

## CRECIMIENTO Y EQUIDAD EN LA ARGENTINA

# CRECIMIENTO Y EQUIDAD EN LA ARGENTINA

Bases de una política económica  
para la década

Volumen 1



FUNDACION DE  
INVESTIGACIONES  
ECONOMICAS  
LATINOAMERICANAS

Impreso en la Argentina  
Hecho el depósito que marca la ley 11.723

© Fundación de Investigaciones  
Económicas Latinoamericanas, 2001  
Córdoba 637, 4º piso  
Buenos Aires, Argentina  
Tel.: 4314-1990/7178

I.S.B.N.: Volumen 1: 987-9329-09-0  
Volumen 2: 987-9329-10-4  
Obra completa: 987-9329-08-2

Derechos reservados  
Prohibida su reproducción total o parcial

# ÍNDICE

---

## VOLUMEN I

Prólogo .....	1
Introducción.....	5
<b>Parte I. La economía argentina a comienzos del nuevo siglo</b>	
1. La economía argentina a comienzos del nuevo siglo. <i>M. Kiguel</i> .....	33..
<b>Parte II. El régimen monetario y el sistema financiero</b>	
2. Diez años de Convertibilidad: evaluación y perspectivas. <i>E. Levy Yeyati</i> .....	77.
3. El sistema financiero argentino y su regulación prudencial. <i>P. Guidotti y N. Dujovne</i> .....	131
<b>Parte III. Política tributaria, responsabilidades fiscales y la administración del sistema</b>	
4. El sistema impositivo argentino, la administración tributaria y la relación nación-provincias. <i>D. Artana, C. Moskovits, O. Libonatti y M. Salinardi</i> .....	215
<b>Parte IV. El Estado y la asignación de recursos: las reformas procompetitivas</b>	
5. El diseño de una política comercial procompetitiva y su funcionamiento en un escenario de regionalismo abierto. <i>M. Cristini</i> .....	331..

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> .....	401
7. Desregulaciones pendientes en las jurisdicciones provinciales. <i>M. Garriga</i> .....	423
8. Las privatizaciones pendientes. El caso del Banco de la Nación. <i>G. Kippes y R. Palacio</i> .....	481
9. La regulación del mercado de trabajo. <i>J. L. Bour y N. Susmel</i> .....	523..

## VOLUMEN II

### Parte V. En busca de mayor bienestar: reformas *base cero* en las instituciones sociales

10. La organización de la Educación. <i>M. Echart</i> .....	553
11. Propuesta de reforma del sistema de Salud. <i>M. Panadeiros</i> .....	583
12. Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP). <i>G. Kippes</i> .....	611
13. El Sistema de Seguridad Social. <i>J. L. Bour y N. Susmel</i> .....	643
14. Los programas sociales focalizados. <i>L. Gasparini</i> .....	679
15. La política de vivienda social y la modernización del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI). <i>M. Cristini y N. Susmel</i> .....	701

### 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> .....	719
--	-----

### Parte VII. Mirando hacia adelante

17. La economía política de la reforma. <i>S. Urbiztondo</i> .....	951
18. Una política económica para la década. <i>E. Szewach</i> .....	963

## PRÓLOGO

---

En el tercer trimestre del año 2000 el Consejo Directivo de FIEL señaló su creciente 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 –por parte de la dirigencia política– de los problemas y desafíos que enfrentaba la Argentina. Con el apoyo de los consejeros académicos de FIEL y de sus economistas, 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 se presenta en este libro, que reúne el trabajo de más de veinte investigadores que desde noviembre del 2000 a junio del 2001 desarrollaron una tarea de diagnóstico, evaluación de alternativas, diseño y coordinación de reformas que insumió un considerable esfuerzo. 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 numerosos profesionales que se encuentran desempeñando cargos públicos en la actualidad. 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 esta magnitud. 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 profundo programa 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 esta 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 actual es, en tal sentido, el reflejo de que las reformas incompletas como la 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 este trabajo es el de 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 trabajo pudo llevarse a cabo 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 Argentina, Cervecería Quilmes, Cía. 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. 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.

Como es norma de FIEL, el estudio no compromete la opinión individual de los miembros del Directorio de la Fundación, ni de sus entidades fundadoras, empresas y organizaciones patrocinantes.

JUAN PEDRO MUNRO  
Presidente



# INTRODUCCIÓN

---

## 1. INTRODUCCIÓN. CRECIMIENTO Y EQUIDAD EN LA ARGENTINA<sup>1</sup>

Luego de un período de alto crecimiento económico entre 1991 y 1998, la Argentina está inmersa en una recesión que lleva ya 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). Por ejemplo, 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, se 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 el primer capítulo se incluye un análisis de

los resultados económicos obtenidos en la década del 90 y de los principales desafíos macroeconómicos que enfrenta el país en el futuro inmediato. En el resto de los capítulos se analizan las diferentes áreas de la política pública y se proponen reformas que permiten alcanzar ambos objetivos (crecimiento y equidad) en forma simultánea. Este capítulo revisa la experiencia de crecimiento económico comparada y la problemática de la distribución del ingreso, y sirve como introducción al resto de los capítulos del libro. En cada uno de éstos 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.

## **2. DETERMINANTES DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO: TEORÍA Y EVIDENCIA EMPÍRICA<sup>2</sup>**

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.<sup>3</sup> Si 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.

En el modelo tradicional de crecimiento económico (el llamado modelo de Solow) en el largo plazo sólo importaba la mayor eficiencia. La acumulación de capital a través del proceso de inversión encontraba un límite en los rendimientos decrecientes de nuevas adiciones al acervo de capital existente. En los modelos más recientes de crecimiento endógeno, la inversión recupera un papel importante porque genera externalidades positivas sobre las decisiones de producción (por ejemplo, a través de procesos del tipo “*learning by doing*”) y porque se considera que las economías de escala son importantes, cuando en el modelo neoclásico se trabajaba con la hipótesis de rendimientos constantes a escala.

En definitiva, la mayoría de los analistas acepta la importancia del proceso de acumulación y de la mayor productividad (eficiencia). En este contexto, es relevante determinar la contribución relativa de cada uno de ellos y de qué depende que la contribución sea positiva. Además, es importante cuantificar la relevancia de las políticas públicas para contribuir a alentar la inversión y las ganancias de productividad. Ello es particularmente importante para este trabajo ya que se procura 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 trata de resumir la evidencia y las implicancias que pueden realizarse a partir de ésta, tal cual surge de la literatura reciente sobre el tema.

- a) El crecimiento requiere de esfuerzos permanentes de acumulación y de ganancias de productividad. En los estudios de mayor cobertura de países y para períodos 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 período 1960-1975 con aquellos que lo obtuvieron en el período 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".<sup>4</sup> En un trabajo reciente Easterly y Levine (2000) 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,<sup>5</sup> 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 el trabajo del Banco Mundial (1999) 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 (ver Harberger) y que 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 (ver cuadro 1). También es importante destacar que existen ejemplos de crecimiento negativo de la PTF que se-

CUADRO 1  
CRECIMIENTO, PRODUCTIVIDAD Y RETORNO DE LA INVERSIÓN. 1971-1991

Grupo de países	Tasa de crecimiento (% por año)	Tasa de crecimiento de la PTF (% por año)	Tasa de rentabilidad del capital (%)
Los 10 de mayor crecimiento	6,1	1,7	12,6
Los 10 de menor crecimiento	2,4	0,7	6,9

Fuente: Harberger (1997). Se seleccionan los diez países de mayor y menor crecimiento en una muestra de treinta y dos países.

ñalan 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 Harberger que el crecimiento tiene una clara característica schumpeteriana (de creación “destructiva”) y no puede ser atribuido 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.<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup> 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 (2000) 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 eco-

nómico. 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 período 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.<sup>8</sup> 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).<sup>9</sup>
- 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.

### 3. LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO<sup>10</sup>

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, exacerba 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 (1996) han consolidado estimaciones de la distribución del ingreso en varios países del mundo. El cuadro 2, adaptado de Li *et al.* (1998), presenta un resumen de esa información, a través del promedio de los Gínis del ingreso familiar para varios países.<sup>11</sup>

Del cuadro se desprende que los países latinoamericanos son los de mayor nivel de desigualdad en el mundo.<sup>12</sup> 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 esti-

CUADRO 2  
COEFICIENTE DE GINI

País	Gini	País	Gini	País	Gini
Brasil	0,578	Francia	0,431	China	0,327
México	0,546	Sri Lanka	0,425	Yugoslavia	0,326
Honduras	0,545	Hong Kong	0,416	Dinamarca	0,321
Panamá	0,524	Singapur	0,401	Suecia	0,317
Chile	0,518	Indonesia	0,401	India	0,314
Colombia	0,515	Pakistán	0,381	Canadá	0,313
Malasia	0,504	Australia	0,379	Alemania	0,312
Irán	0,498	Portugal	0,366	Finlandia	0,299
Túnez	0,491	<b>Promedio</b>	<b>0,362</b>	Taiwan	0,296
Jamaica	0,488	Bangla Desh	0,358	Holanda	0,286
Filipinas	0,476	Estados Unidos	0,353	Bélgica	0,270
Rep. Dominicana	0,469	Italia	0,349	Gran Bretaña	0,260
Trinidad y Tobago	0,462	Japón	0,348	Polonia	0,257
Costa Rica	0,460	N. Zelanda	0,344	Hungría	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 sobre la base de Li Squire, y Zou (1998).

mación 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 en FIEL (1999 c) 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 (BID, 1998). 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.<sup>13</sup> 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 (1997) muestran que pese a las grandes transformaciones el Gini de la región tomada como un todo se ha mantenido estable.

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.<sup>14</sup> 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 (2000) se preocupan por analizar el impacto distributivo del crecimiento y no encuentran evidencia de que haya aumentado la desigualdad como comúnmente se argumenta.

#### **4. EL CASO ARGENTINO**

##### **4.1. Reformas realizadas y asignaturas pendientes**

En la década del 90 la Argentina ha logrado avances importantes en varias áreas lo cual ha contribuido a aumentar la tasa de crecimiento. Por ejemplo: a) se aprobó la ley de convertibilidad que permitió erradicar la inflación; b) se redujo el déficit fiscal; c) se consolidaron el Mercosur y la apertura de la economía y se realizaron las privatizaciones más importantes, lo cual contribuyó a aumentar la productividad; d) se reformó el sistema de pensiones y de accidentes de trabajo, reduciendo costos laborales innecesarios y permitiendo que los aportantes regulares al sistema previsional pudieran esperar una jubilación proporcional a su aporte; e) se eliminaron las trabas a la inversión extranjera y se avanzó en otras medidas de desregulación, abriendo nuevas oportunidades para la inversión y las ganancias de eficiencia. Pero todavía subsisten varias falencias.

- 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.<sup>15</sup> 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 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 expost” 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. 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 utilizando los datos en López Murphy y otros (1996) 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 adecuada 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%.<sup>16</sup>
- 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.

#### **4.2. El crecimiento en el caso argentino. Productividad, inversión y políticas públicas**

*El efecto de las reformas de los 90 sobre el crecimiento potencial de la Argentina.* Las estimaciones realizadas para la Argentina que comprenden períodos más largos fueron realizadas por Elías (1992) 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 finalmente 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.

En FIEL (2001) se 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 se 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.<sup>17</sup>

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.<sup>18</sup>

*El potencial de crecimiento de la Argentina si se profundizan las reformas estructurales.* En FIEL (2000) 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.

#### **4.3. Los problemas de distribución del ingreso en el caso argentino<sup>19</sup>**

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 del trabajo realizado por FIEL en 1999 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.

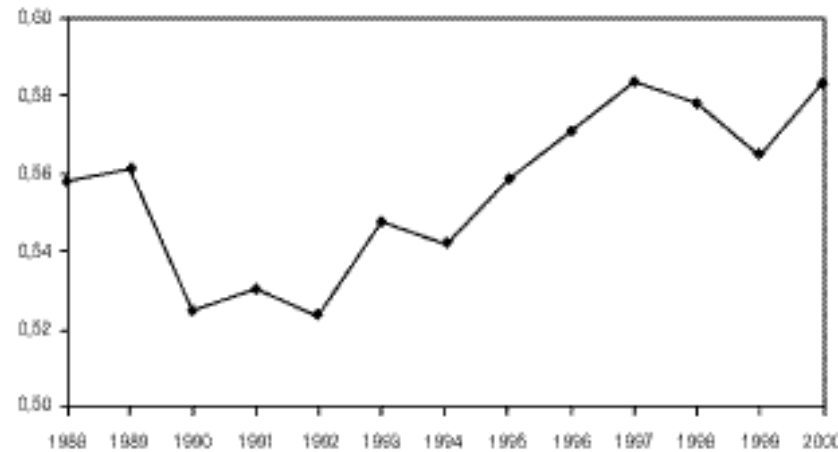
Los resultados encontrados muestran que en la última década, luego de una importante caída inicial, la desigualdad en la distribución del ingreso total per cápita aumentó hasta ubicarse por encima de los niveles correspondientes a diez años atrás con una leve mejora observada en el año 2000 (ver cuadro 1).

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 realizado por FIEL (1999c) muestra que, pese a la mayor desigualdad en la distribución, el bienestar general había mejorando

GRÁFICO 1  
COEFICIENTE DE GINI  
INGRESO FAMILIAR EQUIVALENTE AJUSTADO POR SUBDECLARACIÓN

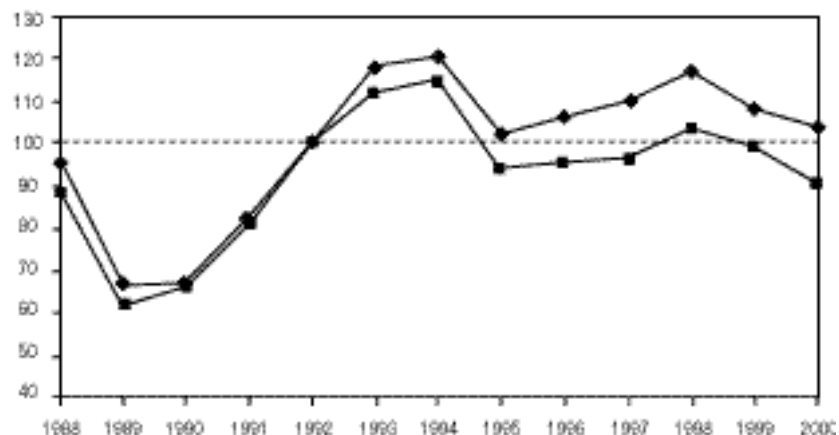


Fuente: FIEL (1999c), actualizado por Leonardo Gasparini.

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<sup>20</sup> 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 cuadro 2).

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

GRÁFICO 2  
 MEDIA E INDICADOR DE BIENESTAR DE SEN  
 INGRESO FAMILIAR EQUIVALENTE. BASE 1992=100  
 AGLOMERADO GRAN BUENOS AIRES, 1988-1998



Fuente: FIEL (1999c) actualizado por Leonardo Gasparini.

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.

Un 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. En efecto, si bien los ingresos laborales horarios aumentaron en términos reales para todos los niveles educativos entre 1992 y 1995 y cayeron en 1997, la magnitud de los cambios no fue similar entre grupos. El aumento de los salarios para aquellos que tienen un título superior fue mayor al promedio en 1995 y su caída inferior a la caída promedio en 1997. Mientras que los ingresos horarios de todos los grupos educativos se mantuvieron aproximadamente constantes al tomar las dos puntas del período analizado, los del grupo de educación superior aumentaron en un 23%. En cuanto a las participaciones de cada grupo, éstas variaron sustancialmente. Así, por ejemplo, quienes no tienen un título secundario representaban en 1992 el 60,7% de la fuerza laboral adulta ocupada: ese porcentaje cayó a 53% en 1997. Por otro lado, en cinco años los graduados de universidades e institutos de enseñanza superior aumentaron en casi 5 puntos su participación en la población adulta ocupada.



Estos cambios en las participaciones se explican en parte por el aumento en el nivel educativo general de la población, pero también en parte debido al aumento relativo de la inserción laboral de los más educados. Esto último refleja, a su vez, que la probabilidad de desempleo e informalidad laboral es más elevada para los grupos con menor calificación, acen tuando entonces la importancia de la educación como determinante de la desigualdad de ingresos.

Emparentado con la educación está el grado de calificación del trabajador. Ambas variables sin embargo no ordenan a las personas de manera idéntica: en la calificación de un trabajador también influye su experiencia laboral, su grado de capacitación en el trabajo y varios otros factores. Los resultados por nivel de calificación muestra que los salarios horarios difieren marcadamente entre grupos, al tiempo que la brecha de ingresos se ha ensanchado en los últimos cinco años, constituyendo entonces también un factor relevante para explicar la desigualdad en la distribución del ingreso y especialmente su evolución reciente. Otra de las variables que da cuenta del aumento en la desigualdad de los ingresos laborales es el cambio en la estructura sectorial del empleo.

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. Así, si en 1989 no se hubiese tributado el impuesto inflacionario, el primer quintil de la distribución habría aumentado 35% su participación en el reparto de la renta, ganando un 1,2% adicional del ingreso total, mientras que el quintil más rico habría perdido 2,6% de participación.

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 de 1999 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 usufructuada por grupos poblacionales de elevados recursos.

El caso de la educación pública universitaria es el ejemplo más elocuente de ello: la escolaridad en educación superior en el último decil es casi diez veces mayor a la del primer decil, revelando que las políticas de ingreso irrestricto benefician más a ricos que a pobres. En el área de salud se ha estimado a su vez que alrededor de un 40% de la actividad hospitalaria se brinda en forma gratuita a individuos que no forman parte de la población objetivo.

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.

Por otra parte, se observa que los salarios obtenidos no son independientes del decil de pertenencia del individuo, a pesar de tener la misma escolaridad. La diferencia señalada para individuos con educación secundaria completa, era igual a 4,28 veces en 1992, entre pobres y ricos; además esta diferencia se amplió en 1997. Estos resultados pueden interpretarse como diferencias de calidad en la educación recibida por los individuos de los distintos estratos sociales, más allá de que deba considerarse la distinta facilidad de ingreso al mercado de trabajo e inserción de manera más o menos favorecida entre quienes pertenecen a distintos grupos sociales. En este sentido, si bien sólo con la información analizada no puede asegurarse en forma concluyente que la educación recibida por los individuos de los deciles más bajos sea de inferior calidad, al menos es claro que la escuela no está siendo un instrumento efectivo de igualación de oportunidades. La propia asignación del gasto, realizada sin tener en cuenta las necesidades diferenciales de la población asistida, así lo sugiere. Por otra parte las políticas de promoción automática y disminución de los requisitos exigidos para el ingreso y la acreditación de conocimientos, llevadas a cabo con el argumento de lograr la equidad de oportunidades, tampoco favorecen a los alumnos pertenecientes a los deciles más bajos, ni siquiera disminuyendo la brecha de fracaso existente al inicio. En este punto la responsabilidad de la escuela pública es determinante del resultado, pues cabe señalar que este sector proporciona educación en forma casi exclusiva a la población de menores recursos: en efecto, mientras que en el primer decil el 92,4% de la población concurre a escuelas públicas, en el último decil sólo lo hace el 45,9%.

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.

La conclusión del estudio del gasto público en un conjunto de finalidades sugiere que 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.

*La política social. Problemas de diseño y de informalidad.* 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.

El cuadro 3 resume las principales contingencias negativas que puede enfrentar una persona y cómo se brinda en la Argentina el “seguro social” respectivo. Como puede apreciarse 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 exclu-

**CUADRO 3**  
**CARACTERÍSTICAS DEL SEGURO SOCIAL DE LA ARGENTINA**

Contingencia	Cobertura	Proveedor	Focalización	Eficiencia
Enfermedad de los activos				
– Formales	Total	Obra social	Razonable	Baja
– Informales	Total	Hospital público	Baja	Baja
Enfermedad de los pasivos				
– Formales	Total	PAMI	Razonable	Baja
– Informales	Total	Hospital público	Baja	Baja
Educación	Alta en primaria Baja en media	Escuela pública	Razonable	Baja
Desempleo				
– Asalariados	Doble (Indemnización por despido y seguro de desempleo)	Empresas y Estado	Sesgo redistributivo	Baja en seguro
– Autónomos e informales	Nula			
Pobreza	Baja	Estado	Alta	Media
Accidentes de Trabajo				
– Asalariados	Total	ART	Razonable	Buena
– Informales y autónomos	Nula			
Jubilación				
– Asalariados y autónomos formales	Alta	AFJP y Estado	Sesgo redistributivo	Buena
– Informales	Baja	Estado	Sesgo redistributivo	Baja

sividad 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 aumenta 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.

## 5. REFLEXIONES FINALES

La profunda recesión que enfrenta la Argentina desde 1998 y la crisis de financiamiento del Estado argentino observada a mediados del 2001 ha generado un profundo cuestionamiento a las reformas de la década pasada. El problema es que la crítica se centra, muchas veces, en las reformas que han permitido revertir el cuadro de estancamiento e inflación que caracterizó a la Argentina durante las décadas del 70 y del 80. No han sido una tibia apertura de la economía o las privatizaciones (aunque ha habido errores en algunas de ellas) las responsables del desempleo y la pobreza, sino la falta de desregulación laboral y una baja eficiencia en el gasto público social. No ha sido la Convertibilidad la culpable de los problemas de competitividad que puedan haber aquejado a la Argentina en los últimos años, sino una política de gasto público expansiva e imprudente, que no previó que podían ocurrir recesiones que aumentaran el déficit y la deuda pública a un nivel tal que no pueden ser más refinanciados en el mercado voluntario de deuda. Y no han sido las políticas promercado o la globalización las que explican la insuficiente seguridad contractual o la carencia de algunas instituciones confiables.

Para lograr convertir a la crisis en una oportunidad se debe partir de un diagnóstico correcto del problema en cada una de las áreas y proponer sugerencias que permitan alcanzar un mayor crecimiento y bienestar. Ello es posible si se profundiza la reforma pro-mercado y la economía argentina se inserta más rápidamente en la globalización con un Estado pequeño pero eficiente en la realización de las tareas indelegables.

Por ello, en el resto de los capítulos de este libro se realiza un diagnóstico de los principales problemas y luego se proponen soluciones que, de aplicarse en forma integral, asegurarían el logro de los objetivos que demanda la sociedad argentina.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ades, A.; Kaune, F.; Leme, P.; Masih, R. y Tenengauzer, D.: "Introducing GS-ESS: A New Framework for Assessing Fair Value in Emerging Markets Hard-Currency Debt", *Goldman Sachs. Global Economics Paper N° 4*, junio de 2000.
- Artana, D.: "Políticas públicas y crecimiento: El caso de Tucumán", en Elías, V. (ed.), *La economía de Tucumán*, Fundación del Tucumán, 1996.
- Atkinson, A.: "Bringing income distribution in from the cold", *The Economic Journal* 107, marzo de 1997, págs. 297-321.
- Avila, J.: "Riesgo argentino y performance macroeconómica", Universidad del CEMA, mimeo, 2000.
- Banco Mundial: "Knowledge for Development", *World Development Report. 1998/1999*, Oxford University Press, 1999.
- Barro R.: "Are Government Bonds Net Wealth?", *Journal of Political Economy* 1974, vol. 81, N° 6, págs. 1095-1117.
- Beyer, H.; Rojas, P.; y Vergara, R.: "Trade liberalization and wage inequality in Chile", en working papers del 10th Annual InterAmerican Seminar on Economics, NBER, Santiago, 1997.

- BID: "América Latina frente a la desigualdad", Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 1998.
- Dayal-Gulati y Thimann: "Savings in Southeast Asia and Latin America Compared: Searching for Policy Lessons", *IMF Working Paper* WP/97/10, septiembre de 1997.
- Deininger, K. y Squire, L.: "Measuring income inequality: a new data set", *The World Bank Economic Review* 10, 1996.
- Dollar, D. y Kraay, A.: "Growth is Good for the Poor", Development Research Group. The World Bank, marzo de 2000.
- Easterly, W. y Levine, R.: "It's Not Factor Accumulation: Stylized Facts and Growth Models", enero de 2000, mimeo.
- Edwards, S.: "Openness, Trade Liberalization and Growth in Developing Countries", *Journal of Economic Literature* 1993, págs. 1358-93.
- Elías, V. J.: "Sources of Growth: A study of Seven Latin American Economies", ICS Press, 1992.
- Elías, V. J.: "Crecimiento y distribución del ingreso", en FIEL, *La distribución del ingreso en la Argentina*, Buenos Aires, 1999.
- Fajnzylber, P. y Lederman, D.: "Economic Reform and Total Factor Productivity Growth in Latin American and the Caribbean, 1950-95: An Empirical Note", Banco Mundial, 1997.
- Feldstein, M. y C. Horioka: "Domestic Saving and International Capital Flows", *Economic Journal* N° 90, 1980.
- FIEL: "Productivity, Competitiveness and Economic Reform in Argentina: Was it Enough?", agosto de 1999a.
- FIEL: "Crecimiento, administración de justicia y reforma del Estado", Trabajo preparado para el Consejo Empresario Argentino, Buenos Aires, noviembre de 1999b.
- FIEL: *La distribución del ingreso en la Argentina*, Buenos Aires, 1999c.
- FIEL: "La economía argentina 2000-2003. Diagnóstico y propuestas", noviembre de 1999d, mimeo.
- FIEL: "La competitividad de la economía argentina", 2001, mimeo.
- Fracchia A.: "Contabilidad Nacional a Precios Constantes en America Latina", *Cuadernos de la CEPAL* N°24, Santiago de Chile, 1978.
- Harberger A.: "Currency Depreciation, Income and the Balance of Trade", *Journal of Political Economy* 1950, vol. 58, págs. 47-60.
- Harberger, A. C.: "Reflections on Economic Growth in Asia and The Pacific", agosto de 1996.
- Harberger, A. C.: "Studying the Growth process: A primer", octubre de 1997.
- Held, G.; Uthoff, A. y Titelman, D.: "Indicators and Determinants of Savings for Latin America and the Caribbean", Working Paper N° 25, CEPAL, 1995.
- Hsieh, C.: "Productivity Growth and Factor Prices in East Asia", *American Economic Review*, mayo de 1999.
- Jansen, W. J. y Schulze, G.: "Theory-Based Measurement of the Saving-Investment Correlation with an Application to Norway", *Economic Inquiry* 1996, vol. XXXIV, págs. 116-132.
- Kauffman, D.; Kraay, A. y Zoido-Lobatón, P.: "Governance Matters", The World Bank, 1999.
- Kiguel, M. y Lopetegui, G.: "Entendiendo el riesgo país", CEMA. Documentos de Trabajo N° 125, diciembre de 1997.
- International Monetary Fund: "New Zeland: Selected Issues", IMF Staff Country Report N° 00/140, octubre de 2000.
- Laursen, S. y Metzler, L.: "Flexible Exchange Rates and the Theory of Employment", *Review of Economics and Statistics* 1950, vol. 32, págs. 281-99.

- Li, H.; Squire, L. y Zou, H.: "Explaining international and intertemporal variations in income inequality", *The Economic Journal* 108, enero de 1998.
- Londoño, J. y Székely, M.: "Persistent poverty and excess inequality: Latin America 1970-1995", Office of the Chief Economist Working Paper Series 357, Inter-American Development Bank, 1997.
- López Murphy, R.; Navajas, F.; Urbiztondo, S. y Moskovits, C.: "Determinantes del ahorro interno: el caso argentino", Documento de Trabajo N° 51, FIEL, diciembre de 1996.
- López Murphy, R. y Navajas, F.: "Domestic Savings, Public Savings and Expenditures on Consumer Durable Goods in Argentina", *Journal of Development Economics*, 1998, vol 57, N° 1, págs. 97-116.
- Lustig, N.: "Coping with austerity. Poverty and inequality in Latin America", Washington D.C.: The Brookings Institution, 1995.
- Lustig, N. y Székely, M.: "Hidden trends in poverty and inequality in Mexico", en working papers del 10th Annual InterAmerican Seminar on Economics, NBER, Santiago, 1997.
- Mankiw, N. G.; Romer, D; Weil, D.: "A contribution to the empirics of the economic growth", *Quarterly Journal of Economics* 107:2, 407-437, 1992.
- Mason P.; Bayoumi, T. y Samiei, H.: "International Evidence on the Determinants of Private Saving", *The World Bank Economic Review* 1998, vol. 12, N° 3, págs. 483-501.
- Meloni, O: "Crecimiento Potencial y Productividad en la Argentina, 1980-1997", *Ministry of Economy, Secretaría de Programación Económica y Regional* 998.
- Obstfeld, M.: "Aggregate Spending and the Terms of Trade: Is There a Laursen-Metzler Effect?", *Quarterly Journal of Economics* 1982, vol. 97, págs. 251-70.
- Ostry J. y Reinhart, C.: "Private Saving and Terms of Trade Shocks. Evidence from developing countries", *IMF Staff Papers*, 1992, vol. 39, págs. 495-517.
- Ravaillon, M.; Datt, G. y van de Walle, D.: "Quantifying absolute poverty in the developing world", *Review of Income and Wealth* 37, diciembre de 1991.
- Rodríguez, C.: "Macroeconomic Policies: Can We Transfer Lessons Across LDC's", *CEMA Documentos de Trabajo* junio de 1999.
- Sapelli, C.: "Evolution of the Productivity during the Convertibility Plan", Banco Mundial, febrero de 1996.
- Schmidt-Hebel, K. y Servén, L.: "Savings Across the World: Puzzles and Policies", *World Bank Discussion Paper* N° 354, Washington, 1997.
- Schultz, P.: "Inequality in the distribution of personal income in the world. How is changing and why", mimeo, Yale University, 1997.
- Seater, J.: "Ricardian Equivalence", *Journal of Economic Literature* 1993, vol. 31, págs. 142-90.
- Suret, J. y L'Her, J.: "Liberalization, Political Risk and Stock Market Returns in Emerging Markets", *CIRANO. Scientific Series* abril de 1997.
- Temple, J.: "The New Growth Evidence", *Journal of Economic Literature* marzo de 1999, págs. 112-156.

## NOTAS

1. Este documento introductorio se basa en numerosos trabajos de FIEL desarrollados entre los años 1999 y 2001.

2. La literatura sobre crecimiento económico es vasta. Para un resumen de los tópicos principales se destacan los trabajos recientes del Banco Mundial (1999),



Easterly y Levine (2000), Elías (1992 y 1999), Harberger (1996 y 1997) y Temple (1999). Para mayor detalle ver las referencias citadas en cada uno de ellos.

3. No obstante la inversión es relevante porque aumenta el stock de capital y, por lo tanto, influye en los factores de oferta.

4. La hipótesis de la convergencia parte del supuesto del modelo neoclásico de crecimiento: como existen rendimientos decrecientes a la acumulación de capital un mismo esfuerzo de inversión aseguraba un mayor crecimiento en los países en desarrollo que en los adelantados porque se efectuaba en un contexto de mayor rendimiento de la inversión. Si bien existe bastante evidencia de que los rendimientos del capital son decrecientes, existen otros factores de crecimiento que exceden los supuestos del modelo de Solow.

5. Ver Mankiw *et al.* (1992).

6. Edwards (1993) encuentra una relación positiva entre apertura económica y crecimiento al revisar diferentes alternativas para medir el grado de apertura de los países.

7. Ver Kauffman *et al.* (1999) quienes señalan que los factores clave son los procesos de elección de los gobiernos, la capacidad del gobierno de hacer las políticas correctas y el respeto a los ciudadanos y del Estado por las instituciones. En el mismo sentido Suret y L'Her (1997) encontraron que las discontinuidades en el clima de negocios que pueden generar determinados cambios de política son claves para explicar grandes variaciones en los precios de las acciones en los países emergentes. Medidas de liberalización y señales de reducción del riesgo político son factores importantes para modificar drásticamente las señales a la inversión.

8. Ver Artana (1996) para un resumen de la literatura.

9. Esto sugiere que las medidas de productividad física deben analizarse más profundamente. En un determinado momento un subsidio elevado a un sector puede inducir un aumento de la producción y de la productividad física, pero evaluado a los costos de oportunidad el desempeño del sector puede ser muy malo. En el corto o en el mediano plazo los proyectos que son rentables sólo a los "precios mentirosos" resultan en un menor desarrollo de la economía. Un ejemplo en este sentido es el crecimiento de la productividad observado en la economía argentina en la década del 60.

10. Esta sección es un resumen del capítulo II de FIEL (1999c) elaborado por Leonardo Gasparini.

11. El período en el que se toma cada promedio varía de acuerdo a la disponibilidad de información. De cualquier manera, como se señaló, el Gini varía relativamente poco en un país, respecto a las diferencias entre naciones.

12. Sin embargo, América latina no es la región de mayor pobreza. Ravallion, Datt y van de Walle (1991) reportan un índice de la brecha de pobreza de 6,9 comparado con 10,2 para los países en desarrollo.

13. Ver Lustig (1995) y BID (1998).

14. Ver Atkinson (1997) y Schultz (1997) entre otros.

15. Ver FIEL (1993).

16. Fuente IMF (2000). El trabajo también muestra que el porcentaje de importaciones protegido por barreras no arancelarias es del 0,2% en Nueva Zelanda, 0,6% en Australia, 10,4% en Canadá y 19,1% en Irlanda. En la Argentina, en 1999 se estima que era del 1,1%. A ese porcentaje hay que agregarle barreras técnicas sanitarias que afectan a medicamentos, agroquímicos y alimentos.

17. En FIEL (2001) se incluye evidencia econométrica que respalda esta conclusión.

18. En una economía abierta y pequeña como la Argentina esa reducción del riesgo en el largo plazo resulta en un mayor ingreso para los trabajadores; en la ac-

tualidad el mayor costo del capital es compensado con menores pagos a otros factores para poder competir en el mercado internacional a precios que el país no puede influir.

19. Esta sección resume las principales conclusiones de FIEL (1999c).

20. Amartya K. Sen recibió el Premio Nobel de Economía en 1998 por sus contribuciones –entre otros aspectos– al análisis de la distribución y la equidad.

PARTE I

---

LA ECONOMÍA ARGENTINA  
A COMIENZOS DEL NUEVO SIGLO

# Capítulo 1

---

## LA ECONOMÍA ARGENTINA A COMIENZOS DEL NUEVO SIGLO<sup>\*1</sup>

### 1.1. INTRODUCCIÓN

Las transformaciones que la economía argentina experimentó en los años 90 sentaron las bases para las oportunidades y desafíos que se esperan para el siglo XXI. Pocos países en el mundo realizaron un cambio estructural de la magnitud del que experimentó la economía argentina en tan poco tiempo.<sup>2</sup> La crisis de los años 80 determinó el fin de una era en la Argentina, caracterizada por alta intervención del Estado en la economía, grandes desequilibrios macroeconómicos y un continuo deterioro económico y social. Los cambios implementados en los años 90 abrieron la posibilidad de que la Argentina pudiera volver a ser un país con crecimiento económico, estabilidad monetaria y menores índices de desempleo y de pobreza.

A pesar de que el balance de la década puede considerarse altamente positivo, los indicadores económicos y sociales muestran avances en ciertas áreas y retrocesos en otras. La eliminación de la inflación, el crecimiento de PBI per cápita en un 30% y un importante aumento en el empleo no fueron suficientes para evitar que aumentara la tasa de desempleo a niveles del 15%, y que la década terminara con una fuerte recesión. Todavía existen grandes desafíos, y uno de los principales objetivos de este trabajo es analizar las políticas económicas que ayuden a consolidar los logros que se han obtenido y mejorar aquellas áreas donde todavía se requieren cambios importantes.

No han sido pocos los logros obtenidos en la última década. Luego de casi medio siglo de altas tasas de inflación y continuas devaluaciones del peso, la Argentina logró la estabilidad de precios y mantener la paridad de uno a uno del Peso con respecto al dólar durante más de diez años. En los años 90 se consiguió un crecimiento promedio del PBI del 4,5% anual, con años como 1991 y 1992 donde el PBI creció a tasas del orden del 10%

\* Miguel A. Kiguel -Consejero Académico FIEL-, postmaster@fiel.org.ar.

CUADRO 1  
SE REVIRTIÓ EL DETERIORO DE LOS 80  
LA DÉCADA DEL 90  
Crecimiento y producción en la Argentina  
(Porcentaje de crecimiento anual)

	1981-1990	1991-2000
	%	%
PBI precio mercado	-1,30	4,45
Empleo	1,07	1,64
Productividad total	-1,0	1,64 <sup>1</sup>
Exportaciones	3,40	9,18
Inflación	787,0	21,4
Déficit fiscal (% del PBI)	-6,4	-2,02 <sup>2</sup>

1. Corresponde al período 1986-1990.

2. Corresponde al período 1991-1999.

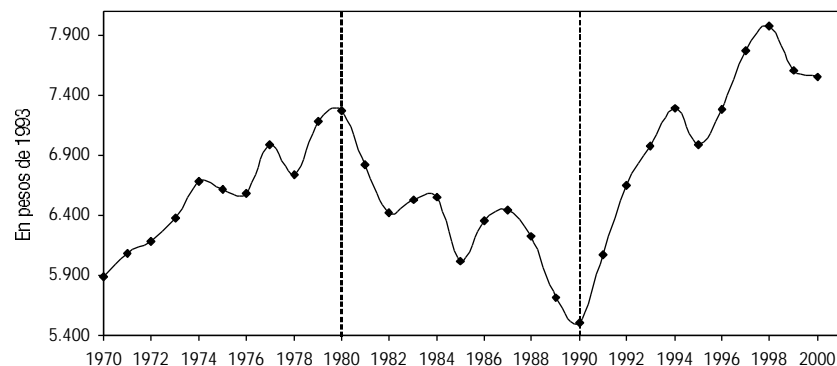
Fuente: FIEL.

anual (gráfico 1). La inversión fue uno de los principales motores de ese crecimiento, mientras que las exportaciones también jugaron un rol importante pero recién en la segunda mitad de la década.

En términos generales las reformas estructurales han tenido un impacto positivo para la economía. Las privatizaciones, en general, mejoraron la provisión de servicios públicos, la reforma previsional junto con la creación de los Administradoras de Fondos de Pensión (AFJP) ayudaron a disminuir pasivos contingentes del Estado y contribuyeron al desarrollo del mercado de capitales local, la eliminación de innumerables regulaciones superfluas propició la inversión y la creación de un régimen especial para el petróleo y la minería generó un boom de inversión en la exploración y la explotación en un sector con gran potencial para generar divisas.

A pesar de los aspectos positivos de las reformas de los años 90, el comienzo del nuevo milenio encuentra al país en una profunda crisis económica y una renovada polémica con respecto a las políticas económicas que se deberían adoptar hacia el futuro. El país lleva ya tres años de recesión, lo que ha llevado a un importante aumento en la tasa de desempleo que hoy ronda el 16% de la fuerza de trabajo, un aumento en el índice de pobreza y una delicada situación fiscal debido a la escasa capacidad de financiar un déficit del sector público consolidado que supera el 3% del PBI. El riesgo país se mantiene en niveles extremadamente altos, y en los últimos meses se introdujeron reiteradas bajas en las calificaciones crediticias por parte de las tres calificadoras internacionales más importantes. Hacia fines del 2000, la Argentina se vio obligada a negociar un “blindaje” finan-

GRÁFICO 1  
EVOLUCIÓN DEL PBI PER CÁPITA. 1970-2000



Fuente: FIEL sobre la base de la Dirección de Cuentas Nacionales, Ministerio de Economía.

ciero con los organismos multilaterales de crédito para asegurar el pago de sus deudas, un hecho que un país exitoso no esperaría enfrentar.

Parte de los problemas que la economía argentina sufre hoy tienen su origen en un deterioro de la situación económica internacional. Las crisis de los países asiáticos en 1997, la crisis rusa de agosto de 1998, la devaluación brasileña de enero de 1999 y la reciente crisis de Turquía tuvieron importantes efectos negativos sobre nuestro país, principalmente limitando el acceso al mercado internacional de capitales. Tampoco ayudaron los aumentos de las tasas de interés que impulsó la Reserva Federal hasta el 2000, ni la apreciación del dólar de los últimos años. Por último, el país sufrió un deterioro en la mayor parte de los precios de los productos exportables del sector primario, especialmente los del sector agrícola y del sector minero.

Pero la prolongada recesión no tiene su origen sólo en factores externos. A pesar del deterioro de las cuentas fiscales de los últimos años, no se han logrado bajas en el gasto primario para compensar la suba de los intereses de la deuda pública. Todavía subsisten demasiadas "vacas sagradas" en el sector público que han resultado políticamente inviables de eliminar y que responden claramente a intereses sectoriales y no al bien común. Estos déficit fiscales, que pueden no parecer tan grandes si se ajustan por el ciclo económico y se tiene en cuenta que el país ya lleva tres años de recesión, son relevantes debido a los recursos limitados con que cuentan los Estados (Nación y provincias) tanto para financiar estos déficit como para refinanciar la deuda existente.

El segundo problema es que aún no se ha podido lograr suficiente flexibilidad en el sistema de precios y en el mercado laboral como para compensar la rigidez que genera el régimen de convertibilidad. Esto ha llevado

a que en momentos en que la economía necesitó de mayor flexibilidad nominal tanto en el gasto público como en los precios y salarios no se logró, al menos con la velocidad necesaria.

El objetivo de este trabajo es evaluar el desempeño de la economía argentina en la década de 1990, realizar un análisis de las principales reformas estructurales que se implementaron y analizar el impacto que éstas tuvieron. En la sección II de este trabajo se efectúa un inventario de las reformas implementadas y se intenta dar una noción de su alcance. Una de las características del proceso de reformas en la Argentina es que abarcó un número importante de sectores y que se efectuaron en un período relativamente corto. Si bien los avances fueron importantes, se entiende que los procesos de reformas estructurales son dinámicos, y que por lo tanto lo que ayer era suficiente para llegar a la frontera de eficiencia en ciertos sectores (lo que podemos llamar el *benchmark internacional*) hoy ya puede no serlo. De cualquier modo, es útil analizar en qué áreas se avanzó más y en cuáles estamos aún más rezagados.

En la sección III se realiza una evaluación de la efectividad que tuvieron las reformas sobre la economía argentina, y se contrastan los buenos resultados obtenidos entre 1991 y 1998 con la magra performance que la Argentina viene mostrando en los tres últimos años. Se analizan las implicaciones de los déficit en cuenta corriente con la visión de que el mayor factor de vulnerabilidad externa hoy proviene de la cuenta de capital, debido al tamaño y la velocidad con la que se mueven los flujos en ese mercado. Se resaltan los progresos obtenidos en el desarrollo del mercado de capitales, pero también se muestra que todavía no se logró la masa crítica que requieren los sectores público y privado para satisfacer sus necesidades financieras. Se concluye con dos temas problemáticos, el aumento de la tasa de desempleo que se observa en los 90 y la profunda recesión con que finaliza la década.

La sección IV se concentra en los desafíos que se enfrentan para asegurar el crecimiento sostenido de la economía argentina. Comenzamos con una evaluación de las fortalezas y debilidades de la economía argentina actual sobre la base de comparaciones con otras economías emergentes. Aquí se ve claramente que la Argentina necesita asegurar la solvencia fiscal, mejorar sus tasas de ahorro, desarrollar el mercado de capitales, aumentar el comercio internacional y lograr más flexibilidad en los mercados de trabajo y de bienes. Esta sección concluye delineando a grandes rasgos las áreas de la economía que requieren mayor atención a los efectos de implementar políticas que ayuden al éxito para la próxima década. En la sección V se presentan algunas reflexiones finales basadas tanto en la experiencia argentina como en la de otros países que han llevado adelante procesos de reformas estructurales exitosas.

## 1.2. LAS TRANSFORMACIONES 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 re-

virtieron 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.<sup>3</sup> 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<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup>

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 finan-



ciar 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,<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup> 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 (Cuadro 1) y que se financiaban en gran parte con el impuesto inflacionario.<sup>8</sup> 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 (cuadro 2). 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 vo-

CUADRO 2  
SECTOR PÚBLICO NACIONAL 1986-2000  
(En porcentajes del PBI)

	Déficit nación y provincias	Gasto consolidado	Nación	Provincias	Municipios
1986	-3,9	36	23	11	2
1987	-6,8	38	25	11	2
1988	-8,4	35	23	10	2
1989	-8,0	37	25	10	2
1990	-5,0	33	20	10	2
1991	-1,1	31	19	10	2
1992	0,4	32	18	11	3
<b>1993</b>	<b>-0,4</b>	<b>32</b>	<b>16</b>	<b>12</b>	<b>3</b>
1994	-1,7	32	17	12	3
1995	-3,0	32	17	13	3
1996	-3,1	31	16	12	2
1997	-1,4	30	16	12	3
1998	-2,4	31	16	12	3
1999	-3,4	34	18	14	3
2000	-3,8	34	17	13	3

Notas: los datos correspondientes al Gasto de la nación, provincias y municipios corresponden al gasto total de las jurisdicciones.

Fuentes: Esquema Ahorro Inversión Nación: Secretaría de Hacienda y Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias. Dirección de Gastos Sociales Consolidados. Subsecretaría de Relaciones con Provincias.

luntarios 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 (cuadro 3). Desgraciadamente este ahorro en el sector público nacional fue 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. También se logró una disminución del número de organismos y reparticiones, secretarías, subsecretarías y direcciones nacionales. De acuerdo con un estudio de FIEL el número de estas últimas bajó de 491 a 404 entre 1990 y 1995.

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.<sup>9</sup> 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.

CUADRO 3  
EMPLEO PÚBLICO NACIONAL  
(En número de empleados)

	1992	1995	1999 <sup>1</sup>
<b>Nacional</b>	<b>620.007</b>	<b>516.732</b>	<b>463.585</b>
Administración nacional	344.592	339.186	302.347
Universidades nacionales	125.022	127.030	136.345
Sistema financiero <sup>1</sup>	18.004	18.821	17.392
Empresas y soc. del Estado	132.389	31.695	7.501
<b>Provincial</b>	<b>1.106.424</b>	<b>1.164.928</b>	<b>1.318.036</b>
<b>Total</b>	<b>1.726.431</b>	<b>1.681.660</b>	<b>1.781.621</b>

1. Para 1999 se contabiliza la misma cantidad de empleados que en 1998.

Fuente: FIEL sobre la base del INDEC.

Como resultado de las privatizaciones se estima que se generaron ingresos por unos 16.000 millones de dólares entre 1991 y 1998.<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup> 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. Se facilitó la importación de bienes y servicios mediante la reducción de aranceles y de restricciones cuantitativas. 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 (Chile, por ejemplo, tiene un arancel promedio del 7%), 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. También se establecieron regímenes impositivos especiales para la exploración y explotación de combustibles y minerales que eliminaban trabas y aumentaban la seguridad jurídica con el objetivo de generar inversiones en áreas de alto potencial para la economía argentina. Este programa fue particularmente exitoso ya que se generaron inversiones por unos 10.500 millones de dólares entre 1990 y 1996,<sup>12</sup> y con una tendencia a continuar en los años siguientes.

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.

También hubo importantes avances en el sistema financiero, donde la desregulación de las tasas de interés, sumado a la estabilidad macroeco-

nómica y a una regulación prudencial más estricta por parte del Banco Central permitió un fuerte crecimiento de los agregados monetarios y un importante crecimiento 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 en 1991, a más de 32.000 millones en el 2000.<sup>13</sup>

Si bien se logró mayor flexibilidad en el mercado laboral y se bajó la carga impositiva sobre el trabajo, los avances en este mercado no han sido suficientemente grandes como para conseguir un funcionamiento fluido del mercado. La baja de aportes patronales fue importante, como así también lo han sido la privatización del sistema de jubilaciones y pensiones, que permite considerar los aportes jubilatorios como un ahorro y no como un impuesto y la creación de las aseguradoras de riesgo de trabajo, que bajó los costos por juicios laborales. Pero aún no se logró la desregulación de las obras sociales que permita que los aportes puedan ser utilizados para la libre elección de una obra social que redundaría en un beneficio para el trabajador. También se pudo avanzar con una flexibilización limitada del marco laboral, por ejemplo bajando el costo de las indemnizaciones por despidos, y permitiendo la descentralización de las negociaciones sindicales, pero los progresos fueron limitados y aún queda mucho por avanzar. La Argentina necesita hoy un mercado laboral que funcione en forma mucho más flexible para ayudar a bajar la tasa de desempleo.

### **1.3. EL IMPACTO DE LAS REFORMAS EN LOS AÑOS 90**

La estabilidad monetaria que se consiguió como resultado del plan de convertibilidad, y las reformas estructurales que contribuyeron a un aumento significativo de la productividad y el crecimiento posibilitaron una reversión de la tendencia secular al estancamiento que venía mostrando la economía argentina. Sin duda, la década de 1990 aparece como la de mayor crecimiento con estabilidad monetaria que la Argentina tuvo desde la crisis del 30.

#### **1.3.1. El impacto inicial**

El logro más impactante fue la baja en la tasa de inflación, que de niveles exorbitantes llegó rápidamente a niveles internacionales. Hacia mediados de los 90 la Argentina ya tenía una de las tasas de inflación más bajas del mundo. La inflación dejó de ser un tema de preocupación en la Argentina después de ser el centro de atención de la política económica durante casi cincuenta años.

También se lograron altas tasas de crecimiento, especialmente en la primera mitad de los 90.<sup>14</sup> El mayor impacto sobre crecimiento se obtuvo en el período 1991-1994 durante el cual la economía creció a una tasa de casi el 9% anual, aunque la economía mantuvo una tendencia positiva hasta 1998. El crecimiento en la economía argentina durante este período

abarcó a prácticamente todos los sectores, destacándose la construcción (que creció al 15% anual), y los sectores mineros, de electricidad y el financiero (cuadro 4).

Además, se observa un crecimiento del empleo del 1,8% anual, lo cual muestra que entre 1991 y 1994 se crearon alrededor de 370.000 puestos de trabajo por año. Esto indicaría que la economía generaba suficientes puestos de trabajo como para compensar la pérdida que se generaban como resultado de las privatizaciones y de las reformas del Estado. El problema del desempleo aparece como un tema de preocupación recién hacia finales de 1994 cuando la tasa de desempleo alcanza un nivel del 12,2% en octubre de 1994 y se agudiza a partir de mayo de 1995 cuando llega a un pico del 18,4%.

El período de alto crecimiento continuó hasta mediados del 98, a pesar de sufrir una severa disrupción en 1995 como consecuencia del efecto tequila. Sin embargo, como se muestra en el gráfico 2, la recesión del tequila representó una pausa en la tendencia y no un punto de inflexión en el período de crecimiento. El punto de inflexión en realidad se observa en 1998, luego de la crisis de Rusia, ya que es a partir de ese momento que la Argentina entra en una profunda recesión de la cual todavía no ha podido salir.<sup>15</sup>

La inversión fue uno de los motores de este crecimiento, ya que creció al 18,8.% anual entre 1991 y 1994, muy por encima del crecimiento del

CUADRO 4  
TASAS DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO SECTORIAL  
(En porcentajes)

	1991-1994	1995-1998	1999-2000	1991-2000
Electricidad, gas y agua	10,2	6,6	6,5	7,1
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	9,2	9,0	1,1	6,6
Explotación de minas y canteras	11,6	0,4	10,0	5,8
Intermediación financiera, actividad inmobiliaria y alquileres	9,0	6,8	1,6	6,1
Total servicios	6,7	6,0	0,5	4,4
PBI (p.m.)	7,73	5,81	-0,49	4,46
Construcción	11,3	11,2	-11,3	5,9
Agricultura y pesca	3,3	2,6	-2,7	2,6
Industria manufacturera	6,9	5,8	-2,8	2,9

Fuente: FIEL sobre la base de la Dirección de Cuentas Nacionales, Ministerio de Economía.

producto (cuadro 5). La tasa más alta de crecimiento se observa en equipo durable que creció a una tasa del 32,7% anual entre 1991 y 1994, aunque la construcción también tuvo un comportamiento positivo aumentando a una tasa del 12,1% anual. Las importaciones de bienes de capital aumentaron de 1.435 millones de dólares en 1991 a 6.010 millones en 1994, una indicación más de la fuerte expansión de la inversión que tuvo lugar durante esos años.

CUADRO 5  
INVERSIÓN BRUTA INTERNA FIJA  
Tasas de crecimiento anual (en porcentajes))

	Equipo durable	Construcción	IBIF
1981-1990	7,5	-6,6	-6,9
1991-2000	9,6	3,1	5,3
1991-1994	32,7	12,1	18,8
1995-1998	14,4	8,6	10,9
1999-2000	-8,0	-8,5	-8,3

Fuente: FIEL sobre la base de la Dirección de Cuentas Nacionales, Ministerio de Economía.

El aumento en la productividad jugó un rol preponderante en el aumento del producto en los 90. Entre 1991 y 1998 la productividad total de los factores de producción creció un 2,1%, lo cual explica aproximadamente la mitad del crecimiento del producto en ese lapso y representa una reversión importante de la tendencia que se observó en la década de 1980 cuando la productividad cayó el 1% anual.<sup>16</sup> Sin duda que las reformas estructurales, especialmente las privatizaciones y la desregulación económica sumada a nuevo entorno de estabilidad de precios explican gran parte de estos aumentos de la productividad.

Las exportaciones también tuvieron un papel importante en el crecimiento, aunque su mayor impacto se visualizó entre 1993 y 1996. Durante los 90, las exportaciones argentinas crecieron al 8,7% anual, lo que significó algo más que duplicar la tasa de crecimiento de los años 80 y superar el crecimiento del comercio mundial y de los países industrializados cuyas exportaciones crecieron al 6,5% anual. El éxito de la performance de las exportaciones argentinas hizo que la tasa de crecimiento se acercara a la de países con un grado de apertura mayor, como Chile, y que superara ampliamente la de Brasil (cuadro 6).

El aumento de las exportaciones fue diversificado tanto en cuanto a productos como a destinos. Como se puede observar en el cuadro 7, combustibles fue el sector que mostró el mayor aumento, generando una tasa de crecimiento del 21,8% entre 1993 y el 2000. Como resultado de este

CUADRO 6  
EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS  
Tasas de crecimiento anual (en porcentajes)

Economía	1980-1990	1990-1999
Argentina	3,8	8,7
Brasil	7,5	4,9
Chile	6,9	9,7
Colombia	7,5	5,2
República Checa	–	9,0
Grecia	7,2	3,3
Hungría	3,6	8,2
Irlanda	9,0	13,3
Corea	12,0	15,6
Malasia	10,9	11,0
México	7,0	14,3
Nueva Zelanda	4,0	5,4
Polonia	6,6	10,8
Portugal	8,7	5,6
Sudáfrica	1,9	5,3
España	5,7	10,9
Tailandia	14,1	9,4
<b>Mundo</b>	<b>5,2</b>	<b>6,9</b>
<b>Latinoamérica y el Caribe</b>	<b>5,4</b>	<b>8,7</b>

Fuente: Banco Mundial.

crecimiento los combustibles pasaron de representar el 8% de las exportaciones en 1990 al 18,7% en el 2000. Las manufacturas de origen industrial le siguieron en importancia creciendo al 12,1% entre 1993 y el 2000, mientras que los productos primarios y las manufacturas de origen agropecuario perdieron participación relativa.

A pesar de enfrentar una caída en los precios del 7,1% entre 1993 y 1999, el valor de las exportaciones argentinas creció un 10,1% debido a un importante aumento de los volúmenes exportados. Este aumento de los valores exportados se observa a todos los destinos, siendo más importantes los incrementos al Mercosur y el NAFTA, y menores a la Unión Europea donde la apreciación del Euro fue un factor negativo (cuadro 7).



**CUADRO 7**  
**EXPORTACIONES POR DESTINO**  
 Valor (en millones de dólares), volumen y precio medio

Destino de exportación	1993	1999	Crecimiento anual	Variación
	Valor (millones de US\$)		(99-93)	1999-1993
			Volumen %	Precio Medio %
Total	13.118	23.333	11,46	-7,07
Mercosur	3.684	7.064	7,21	26,30
NAFTA	1.561	3.149	21,33	-36,77
Unión Europea	3.646	4.639	7,51	-17,62
Resto del Mundo	4.227	8.480	14,96	-13,07

**EXPORTACIONES. PARTICIPACIÓN POR GRANDES RUBROS**

	1990	%	2000	%
Primarios	3.339,4	27,0	5.422,8	20,6
MOA	4.663,3	37,8	7.862,7	29,8
MOI	3.364,3	27,2	8.200,3	31,1
Combustibles	985,2	8,0	4.925,6	18,7
<b>Total</b>	<b>12.352,8</b>	<b>100</b>	<b>26.379,0</b>	<b>100</b>

Fuente: FIEL sobre la base del INDEC.

Una de las debilidades que aún tiene la economía argentina es un bajo nivel de ahorro interno. Si bien se observó un crecimiento en los niveles de ahorro durante el período 1992-1995, cuando aumentó de 14,6% del PBI a 16,0% del PBI; a partir de ese momento el ahorro interno cayó llegando a un piso del 13,1% del PBI en el año 2000. El aumento inicial probablemente estuvo influenciado por un fuerte crecimiento de los primeros años de la década, ya que empíricamente se observa que el crecimiento económico es uno de los mayores determinantes del ahorro. La contracara de este comportamiento es que en la segunda mitad de los 90, especialmente en 1999 y 2000, se produce una fuerte caída del ahorro como consecuencia de la recesión. Esta baja en el ahorro no es sorprendente, dado que los consumidores tratan de estabilizar el consumo frente a lo que perciben como una baja temporaria en el ingreso, tal como lo predice la teoría del ingreso permanente.

La falta de ahorro interno relativo a los niveles de inversión que mantuvo la economía argentina se reflejó en un mayor déficit en la cuenta co-

riente del balance de pagos (ahorro externo en el cuadro 8). En otras palabras, la inversión que no se pudo financiar a través de ahorro interno se financió con ahorro externo. La Argentina mantuvo un déficit en la cuenta corriente que hacia finales de la década se estabilizó en el 3,5% del PBI. Estos déficit en cuenta corriente han sido un tema de debate continuo tanto dentro de la Argentina como con las autoridades del Fondo Monetario Internacional, dado que históricamente se consideraba que las crisis de balance de pagos generalmente eran desatadas por fuertes y sostenidos desequilibrios en la cuenta corriente. Se daban como ejemplos que la crisis mexicana del Tequila que ocurrió cuando el déficit de cuenta corriente llegó al 6,8% del PBI en 1994, o la crisis chilena de los 80 se disparó cuando

CUADRO 8  
EVOLUCIÓN DEL AHORRO EN LA ARGENTINA  
(Como porcentaje del PBI corriente)

	Ahorro externo	Ahorro interno	Ahorro total
Década de 1980			
1985	1,16	18,00	19,16
1986	2,92	15,54	18,46
1987	4,22	15,49	19,72
1988	1,34	17,80	19,14
1989	1,85	14,75	16,60
Década de 1990			
1990	(3,73)	17,83	14,09
1991	0,20	14,87	15,07
1992	2,62	14,64	17,25
1993	3,39	15,66	19,06
1994	4,27	15,67	19,94
1995	1,93	16,01	17,94
1996	2,40	15,69	18,08
1997	4,08	15,29	19,37
1998	4,88	15,05	19,93
1999	4,35	13,53	17,87
2000	3,36	13,14	16,50

Fuente: FIEL sobre la base del Ministerio de Economía.

el déficit en cuenta corriente rondaba el 14,5% del PBI en 1981. Existe una regla no escrita pero generalmente aceptada de que el déficit en cuenta corriente por encima del 5% del PBI representan una luz amarilla que indica peligro inminente de una crisis de balanza de pagos. Por supuesto que esto no es infalible, ya que hay países que han tenido crisis de balance de pagos con déficits inferiores a estos niveles al mismo tiempo de que hay países que tuvieron déficit crónicos por encima de estas magnitudes y no sufrieron crisis alguna (por ejemplo, muchos de los llamados tigres asiáticos durante los años de alto crecimiento).<sup>17</sup>

Un déficit en la cuenta corriente indica simplemente que el gasto excede al ingreso doméstico y puede entenderse como una decisión intertemporal de gastar más en el presente y menos en el futuro. En el caso argentino, dado que gran parte del desequilibrio externo tenía como contrapartida un aumento en la inversión en respuesta a los incentivos generados por las nuevas políticas económicas, parece razonable que éstas fueran financiadas inicialmente con ahorro externo. Esto de por sí no debería ser una fuente de preocupación. Además, dado que gran parte de estas inversiones eran financiadas con inversiones directas, y no con deuda de corto plazo, también era una indicación de que no había riesgos inminentes. De cualquier modo, el déficit en la cuenta corriente sigue siendo un tema de debate y una fuente de preocupación cada vez que la economía se reactiva y el déficit aumenta. Lo que sí está claro es que el déficit en cuenta corriente aumenta cuando hay financiamiento y se achica cuando este decrece, indicando que en realidad existe un mecanismo de ajuste que hace que los déficits en sí mismos no sean una amenaza para la estabilidad.

En verdad, si algo hemos aprendido de las recientes crisis financieras internacionales en los países emergentes, es que la mayor vulnerabilidad deviene de la cuenta de capital. Las recientes crisis de balanza de pagos de los países asiáticos, Rusia, Brasil y Turquía tuvieron su origen claramente en la cuenta de capital y fueron desatadas por las dificultades en refinanciar deuda de corto plazo, ya sea en moneda local o extranjera. De hecho, Rusia tenía un superávit en cuenta corriente antes de la crisis de agosto de 1998, y Turquía tenía un déficit de cuenta corriente del 3,6% en el 2000. En los países asiáticos la vulnerabilidad tuvo su origen en una deuda externa de corto plazo, en muchos casos del sector privado, que se hizo difícil de refinanciar una vez que se perdió la confianza externa de los bancos e inversores internacionales. En los casos de Rusia y Brasil, al igual que lo que había ocurrido en México en 1994, las dificultades tuvieron su origen en un stock de deuda pública de corto plazo en moneda local que se hacía más y más difícil de refinanciar debido a que los inversores requerían tasas cada vez mayores. Con tipo de cambio fijo o predeterminado, la deuda medida en dólares crecía a tasas exponenciales con lo cual se generó una inconsistencia entre la política cambiaria y el crecimiento de la deuda interna. Eventualmente esta inconsistencia se resolvió a través de una devaluación y cambio del régimen cambiario o de un *default* en la deuda local como fue el caso de Rusia en 1998.

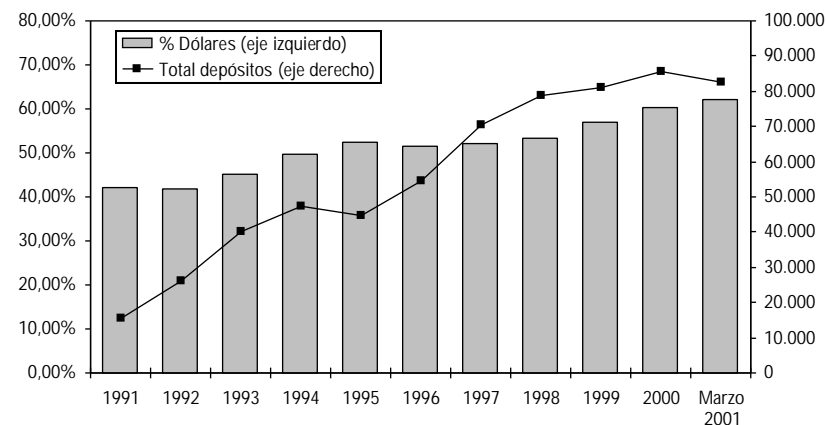
### 1.3.2. El crecimiento del mercado financiero y de capitales en la década de 1990

El sector financiero creció fuertemente en los años 90, como resultado de la remonetización de la economía. La hiperinflación había llevado a una reducción significativa del uso de la moneda doméstica (en ese momento el austral) y el porcentaje de M3 a PBI cayó a niveles extremadamente bajos (alrededor del 5,5% del PBI). Con la estabilidad de precios y cambiaria que comienza en 1991, se inicia un aumento significativo de la demanda de moneda, ahora el peso, que se refleja en un importante crecimiento del circulante y de los depósitos en el sistema financiero (gráfico 2).

Este aumento en los agregados monetarios tuvo su contrapartida en un incremento de las reservas internacionales, dado que la ley de convertibilidad requería que la emisión de la base monetaria fuera respaldada por reservas internacionales. Así, entre 1991 y 1994 la base monetaria subió 8.444 millones de pesos mientras que las reservas internacionales experimentaron un aumento de 8.596 millones de dólares.

Otro hecho relevante es que la convertibilidad abrió la puerta para el bimonetarismo, permitiéndole a los depositantes elegir la moneda en la cual mantenían sus depósitos. Esto ayudó al desarrollo del sistema financiero local ya que debido a la historia inflacionaria argentina y particularmente a la hiperinflación, los argentinos demostraron una marcada preferencia por mantener sus ahorros en dólares. En el pasado cada vez que los argentinos decidían mantener sus depósitos en dólares se veían obligados

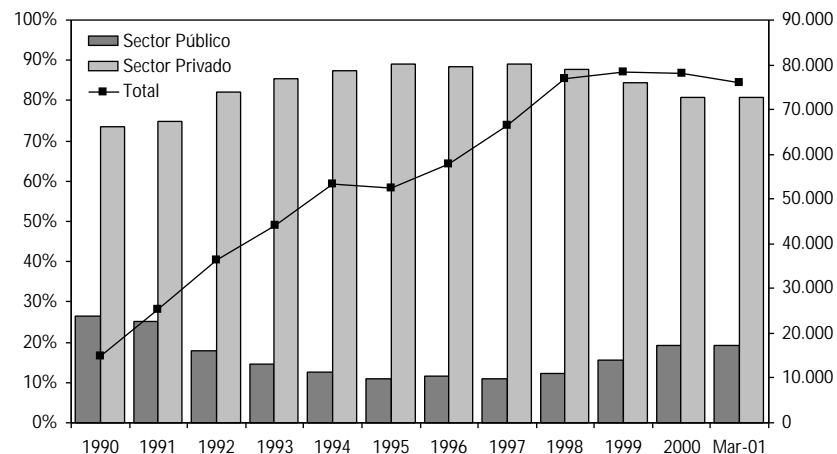
GRÁFICO 2  
ARGENTINA: DEPÓSITOS POR MONEDA  
1991-2000  
(En porcentajes y en millones de pesos)



Fuente: Banco Central de la República Argentina.

GRÁFICO 3  
CRÉDITOS POR SECTOR  
1991-2000

(En porcentajes y en millones de pesos)



Fuente: Banco Central de la República Argentina.

a sacar los fondos del país dando lugar a una fuga de capitales. A partir de los cambios introducidos en la ley de convertibilidad y en la ley de entidades financieras que autorizó a los bancos a captar depósitos en dólares, los depositantes pudieron cambiar la moneda de denominación de depósitos sin que esto tuviera un impacto sobre el total de depósitos en el sistema financiero argentino. Esta medida sin duda ayudó a aumentar la fortaleza del sistema financiero.

El nivel de dolarización de los depósitos fue en aumento a lo largo de los 90. El primer aumento importante en el nivel de dolarización de los depósitos se da a partir de la crisis financiera asociada con el efecto tequila. De allí en adelante se observa como el porcentaje de depósitos en dólares aumenta de 48% en 1994 a 52% en 1997 y a 59% en el 2000. Este proceso de dolarización es particularmente importante para los depósitos a plazo fijo, donde la preferencia por la moneda extranjera fue mayor, mientras que la dolarización no fue tan clara en el caso de los depósitos transaccionales, que incluyen cuentas corrientes y cajas de ahorros, donde el peso sigue teniendo un papel preponderante.

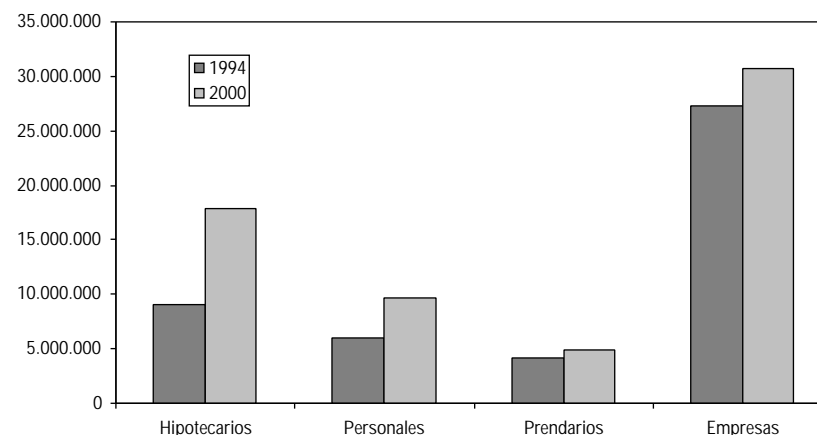
El crecimiento de los depósitos fue acompañado por un aumento significativo en el crédito al sector privado, que creció de 22.770 millones de pesos en 1991 a 68.620 millones en el 2000 (gráfico 3). Dentro de los créditos los que más aumentaron fueron los hipotecarios y personales, y en menor medida los préstamos a empresas. Los préstamos al sector público aumentaron en 10.674 millones de pesos entre 1991 y el 2000. En térmi-

nos generales, el crédito al sector privado fue el factor más dinámico entre 1991 y 1997, mientras que a partir de 1998 se observa un estancamiento del crédito al sector privado y un aumento del crédito al sector público, con lo que el gobierno comenzó a absorber un porcentaje mayor del crédito, que generalmente se conoce como efecto *crowding out*.

El mercado de capitales comenzó a tener más dinamismo a partir de 1995, con la aparición de los inversores institucionales, los cuales tienen una presencia cada vez mayor. Los fondos de jubilaciones y pensiones, las AFJP, que comenzaron a operar en 1994 para reemplazar el sistema de jubilaciones de reparto por uno de capitalización han sido sin lugar a duda los mayores jugadores en esta área. Las AFJP, que invierten principalmente en títulos públicos, acciones, obligaciones negociables y otros activos emitidos por el sector privado administran unos 22.000 millones de dólares de activos, equivalentes al 7% del PBI (gráfico 5).

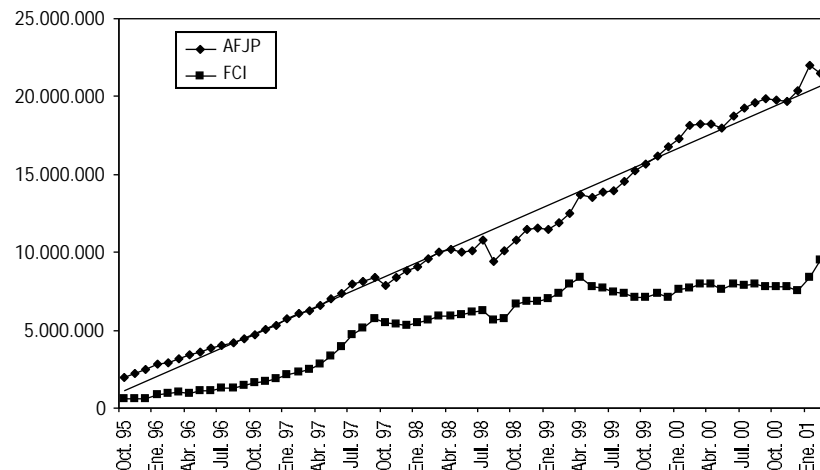
Las compañías de seguros de vida y retiro, aunque mucho menores en tamaño son los segundos en importancia. Manejan activos por unos 7.000 millones de pesos, con el grueso de su crecimiento en años recientes y al igual que las AFJP buscan inversiones de largo plazo. Finalmente están los fondos comunes de inversión, que también crecieron en importancia en la segunda mitad de la década de 1990. A pesar de que ofrecen un menú amplio de fondos de inversión, el grueso de los activos que manejan están invertidos en *money markets* (aproximadamente el 80% del total) con lo cual no tienen una participación relevante en ayudar al crecimiento del mercado de capitales de largo plazo.

GRÁFICO 4  
CRÉDITOS AL SECTOR PRIVADO  
1994-2000  
(En miles de pesos)



Fuente: Banco Central de la República Argentina.

GRÁFICO 5  
DESARROLLO DEL MERCADO DE CAPITALES  
Fondos administrados por inversores institucionales  
AFJP y Fondos Comunes de Inversión (octubre de 1995-marzo de 2001).



Fuente: SAFJP Y CAFCI.

El todavía reducido tamaño del mercado de capitales local ha representado una restricción para la absorción de deuda tanto pública como privada. Si bien hay una mejora importante respecto de mediados de los 90, cuando los inversores institucionales eran a los efectos prácticos inexistentes, los montos administrados por los inversores institucionales no satisfacen las necesidades de los sectores público y privado, y es pequeño comparado con otros países de la región. De cualquier modo, si los fondos administrados siguen aumentando de acuerdo con las proyecciones, es de esperar que en unos diez años los inversores institucionales jueguen un papel importante en la financiación de proyectos de inversión y del Estado que le permita a la Argentina ser menos dependiente del ahorro externo.

### 1.3.3. El lado oscuro del boom de la década de 1990

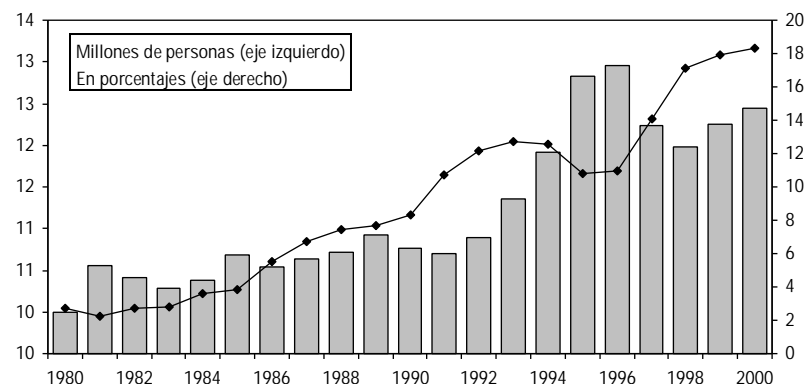
La mejora que se observó durante gran parte de los años 90 tuvo como contrapartida algunas debilidades en la performance macroeconómica que generaron dudas acerca de la viabilidad de algunas partes de la estrategia, y críticas al "modelo" implementado. La prolongada recesión que el país experimenta desde 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 lo más probable y 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 (gráfico 6).

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 sub-

GRÁFICO 6  
NIVEL DE EMPLEO Y TASA DE DESEMPLEO  
1981-2000  
(En millones de personas y en porcentajes)



Fuente: SAFJP Y CAFCI.

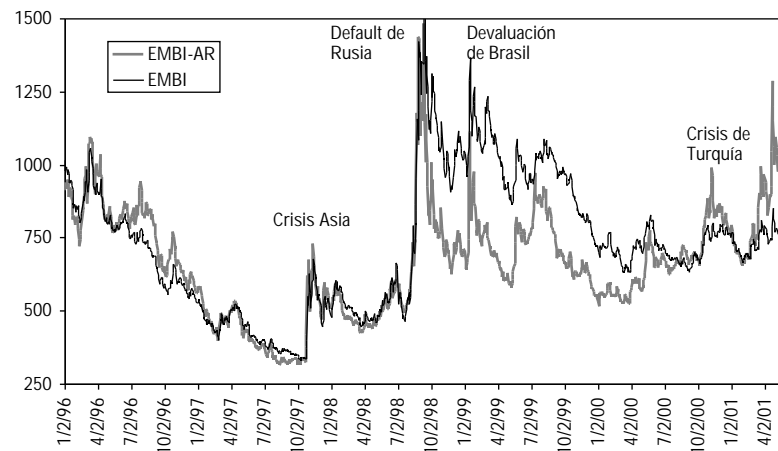


sisten rigideces importantes. Esta mayor flexibilidad del mercado laboral sin duda que ayudaría a consolidar el régimen de convertibilidad cambiaria.

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. Dentro de estos episodios los que más sobresalen fue la preocupación por la posible refinanciación de la deuda durante la campaña electoral del 99, la renuncia del vicepresidente, Chacho Álvarez en octubre del 2000, y los cambios en el ministerio de economía en marzo de este año que llevó a tener tres ministros en sólo un mes. Como puede verse en el gráfico 7 estos episodios repercutieron fuertemente en el nivel del riesgo país.

La importancia de los flujos de capitales sobre el ciclo económico en la Argentina se puede ver claramente en el gráfico 8. Como se desprende de dicho gráfico en los períodos 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

GRÁFICO 7  
MERCADOS EMERGENTES: RIESGO PAÍS  
1994-2001, en puntos básicos

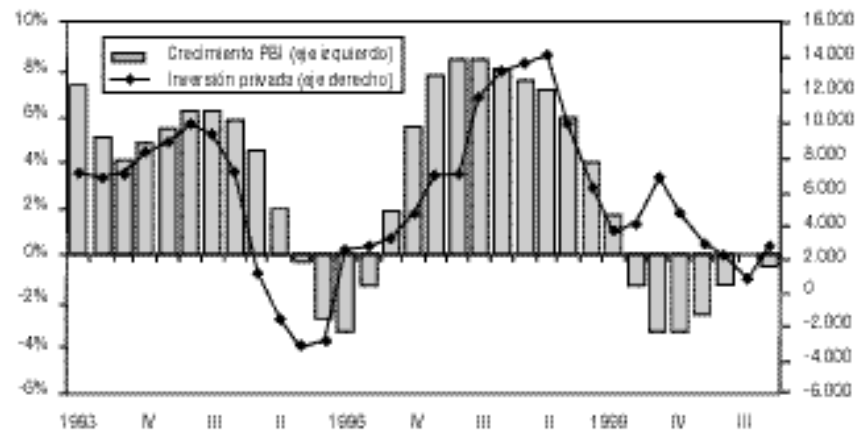


Fuente: Bloomberg.

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 períodos 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.

GRÁFICO 8  
INVERSIÓN PROVADA Y CRECIMIENTO DEL PBI  
Promedio móvil 4T  
(En porcentajes y en millones de pesos)



Fuente: elaboración propia sobre la base del INDEC.

Además, hacia el fin de la década se empiezan a vislumbrar algunos indicadores que muestran 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 comienzan a revertirse, principalmente como resultado de un aumento 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 (gráfico 3).

#### 1.3.4. La recesión del fin de la década

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

CUADRO 9  
TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO  
LATINOAMÉRICA  
(En porcentajes)

	1997	1998	1999	2000
Argentina	8,1	3,9	-3,4	-0,5
Brasil	3,3	0,2	0,8	3,4
Chile	7,4	3,9	-1,1	5,4
Colombia	3,4	0,5	-4,3	2,8
México	6,7	4,8	3,7	6,9
Perú	6,7	1,3	-0,3	3,7
Venezuela	6,4	-0,1	-7,2	3,2

Recesión

Recuperación

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI).

en los años 1998 y 1999, mientras que Chile experimentó en 1999 la primera caída del producto en casi dos décadas (cuadro 9). También es cierto que la devaluación de Brasil tuvo un impacto adicional en nuestra economía en 1999. Pero los números muestran con claridad que la mayor parte de las economías de nuestra 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.

La crisis del tequila fue profunda pero relativamente corta y su mayor impacto se sintió en el sistema financiero donde los depósitos cayeron entre diciembre de 1994 y marzo de 1995 alrededor del 17%. La caída de depósitos llevó a una severa contracción del crédito que impactó negativamente sobre la actividad económica. A este impacto se le sumó una pérdida de confianza en el sistema financiero y dudas acerca del mantenimiento de la convertibilidad debido a la continua pérdida de reservas que sufría el Banco Central, y un debilitamiento del respaldo de la base monetaria, donde había aumentado el respaldo con títulos públicos al límite establecido por la ley de convertibilidad. En sólo tres meses las reservas internacionales cayeron en 5.683 millones de dólares, y a fines de marzo de 1995 el respaldo de la base monetaria con pasivos líquidos se había reducido alrededor del 80%, desde niveles que se encontraban por encima del 90% en diciembre de 1994.

La respuesta a la crisis del tequila fue un conjunto de medidas que permitieron recomponer la confianza acerca de la liquidez del sistema financiero y de la capacidad del Banco Central de mantener el régimen de convertibilidad. Esto se logró a través de la implementación de un paquete financiero que totalizaba 12.000 millones de dólares e incluía un ajuste fiscal de 4.000 millones de pesos, fondos de los organismos multilaterales, por 6.000 millones y dos bonos "patrióticos" que totalizaron 2.000 millones de dólares y que fueron subscriptos por el sector privado. A esto se le sumaron medidas para regenerar la confianza en el sistema financiero tales como un sistema de seguro de depósitos y la creación de dos fondos fiduciarios para ayudar a la consolidación bancaria y privatización de bancos provinciales.

El paquete de medidas fue efectivo en restablecer la confianza en los bancos y en la convertibilidad. El anuncio y posterior implementación de las medidas fue suficiente para detener la corrida bancaria-cambiaría, a partir de mayo comenzó una rápida recuperación de los depósitos y las re-

servas y para fines de 1995 ya habían recuperado los niveles pre-crisis. Con la recuperación de los depósitos comenzó a recomponerse la actividad económica y para finales de año la recesión había quedado atrás. Así, la recesión duró sólo cuatro trimestres y en 1996 y 1997 la economía volvía a la tendencia de crecimiento que tuvo durante los primeros años de la década. Los factores externos también ayudaron a la pronta recuperación de la economía ya que durante esos años los mercados de capitales volcaron flujos importantes hacia los países emergentes y además Argentina se benefició de buenos precios para las exportaciones de productos primarios, al mismo tiempo que también ayudó que la economía brasileña estaba creciendo a tasas razonables y con su moneda algo sobrevaluada.

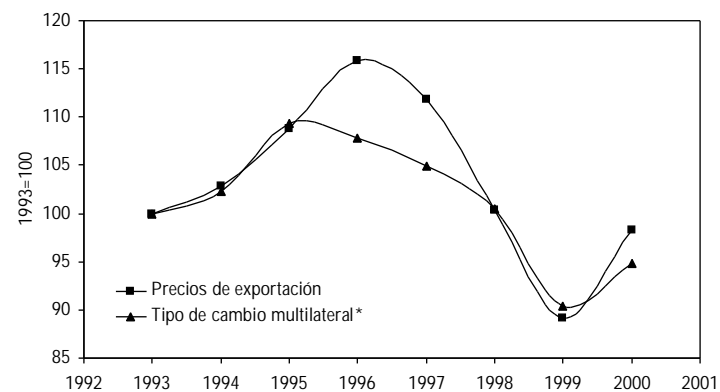
La recesión actual comienza a manifestarse luego de la crisis rusa, en gran medida por cambios de largo plazo en los mercados financieros y de bienes. El *default* de Rusia tuvo un efecto de largo plazo sobre el funcionamiento del mercado de capitales para los países emergentes, ya que debido a las pérdidas en las que incurrieron muchos bancos de inversión y a la desaparición de gran parte de los “*hedge funds*” (siendo Long Term Capital Management el caso más conocido) y de fondos dedicados a invertir en países emergentes. Como consecuencia de estos cambios el mercado de bonos para países emergentes perdió liquidez, y todavía hoy los volúmenes de fondos hacia estos países no han recuperado los niveles que tenían en 1996 y 1997.

La devaluación de Brasil de enero de 1999 fue un segundo factor importante para nuestro país. Cada vez que un país emergente abandona un régimen de tipo de cambio fijo y adopta otro tipo de cambio de flotante irremediablemente nuestro país ha sufrido efectos negativos (el caso más reciente que impactó fue la devaluación de Turquía). Pero ese efecto sin duda se magnifica cuando el país que devalúa es el principal socio comercial de la Argentina. Si bien la devaluación de Brasil no parece haber tenido un efecto importante sobre el comercio entre ambos países y sobre las exportaciones argentinas a Brasil, habría indicios de que las disputas comerciales que surgieron entre ambos países como resultado de la devaluación brasileña y de las dudas que han generado acerca del futuro del Mercosur han reducido las inversiones en la Argentina. Si a esto le sumamos la incertidumbre que generan las recientes discusiones acerca de si la Argentina debería privilegiar al ALCA (la Asociación de Libre Comercio de las Américas) sobre el Mercosur también impacta negativamente sobre las inversiones en el corto plazo.

Finalmente, nuestro país también ha sufrido una baja en los precios de gran parte de las exportaciones de los productos primarios (con la excepción del petróleo) al mismo tiempo que se ha visto perjudicado por la apreciación del dólar contra el euro y el yen (gráfico 9). A pesar de estos factores adversos las exportaciones han crecido, pero no han podido tener el dinamismo que hubieran tenido en un entorno externo más propicio.

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 indi-

GRÁFICO 9  
EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS DE EXPORTACIÓN  
Y TIPO DE CAMBIO REAL MULTILATERAL  
Índices base 1993:100



\* Tipo de cambio real multilateral de la Argentina, calculado a partir de ponderaciones en el comercio exterior argentino.

Fuente: FIEL sobre la base de precios de exportación del INDEC, TC multi.

ca 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. En la próxima sección analizamos las oportunidades y desafíos que enfrentan los responsables de diseñar las políticas económicas para asegurar la vuelta del crecimiento.

#### 1.4. DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES PARA EL FUTURO

El contexto en el cual se abre el debate de políticas económicas para la próxima década dista de ser el ideal. A pesar de todos los logros que la Argentina obtuvo en la década del 90, la profunda recesión que vive el país desde mediados de 1998 ha causado un deterioro de gran envergadura en la mayor parte de los agregados económicos y en la situación social del país. Durante estos tres años el PBI tuvo una caída acumulada de 3,9%, la tasa de desempleo aumentó de 12,4% en octubre de 1998 a 14,7% en octubre de 2000, mientras que se reavivaron las dudas acerca de la solven-

cia fiscal de la Argentina. Sin crecimiento y déficit fiscales consolidados que excedieron el 3% del PBI en los últimos años, la deuda del sector público consolidado creció fuertemente como porcentaje del producto llegando al 50% del PBI en el 2000. A medida que pasó el tiempo se hizo cada vez más difícil la refinanciación de la deuda pública, lo que requirió primero de la implementación de un blindaje financiero a fines del 2000 del orden de los 40.000 millones de dólares y más recientemente de un megacanje de deuda por un monto de casi 30.000 millones de dólares para asegurar el repago de la deuda que vence en los próximos años. La calificación crediticia del país fue reducida en repetidas veces por las tres principales calificadoras de riesgo y hoy se asemeja a la de los países que enfrentaron o tienen una alta probabilidad de entrar en cesación de pagos.

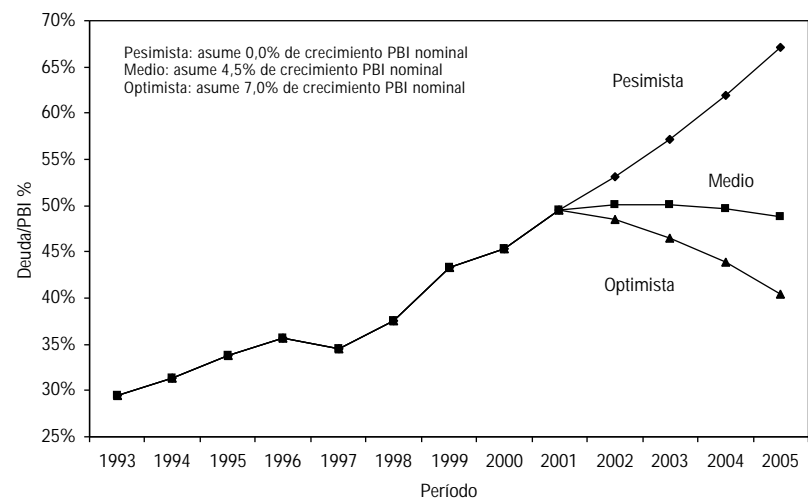
Parece paradójico que un país que llevó adelante un programa de estabilización y de reformas estructurales de la envergadura del que hizo la Argentina, que logró una excelente performance durante gran parte de la década y que durante años fue mostrado al mundo en foros internacionales como un modelo en cuanto a la calidad de las políticas económicas (comparado incluso con países exitosos como Chile) enfrente hoy una situación tan delicada como la que enfrenta. Apenas cuatro años atrás, gran parte de los analistas esperaban que para el nuevo milenio la Argentina iba ser un país con grado de inversión y no viviendo una situación financiera compleja y luchando para evitar entrar en *default*. Tal vez sea útil tomar distancia de la coyuntura y analizar la situación económica argentina en perspectiva, tratando de detectar las fortalezas y debilidades de esta economía y comparándola con otras que sean relevantes para la Argentina.

#### **1.4.1. Déficit fiscal, deuda pública y financiamiento**

La mayor preocupación que existe hoy en la Argentina es evaluar la capacidad de pago del sector público, lo que comúnmente se denomina la solvencia fiscal. Como se muestra en el gráfico 10, la deuda pública del Gobierno Nacional creció en forma importante durante los años 90, llegando al 44,9% del PBI en el 2000. Si bien parte de ese crecimiento se debió al reconocimiento de deudas que tuvieron su origen con anterioridad a 1991 y que sólo se instrumentaron en los 90, la emisión y el reconocimiento explícito de esas deudas es lo que se refleja en las cuentas públicas y lo que la mayor parte de los analistas evalúan.<sup>18</sup> El resto del incremento tuvo dos motivos esenciales, primero la existencia de déficit fiscales tanto a nivel nacional como provincial que no se llegaron a eliminar durante los años de alto crecimiento, y segundo una baja en el PBI en los últimos años que hizo que esos déficit resultaran preocupantes en nuestra economía.

En comparaciones internacionales (cuadro 10), la deuda argentina es abultada, dado que ronda el 45% del producto para el Gobierno Nacional y el 50% del PBI si se incluyen las provincias, pero no se encuentra en un nivel que necesariamente sea inmanejable.<sup>19</sup> De hecho muchos países han tenido niveles de deuda similares y los pudieron sobrellevar gracias a que

GRÁFICO 10  
DEUDA PÚBLICA NACIONAL/PBI  
Evolución (1993-2000) y proyección (2001-2005)



Fuente: Estudio M. A. Broda.

lograron tasas de crecimiento altas y sostenidas y aprovecharon el boom económico para bajar el déficit fiscal (por ejemplo Irlanda, Chile). Lo cierto es que ha habido un fuerte deterioro en estos años debido a la baja del PBI, y que si la Argentina por arte de magia tuviera tres años de alto crecimiento como los que tuvo a principios de la década de 1990 y aprovechara ese boom para bajar el déficit fiscal podría rápidamente recuperar la solvencia fiscal. Pero dado que ese escenario no parece el más probable, la pregunta es si en un escenario de crecimiento moderado la Argentina puede mejorar su situación fiscal.

Si se proyecta la evolución del cociente de deuda a producto sobre la base de un déficit fiscal que evolucione de acuerdo a las pautas establecidas en la ley de responsabilidad fiscal y un crecimiento moderado del PBI nominal del orden del 3,5% anual, se observa en el gráfico 10 que se puede revertir el deterioro en el indicador deuda-producto. Para que estos resultados se materialicen la economía argentina necesita restablecer el crecimiento, dado que reducir el déficit fiscal actual sin que la economía crezca va a ser una tarea extremadamente difícil. De retomar la senda del crecimiento la situación fiscal continuará deteriorándose como ocurrió en los últimos años y la solvencia de la Argentina se verá seriamente comprometida.

Un reciente estudio efectuado por un banco de inversión muestra que para que la Argentina asegure su solvencia necesita un aumento del superávit primario del orden del 2% del PBI en los próximos años.<sup>20</sup> Si bien este número puede parecer ambicioso, está en línea con los ajustes que requie-



CUADRO 10  
INDICADORES ECONÓMICOS. RESUMEN

En % Año 2000	Deuda/ PBI	Deuda dom Corto plazo/ Res. int. <sup>1</sup>	Deuda ext. Corto plazo/ Res. int. <sup>2</sup>	M2/PBI	Déficit/ PBI	Ahorro/ PBI <sup>3</sup>	X + M/ PBI <sup>3</sup>
Argentina <sup>4</sup>	51,2	17,2	67,7	3,1	-2,4	15	18,6
Brasil	39,8	270	85,1	6,3	-4,6	17	13,8
Bulgaria	78,3	N/A	19,4	1,4	-0,5	N/A	N/A
Chile	45,8	N/A	27,2	2,2	-0,7	21	45,4
Colombia	44,2	27,1	90,7	2,6	-3,6	12	24,5
Corea del Sur	32,2	N/A	48	3,6	1,1	32	71,1
Filipinas	80,2	106,3	49,3	1,9	-4,1	N/A	N/A
Hungría	56	43,3	48,4	1,8	-3,5	N/A	84,3
Indonesia	106	N/A	30,5	2,6	-3,4	N/A	N/A
Malasia	47,2	4,2	17,2	3,5	-5,8	41	175,9
México	31,3	118,7	64,7	6,7	-1,1	N/A	59,6
Polonia	40,4	N/A	31,9	2,5	-2	N/A	47,0
R. Checa	41,7	38,1	62,1	2,8	-2,3	26	98,3
Rusia	62,1	N/A	N/A	1,3	2,5	N/A	N/A
Sudáfrica <sup>4</sup>	26	N/A	168,5	8,9	-1,9	15	42,0
Tailandia	67,9	4,2	45,6	3,5	-5,2	31	84,4
Turquía	58,5	27,8	140,5	1,5	-9,9	N/A	N/A
Venezuela	34,6	28,4	43,3	1,4	-1,8	18	36,1

1. Promedio 1997-1999.

2. Corresponde a M3/PBI.

3. Deuda doméstica corto plazo / Reservas internacionales.

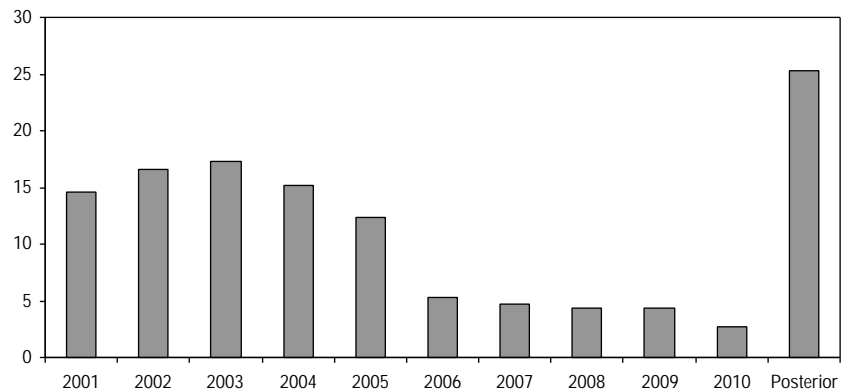
4. Deuda externa corto plazo / Reservas internacionales.

Fuente: Banco Mundial.

ren hacer otros países, y puede ser logrado sin mayores dificultades en una economía en crecimiento.

Una de las fortalezas de la Argentina es que la mayor parte de su deuda está colocada a largo plazo (gráfico 11), con un plazo promedio de unos siete años. En la práctica, esto implicó que en los próximos años, las amortizaciones de la deuda de largo no exceden el 10% de la deuda total. Si a esto le agregamos que Argentina tiene una deuda de corto plazo (fun-

GRÁFICO 11  
 FORTALEZAS DE LA ECONOMÍA: VENCIMIENTOS  
 DE DEUDA BIEN DISTRIBUIDOS  
 Antes del canje de deuda  
 (En millones de pesos)



Fuente: Ministerio de Economía, Secretaría de Finanzas.

damentalmente letras del Tesoro) que no supera el 4% del total, lo que implica que la Argentina es uno de los países que tiene menor vulnerabilidad en cuanto al riesgo de refinanciar la deuda (cuadro 10). La mayor parte de los países tienen un porcentaje elevado de su deuda en instrumentos de corto plazo, y la deuda de largo plazo tiene un plazo promedio mucho menor. Pero minimizar el riesgo de refinanciación a través de mejorar el perfil de vencimientos no significa eliminarlo, y la Argentina encuentra hoy problemas para refinanciar un porcentaje relativamente pequeño de su deuda debido a que enfrenta dudas acerca de su solvencia fiscal.

Esto se refleja en las sucesivas bajas en la calificación crediticia que experimentó recientemente, alejándose cada vez más del tan deseado grado de inversión y acercándose a la de los países que son percibidos como de alto riesgo (cuadro 11). La Argentina hoy tiene una calificación de B con Standard and Poors (S&P) y B2 con Moody's, bajando tres grados con la primera y dos con la segunda. Estas sucesivas bajas en la calificación colocan a la Argentina por debajo de Brasil con ambas agencias de rating. Para Moody's la Argentina está con un rating inferior al de Turquía (un país con una fuerte crisis financiera) e igual al de Rusia (que apenas hace dos años entró en *default*), mientras que para S&P la Argentina se mantiene un escalón por encima de Rusia y de Turquía.

Estas perspectivas preocupantes que se manifiestan en el cierre de los mercados voluntarios de capitales, la suba del riesgo país y la falta de crecimiento requieren de una política económica que sea consistente y sirva para apuntalar la solvencia fiscal y para restablecer el crecimiento. Una de

CUADRO 11  
 CALIFICACIÓN DEUDA MONEDA EXTRANJERA DE LARGO PLAZO  
 (A junio de 2001)

	Standard & Poor's	Moody's
BBB/BBB-	Corea / Uruguay / Tailandia	Corea / Uruguay/ Tailandia
BB+	Filipinas / México	Filipinas
BB	Colombia	Colombia
BB-	Brasil/Perú	Perú
B+	Bulgaria	Brasil
B	Argentina/Venezuela	Argentin/Venezuela/Rusia
B-	Indonesia/Rusia/Turquía	Indonesia

las prioridades es despejar cualquier duda posible acerca de la capacidad de la Argentina de cumplir sus compromisos. Esto requiere mostrar claramente que tiene un sector público solvente y que también está en condiciones de contar con suficiente liquidez como para poder afrontar mercados financieros adversos como los que viene enfrentando en estos últimos años. Para ello, el primer objetivo es recomponer la situación fiscal para así revertir los aumentos en la deuda pública como porcentaje del PBI que se vienen observando (ver gráfico 10). Ciertamente que resolver un desequilibrio es mucho más complejo en una economía en recesión, dado que todo el ajuste tiene que darse a través de aumento de impuestos o de una baja en el gasto público, políticas que por lo general tienen de por sí efectos recesivos. Los ajustes en las cuentas fiscales son muchos más fáciles en economías que crecen, donde controlando el gasto primario y aprovechando la suba de la recaudación asociada con el mayor nivel de actividad es factible mejorar las cuentas públicas sin grandes ajustes. De hecho, este tipo de ajuste es el que se dio en Estados Unidos en los años 90, donde se aprovechó el boom económico para generar un superávit fiscal.

Si bien esta solución puede llegar a ser posible en la Argentina, parecería prudente buscar alternativas para el caso de que la economía no recupere el crecimiento con la fuerza necesaria para ayudar en forma significativa a la mejora del déficit fiscal. Queda claro que en ese caso va a ser necesario adecuar el nivel del gasto público para que sea consistente con los recursos con que cuenta el sector público tanto nacional como provincial. Si bien es cierto que es difícil llevar adelante una baja del gasto en un entorno recesivo como el actual, no es menos cierto que es indispensable adecuar el nivel de gasto al financiamiento disponible y que en la Argentina ya no existe tolerancia para otro aumento de impuestos. Las alternativas para racionalizar el gasto público y aumentar la eficiencia del Estado son analizadas en detalle en varios capítulos de este proyecto. Mirando ha-

cia el futuro, el gasto público en la Argentina necesita ser más flexible para así adecuarse a las posibilidades de financiarlo a lo largo del ciclo económico. Lo ideal sería diseñar mecanismos que sean cuasi-automáticos que permitan adecuar el gasto corriente, y no sólo el gasto en inversión cuando se enfrentan problemas fiscales.

En cuanto a la recaudación, los mayores beneficios deberían obtenerse de una mejora en la administración tributaria tanto a nivel nacional como provincial, ya que los sucesivos aumentos de impuestos que se han llevado a cabo desde mediados de 1990 en adelante a través de los sucesivos paquetes impositivos no han logrado mejorar la eficiencia de la recaudación (medido como recaudación a PBI). A estos efectos es indispensable mejorar el sistema de coparticipación para que logre alinear los objetivos de la nación con los de las provincias y que deje en claro que cualquier beneficio que obtengan los gobiernos locales a través de la posibilidad de realizar mayores gastos en alguna provincia o municipio tenga como contrapartida una mayor presión tributaria que recaiga sobre los contribuyentes de esa localidad.

Es difícil para un país ajustar el gasto público cada vez que hay una baja de ingresos. Una forma de evitar esa solución extrema es contar con cierta holgura en la situación fiscal, a través de un fondo de estabilización fiscal como el que se estableció en la ley de responsabilidad fiscal. Ese esfuerzo debería ser complementado con iniciativas para desarrollar un mercado de capitales que permita financiar desequilibrios transitorios en las cuentas fiscales con lo cual se podrían refinanciar los vencimientos de la deuda pública en el mercado local sin tener que depender exclusivamente de los mercados internacionales que han mostrado ser más volátiles.

En la Argentina el mercado de capitales continúa siendo pequeño. A pesar del crecimiento que se observó tanto en el sistema bancario como en los fondos administrados por inversores institucionales, la Argentina todavía tiene un bajo nivel de bancarización. El cociente de M2/GDP ronda el 25% (cuadro 10), lo que coloca a la Argentina por debajo de países como Chile, México, Corea del Sur como así también de los países industrializados. En seguros también existe un alto potencial para crecer, dado que el total de primas es menor al 2% del PBI lo que la coloca muy por debajo de los mercados más maduros. Asimismo es muy bajo el nivel de capitalización bursátil, y dada la tendencia regional a una reducción del número y el tamaño de las compañías que cotizan en la Bolsa, no se percibe que esta tendencia se pueda revertir en el corto plazo. Una parte importante de la agenda económica para el futuro es profundizar las reformas que ayuden al crecimiento del mercado de capitales a través de mejorar la seguridad jurídica para los inversores y proveer incentivos para que las compañías tengan oferta pública. La reciente ley de transparencia del mercado de capitales es un paso importante en esa dirección.

#### **1.4.2. Mejorar las condiciones para el crecimiento**

La baja del riesgo país es la prioridad número uno para restablecer el crecimiento y la forma más segura de lograrlo es a través de mostrar solven-

CUADRO 12  
VOLATILIDAD EN AMÉRICA LATINA EN EL TIEMPO  
(En porcentajes)

País	PBI			
	1960	1970	1980	1990
<b>Argentina</b>	5,4	4,3	5,6	5,5
Brasil	3,5	3,2	4,6	3,0
Chile	2,5	6,7	6,4	3,5
Colombia	1,4	1,7	1,5	3,3
México	2,4	2,1	4,4	3,6
Paraguay	2,3	2,3	5,3	1,5
Perú	2,5	2,6	8,4	5,2
Uruguay	2,7	2,6	6,6	2,8
Venezuela	3,3	2,8	4,8	5,0
<b>Media</b>	<b>3,3</b>	<b>3,9</b>	<b>4,7</b>	<b>3,3</b>
<b>Mediana</b>	<b>2,7</b>	<b>4,6</b>	<b>4,6</b>	<b>3,0</b>

Fuente: Banco Mundial.

cia fiscal de largo plazo y capacidad de financiamiento en todo momento. Una mirada rápida a los determinantes del ciclo económico en la Argentina muestran que existe una asociación muy estrecha entre el comportamiento del producto y los movimientos de los flujos de capitales privados.

Estas fluctuaciones en el nivel del producto no representan un fenómeno nuevo, de hecho y de acuerdo con datos de un reciente informe del BID, a lo largo de las últimas cuatro décadas se observa en la Argentina una volatilidad bastante más alta que en el resto de la región (cuadro 12).<sup>21</sup> Además, mientras que en América latina se observa una caída en la volatilidad del producto del 3,3% en los años 90 respecto del 4,7% de la década del 80, en la Argentina la volatilidad del producto se mantuvo casi sin variante en niveles del 5,5%. Esto coloca a la Argentina entre los países que han sufrido más volatilidad dentro de los países más grandes junto con Perú y Venezuela.

Las fluctuaciones de nuestra economía han estado signadas tanto por factores externos como internos. Dentro de los primeros se destacan la evolución de los precios de nuestras exportaciones, de las fluctuaciones económicas en Brasil, de la tasa de interés de Estados Unidos, y de los flujos de capitales a países emergentes. Dentro de los internos, han tenido importancia las marchas y contramarchas en la política económica, tanto en lo que hace a inflación y estabilización como con respecto a las políticas

productivas y de comercio exterior, la incertidumbre política y la falta de políticas domésticas que permitan contrarrestar los shocks externos.

A pesar de que no es fácil diseñar políticas que en forma específica contrarresten la volatilidad del producto, hay ciertas medidas que en el largo plazo deberían ayudar a morigerar los ciclos económicos. Por ejemplo, un país con solvencia fiscal y un mercado de capitales desarrollado tiene la opción de utilizar una política fiscal contracíclica y financiarla internamente. Esta opción hoy no está disponible para la Argentina debido a las dudas que existen acerca de la solvencia fiscal y al reducido tamaño del mercado de capitales local. De igual modo, un país que cuenta con altos niveles de ahorro también tiene más capacidad de amortiguar los impactos de los shocks externos. En la Argentina, los niveles de ahorro están muy por debajo de lo que es necesario para asegurar la fortaleza de nuestra economía, ya que estamos lejos de los niveles de países como Chile y gran parte de los países asiáticos (cuadro 10).

La capacidad de respuesta de la economía a shocks externos también depende de la naturaleza del shock, ya que puede ser real o financiero, y del régimen cambiario que rija en un determinado momento. La literatura económica a partir del modelo Mundell-Fleming muestra que un sistema de tipo de cambio fijo es preferible para estabilizar el producto cuando los shocks son financieros, mientras que un sistema de cambio flexible es superior cuando la economía enfrenta shocks reales. Así, por ejemplo, cambios en la demanda de dinero o en movimientos de capitales de corto plazo tienen menos impacto sobre el producto cuando la economía tiene tipo de cambio fijo, mientras que cambios en los términos de intercambio o en el nivel de demanda internacional en general tienen menos impacto sobre la economía bajo tipo de cambio flexible.

Algunas de las políticas que podrían implementarse en la Argentina son la creación de fondos de estabilización fiscal, similares a los fondos de liquidez que se crearon para darle estabilidad al sistema financiero. De hecho esto está previsto en la ley de responsabilidad fiscal pero no se ha podido llevar a la práctica debido a que la situación fiscal ha sido muy ajustada desde 1999 (fecha en la cual se promulgó la ley) en adelante. El fondo de estabilización del cobre en Chile, y el fondo del café en Colombia representan ejemplos exitosos de la aplicación de este tipo de instrumento,

La Argentina, dado que tiene un sistema de tipo de cambio fijo, está mucho mejor preparada para enfrentar shocks financieros. A esto hay que sumarle un sistema financiero muy líquido que permite afrontar posibles salidas de depósitos con recursos genuinos y la existencia de los "argendólares" que le permite a los individuos convertir sus depósitos a dólares sin salir del sistema financiero argentino. De hecho, estas fortalezas del sistema de convertibilidad se vieron en el tequila, un shock de naturaleza financiera. Una vez superada la crisis y que se logró recobrar la confianza en la convertibilidad y el sistema bancario, la economía volvió rápidamente al crecimiento.

Por otro lado, a la Argentina le resulta mucho más difícil afrontar las crisis que tengan su origen en el sector real, como la actual, donde entre

otros factores influyen fuertemente una baja en los términos de intercambio, una caída prolongada en la entrada de capitales de largo plazo y la apreciación del dólar de los últimos años. La literatura enseña que un sistema de tipo de cambio flotante facilita el ajuste en estas situaciones ya que permite el uso de la política monetaria y facilita la obtención de una depreciación real en caso de ser necesaria. Ya comentamos anteriormente las dificultades que existen hoy en día en la Argentina para utilizar la política fiscal, por lo tanto el único instrumento disponible es el logro de un ajuste en el tipo de cambio real que ayude a compensar el efecto negativo de estos shocks. Con tipo de cambio fijo, esto se logra a través de dotar de mayor flexibilidad al sistema de determinación de precios y salarios. Esto abarca tanto la fijación de salarios como de la cláusulas laborales y también las tarifas de servicios públicos.

Por último, es importante dar señales claras acerca de la política productiva de largo plazo. A lo largo de los años hubo grandes idas y vueltas con respecto a si la política económica iba a apoyar al campo o a la industria, si la política comercial iba a favorecer un crecimiento basado en aumentos de exportaciones o en la sustitución de importaciones. En la década del 90 la tendencia fue hacia una economía desregulada, abierta al capital extranjero, donde prevalezcan las industrias con mayores ventajas comparativas, donde se le dieron impulso a nuevos sectores como los de petróleo, gas y minería, y donde el Estado se reservó el uso de políticas "industriales" para casos específicos tales como la industria automotriz. También hubo una decisión de avanzar en la integración comercial a través de la creación del Mercosur, una unión aduanera con Brasil, Paraguay y Uruguay. De cualquier forma la Argentina sigue siendo una economía cerrada, dado que su nivel de comercio internacional está muy por debajo de los de países comparables (cuadro 10). Un aumento de las exportaciones sin duda ayudaría a reducir la vulnerabilidad de la Argentina.

La devaluación de Brasil de enero de 1999 afectó el funcionamiento del Mercosur ya que se generaron fricciones debido a los bruscos cambios en precios relativos que en la práctica implicaron un cambio en las reglas del juego. También se notó una menor predisposición de Brasil para negociar rápidamente una integración económica con otros bloques tales como el NAFTA o la Unión Europea. A estos problemas se le suman que la prolongada recesión de la Argentina ha generado presiones proteccionistas que en algunos casos han sido convalidadas por el gobierno, y mensajes contradictorios acerca de la voluntad argentina de continuar basando su estrategia de comercio internacional a través del Mercosur o si por el contrario se opta por una negociación bilateral rápida con Estados Unidos para avanzar con el NAFTA.

## 1.5. REFLEXIONES FINALES

La Argentina entra al nuevo milenio 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 cuales 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 enfatizan la necesidad de atacar el problema fiscal a fondo, 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 prudenciales 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 presentada en este trabajo 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. Pero si los flujos de capitales a los mercados emergentes mejoran como resultado de la baja de las de interés en Estados Unidos, y mejoran los términos de intercambio, es posible que la depreciación real no sea necesaria o sea de un tamaño menor.

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? Antes de tratar de contestar esta pregunta tal vez sea útil hacer una breve reseña sobre la experiencia de países que han llevado adelante profundos programas de reformas estructurales. Para ello, las experiencias de Chile, Nueva Zelanda e Irlanda pueden ser relevantes.

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.<sup>22</sup>

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 1983 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 variables, mientras que Irlanda creció fuertemente con tipo de cambio fijo.

Para la Argentina la prioridad es superar la difícil coyuntura macroeco-

nómica, básicamente a través de asegurar la solvencia fiscal y con ello el crecimiento. 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.

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Artana, Daniel: "La Economía Durante el Plan de Convertibilidad", mimeo, FIEL, marzo de 2001.
- Banco Interamericano de Desarrollo: *Asegurando el Futuro en una Economía Globalizada*, 2000, pág. 23.
- Borawski, Barry, Rudiger Dornbusch y Raúl Labán: *The Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges*, Brookings, Washington DC, 1994.
- Banco Mundial: "Asegurando el Futuro en una Economía Globalizada", Washington DC, 2000.
- Deutsche Bank: "Public Debt Sustainability in Selected Emerging Markets", abril de 2001.
- Dornbusch, Rudiger and Stanley Fischer: "Stopping hyperinflations past and present", *Weltwirtschaftliches Archiv* enero de 1986, pág. 122.
- Dujovne, Nicolás y Pablo Guidotti: "El ciclo Económico y Movimientos de Capitales" mimeo, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Buenos Aires, 1999.
- International Monetary Fund: "Ireland: Selected Issues" IMF Country Staff Report No. 98/126, Washington, DC, 1998.
- International Monetary Fund: "New Zealand: Selected Issues," IMF Country Staff Report No. 00/140, Washington, DC, 2000.
- Kiguel, Miguel A. y Nissan Liviatan: "The Inflation Stabilization Cycles in Argentina and Brazil" en *Lessons From Economic Stabilization and its Aftermath* editado por Michael Bruno, Stanley Fischer, Elhanan Helpman y Nissan Liviatna. Cambridge, MA, MIT Press, 1991, págs. 191-232.
- Lora, Eduardo: "A Decade of Structural Reforms in Latin America: GAT has Been Reformed and How to Measure It," Interamerican Development Bank, OCE, Working Paper N° 348, 1997.
- Melconian, Carlos y Rodolfo Santángello: "El Endeudamiento del Sector Público Argentino 1989-95," mimeo, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Buenos Aires, 1996.
- Maddison, A.: *Monitoring the World Economy: 1820-1992* Development Centre Studies. París y Washington, D.C.: Organisation for Economic Co-operation and Development, 1995.
- OECD: "Ireland: Origins of the Economic Boom, Sustaining High Growth," OECD Economic Surveys, París, 1999.
- Sachs, Jeffrey: "The Bolivian Hyperinflation and Stabilization", *NBER Discussion Paper*, N° 2073, 1986.

Sargent, Thomas (1986): "The End of Four Big Inflations", en *Rational Expectations and Inflation*, Nueva York, Harper and Row, 1986, págs. 40-109.  
World Bank: *World Development Report 2000/01* Washington DC, 2000.

## NOTAS

1. Agradezco la colaboración de Guillermo Bermúdez, Mariano Markman, y Verónica Pipp por su asistencia en la preparación del trabajo.
2. Lora (1997) muestra que en América latina la Argentina es uno de los países que más ha avanzado en la implementación de reformas estructurales y que en los años 90 las llevó adelante en un lapso relativamente corto.
3. Con un ingreso per cápita de 2.274 y 1.532 US\$ de acuerdo con estimaciones de Geary-Khamis presentadas en Maddison (1995).
4. De acuerdo con la información en el Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/01 (WDR) del Banco Mundial, pág. 274.
5. World Development Report 2000/01, pág. 295.
6. Ver Sargent (1986), "The End of Four Big Inflations", Sachs (1986) "The Bolivian Hyperinflation" y Dornbusch y Fischer (1986).
7. Kiguel y Liviatan (1991) presentan un resumen de los principales programas de estabilización implementados en la Argentina en los años 80.
8. De acuerdo con algunas estimaciones, el impuesto inflacionario le generaba al gobierno ingresos de entre 6 y 7% del PBI y representó el 25% del total de ingresos del sector público nacional, provincial y municipal en la segunda mitad de los años 80 (ver Kiguel y Liviatan (1991) y Artana (2001)).
9. Entre los sectores que se privatizaron se incluyen teléfonos, producción, transporte y distribución de electricidad y gas, y los servicios de agua entre otros, y todas las empresas públicas productoras de bienes y servicios tales como siderúrgicas, y petroquímicas. Además se dieron concesiones para la construcción y mejoras de rutas y autopistas, para los puertos y los aeropuertos, etc.
10. De acuerdo con estimaciones del CEP.
11. Estos datos corresponden a *La Nación*, artículos sobre privatizaciones, 3 de junio de 2001.
12. Según datos de la Secretaría de Industria.
13. Este monto incluye los requisitos de liquidez integrados directamente por los bancos en el exterior.
14. Artana (2001) presenta un análisis detallado del desempeño de la economía argentina en los años 90 en el cual se basan algunos de las conclusiones de esta sección.
15. La recesión actual se analiza en forma más detallada en las secciones III y IV.
16. Véase Artana (2001).
17. Corea del Sur, por ejemplo tuvo déficit en cuenta corriente del orden del 8% del PBI entre 1968 y 1975, y nuevamente en 1980 y 1981. El pico fue en 1974, después de la crisis del petróleo cuando llegó a 10% del PBI.
18. Melconian y Santángelo (1997) hacen un análisis exhaustivo del aumento de la deuda en los años 90 y explican en detalle los incrementos que se debieron a deudas existentes antes de 1991 pero reconocidas después de esa fecha. Las principales deudas eran con jubilados y proveedores del Estado, pero también existieron deudas con los desaparecidos y los presos políticos. Tejerio (2001) tiene una visión más crítica y computa como déficit el aumento de deuda. Con esa metodología el problema fiscal luce más grave.
19. No obstante ello, la relación deuda/recaudación luce preocupante.

20. Ver el informe de Deutsche Bank (2001) on Fiscal Sustainability.
21. BID, "Asegurando el Futuro en una Economía Globalizada", pág. 23.
22. Borsworth, Dornbusch y Labán (1994) presentan un conjunto de artículos que analizan en profundidad las reformas implementadas en Chile y el impacto que tuvieron sobre el crecimiento del país.

## PARTE II

---

### EL RÉGIMEN MONETARIO Y EL SISTEMA FINANCIERO

## Capítulo 2

---

### DIEZ AÑOS DE CONVERTIBILIDAD: EVALUACIÓN Y PERSPECTIVAS\*<sup>1</sup>

*No single currency regime is right  
for all countries or at all times*

JEFFREY FRANKEL<sup>2</sup>

#### 2.1. INTRODUCCIÓN

El epígrafe que encabeza esta sección anticipa el enfoque más propicio para analizar la experiencia reciente de la Argentina con la convertibilidad y para motivar la discusión con vistas al futuro, a la vez que permite hacer algunas anotaciones preliminares a fin de encuadrar la discusión del régimen monetario en el contexto local. Para comenzar, basta enfatizar el hecho de que, más allá de las ventajas de contar con reglas inamovibles en un país en donde la discrecionalidad de las políticas hizo estragos en décadas pasadas, es importante tener en cuenta que las condiciones que motivaron la implementación de la caja de conversión en abril de 1991 no son invariantes en el tiempo (de hecho, existe la presunción de que muchas de ellas se han modificado sustancialmente), lo que ha mantenido viva la discusión al punto de que, así como hace unos años las autoridades monetarias consideraron seriamente una dolarización de hecho de la economía, el presente nos encuentra discutiendo propuestas que tienden a la flexibilización de los requerimientos originales del sistema.

Por otro lado, a la hora de hacer un balance de las ventajas y desventajas de las diversas alternativas en danza, no hay que olvidar que una decisión sobre un cambio de 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. En relación con esto, un análisis del rol del régimen monetario en el contexto macroeconómico debe cuidarse de no sobrestimar las consecuencias atribuibles a éste. En otras palabras, antes de contestar la pregunta de qué régimen es más conveniente para Argentina, es preciso establecer primero qué puede esperarse de un régimen monetario y qué no, tanto en general como en el caso particular que nos ocupa.

\* Eduardo Levy Yeyati -Escuela de Negocios, Universidad Torcuato Di Tella.

Estos aspectos se discuten en la segunda sección del trabajo. Seguidamente, y a fines de hacer un balance de la experiencia de la convertibilidad en sus primeros diez años de vida, se pasa revista a la performance de las principales variables macroeconómicas, intentando dilucidar la contribución del régimen sobre la base de una comparación longitudinal (tomando como referencia a la Argentina en la década del 80), y transversal (*cross section* de países comparables). Una evaluación de la convertibilidad no puede prescindir de una comparación con las alternativas disponibles. Es así que la sección 4, tras abordar algunos aspectos relevantes del contexto externo actual, avanza en las consideraciones de dichas alternativas, adaptando el debate sobre regímenes cambiarios y dolarización al contexto argentino, y ahondando en la reciente propuesta de convertibilidad ampliada. Por último, la sección 5 presenta las principales conclusiones.

## 2.2. ¿QUÉ SE LE PUEDE PEDIR A UN RÉGIMEN MONETARIO?

### El régimen monetario como instrumento de estabilización real

Desde los años 60, gracias a los trabajos de Fleming, Mundell y Dornbusch, entre otros, se ha tendido a ver el tipo de cambio como un instrumento de estabilización macroeconómica que, en presencia de rigidez de precios en el corto plazo, reduce la *volatilidad* del producto y del empleo frente a shocks nominales y reales. La teoría tradicional de la macroeconomía abierta desarrollada por estos autores ha establecido la familiar receta que indica que los regímenes fijos son superiores como mecanismo de absorción de shocks nominales (por ejemplo, desplazamientos de la demanda de dinero), mientras que los regímenes flexibles permiten aislar la economía del efecto de shocks reales (por ejemplo, cambios en los términos de intercambio).

Del mismo modo, la teoría postula la necesidad de un tipo de cambio flotante si el objetivo es conducir políticas monetarias activas que respondan a fluctuaciones cíclicas en el nivel de actividad. De otro modo, cualquier intento por deprimir artificialmente los costos financieros domésticos se vería frustrado por una salida de capitales hacia activos de inversión más rentables, resultando en una disminución de las reservas internacionales y, eventualmente, una fuerte presión sobre el tipo de cambio. Números recientes en economías emergentes confirman los límites de una política monetaria independiente bajo regímenes de tipo de cambio fijo. Este dato no hace sino convalidar la imposibilidad de administrar la política monetaria y la política cambiaria en un marco de apertura de la cuenta de capital, tal como señala la teoría.<sup>3</sup>

Sin embargo, un tipo de cambio que refleja fundamentalmente shocks nominales asociados a desequilibrios fiscales desvirtúa el rol del tipo de cambio como estabilizador real. Es así que el abuso del impuesto inflacionario y la indexación al tipo de cambio que éste originó en economías en desarrollo, motivó durante la década del 80 la proliferación de planes de estabilización basados en un ancla cambiaria.



### **El régimen monetario como instrumento de estabilización nominal**

El uso del tipo de cambio como estabilizador nominal, sin embargo, también tiene límites precisos, en la medida en que, tal como la teoría tradicional predica, un régimen fijo exige una disciplina monetaria que se contradice con desequilibrios fiscales que no pueden ser solventados de manera sostenible mediante el endeudamiento público. La ilustración más clara de estos límites la encontramos en varias de las sucesivas crisis cambiarias que sucedieron periódicamente las anclas nominales en los 80 y 90, y que han motivado una visión mayoritariamente negativa de los regímenes fijos convencionales en la profesión.<sup>4</sup>

En definitiva, la subordinación de la política monetaria a las necesidades de financiamiento público conlleva presiones inflacionarias que tarde o temprano culminan en un ataque a la moneda y en ajustes sustanciales de la paridad. Por otro lado, aun en caso de que un banco central independiente resista tales presiones, la persistencia del déficit genera naturalmente una crisis de solvencia que lleva a la fuga de capitales, los que necesariamente resultan en una presión sobre el tipo de cambio. Así, el uso del tipo cambio como estabilizador nominal no puede suplir la necesidad de eliminar desajustes fiscales.

En virtud de lo anterior, en los últimos años se ha tendido a atribuir el régimen monetario un rol importante como generador de credibilidad en países con un pobre historial de disciplina institucional. El argumento básico indica que un régimen de tipo de cambio superfijo como la convertibilidad, al eliminar por ley la posibilidad de monetización del déficit, crean las condiciones para la erradicación del sesgo inflacionario.<sup>5</sup> Si bien la fijación del tipo de cambio es subóptima en la medida en que reduce el menú de opciones de política disponibles,<sup>6</sup> en un contexto en el que el uso de estas opciones ha demostrado ser una fuente de distorsiones en el pasado, resignar la política cambiaria suele ser vista como un mal menor.<sup>7</sup>

La lógica de este argumento está íntimamente relacionada con el grado de credibilidad institucional que precede a la elección del régimen. Si las condiciones estructurales están dadas para instrumentar políticas transparentes y sostenibles, cualquier régimen puede ser acompañado de la credibilidad necesaria para su implementación. Si, en cambio, la sostenibilidad debe generarse a posteriori (por ejemplo, si las políticas exigen costosas reformas estructurales que reduzcan el desequilibrio fiscal), cualquier régimen que otorgue algún margen de discrecionalidad heredará su credibilidad de la credibilidad de las autoridades encargadas de llevarlo adelante (por ejemplo, debe confiarse en la voluntad de las autoridades de avanzar con el ajuste fiscal resistiendo la tentación de explotar la subordinación del régimen monetario). En el caso en el que, ni las condiciones estructurales ni la credibilidad institucional estén presentes de entrada, una regla que elimine por completo la discrecionalidad de la política puede ser preferible. Más aun, el argumento sugiere que la eliminación de los incentivos perversos (por ejemplo, la tentación de monetiza-

ción del déficit) forzaría a las autoridades políticas a realizar los ajustes necesarios.

Nuevamente, este argumento debe ponerse en perspectiva. Un régimen monetario tiene injerencia exclusivamente sobre la política monetaria, y sólo puede incidir sobre el sector fiscal de manera indirecta, incrementando el costo de potenciales desviaciones. Pero la disciplina monetaria por sí sola no garantiza que la restricción presupuestaria impuesta por la eliminación del financiamiento inflacionario lleve a una mayor disciplina fiscal. De hecho, cabría preguntarse hasta qué punto la misma independencia del banco central, premisa fundamental de la convertibilidad, no es endógena al contexto macroeconómico. Ante la perspectiva de una crisis terminal, las autoridades monetarias podrían verse en la necesidad de elegir entre torcer la regla para salir al rescate del sector público, o enfrentarse a un problema de insolvencia fiscal de consecuencias inciertas sobre el sector privado. En este sentido, la invocación a la regla no elimina el tradicional “problema del samaritano”: si bien el régimen puede limitar y encarecer este recurso, no hay que olvidar que la creación de (nuevas y viejas) reglas suele obedecer a consensos coyunturales.

Por otro lado, si los fundamentos del régimen surgen de eliminar cualquier margen de acción de los hacedores de política, es difícil concebir la forma en que éstos pueden construir una credibilidad a lo largo del tiempo que les permita “graduarse” en el futuro y poder ser depositarios de la confianza que gozan en economías más desarrolladas. Esto es fundamental a la hora de ponderar las ganancias de credibilidad esperadas del régimen, entendidas éstas como un capital que se acumula con el tiempo para ser usado en el futuro en un contexto de mayor flexibilidad. La verdadera ganancia en este sentido debería ser buscada justamente en el frente fiscal, donde el régimen impone menos condiciones.

### **El régimen monetario como instrumento fiscal**

En principio, es posible asociar el régimen monetario con una fuente de financiamiento fiscal. Los ingresos por el uso de la moneda local (señoreaje) se ven incrementados según la evolución de la demanda de dinero, la que depende de las tasas de crecimiento del producto (a su vez determinante del volumen de transacciones) y de la variación en el nivel de precios. Los flujos anuales por este concepto, para bajas tasas de inflación, pueden alcanzar hasta medio punto porcentual del producto.<sup>8</sup>

Sin embargo, existen límites precisos sobre esta fuente de financiamiento. La experiencia de las economías en desarrollo (y de la Argentina en particular) en los años 70 y 80 ilustra cómo el abuso del impuesto inflacionario en países con persistentes desequilibrios fiscales agota rápidamente este recurso a medida que la inflación alimenta un proceso de desmonetización y sustitución de moneda que reduce la base imponible y acelera la espiral inflacionaria. En estos casos, el tipo de cambio nominal se vuelve la unidad de cuenta de la economía, favoreciendo la indexación a la moneda extranjera de referencia (en nuestro caso, el dólar), y acelerando la res-

puesta inflacionaria del déficit. Esta suerte de curva de Laffer del impuesto inflacionario no sólo reduce su efectividad con el tiempo sino que incrementa notablemente su costo en términos de las distorsiones asociadas con la alta inflación, con severas implicaciones sobre la productividad y la distribución del ingreso. *En definitiva, la posibilidad de utilizar el régimen monetario como instrumento fiscal presenta más desventajas que beneficios, y no debería ser un factor determinante de la elección.*

### ¿Qué se le puede pedir a un régimen monetario en la Argentina?

La Argentina de comienzos de los 90 puede ser caracterizada como una economía con desajustes estructurales, baja credibilidad institucional, alta dolarización financiera, alta inflación y escasa apertura comercial. Por lo tanto, se aplicarían los argumentos a favor de la adopción de un régimen superfijo que eliminara una fuente de distorsión y generara incentivos para llevar a cabo las reformas estructurales pendientes, a un costo relativamente bajo, tanto fiscal como en términos de una mayor vulnerabilidad a shocks reales.<sup>9</sup> Asimismo, las ganancias de eficiencia en la asignación de los recursos asociadas con el descenso de la inflación hacían presuponer una recuperación real importante en el corto plazo.

Con el beneficio que da la perspectiva de los años pasados, es posible inferir que las expectativas depositadas en el régimen fueron en alguna medida exageradas. La superfijación del tipo de cambio rindió los frutos esperados en términos de estabilización de precios, con importantes ganancias de eficiencia<sup>10</sup> y efectos positivos sobre la distribución del ingreso.<sup>11</sup> Sin embargo, si bien la convertibilidad permitió generar confianza en la regla monetaria, ésta se basó no tanto en la calidad de las políticas activas puestas en práctica sino en las trabas que el régimen imponía.<sup>12</sup> Por otro lado, la disciplina fiscal esperada como producto de las nuevas restricciones sólo se materializó de manera incipiente, cediendo en gran medida a la expansión de las posibilidades de financiamiento.

¿En qué medida puede atribuirse esto a una falencia del régimen o a cuestiones coyunturales? Es difícil determinar con claridad en qué medida el financiamiento que relajó las restricciones fiscales obedeció a condiciones específicas atribuibles a la convertibilidad (por ejemplo, repatriación de capitales y remonetización, efecto riqueza derivado de la percepción de un aumento en los ingresos permanentes), a situaciones transitorias como la venta de activos públicos, o factores externos (plan Brady, recesiones en economías industriales) que movilizaron grandes flujos de capital hacia economías emergentes.

En todo caso, la evidencia apunta a los límites del régimen en su rol de mecanismo de disciplina fiscal: los nuevos recursos, al flexibilizar la restricción presupuestaria, alejaron la posibilidad de políticas fiscales contracíclicas, poniendo en evidencia la debilidad y la falta de reacción de las instituciones fiscales. Así, tras diez años de convertibilidad, la realidad nos encuentra con varios logros e importantes asignaturas pendientes. Antes de pasar a considerar las opciones a futuro, conviene hacer un

repaso de la historia de la convertibilidad a fin de ganar una mejor perspectiva.

### 2.3. HISTORIA RECIENTE: ¿QUÉ RÉGIMEN HEMOS TENIDO?

Una evaluación detallada de lo ocurrido en la Argentina durante los diez años de convertibilidad excedería los límites de este trabajo, postergando su objetivo principal: un examen del régimen actual con vistas al futuro. Por eso, optamos en esta sección por repasar de manera somera la evolución reciente de las principales variables macroeconómicas en las que el régimen tuvo (presumiblemente) alguna participación, con un énfasis en las tendencias de largo plazo y en la performance comparada con otros países de la región.

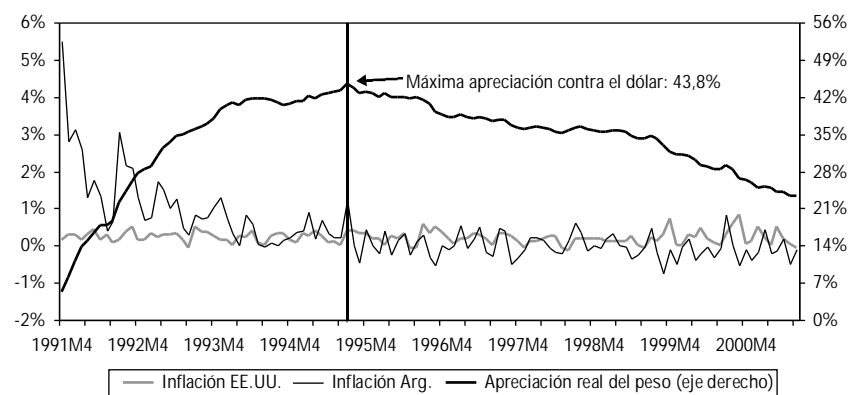
#### **Inflación**

Sin lugar a dudas, el frente en donde la convertibilidad cosechó sus mayores logros fue, tal como se esperaba, el de la inflación. Tras un breve lapso en el que factores inerciales (y posiblemente un remanente de desconfianza en el éxito del régimen) resultaron en una tasa de inflación moderada, ésta descendió rápidamente a niveles comparables a los estadounidenses (gráfico 1), manteniéndose en estos niveles o menores desde entonces. Es de hacer notar que parte de la apreciación inicial podría atribuirse al incremento de productividad derivado del impacto conjunto de la reducción de la inflación y las reformas de primera generación (efecto Balassa-Samuelson), con lo que la relación causal entre inflación y tipo de cambio real se invierte, ya que en este caso el aumento de precios (y la consecuente apreciación del tipo de cambio real) se produce como consecuencia del aumento en los salarios que produce el aumento de productividad.<sup>13</sup>

Asimismo, si bien la caída de las tasas de inflación fue un fenómeno generalizado de los 90, una comparación con otros países permite apreciar la mejor performance argentina en relación con otros países emergentes y a la región (cuadro 1). Hay que recalcar, sin embargo, que si bien esta fuerte caída de la inflación se dio en el marco de una sostenida expansión del producto y por lo tanto no puede ser atribuida a presiones deflacionarias, el diferencial de inflación con los Estados Unidos, que acumulaba un 48% a febrero de 1995, sólo comenzó a descender en el contexto de la recesión de 1995 y, más claramente, en el período contractivo que va de 1998 a la fecha.

Por último, es interesante destacar que, tal como predice la teoría, la estabilización de precios redundó positivamente en la distribución del ingreso, que volvió rápidamente a los niveles previos a la hiperinflación de 1989.<sup>14</sup> Otra vez, es preciso poner este dato en perspectiva (gráfico 2). Como se aprecia en el gráfico, las medidas de distribución del ingreso revelan, detrás del impacto negativo de los episodios de alta inflación, una ten-

GRÁFICO 1  
APRECIACIÓN REAL ACUMULADA CON LOS ESTADOS UNIDOS  
Inflación inercial y sobrevaluación



Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI).

CUADRO 1  
INFLACIÓN (COMPARACIÓN CON MERCADOS EMERGENTES Y AMÉRICA LATINA)

	Inflación promedio (en porcentajes)		Inflación punta a punta (anualizada)	
	1981-1990	1991-2000	1981-1990	1991-2000
América latina	220,9	44,7	153,0	38,8
<b>Argentina</b>	<b>787,0</b>	<b>21,4</b>	<b>437,6</b>	<b>15,0</b>
Brasil	613,8	549,2	336,3	199,9
Chile	20,4	9,5	20,3	9,4
México	69,1	18,7	65,1	18,3
Emergentes	139,8	60,7	93,7	53,4

Fuente: Estadísticas Financieras Internacionales, FMI.

dencia declinante que la experiencia de la convertibilidad no ha logrado revertir hasta el momento.<sup>15</sup>

### Cuentas fiscales

La contracara del éxito en la estabilización de precios la presenta el desempeño fiscal. La supresión del impuesto inflacionario no generó, como se

## PLAN DE CONVERTIBILIDAD

### LEY DE CONVERTIBILIDAD

La Ley de Convertibilidad Argentina fijó a partir de abril de 1991 el tipo de cambio en 10.000 australes por cada dólar de los Estados Unidos de América. En enero de 1992 el austral fue reemplazado por el peso a una tasa fija de 1 a 1 frente al dólar. La ley asimismo estableció que la base monetaria no podría exceder el valor en dólares de las reservas internacionales, y prohibió la indexación laboral y del precio de los bienes.

La ley en la práctica convirtió al Banco Central en una Caja de Conversión al exigir un 100% de requerimientos de reservas internacionales sobre la base monetaria, volviendo endógena (pasiva) la política monetaria. Más concretamente, sin embargo, el Estatuto del Banco Central permite que hasta un 33% de las reservas de respaldo de la base monetaria sea constituido en bonos de gobierno denominados en dólares, lo que representa una desviación en relación con la definición más estricta de una caja de conversión, permitiendo al Banco Central la regulación de fluctuaciones de liquidez de corto plazo a través del uso de pases (*swaps*). Por otro lado, el Banco Central mantiene cierta discrecionalidad en el establecimiento de los requerimientos de liquidez de los bancos y en el uso del exceso de reservas internacionales, si lo hubiera.

Para asegurar el respaldo de reservas, el nuevo Estatuto del Banco Central (aprobado en setiembre de 1992) estableció condiciones adicionales sobre el comportamiento de las autoridades monetarias. En particular, se estableció la independencia del Directorio, cuyos integrantes fueron ratificados por el Congreso fijándose los términos de sus nombramientos, y la *imposibilidad de tomar nuevos pasivos que generen interés*. Estas medidas eliminan la posibilidad de generar déficit cuasifiscal mediante el servicio de la deuda del Banco Central. Adicionalmente, prohíbe garantizar depósitos en bancos comerciales (seguro de depósitos), reduciendo sustancialmente el margen del Banco Central para actuar como prestamista de última instancia. De todos modos, ante una emergencia, el Banco Central puede proveer liquidez por hasta el 100% del capital del banco (por un tiempo limitado).

Bajo el sistema de convertibilidad las reservas internacionales respaldan la base monetaria no pudiendo considerarse como reservas precautorias. No existen restricciones a los flujos de capital y las variaciones en las reservas internacionales impactan directamente en la economía a través de cambios en la oferta monetaria y la tasa de interés real. Una importante característica del Plan es su naturaleza bimonetaria, que permite el uso de moneda extranjera para transacciones de mercado o el mantenimiento de activos líquidos en dólares en el sistema financiero doméstico. La dolarización contribuyó a reforzar la credibilidad de la política cambiaria dado que reduce la vulnerabilidad bajo un régimen de tipo de cambio fijo, ya que los cambios de portafolio de depósitos en moneda extranjera a moneda doméstica (o viceversa) no necesariamente implican una reducción en los depósitos bancarios domésticos totales.

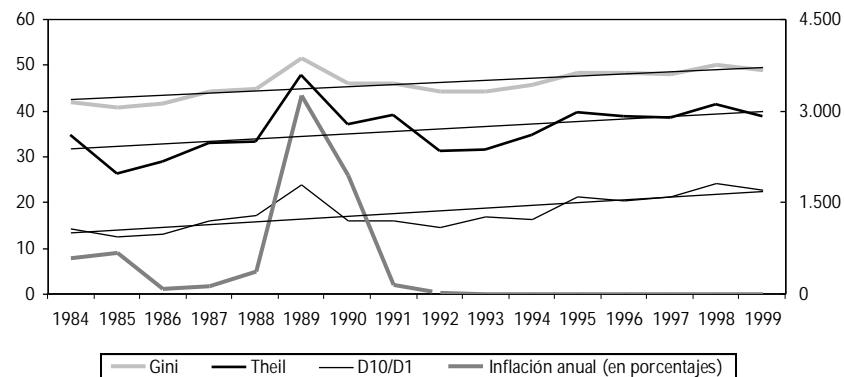
El Plan de Convertibilidad incluyó, además de la Ley de Convertibilidad de la que toma su nombre, un conjunto de medidas cuyo objetivo fue un ajuste estructural completo y permanente de la economía.

Las principales medidas propuestas dentro del Plan de Convertibilidad incluyen:

- Reforma monetaria, a través de la Ley de Convertibilidad complementada con un nuevo estatuto del Banco Central.
- Reforma del Estado, a través de un plan de privatizaciones y desregulación de los mercados de productos y de factores.
- Reforma de la seguridad social, dando lugar a un nuevo mecanismo de capitalización operado por el sector privado.
- Reformacomercial, a través de la eliminación de impuestos a las exportaciones y de restricciones cuantitativas a las importaciones, así como la reducción del nivel y rango de los aranceles a las importaciones.
- Reforma fiscal, inicialmente a través de una mejora en la administración del sistema impositivo y posteriormente vía redefinición de tasas e instrumentos impositivos.

Con excepción del último punto, podría decirse que la mayor parte de los aspectos mencionados tuvo su correlato en importantes reformas. Es por eso que resulta difícil atribuir la performance argentina durante el período exclusivamente al componente monetario del Plan de Convertibilidad.

GRÁFICO 2  
INFLACIÓN E ÍNDICES DE DISTRIBUCIÓN  
Distribución del ingreso e inflación



Fuente: Bebuck y Gasparini (2000).

esperaba, un ajuste de importancia en el gasto público. El lanzamiento de la convertibilidad se vio acompañado por un fuerte aumento de la recaudación tributaria como producto de la simplificación del sistema impositivo, la eliminación del efecto Olivera-Tanzi, y la reducción de la evasión.<sup>16</sup> Sin embargo, este aumento en la recaudación, que idealmente debió haber reem-

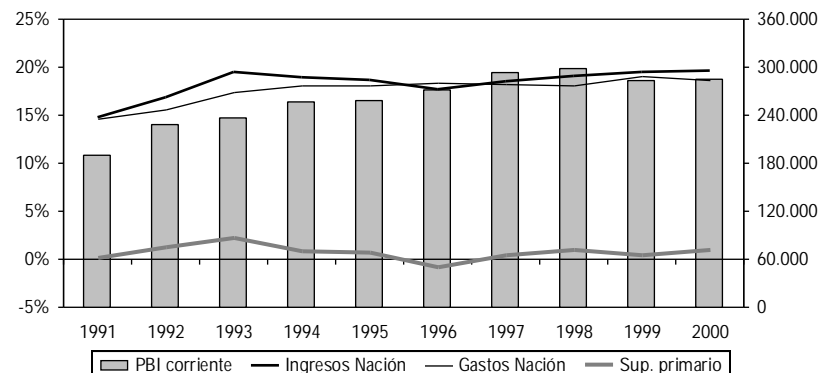
plazado el impuesto inflacionario, no alcanzó para financiar un gasto con tendencia ascendente que fue sucesivamente solventado mediante la venta de activos públicos, un mayor endeudamiento y aumentos de la presión tributaria, fundamentalmente sobre el consumo.

Mientras que la dependencia de la recaudación de impuestos al consumo hizo los ingresos públicos fuertemente procíclicos,<sup>17</sup> el gasto público exhibió una fuerte tendencia alcista en períodos de expansión que no se revierte en períodos recesivos como respuesta a los menores ingresos, generando de este modo un superávit primario fuertemente procíclico (gráfico 3). Este comportamiento se observa más claramente a nivel de las provincias, sujetas a una suerte de ciclo político ligado a los años electorales.<sup>18</sup> Así, por ejemplo, mientras los ingresos coparticipables cayeron durante la contracción de 1999, el gasto provincial, financiado por transferencias del gobierno central, se mantuvo estable, aumentando en proporción al producto (gráfico 4).

Una simple comparación revela similitudes y diferencias con otros países comparables de la región. Por un lado, la tendencia a la estabilización de precios que caracterizó a las economías de la región se vio acompañada por una disminución sustancial del déficit. Pero mientras que, en la mayoría de los casos, el esfuerzo fiscal estuvo concentrado en una reducción del gasto público, en la Argentina el peso recayó fundamentalmente sobre un aumento en la presión tributaria (cuadro 2).

La situación fiscal en la Argentina se vio agravada por la creciente dependencia del financiamiento externo, que potenció un componente del gasto total (el servicio de la deuda) que no sólo está fuera del control de las autoridades fiscales sino que depende, de manera rezagada, del costo financiero externo. Así, el incremento, fundamentalmente exógeno, de las primas de riesgo de países emergentes a partir de 1997 redundó en un de-

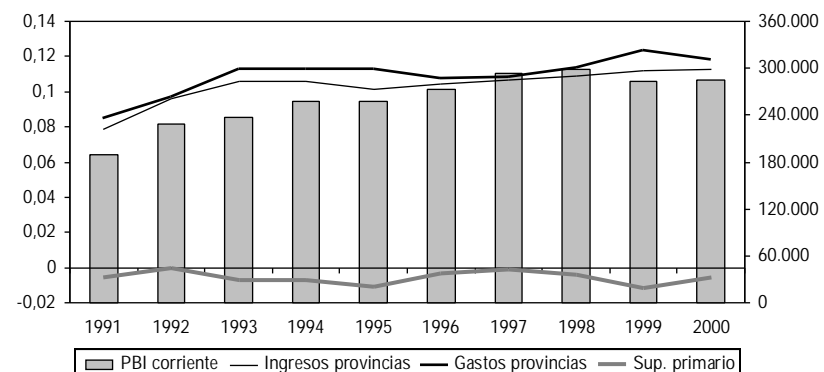
GRÁFICO 3  
INGRESOS, GASTOS Y SUPERÁVIT PRIMARIO NACIÓN SOBRE PBI



Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI).



GRÁFICO 4  
INGRESOS, GASTOS Y SUPERÁVIT PRIMARIO PROVINCIAL SOBRE PBI



Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI).

CUADRO 2  
SUPERÁVIT, GASTO Y RECAUDACIÓN (SOBRE PBI)

	Superávit total (% PBI)			Gasto gobierno total (% PBI)			Recaudación gobierno total (% PBI)		
	1981- 1990	1991- 1999	1999	1981- 1990	1991- 1999	1999	1981- 1990	1991- 1998	1998
América latina	-5,9	-1,7	-2,9	25,8	22,3	21,7	19,6	20,6	20,5
<b>Argentina</b>	<b>-3,4</b>	<b>-1,1</b>	<b>-2,9</b>	<b>13,9</b>	<b>15,9</b>	<b>17,4</b>	<b>11,6</b>	<b>13,8</b>	<b>13,6</b>
Brasil	-9,0	-5,4	-7,3	26,9	29,8	24,5	24,1	25,4	27,0
Chile	-0,2	1,5	-1,5	27,7	21,4	23,9	25,7	22,7	22,0
México	-8,5	0,5	-1,4	24,0	15,0	14,5	15,3	15,1	14,7
Emergentes	-4,0	-2,6	-3,4	26,0	24,7	25,6	22,1	19,3	24,9

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI).

terio paulatino de las cuentas fiscales, lo que a su vez impactó negativamente en el riesgo argentino, iniciando un círculo vicioso que puede volverse rápidamente inmanejable.

Cuánto de esta dinámica es atribuible al régimen es difícil de precisar. Por un lado, la relajación de la disciplina fiscal no fue independiente del renovado acceso a financiamiento externo en el inicio de la convertibilidad, un fenómeno común a otros emergentes y que obedeció en gran medida a

factores exógenos.<sup>19</sup> Por otro lado, no se debe descartar que la estabilidad de precios haya tenido el efecto perverso de incentivar la aparición de este financiamiento, debilitando las restricciones fiscales que el régimen pretendía imponer en primer lugar.<sup>20</sup>

### Crecimiento y ciclo económico

Quizás el punto más controvertido de una evaluación de la convertibilidad se relaciona con la evolución del producto. En este plano, el crecimiento acelerado de los primeros años del régimen y su comparación con la pobre performance de los 80 han tendido a generar una fuerte asociación entre convertibilidad y crecimiento. Con el beneficio de la perspectiva de estos últimos años, es posible ver esta versión del milagro argentino como una ilustración de los peligros de evaluar el crecimiento tomando una ventana demasiado pequeña.

Por un lado, a fin de evaluar los efectos de la inflexibilidad cambiaria, es preciso tomar ciclos completos (expansión y recesión), especialmente en el caso de regímenes de tipo de cambio fijo comúnmente asociados a mayores amplitudes cíclicas. Por el otro, las asignaturas pendientes en el frente fiscal, asimilables a un impulso expansivo de la economía financiado por capital transitorio, tienden a convertirse en un pasivo de peso con el correr de los años.

Aun con estos recaudos, es indudable que la Argentina creció más rápidamente en los 90 que en la década anterior. Una simple comparación con otros países indica que, a primera vista, este crecimiento acelerado no sólo se explica por un fenómeno regional o común a mercados emergentes (cuadro 3).

Sin embargo, el cuadro 4 presenta los resultados de una regresión que

CUADRO 3  
CRECIMIENTO Y VOLATILIDAD PROMEDIO

	Crecimiento PBI per cápita		Volatilidad PBI per cápita (desvío estándar de todo el período)	
	1981-1990	1991-1999	1981-1990	1991-1999
América latina	0,7	1,7	2,1	0,6
Argentina	-2,6	3,4	4,9	4,9
Brasil	-0,2	1,1	4,9	2,3
Chile	1,4	4,9	7,1	3,6
México	0,1	0,8	4,4	3,0
Emergentes	0,8	1,7	1,5	1,2

Fuente: Estadísticas Financieras Internacionales, FMI.

controla por otras variables relevantes, y que señalan que el diferencial de crecimiento no alcanza a ser significativo en relación con el resto de los países latinoamericanos, aun excluyendo los años 2000 y 2001.<sup>21</sup> Por otro lado, los cuadros indican que la volatilidad del producto se mantuvo en niveles comparables a los de la década anterior, y significativamente por encima de otros países comparables, que en promedio fueron beneficiados en los 90 con ciclos más benignos.<sup>22</sup>

El gráfico 5 ilustra de otro modo la evolución del producto durante los últimos veinte años, desagregándola en sus componentes tendencial y cí-

CUADRO 4  
REGRESIONES: CRECIMIENTO Y VOLATILIDAD EN LATINOAMÉRICA (1980-1999)

	Crecim. <sup>1</sup>	Vol. PBI <sup>2</sup>
Argentina-Convertibilidad	1.992	3.146 <sup>3</sup>
Argentina	-1.899	0.859

1. Variable dependiente: crecimiento per cápita.

Controles: inversión/PBI, crecimiento demográfico, PBI per cápita inicial, gasto público/PBI, apertura, variación de los términos de intercambio, dummies anuales.

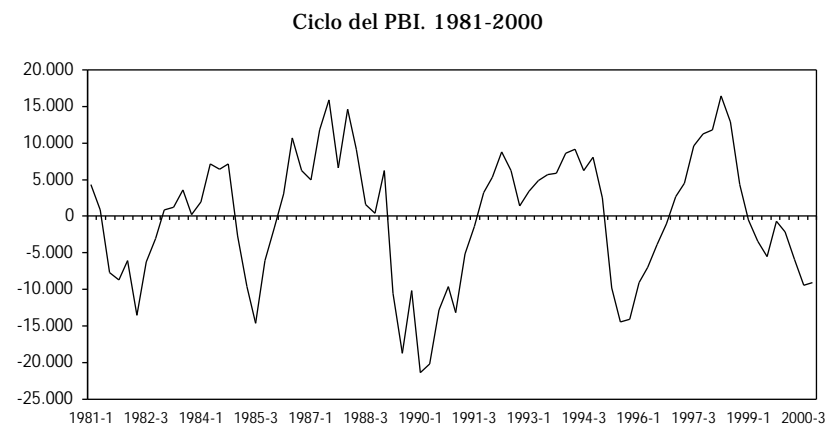
2. Variable dependiente: Desvío estándar del PBI (cinco años, centrado).

Controles: Volatilidad de la inversión/PBI, volatilidad del gasto público, volatilidad de términos de intercambio, PBI per cápita inicial, Apertura, *dummies* anuales.

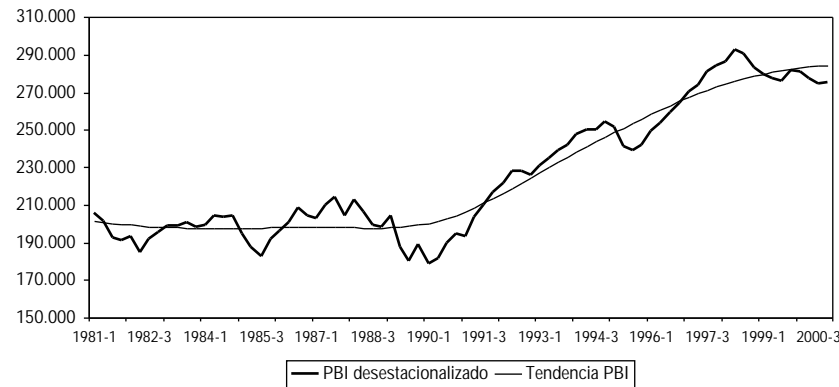
3. Significativo al 95%.

Fuente: elaboración propia.

GRÁFICO 5  
CICLO Y TENDENCIA DEL PBI ARGENTINO (1981-2000)



Evolución PBI desestacionalizado y tendencia  
1981-2000



Fuente: elaboración propia sobre la base del Ministerio de Economía.

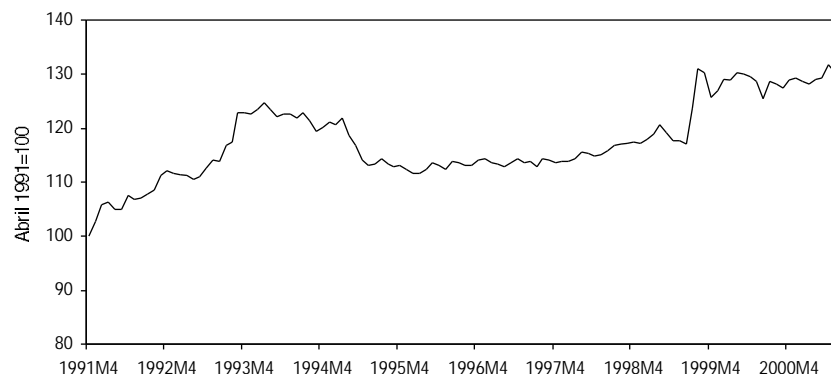
clico. Como se puede apreciar, si bien la tendencia presenta un quiebre claro al inicio de la convertibilidad, el ciclo muestra características (y grados de dispersión) similares, confirmando los resultados anteriores.

En síntesis, la evidencia sugiere que la apreciación de las virtudes de la convertibilidad en términos de la performance del producto pueden haber sido sesgadas positivamente por los años iniciales. Si bien se revirtió la tendencia negativa de los 80, la convertibilidad no estuvo exenta de la volatilidad propia de otros regímenes fijos. Por otro lado, un examen más acabado de su impacto diferencial en relación con la región sólo será posible cuando la presente etapa recesiva se dé por concluida.

### Tipo de cambio y competitividad

Una de las críticas más comunes al régimen de convertibilidad apunta a su efecto adverso sobre la competitividad de los productos locales en el exterior, derivado de la paulatina apreciación real del peso (gráfico 6).<sup>23</sup> Es posible que el impacto de esta apreciación haya sido parcialmente compensado por reformas tendientes a la reducción de los costos de producción locales. Existen indicios de un aumento de la productividad de factores, atribuible, entre otros factores, a la estabilidad de precios, la reducción de tarifas que posibilitó una inversión importante en bienes de capital, la privatización o tercerización de servicios públicos, y la desregulación de ciertos sectores. Así, FIEL (1999b) estima para el período 1991-1998 un aumento promedio anual de la productividad total de los factores del 2,1%, con aumento aun mayor en el caso de los sectores de bienes transables, lo que sin duda debería haber contribuido a una apreciación del tipo de cambio real de equilibrio.<sup>24</sup>

GRÁFICO 6  
TIPO DE CAMBIO REAL MULTILATERAL



Fuente: Ministerio de Economía.

Un test indicativo que suele utilizarse para medir la competitividad argentina es la evolución de nuestras exportaciones. Como muestra el cuadro 5, éstas tuvieron un crecimiento importante, comparable a las de otros países de la región. Sin embargo, estos números enmascaran algunos datos de peso: a) la influencia del crecimiento de las exportaciones hacia Brasil, motorizadas por el Mercosur y por un período de fuertes déficit comerciales de este país; b) la evolución del precio de los *commodities* que explica gran parte del incremento en el año 2000, y c) la naturaleza contracíclica de las exportaciones, que explica parte del aumento en años recesivos (gráfico 7).

¿Significa esto que la apreciación del peso no debe contarse entre los costos de la convertibilidad? En principio, no. Si la fortaleza de nuestras exportaciones se debe, como se presume, a reformas estructurales que potenciaron la modernización y diversificación del sector transables, nada hace pensar que un tipo de cambio real más conveniente no hubiera incrementado su ritmo de crecimiento, dado que, con excepción de la estabilidad de precios, no es obvio qué porcentaje de las reformas antes mencionadas podría atribuirse directamente a la convertibilidad.<sup>25</sup>

Pero quizás el punto más difícil de discernir sea el impacto rezagado que el tipo de cambio real tiene sobre el sector externo. Si las firmas anticiparan una apreciación persistente que eventualmente conduzca a una menor competitividad, podrían postergar las inversiones que hoy son necesarias para preservar las ganancias de productividad, comprometiendo la fortaleza de las exportaciones futuras. Esta hipótesis parecería confirmarse por el descenso marcado en la tasa de inversión de los últimos años (gráfico 8). Así, el impacto negativo de la apreciación real sobre la competitividad debería observarse con el correr de los años.

CUADRO 5  
EXPORTACIONES: ARGENTINA, BRASIL, CHILE Y MÉXICO

	Crecimiento exportaciones			
	(a precios constantes de 1995)		(a precios corrientes)	
	1980-1992	1992-1999	1980-1992	1992-2000
América latina	125%	98%	62%	101%
<b>Argentina</b>	<b>86%</b>	<b>101%</b>	<b>55%</b>	<b>113%</b>
Brasil	107%	41%	78%	54%
Chile	186%	35%	113%	84%
México	363%	193%	156%	260%

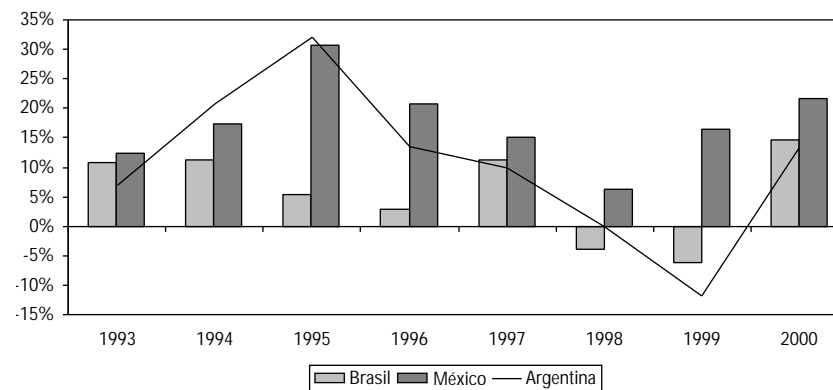
Exportaciones por destino (millones de dólares)					
Argentina	1992	1994	1996	1998	2000
Brasil	1.671	3.655	6.615	7.949	7.069
Resto del Mundo	10.728	12.368	17.428	18.485	19.343
X a BRA/Total	13%	23%	28%	30%	27%

Brasil					
Argentina	1992	1994	1996	1998	2000
Resto del Mundo	32.752	39.966	42.682	44.393	48.853
X a ARG/Total	8%	9%	11%	13%	11%

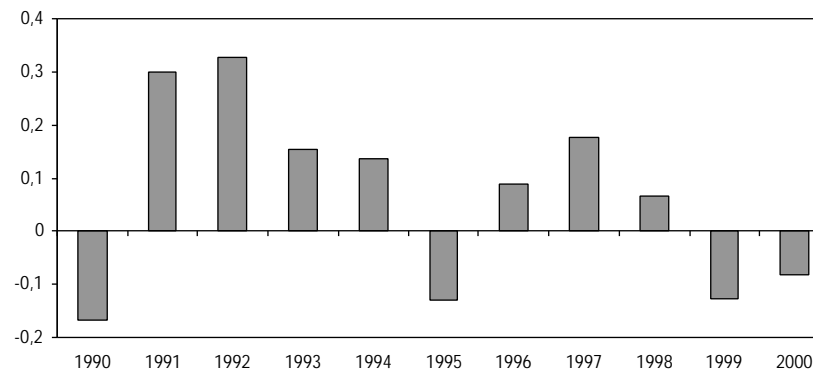
Fuente: CEPAL.

GRÁFICO 7  
CRECIMIENTO DE EXPORTACIONES COMPARADO CON BRASIL, MÉXICO  
Crecimiento comparado exportaciones



Fuente: CEPAL.

GRÁFICO 8  
CRECIMIENTO DE LA INVERSIÓN  
Evolución inversión  
Argentina: 1990-2000



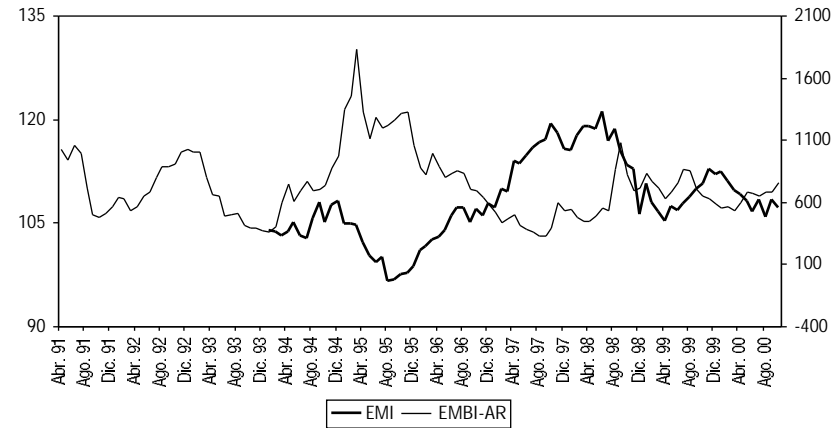
Fuente: CEPAL.

### Vulnerabilidad externa

Si bien los argumentos corrientes contra la convertibilidad ponen el énfasis en un alto costo laboral como producto de la apreciación de la moneda, son los costos financieros los que representan la mayor parte de los costos de producción. Es así que no resulta sorprendente que el principal determinante de la volatilidad cíclica exhibida en la década del 90 sea el costo de financiamiento externo, a su vez determinante de los costos domésticos en el marco de una economía abierta como la argentina. Es mediante este mecanismo que la convertibilidad ha hecho su mayor contribución a la competitividad, ya que la estabilidad nominal de la economía, y la integración al mercado de capitales que se deriva directamente del régimen, permitieron una baja significativa en los costos de financiamiento.

El gráfico 9 ilustra la alta correlación entre un indicador del riesgo país (EMBI) y el índice de producción de manufacturas industriales (EMI). La misma correlación se reproduce tomando otros indicadores alternativos del nivel de actividad. Si bien uno podría argumentar sobre una causalidad inversa (un menor producto influyendo negativamente sobre el nivel de riesgo soberano), simples test de causalidad de Granger indican lo contrario (cuadro 6): El riesgo país adelanta significativamente tanto al índice de producción industrial (EMI) como al componente cíclico del producto (CI-CLOPBI).

**GRÁFICO 9**  
**RIESGO PAÍS Y NIVEL DE ACTIVIDAD ECONÓMICA**  
 Nivel de actividad económica y riesgo país



Fuente: CEPAL.

**CUADRO 6**  
**RIESGO PAÍS Y NIVEL DE ACTIVIDAD ECONÓMICA**  
 (TEST DE CAUSALIDAD DE GRANGER)  
 Test de Causalidad. Granger con 4 rezagos  
 Abril 1991-septiembre 2000

<b>EMBIAR vs. Ciclo PBI</b>			
Hipótesis nula	Obs.	Estadístico F	P-value
CICLOPBI no causa EMBIAR	111	0,8888	0,4735
EMBIAR no causa CICLOPBI		2,9797	0,0226
<b>EMBIAR vs. EMI</b>			
Hipótesis nula	Obs.	Estadístico F	P-value
EMI no causa EMBIAR	75	0,4422	0,7777
EMBIAR no causa EMI		4,5640	0,0026

Fuente: elaboración propia.

**Balance**

Así como cualquier mecanismo que implica autolimitarse para incrementar los costos de políticas cortoplacistas distorsivas, una caja de con-



versión tiene como objetivo imponer restricciones, que en el caso argentino podrían resumirse en dos tipos. Por un lado, al fijar límites a la política monetaria se intenta generar una mayor previsibilidad y mayor confianza en la política antiinflacionaria. Por el otro, eliminando la posibilidad de financiamiento inflacionario, se apunta a inducir un ajuste del déficit fiscal persistente que está en el origen de la alta inflación del período precedente, de modo de hacerlo sostenible en consistencia con los ingresos fiscales y las posibilidades de financiamiento externo. Estas restricciones tienen como contracara dos riesgos asociados. Por un lado, el peligro de una pérdida de competitividad ante apreciaciones del tipo de cambio real por la existencia de rigideces de precios. Por el otro, la posibilidad de un aumento del riesgo de incumplimiento al eliminar una fuente de financiamiento del déficit. En otras palabras, la convertibilidad se postula como un esquema que permita la generación de credibilidad en dos frentes, el monetario y el fiscal.

Aun con las limitaciones del caso, la historia reciente permite extraer un balance de la experiencia de la convertibilidad en estas dimensiones. El objetivo monetario claramente se logró, a través de una exitosa estabilización de precios y un cumplimiento estricto de las autoridades de las restricciones impuestas. Sin embargo, por varias razones, el ajuste del déficit que eventualmente contribuiría a hacer sostenible la caja de conversión se llevó a cabo sólo parcialmente.

En la práctica, una reducción permanente del déficit sólo puede realizarse de dos maneras: incrementando la eficiencia de la recaudación de impuestos, y reduciendo el gasto público. Es en este último plano en donde las esperanzas depositadas sobre la convertibilidad no se vieron convalidadas, desplazando el peso del ajuste fiscal sobre un aumento de la presión tributaria que crecientemente ha mostrado sus límites y sus efectos contractivos.

Adicionalmente, la vulnerabilidad argentina a shocks externos exige una visión de largo plazo que posibilite una política fiscal contracíclica, lo que a su vez requiere que el esfuerzo fiscal sea mayor en momentos de bonanza. El hecho de que el lanzamiento de la convertibilidad haya coincidido con un período de afluencia de capitales hacia mercados emergentes, y con un tamaño inicial del Estado que permitió recabar recursos mediante la venta de activos públicos, ayudó a que la restricción presupuestaria implícita en el nuevo régimen no se materializara de inmediato. El agotamiento de la segunda fuente no hizo más que acentuar la dependencia argentina de los vaivenes en los mercados internacionales.

Es así como la vulnerabilidad externa argentina no puede ser atribuida en su totalidad a la naturaleza de la convertibilidad, sino que debe relacionarse al fracaso en el frente fiscal: podría decirse que el ajuste que al presente se ha vuelto indispensable no es ni más ni menos que la aparición, demorada artificialmente de las restricciones fiscales que la convertibilidad suponía desde un principio, y que debieron haber sido respetadas cuando las condiciones externas e internas hubieran reducido enormemente el costo del ajuste.

#### 2.4. EL CONTEXTO ACTUAL

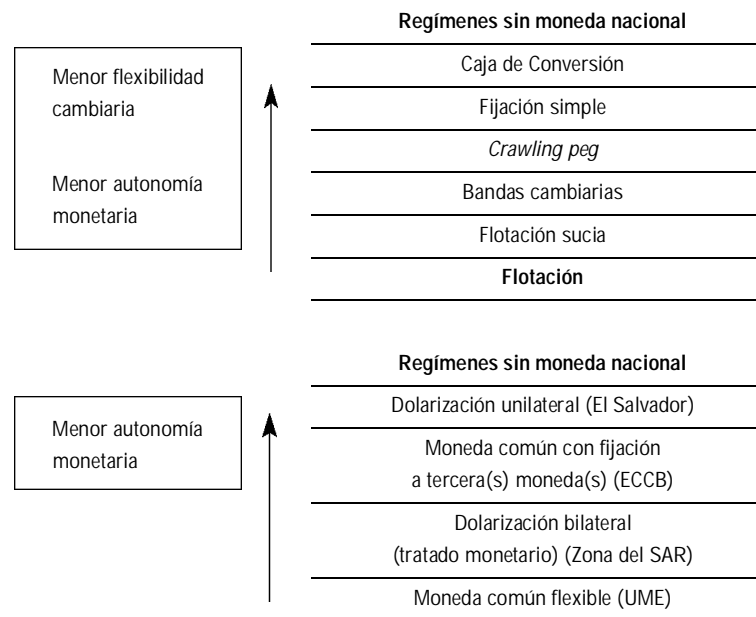
Uno podría hacer una analogía entre los distintos regímenes cambiarios y una escalera en la que el nivel inferior se asociara con un régimen de flotación pura y cada nuevo peldaño representara una mayor intervención (y menor flexibilidad) cambiaria, una menor autonomía de política monetaria (y, presumiblemente, una mayor estabilidad y credibilidad de la política monetaria), hasta alcanzar el nivel superior que correspondería a regímenes sin moneda nacional (cuadro 7).<sup>26</sup> En este último peldaño, en orden decreciente de autonomía monetaria, encontraríamos las uniones monetarias como la UME con una moneda común flexible, los tratados monetarios bilaterales (como es el caso de los países del sur de África que adoptaron el rand sudafricano como moneda de curso legal mediante un tratado que incluye, entre otras cosas, el reembolso parcial del señoreaje capturado por el emisor de la moneda extranjera), las economías con una moneda común a su vez fijada a una tercera moneda fuerte (el caso de la zona del franco en África, y de la unión monetaria del Caribe oriental), y finalmente las economías dolarizadas unilateralmente (Ecuador, El Salvador).

La analogía es útil a los fines de encuadrar el estado actual del debate cambiario en el contexto de economías en desarrollo, donde la flexibilidad cambiaria es crecientemente cifrada en términos de un dilema entre una mayor independencia monetaria y una menor estabilidad asociada a la falta de credibilidad institucional que suele caracterizarlos. Así, si una economía adolece de un sesgo inflacionario de importancia debido al abuso de la discrecionalidad de política monetaria, la eliminación de esta discrecionalidad generaría el mecanismo de autodisciplina necesario, al costo de perder el tipo de cambio como instrumento de ajuste ante shocks externos.<sup>27</sup>

La relación inversa entre flexibilidad y estabilidad, sin embargo, no es necesariamente monótona. Recientemente, algunos analistas han argumentado a favor de los regímenes de tipo de cambio superfijo (*hard pegs*),<sup>28</sup> por oposición a regímenes fijos convencionales (*soft pegs*), en la medida en que aquéllos exhiben un compromiso superior (y por lo tanto más creíble) a partir de resignar el control sobre su propia moneda de modo parcial (como en el caso de la convertibilidad) o total (como en el caso de uniones monetarias o economías dolarizadas). Más precisamente, sostienen que la debilidad manifiesta de los *soft pegs* surge de recurrentes problemas de credibilidad que llevan a ataques especulativos muchas veces basados en profecías autocumplidas. Así, si los *hard pegs* lograran imponer costos de salida suficientemente altos, presumiblemente generarían la confianza que el régimen necesita para desplazarse al “buen” equilibrio, aquel en el que la confianza en la estabilidad cambiaria genera su propia validación empírica.<sup>29</sup>

La visión bipolar se relaciona con la premisa de que a medida que los países enfrentan mercados de capitales más abiertos e integrados (debido a la desregulación y, por sobre todo, a la innovación financiera que vuelve los controles de capital crecientemente inoperantes),<sup>30</sup> el conflicto entre

CUADRO 7



una política monetaria independiente y un tipo de cambio fijo señalado por la teoría económica tradicional se vuelve más restrictivo. Esto a su vez induciría un movimiento paulatino, ya sea voluntario o forzado por las presiones del mercado, hacia los peldaños inferior y superior de nuestra escalera, según se priorice uno u otro objetivo de política.

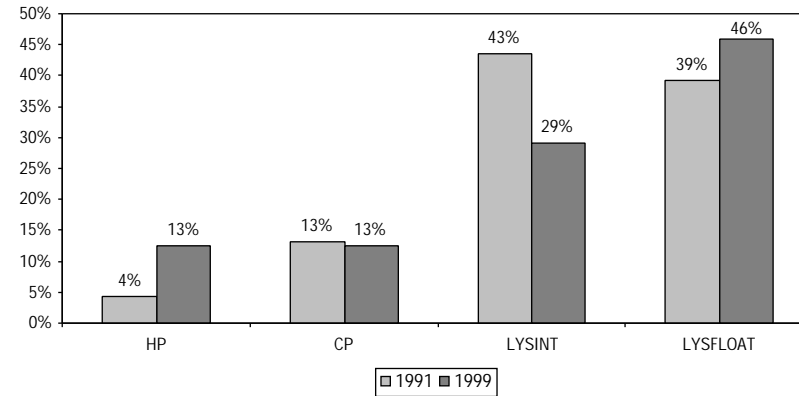
Esta hipótesis es parcialmente sustentada por el colapso de regímenes fijos convencionales en América latina y el sudeste asiático por un lado, y por el rápido movimiento hacia la integración monetaria en Europa como consecuencia de la crisis de EMS en el año 1992, y la reciente adopción del dólar norteamericano como moneda legal en Ecuador y El Salvador por el otro.<sup>31</sup> Más en general, existe evidencia de que, a medida que los mercados de capitales son liberados, los países tienden a preferir opciones extremas.

El gráfico 10 ilustra el punto.<sup>32</sup> Como puede observarse, las economías emergentes, que en la década del 90 se fueron abriendo gradualmente a los mercados de capitales internacionales, han exhibido una creciente preferencia por regímenes flotantes o superfijos, mientras que los países en desarrollo no emergentes, menos integrados financieramente y por ende mejor “protegidos” por controles de capital, no exhiben una tendencia clara en ninguna dirección.

**GRÁFICO 10**  
**REGÍMENES CAMBIARIOS (MERCADOS EMERGENTES;**  
**OTROS NO INDUSTRIALES)**

**Mercados emergentes**  
**(Clasificación LYS)**

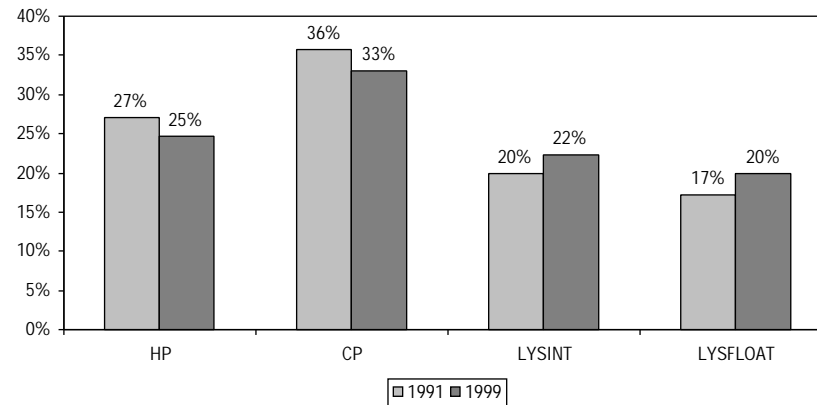
HP: Hard Pegs CP: Pegs convencionales  
 LYSINT: Intermedios LYSFLOAT: Flotantes



**Emerging Economies listed in EMBI Global or MSCI Emerging Markets Indexes.**

**Resto países no industriales**  
**(Clasificación LYS)**

HP: Hard Pegs CP: Pegs convencionales  
 LYSINT: Intermedios LYSFLOAT: Flotantes



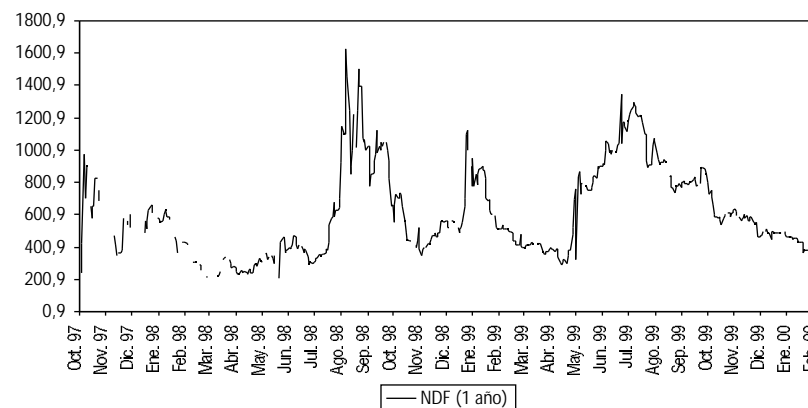
Fuente: elaboración propia, sobre la base de Fischer (2001).

Los defensores de los *hard pegs* sostienen que estos regímenes permiten recoger los beneficios de una baja inflación que históricamente motivaron los regímenes fijos convencionales, evitaban su vulnerabilidad a frecuentes y costosos ataques especulativos. El caso argentino, sin embargo, nos obliga a replantear la pregunta sobre la credibilidad. Como el gráfico 11 indica, varios años de disciplina monetaria y una defensa exitosa de la paridad frente al efecto tequila no han despejado las dudas sobre el mantenimiento de la convertibilidad ni su sensibilidad a eventos externos como el ataque a la caja de conversión en Hong Kong, o las devaluaciones de Brasil y Turquía. En virtud de esto, cabe hacerse la siguiente pregunta: ¿genera la convertibilidad la credibilidad atribuida por los defensores de la visión bipolar a los regímenes superfijos o, por el contrario, deberíamos incluirla entre los regímenes intermedios?

Un análisis de este punto es crucial para dilucidar las virtudes y las limitaciones del sistema monetario argentino. Según el mecanismo de compromiso en el que se basa la convertibilidad, la probabilidad de que un gobierno resista exitosamente un ataque especulativo (y de que el ataque sea lanzado en primer lugar) depende positivamente del costo (tanto político como económico) de abandonar el régimen, que en nuestro caso se asocia con la imposición tanto de impedimentos legales como de restricciones económicas. Entre éstas últimas habría que contar la creciente dolarización de pasivos públicos y privados (esta última como consecuencia de una garantía cambiaria explícita) que, al modificar la relación costo-beneficio de una devaluación, impactaría en las expectativas devaluatorias.

Naturalmente, esta "autoimpuesta" vulnerabilidad a cambios en la pa-

GRÁFICO 11  
RIESGO CAMBIARIO  
Expectativas de devaluación  
Octubre 1997-febrero 2000



Fuente: Bloomberg.

ridad tiene como contrapartida una mayor sensibilidad del riesgo país a cambios en las expectativas cambiarias que, en el caso de que éstas desmejoren, puede volverse rápidamente en su contra.<sup>33</sup> En todo caso, dada la posibilidad de equilibrios múltiples, un creciente pesimismo internacional respecto de las virtudes de la convertibilidad podría representar un serio obstáculo para la suerte del régimen.

De modo similar obra la vulnerabilidad de la economía argentina a los flujos de financiamiento externo.<sup>34</sup> Así, la visión negativa de los agentes financieros sobre la sostenibilidad de regímenes de cambio fijo se ve abonada por la retracción generalizada en los flujos de capital hacia economías emergentes como producto del cambio de percepción de riesgo de estos mercados tras las sucesivas crisis financieras.<sup>35</sup>

El Banco Mundial (2001) observa en un reciente informe que el influjo de capital de largo plazo hacia países en desarrollo fue de 296 mil millones de dólares, lo que representa un incremento en relación con los 265 mil millones de 1999, pero está lejos del pico de 342 mil millones en 1997 (cuadro 8). Del mismo modo, la totalidad de los flujos financieros netos de corto plazo, tras alcanzar un máximo de 43 mil millones de dólares en 1996, mostró números negativos en 1998 y 1999, recuperándose sólo parcialmente en el 2000 (3,5 mil millones de dólares).

Otros indicadores exhiben la misma tendencia. La fracción de los países en desarrollo en el flujo total de capitales representa en 2000 un 7,6%, lejos del 14,4% de 1997. Asimismo, la combinación de un superávit agregado de cuenta corriente de 60 mil millones y un incremento en las reservas internacionales de 53 mil millones sugiere la presencia de flujos encubiertos ha-

CUADRO 8  
TENDENCIAS DEL FINANCIAMIENTO EXTERNO  
(Miles de millones de dólares)

	1991	1992	1996	1997	1998	1999	2000
Fuentes de fondos	143,1	194,0	354,4	358,7	283,7	246,2	299,3
Flujos netos de largo plazo	123,0	155,8	311,2	342,6	334,9	264,5	295,8
Flujos netos de corto plazo	20,1	38,2	43,2	16,2	-51,2	-18,3	3,5
Usos de fondos	143,1	194,0	354,4	358,7	283,7	246,2	299,3
Déficit cuenta corriente	76,5	85,0	114,5	101,3	46,1	-26,8	-60,3
Variación de reservas	49,7	16,0	89,6	29,1	49,0	26,2	53,0
Salida de capitales y errores y omisiones	16,9	93,1	150,3	228,3	188,5	246,9	306,6

Fuente: Global Development Finance.

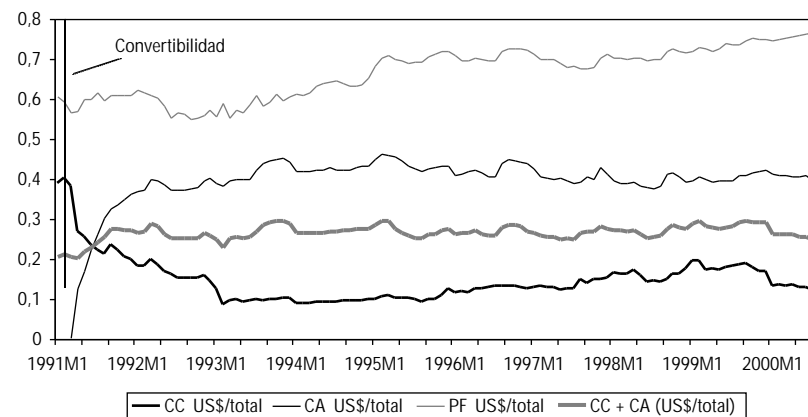
cia el exterior que contrarrestan los flujos de capitales antes mencionados.<sup>36</sup> Finalmente, los flujos de inversión extranjera directa (IED) cayeron por primera vez en la década, a lo que se suma el hecho de que la IED hacia economías de ingresos medios se concentró en el 2000 principalmente en tres países (Brasil, China y Turquía). En suma, tanto las tendencias recientes como los pronósticos de los especialistas permiten avizorar un menor acceso a capital internacional por parte de economías emergentes.

Este dato, combinado con la prociclicidad exhibida por los capitales externos en relación con economías emergentes y la prociclicidad de los resultados fiscales argentinos ha llevado a muchos a cuestionarse la sostenibilidad de la convertibilidad con vistas al futuro. En lo que resta de esta sección invertimos la pregunta, analizando las ventajas y desventajas asociadas con las alternativas que, con mayor o menor insistencia, se han bajado al respecto.

### Alternativa I: dolarización<sup>37</sup>

Desde el inicio de la convertibilidad, algunos han coqueteado con la idea de profundizar la dolarización de facto adoptando el dólar estadounidense como única moneda de curso legal. De hecho, el énfasis inicial que el plan de convertibilidad hizo de una identificación del peso con el dólar, reforzado entre otras cosas por la elección de una paridad uno a uno, podría pensarse como un aliciente en esta dirección. Por otro lado, mientras la convertibilidad fortaleció el uso del peso para transacciones corrientes, estimuló la dolarización financiera heredada de los tiempos de alta inflación, al poner a la par a ambas monedas (gráfico 12).<sup>38</sup>

GRÁFICO 12  
DOLARIZACIÓN DE DEPÓSITOS



Fuente: BCRA.

En varias ocasiones, las autoridades monetarias y políticas expresaron que la única alternativa a la convertibilidad en momentos de crisis era la dolarización oficial, llegando a explorar una propuesta específica de dolarización con las autoridades de los Estados Unidos, con escaso éxito.<sup>39</sup> En todo caso, la opción de dolarizar, ya sea unilateralmente o bilateralmente por medio de un tratado monetario, sigue siendo hoy en día una opción en consideración.

El extenso debate sobre la dolarización se inscribe dentro del tradicional debate sobre el régimen cambiario óptimo, que permite identificar ventajas y desventajas de regímenes más o menos flexibles. Un rápido repaso del estado actual del debate nos servirá de marco de referencia para analizar las distintas alternativas que enfrenta la Argentina actualmente.

### Costos de transacción vs. flexibilidad cambiaria

La teoría tradicional de las Áreas Óptimas de Comercio (AOC) se aplica naturalmente a la discusión de la dolarización. Esta teoría resalta el *tradeoff* entre las ganancias 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 externos. De más está decir, las ganancias esperadas dependen fundamentalmente de la integración comercial (tanto existente como potencial) con los usuarios de la misma moneda (el dólar, en este caso), *por sobre los beneficios obtenibles mediante la constitución de un área de libre comercio* que en sí no precisa de una integración monetaria.

Dos son las fuentes de ganancia asociadas a una moneda común mencionadas en la literatura. Primeramente, existe evidencia de una relación entre la volatilidad del tipo de cambio entre socios comerciales y el comercio entre ellos. Por otro lado, están los costos de transacción relacionados con la necesidad de operar con múltiples monedas, que serán mayores cuanto más altos sean los *spreads* de compraventa de divisas.<sup>40</sup>

Estas ganancias deben contraponerse a la pérdida del tipo de cambio como instrumento de ajuste. Uno de los argumentos clásicos contra los regímenes de tipo de cambio fijo apunta a la mejor capacidad de los regímenes flexibles de aislar la economía de los efectos de shocks externos negativos. La rigidez de los precios a la baja implica que, ante un cambio en la competitividad de los productos domésticos, el ajuste se realice primero en las cantidades producidas, provocando una recesión que eventualmente lleva a la deflación doméstica pero sólo después de una prolongada y costosa recesión. Esto lleva a que los regímenes fijos presenten una mayor volatilidad del producto y del empleo, hecho del que existe evidencia empírica.<sup>41</sup> Más aun, en la medida en que estas recesiones traigan consigo pérdidas irreversibles de capital físico y humano, la sucesión de contracciones debería ocasionar una merma en las posibilidades de crecimiento de largo plazo, un punto discutido en Edwards (2001) y en Levy-Yeyati y Sturzenegger (2001).<sup>42</sup>

En este punto vale hacer notar que la evidencia empírica es menos con-



cluyente en el marco de economías fuertemente dolarizadas *de facto*.<sup>43</sup> Naturalmente, este resultado puede esconder una menor tolerancia de las autoridades monetarias a fluctuaciones cambiarias en presencia de dolarización, y no implica necesariamente un fracaso del tipo de cambio como mecanismo de ajuste.

Un aspecto relacionado con la pérdida del instrumento del tipo de cambio es la eliminación de la política monetaria. En el contexto de una economía abierta, un tipo de cambio fijo en general (y la dolarización en particular) elimina la posibilidad de realizar una política monetaria expansiva para aliviar contracciones del producto mediante una baja en la tasa de interés doméstica.<sup>44</sup>

Sin embargo, la evidencia existente para economías en desarrollo indica que el margen de independencia de la política monetaria es relativamente limitado, tal como lo sugiere la alta correlación de tasas domésticas con las tasas internacionales y, fundamentalmente, la prociclicidad de los costos de financiamiento externos e internos. Así, el impacto de factores externos sobre el costo de capital en países emergentes (medido tanto como shocks mundiales que afecten los costos del financiamiento externo, como a través de fluctuaciones en las tasas internacionales) es inmediato aun para países que gozan de una mayor flexibilidad cambiaria.<sup>45</sup>

Del mismo modo, las recesiones suelen ser acompañadas de un aumento en el riesgo país y una presión sobre el tipo de cambio que induce un aumento en las tasas domésticas, a diferencia de países en desarrollo en los que sucede lo contrario. Empíricamente, no hay evidencia sistemática de que los regímenes más flexibles estén en mejores condiciones de resolver esta prociclicidad.<sup>46</sup>

Esta prociclicidad del financiamiento externo en países emergentes obedece, al menos en parte, a aspectos de credibilidad que asocian estos mercados con inversiones especulativas,<sup>47</sup> de manera que el retorno esperado depende positivamente de las perspectivas de crecimiento. Por otro lado, esta dependencia amplifica los shocks a través de un mecanismo de retroalimentación negativa (que va de un menor crecimiento a mayores costos financieros reduciendo aun más el crecimiento) que está en la base de la mayoría de las crisis financieras recientes. A su vez, el “fracaso” de los mercados financieros en su rol de seguro contra fluctuaciones reales reduce los beneficios potenciales de contar con mayor flexibilidad monetaria.

Por otro lado, los beneficios de la flexibilidad cambiaria parecerían reducirse sustancialmente en el marco de economías dolarizadas *de facto* por dos motivos de peso. Primeramente, la dolarización real (entendida alternativamente como sustitución de moneda o como el uso del dólar como unidad de cuenta) incrementa el traslado de fluctuaciones en el tipo de cambio nominal a los precios domésticos, aumentando el costo inflacionario de ajuste en la paridad. Por el otro, la dolarización financiera que suele acompañarla introduce costos adicionales asociados al impacto de una devaluación sobre el riesgo crediticio y la estabilidad del sistema financiero. A estos temas pasamos seguidamente.

### Credibilidad y riesgo país

Proponentes de la dolarización como Calvo y Haussman, entre otros, sostienen que la pobre performance de los regímenes fijos convencionales se debe no a su rigidez ante los shocks, sino a su vulnerabilidad a ataques especulativos, muchas veces basados en rumores o contagio financiero que no se condicen con cambios significativos en las variables fundamentales del país, y que podrían ser eliminados por la mayor credibilidad asociada con la superfijación del tipo de cambio. Esto, tal vez en menor escala, sería aplicable asimismo a la convertibilidad, en la medida en que los mercados asignen una probabilidad positiva a una devaluación. La dolarización, naturalmente, eliminaría esta fuente de perturbaciones.

El principal argumento de los propulsores de la dolarización es la presunta ganancia de credibilidad que estos regímenes aportan a países emergentes que, por diversas razones, no gozan de la confianza de los mercados. El argumento se basa en dos mecanismos fundamentales: la eliminación de la posibilidad de conducir política económica que erradica de cuajo el sesgo inflacionario, y la disciplina fiscal que genera la imposibilidad de monetizar el déficit fiscal. En este último caso, se supone que, ausente esta fuente de financiamiento, el gobierno se verá forzado a ajustar sus cuentas de modo de converger a niveles de gasto compatibles con una capacidad de financiamiento sostenible en el tiempo.

La experiencia demuestra que la estrategia de atarse las manos puede ser en la práctica un arma de doble filo, dado que estas autoimpuestas limitaciones financieras no siempre llevan a una mayor disciplina fiscal en el corto plazo, con la posibilidad de la aparición de problemas de solvencia. Si bien existe abundante evidencia de que las tasas de inflación de economías con tipos de cambio “superfijo” (lo que incluye no sólo las dolarizadas sino también las cajas de conversión) han logrado hacer descender la inflación a niveles comparables con los de economías desarrolladas,<sup>48</sup> los resultados en el frente fiscal no siempre están a la misma altura.<sup>49</sup>

Pero el argumento pro dolarización hace mención a un segundo aspecto en donde la credibilidad puede ser mejorada. Aun los regímenes de tipo de cambio superfijo suelen ser acompañados por persistentes creencias devaluatorias, que derivan en ataques frecuentes y aumentos en el tipo de interés que, aunque temporarios, dejan secuelas importantes en la economía real. Aun en los momentos de calma, la mera expectativa de una remota devaluación tiene un impacto no desdeñable sobre los costos de capital, dado que una eventual devaluación incrementaría el stock (y los costos de servicio) de la deuda externa que en países emergentes, en mayor o menor medida, está denominada en moneda extranjera. Por último, en el caso común en el que la dolarización financiera se extienda al mercado financiero doméstico, una devaluación acarrearía un aumento importante de la tasa de mora crediticia, que podría activar un salvataje público elevando aun más los niveles esperados de deuda.

De este modo, la dolarización, erradicando de cuajo el riesgo devaluatorio, impactaría positivamente sobre los niveles esperados de endeudamiento.

to y el costo de financiamiento, iniciando una suerte de círculo virtuoso que a la larga llevaría a mayores tasas de crecimiento. Powell y Sturzenegger (2002) enfatizan la importancia de este efecto por sobre las ganancias de comercio, tanto por su impacto positivo sobre el valor presente del stock de capital como por una reducción de los flujos destinados al servicio de la deuda externa.

Sin embargo, no faltan razones que pongan en duda esta lógica sencilla. Los mismos autores sugieren algunos factores que pueden inducir el efecto contrario, entre ellos, la pérdida de fuente de financiamiento como el impuesto inflacionario o el señoreaje (lo que obliga al gobierno a generar fuentes alternativas o a reducir el gasto), la pérdida de los (probablemente escasos) márgenes de diversificación del financiamiento público en un contexto de imperfecta sustitución de monedas,<sup>50</sup> o el impacto de una mayor volatilidad del producto (heredada del tipo de cambio fijo) sobre el riesgo país. El cuadro 9 resume los factores a favor y en contra de una reducción del riesgo país apuntados por los autores.

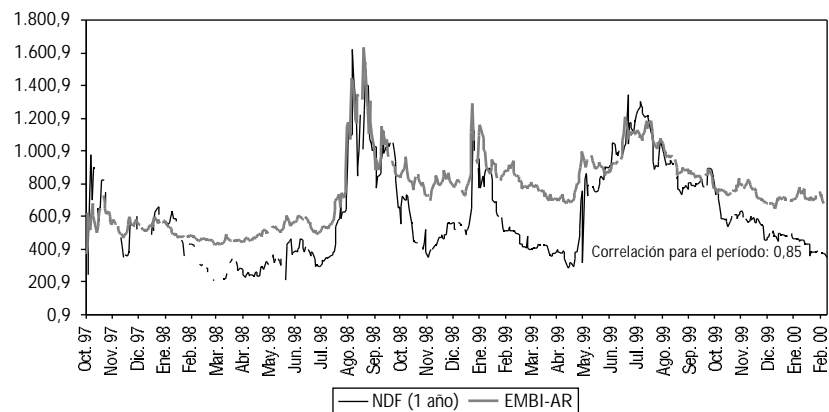
La evidencia empírica tampoco nos entrega una respuesta concreta. La fuerte correlación empírica del riesgo cambiario y el riesgo país (gráfico 13) no permite establecer a las claras una dirección de causalidad. ¿Es el impacto de una eventual devaluación sobre una economía endeudada en dólares lo que eleva el riesgo país, o es la posibilidad de cesación de pagos la que genera una probabilidad de corrida contra el sector bancario doméstico que sólo puede resultar en un ataque contra la moneda? ¿O se trata simplemente de la respuesta conjunta a factores comunes que elevan ambos riesgos a la par?

Una comparación entre países no echa una luz más clara sobre este asunto. Mientras la experiencia de Panamá parecería indicar que los beneficios de la dolarización son menores en términos de riesgo país,<sup>51</sup> la rápida convergencia de las economías industriales europeas hacia niveles de riesgo país similares a los de Alemania, durante la etapa de introducción del euro, apunta en la dirección contraria. En ambos casos, sin embargo,

CUADRO 9  
¿CÓMO INCIDE LA DOLARIZACIÓN SOBRE EL RIESGO PAÍS?

Cae por:	Sube por:
Eliminación del impacto del riesgo de devaluación sobre el descalce cambiario (efecto "balance sheet")	Pérdida del señoreaje
Eliminación de costosos ataques especulativos	Pérdida del margen de diversificación peso-dólar
	Mayor volatilidad del producto
	Pérdida de la opción de devaluar

GRÁFICO 13  
RIESGO CAMBIARIO Y RIESGO PAÍS  
Octubre 1997-febrero 2000



Fuente: Bloomberg.

la situación es más compleja, e incluye, entre otras cosas, persistentes déficit fiscales en Panamá, y el hecho de que, a diferencia de una dolarización unilateral, la unión monetaria europea implica la presencia de un banco central (y, presumiblemente, un prestamista de última instancia) común.<sup>52</sup> De este modo, mientras los países de Europa oriental probablemente se beneficien de un descenso del riesgo país en caso de ingresar a la UME, éste no sería necesariamente el caso de países latinoamericanos que adoptaran unilateralmente el dólar estadounidense.

Powell y Sturzenegger, basándose en la metodología de estudio de eventos, distinguen eventos exógenos asociados a un incremento o un descenso en la probabilidad de dolarización, y, de este modo, detectan situaciones en donde la causalidad va del riesgo cambiario al riesgo soberano. Sus resultados confirman la importancia de la combinación de descalce cambiario con expectativas de devaluación en sus efectos sobre el riesgo país. Así, encuentran que en países financieramente dolarizados (ya sea domésticamente o con un alto componente de deuda externa en dólares), el riesgo país tiende a caer significativamente ante eventos o noticias que aumentan la probabilidad de una dolarización, mientras que en el resto de los casos el efecto, también significativo, va en sentido opuesto. En otras palabras, podría concluirse que es en el primer grupo de países (que incluye a la Argentina) donde el impacto adverso de la percepción de riesgo cambiario hace más estragos y donde una dolarización podría efectivamente llevar a una mejora en las condiciones de financiamiento.

### Pérdida del prestamista de última instancia<sup>53</sup>

Entre los costos típicamente atribuidos a la dolarización está el relacionado con la pérdida de la capacidad del banco central de oficiar de prestamista de última instancia (PUI), esto es, su habilidad de proveer al sector bancario con fondos en momentos de liquidez transitoria. El argumento se centra en el hecho de que, mientras el banco central puede emitir la moneda doméstica a discreción, un exceso de demanda de liquidez en moneda extranjera puede ser satisfecho sólo mediante la existencia de un stock de reservas internacionales líquidas, cuyo mantenimiento implica un costo no trivial para la economía.

Algunos analistas han señalado la existencia de mecanismos alternativos para proveer este seguro de liquidez. En principio, el PUI puede ser sustituido (al menos) de dos maneras: a) mediante un seguro contratado en el mercado internacional (a la manera de la línea contingente de liquidez argentina), ya sea a nivel centralizado (por ejemplo, por el Banco Central) o descentralizado (por bancos individuales); b) mediante un fondo de reserva financiado por contribuciones de los bancos del sistema, o por el tesoro con ingresos fiscales. Sin embargo, ninguno de estos sistemas es completo o gratuito para el país, en particular si están pensados para proteger al país del efecto de shocks sistémicos.<sup>54</sup>

Un ejemplo del primer tipo es la facilidad contingente de liquidez que el BCRA mantuvo con un consorcio de bancos internacionales a fines de 1996. De acuerdo con este contrato, el BCRA puede obtener liquidez a través de una operación de repo mediante la cual entrega títulos públicos.<sup>55</sup> El costo en este caso está dado por una prima (*commitment fee*) que en promedio ronda los 30 bps, más otra de alrededor de 220 bps sobre LIBOR en el caso eventual de que el seguro sea utilizado. Asimismo, el arreglo establece un “*haircut*” del 20% (es decir, es necesario comprometer \$ 125 (valor de mercado) en títulos para obtener \$ 100 en *cash* y, en caso de que el valor de los títulos caiga más de un 5%, hacer nuevas entregas de títulos para cubrir el margen.

Si bien a primera vista tanto el costo del seguro como la prima de riesgo de los fondos prestados son relativamente menores (sobre todo comparado con la prima que el país debería pagar en un contexto de crisis sistémica), el caso argentino no puede ser tomado como referencia por dos razones: lo limitado de la cobertura (a fines del 2000 rondaba los \$ 5.600 millones) y el hecho de que el país ya cuenta con un stock de liquidez considerable que presumiblemente serviría como primera barrera de contención. Es muy difícil especular sobre el costo y la factibilidad de asegurar completamente el riesgo de liquidez argentino utilizando exclusivamente este mecanismo.

Por otro lado, como todo esquema de seguro, un PUI privado está en principio sujeto a un problema de riesgo moral inverso: ¿cuáles son las chances de que el seguro efectivamente pague en caso de una crisis de importancia? Esto, que a niveles limitados de cobertura no debería representar un problema, se volvería relevante si el mecanismo fuese utilizado por

varios países, particularmente si sus shocks están altamente correlacionados.<sup>56</sup> Por el otro, si los bancos aseguradores tienen posiciones en el país asegurado, un aumento en la probabilidad de crisis incrementaría su exposición efectiva, induciéndolos en algunos casos a liquidar parte de sus posiciones, agravando la crisis.<sup>57</sup>

Por su parte, la alternativa de acumular un fondo de liquidez no elimina el habitual costo de inventario de mantener un stock importante de reservas liquidas en un contexto de altos costos financieros, costo que es a su vez función del *spread* entre activos líquidos de inversión y deuda doméstica de mayor duración promedio. Este costo incluye dos tipos de prima: una prima de liquidez asociada a la más corta madurez de las reservas, y una prima de riesgo asociada a una mayor probabilidad de incumplimiento en el pago de la deuda doméstica.<sup>58</sup>

Es importante destacar que el uso de la emisión monetaria para solventar salvatajes financieros tiene obvias consecuencias inflacionarias que limitan en la práctica el uso indiscriminado de este recurso. Así, el concepto de PUI en países desarrollados está fundamentalmente asociado con la posibilidad de financiar el salvataje mediante emisión de deuda pública que distribuya el impacto fiscal en el tiempo.<sup>59</sup> El hecho de que en economías emergentes el acceso a los mercados de capital suela restringirse durante episodios de crisis sistémicas explica en gran medida la acumulación de reservas que caracteriza a estas economías, independientemente del grado de flexibilidad cambiaria.<sup>60</sup>

Así, la prociclicidad del acceso al financiamiento *per se* reduce el margen del banco central para actuar como PUI y, por lo tanto, el costo incremental de una dolarización *de jure*. Asimismo, este margen se ve naturalmente limitado por la presencia de dolarización financiera, en la medida en que ésta implica que una fracción significativa de la liquidez bancaria es encuentra denominada en moneda extranjera. En suma, si bien la presencia de un PUI doméstico importa beneficios fiscales concretos, éstos deberían ser sustancialmente menores en países emergentes y altamente dolarizados como Argentina.

## Señoreaje

¿Qué tan grande es el señoreaje que la Argentina perdería con una dolarización *de jure*? 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.

El orden de magnitud de estos costos puede ilustrarse con un cálculo rápido sobre la base de los siguientes supuestos simplificadores: a) el producto y los precios crecen a tasas constantes,  $g$  y  $\pi$ ; b) el cociente circulante-producto (denominado  $\gamma$ ) permanece constante al nivel al inicio de la dolarización.<sup>61</sup> El flujo total de señoreaje es entonces equivalente a una perpetuidad que paga un interés  $i$  sobre un stock de reservas internaciona-

les que crece a una tasa  $\rho = (1 + i)(1 + g) - 1$ , la tasa de crecimiento de la demanda de dinero sobre la que se recauda el señoreaje, con un valor presente dado por:

$$S = \sum_{t=0}^{\infty} i (GDP_0) [(1 + i)(1 + g)]^t / (1 + i)^{t+1} = i (GDP_0) / (i - r)$$

Expresando la tasa de interés real como  $r = (1 + i)/(1 + g) - 1$ , de la ecuación obtenemos el valor del señoreaje como porcentaje del PBI, para valores de la tasa de interés real, la inflación y la tasa de crecimiento, dado el cociente de monetización. El cuadro 10 ilustra el punto presentando estimaciones suponiendo  $i = 4\%$  y  $r = 4\%$ , para diferentes tasas de crecimiento e inflación. Por ejemplo, para un crecimiento del 3% y una tasa de inflación del 2%, ambos constantes, obtenemos un valor de 23,8% del PBI.

Del ejercicio se desprende que el costo por la pérdida del señoreaje no es menor.<sup>62</sup> De hecho, el valor de futuros incrementos en la demanda de dinero representa la mayor parte del total.<sup>63</sup> En otras palabras, el número final depende crucialmente de las tasas esperadas de crecimiento e inflación, así como de la evolución del cociente dinero-producto, supuesto hasta el momento constante.

En relación con esto, es útil remarcar que, dado que el grado de monetización en la Argentina es menor que en países desarrollados, uno podría suponer una tasa de crecimiento de la demanda de dinero mayor en el corto plazo, hasta tanto el cociente converja a niveles más desarrollados, lo que, naturalmente, incrementaría el valor del flujo de señoreaje. Por otro lado, sin embargo, existe una tendencia en países desarrollados hacia una menor demanda de dinero a medida que avanza la innovación financiera, lo que obraría en sentido contrario.

Por último, a fin de medir su impacto fiscal, podemos computar alternativamente el señoreaje como un flujo anual como porcentaje del PBI. Ba-

CUADRO 10  
VALOR PRESENTE DE LOS FLUJOS DE SEÑOREAJE.

Supuestos:

- Cociente circulante/producto igual a 4%
- Tasa de interés real 4%

S/GDP <sub>0</sub>				
g	1%	2%	3%	4%
0%	5,0%	6,0%	6,9%	7,8%
1%	6,7%	7,9%	9,2%	10,5%
2%	10,0%	11,9%	13,8%	15,7%
3%	20,0%	<b>23,8%</b>	27,7%	31,4%

Fuente: elaboración propia.

jo este criterio, y utilizando los supuestos anteriores, el costo surge de la pérdida del interés sobre un stock de reservas equivalente a la base monetaria (siendo éstas a su vez una fracción constante  $\gamma$  del producto). A los valores del ejemplo anterior, un interés nominal de aproximadamente 6% sobre un stock de reservas del 4% del PBI equivale a un costo anual cercano al 0,25% del PBI, o alrededor de \$ 700 millones, a los niveles actuales de producto.

### Dolarización en la Argentina: balance preliminar

De acuerdo con nuestra analogía de la escalera, la convertibilidad argentina debería ubicarse un escalón por debajo de la dolarización. En virtud de esto, es natural que tanto los costos como los beneficios de una transición hacia el escalón superior sean menores que para el país promedio. El cuadro 11 resume de manera sumaria estos costos y beneficios.

Los costos relacionados con la pérdida del PUI y de la flexibilidad cambiaria serían a todas luces marginales. Mientras la posibilidad de proteger al sistema financiero local ya se ve limitada al stock de reservas y a la tercerización parcial implícita en la línea contingente de liquidez, la eliminación de la moneda sólo conllevaría la pérdida de la opción de retornar a un régimen de flotación, opción que, como se discute más adelante, es de debatible factibilidad y conveniencia en el mediano plazo. Por otro lado, la extendida dolarización financiera y la percepción de que el dólar representa en la economía local más una unidad de cuenta que un precio relativo permite avizorar, en el mejor de los casos, un régimen de flotación altamente administrada.

La fuente de los problemas actuales de credibilidad argentinos parece

CUADRO 11  
IMPACTO DE LA DOLARIZACIÓN EN LA ARGENTINA

Impacto	
<b>Pros</b>	
Menores costos de transacción	Menor
Menor riesgo país por eliminación de riesgo cambiario	Potencialmente importante (aunque incierto en el corto plazo)
<b>Contras</b>	
Inflexibilidad cambiaria / Política monetaria pasiva	Menor
Perdida del PUI	Menor
Pérdida del señoreaje	Potencialmente importante



provenir de la combinación de un déficit persistente y una importante deuda pública denominada en su mayor parte en moneda extranjera, por lo que difícilmente el recurrente fantasma de la insolvencia pueda ser exorcizado a través de la eliminación del riesgo de devaluación, a menos que una dolarización venga atada a un prestamista de última instancia externo y creíble, a estas alturas un escenario virtualmente imposible.

De hecho, cabe señalar que el riesgo cambiario no parecería surgir (al menos por el momento) de la creencia en una devaluación voluntaria con el fin de reactivar la economía, sino más bien en la causalidad inversa que va de una situación de cesación de pagos a una fuga de capital que detone un ataque mayor del que el BCRA pueda combatir de manera realista. La credibilidad en las autoridades monetarias que la convertibilidad generó a lo largo de diez años de conductas consistentes con el mantenimiento del régimen no son suficientes para generar automáticamente una credibilidad fiscal que reduzca el peligro de un *default*. La profundización de la dolarización sólo perfeccionaría la primera sin necesariamente mejorar la segunda, por lo que, a falta de otras medidas, no garantizaría una rebaja en los costos financieros.

Sin embargo, adoptando una perspectiva de más largo plazo, con niveles de riesgo país moderados y en un contexto en el que la fuente de shocks es fundamentalmente exógena (por ejemplo, contagio financiero), el impacto de la eliminación del riesgo cambiario en la Argentina podría ser más significativo.

Finalmente, si bien este trabajo no pretende ahondar en estos aspectos, cabría señalar la existencia de factores estratégicos que, sin ocupar un lugar prioritario en la discusión de corto plazo, podrían cobrar importancia en años venideros. El primero se relaciona con el futuro del Mercosur, ya jaqueado por divergencias de política monetaria entre sus dos principales miembros (Brasil y Argentina), y que podría verse minado por una adopción del dólar como única moneda de curso legal. Por otro lado, hay quien especula con que la dolarización podría eventualmente formar parte de una negociación mayor con los Estados Unidos que incluyera la incorporación al ALCA, de modo que una decisión unilateral de urgencia afectaría negativamente el poder de negociación del país. A simple vista, este último argumento parece débil, dada la falta de consenso en los Estados Unidos acerca de la actitud a tomar frente a la extensión de la dolarización en América latina.

Un argumento adicional a favor de la dolarización apunta a la imposibilidad de implementar reglas inviolables. Más concretamente, es concebible que, en el marco de una crisis aguda se reinstale la percepción de que la regla monetaria puede ser soslayada en un intento por reintroducir una política monetaria activa, debilitando la credibilidad de la convertibilidad independientemente de si este intento se materializa en la práctica. La dolarización, mediante la eliminación del banco central en su función de guardián de las reservas, pondría fin a estas especulaciones. Si bien el análisis de los aspectos prudenciales asociados a la convertibilidad exceden los objetivos de este trabajo, es de hacer notar que la dolarización no

implica *per se* la eliminación de los requerimientos de liquidez bancaria por motivos prudenciales, lo que deja abierta la puerta a la posibilidad de utilizarlos como instrumentos de expansión de la liquidez.

En síntesis estos beneficios deben ser contrastados con los costos de señoreaje y la mayor rigidez que impone en la política cambiaria y monetaria. Si los costos de señoreaje son tan altos como los que surgen de los cálculos presentados más arriba, la dolarización unilateral parece imponer más costos que beneficios. Como veremos más abajo, sin embargo, existen condiciones en las que los tenedores de dinero podrían “exigir” el uso del dólar; en este caso la elección del régimen deja de ser una prerrogativa de las autoridades monetarias.

### **Alternativa II: 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. Este argumento no es muy lejano al ya mencionado en relación con la visión mundelliana de las economías abiertas, que enfatiza los costos de la falta de ajuste cambiario en un contexto de inflexibilidad de precios a la baja que redundaría en un ajuste por cantidades motorizado en gran medida por una recesión, con el aditamento de un orden de magnitud y un nivel de persistencia inusual del shock.

Un ajuste recesivo que resulta en un descenso de la demanda por productos domésticos y en un mayor desempleo, se ve amplificado, al percibirse como persistente, por una merma en la inversión doméstica inducida por el empeoramiento de los pronósticos de crecimiento futuro. De este modo, los efectos de la pérdida de competitividad no habría que buscarlos sólo en una menor demanda por exportaciones sino también en una baja de la inversión e incluso en desinversiones de firmas que se trasladan a países limítrofes en busca de mejores condiciones.

Aquí es preciso recalcar dos aspectos. Primeramente, no puede dejar de considerarse el impacto de una devaluación sobre la inflación de costos domésticos implícitamente indexados al dólar, con el consiguiente efecto negativo sobre la productividad. En relación con este punto, cabría argumentar que existe evidencia empírica reciente de que el efecto inflacionario de una devaluación es menor para cambios menores en el tipo de cambio, y que este efecto decrece, entre otras cosas, cuando la economía está en recesión, o en ausencia de mecanismos formales de indexación.<sup>64</sup> De este modo, el nivel de traslado de una devaluación al índice de precios domésticos es muy difícil de pronosticar, y podría ser sustancialmente menor de lo que surgiría de la observación de los años previos al lanzamiento de la convertibilidad.

En segundo lugar, una parte sustancial de los costos de producción está ligada al costo doméstico del capital, que se vio incrementado paulatinamente a raíz de la seguidilla de crisis financieras internacionales que han dejado sentir su impacto sobre las condiciones de financiamiento del país y de las firmas. De esto se infiere que cualquier evaluación de una modifi-

cación del tipo de cambio nominal debería ponderar su efecto sobre el riesgo país y el costo financiero.

La dinámica perversa del mecanismo de compromiso implícito en el régimen de convertibilidad requiere que el incumplimiento de este compromiso sea extremadamente costoso, dado que en este costo se basa su credibilidad. Esto hace que un análisis de la convertibilidad hoy no pueda soslayar las irreversibilidades generadas por el sistema original. En otras palabras, *aun cuando hoy podamos concluir que una mayor flexibilidad cambiaría sería deseable, el costo de la transición hacia el nuevo régimen la haría inviable en el corto plazo.*

En el caso concreto de la Argentina, una devaluación en las condiciones presentes implicaría, en el corto plazo, un aumento importante del riesgo país y el costo financiero, en la medida en que la misma precipite la bancarrota generalizada del sector privado o, lo que es a primera vista más probable, un complejo salvataje público que se traduciría rápidamente en mayores niveles de deuda.<sup>65</sup> Esta vulnerabilidad no es una consecuencia no deseada del riesgo moral, sino el producto de la garantía explícita de la paridad que fue parte fundamental del sistema de convertibilidad, y que estimuló el uso del dólar en contratos financieros, partiendo de un nivel inicial de dolarización sumamente alto.

¿Cómo medir el impacto de una devaluación *real* de importancia, digamos de un 50%, en las finanzas del país?<sup>66</sup> Aquí uno tiene que hacer inevitables supuestos sobre el comportamiento del sector privado y la reacción del sector público. El cuadro 12 ilustra el orden de magnitud del descalce cambiario argentino.

Claramente, las consecuencias de una devaluación superaría el efecto redistributivo entre deudores y acreedores. El impacto sobre el sistema bancario doméstico no puede medirse simplemente en función del descalce del sector privado consolidado, dado que es realista suponer que la salida de la convertibilidad desencadenará un proceso de incobrabilidad de las obligaciones financieras, independientemente de la posición cambiaria de los deudores. Es fácil imaginar un escenario en el que firmas o particulares corren a retirar sus activos en dólares del sistema local, mientras al mismo tiempo renegocian el servicio de sus deudas. La magnitud del problema, según algunos, podría eventualmente llevar a las autoridades monetarias a “pesificar” la economía, esto es, a convertir activos y pasivos a pesos a una paridad de uno a uno.<sup>67</sup>

Aun si esta complicada y no deseable opción pudiera implementarse en la práctica, una devaluación real incrementaría la relación deuda pública-producto aproximadamente en la misma proporción por efecto del aumento del valor en pesos del stock de deuda, lo que por sí sólo tendría un efecto negativo sobre el costo fiscal del servicio de esta deuda que lo haría difícilmente sostenible. Finalmente, en el improbable caso de que el país pudiese evitar el *default*, la caída en el valor de los títulos en poder de los bancos precipitaría un costoso salvataje bancario que se reflejaría, como en otros episodios similares, en un componente adicional de la deuda pública, incrementando aun más la relación deuda-producto.<sup>68</sup>

**CUADRO 12**  
**ENDEUDAMIENTO Y DESCALCE CAMBIARIO (INTERNO, EXTERNO)**

	Total	Pesos	Moneda extranjera
<b>ACTIVOS</b>	<b>174.671.851</b>	<b>51.572.542</b>	<b>123.099.309</b>
Depósitos en entidades financieras locales	81.171.851	34.572.542	46.599.309
Activos financieros en el exterior	47.700.000	–	47.700.000
Títulos públicos	12.200.000	4.500.000	7.700.000
Billetes y monedas	33.600.000	12.500.000	21.100.000
<b>PASIVOS</b>	<b>114.273.218</b>	<b>24.864.475</b>	<b>89.408.743</b>
Deuda bancaria con entidades locales	77.664.218	24.864.475	52.799.743
Deuda bancaria con entidades del exterior	13.982.000	0	13.982.000
ON	16.896.000	0	16.896.000
Otras deudas con el exterior	5.731.000	0	5.731.000
<b>Sistema Financiero</b>		<b>Marzo 1999</b>	
<b>ACTIVO</b>	<b>152.125.984</b>	<b>47.658.145</b>	<b>104.467.839</b>
Disponibilidades y encajes	9.562.288	2.792.345	6.769.943
Títulos públicos y privados	15.956.105	1.719.165	14.236.940
Prestamos (netos de provisiones)	77.664.218	24.864.475	52.799.743
Otros créditos por interm. finan.	36.959.517	9.545.378	27.414.139
Otros activos	11.983.856	8.736.782	3.247.074
<b>PASIVO</b>	<b>135.186.339</b>	<b>45.064.737</b>	<b>90.121.602</b>
Depósitos	81.171.851	34.572.542	46.599.309
– Otras obligaciones por intermediación financiera	50.276.973	8.309.033	41.967.940
Otros pasivos	3.737.515	2.183.162	1.554.353
<b>PATRIMONIO NETO</b>	<b>16.939.645</b>	<b>16.939.645</b>	<b>0</b>
<b>Sector público</b>	<b>Septiembre 2000</b>		
<b>ACTIVO</b>	<b>36.455.000</b>	<b>–</b>	<b>36.455.000</b>
Oro y divisas BCRA	31.822.000	0	31.822.000
Garantías del Brady	2.400.000	0	2.400.000
Operaciones de prefinanciamiento	2.233.000	0	2.233.000
<b>PASIVO</b>	<b>123.666.120</b>	<b>7.914.632</b>	<b>115.751.488</b>
Deuda pública total (bruta)	123.666.120	7.914.632	115.751.488

Fuentes: Statistical Appendix IMF, marzo de 2000; BCRA; Boletín Fiscal (septiembre de 2000).

En síntesis, la devaluación que sucedería a la flotación del tipo de cambio 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.

Por otro lado, debe quedar en claro que el dilema no se resuelve mediante una flexibilización parcial, por ejemplo, instrumentando una banda cambiaria o un realineamiento parcial de la paridad para dar cuenta de la pérdida de competitividad, preservando el régimen de convertibilidad. La experiencia mundial reciente indica con claridad los límites de una devaluación controlada. Países como México, Corea o Brasil intentaron salir de sus diversos regímenes fijos mediante cambios en la paridad de 10 o 15%, para sucumbir en unas pocas horas a la presión de los mercados y terminar flotando el tipo de cambio. La razón debería ser clara: aun cuando exista consenso de que la paridad es inadecuada y se asigne *ex ante* una alta probabilidad a un ajuste cambiario, una vez que las autoridades monetarias ceden parcialmente a las presiones de mercado, la credibilidad remanente en la continuidad del régimen se evapora, en la medida en que la respuesta de las autoridades a las presiones sugiere la posibilidad de nuevos ajustes en el futuro.

Esto nos lleva al argumento quizá más importante en contra de una devaluación: la forma en que aquí entran a tallar las asignaturas pendientes. Si las presiones sobre el tipo de cambio obedecen al menos en parte a un ajuste fiscal que nunca se produjo, cualquier intento de utilizar el régimen monetario para paliar estas deficiencias revela rápidamente que el ajuste no se producirá tampoco en el futuro. ¿Cuál es el reaseguro de un ajuste fiscal si éste no se da cuando la restricción de presupuesto es más apremiante?

Aun en el caso altamente hipotético de una devaluación controlada exitosa, nada hace pensar que el costo de capital descenderá garantizando la sostenibilidad del régimen. Por el contrario, es de prever que esta confirmación de las expectativas más negativas respecto a la capacidad de reacción fiscal se combine con un contexto de mayor endeudamiento para minimizar el efecto de la relajación del tipo de cambio sobre los costos de financiamiento del país. De ahí que lo más probable es que un abandono de la convertibilidad en una situación de crisis llevaría al país a una devaluación sustancial que precipitaría el *default* con consecuencias negativas difíciles de cuantificar, echando por la borda los intentos por generar credibilidad “institucional” durante los últimos años.

### **Alternativa III: canasta de monedas**

La discusión anterior parecería cerrar la discusión sobre el régimen monetario argentino en el presente contexto. En particular, ¿qué podría hacerse para disminuir el impacto de la fortaleza del dólar sobre la competitividad argentina, si una devaluación controlada es poco menos que impensable, y una devaluación masiva puede ser devastadora? Una alternativa más modesta sería fijar el valor del peso a una canasta de monedas

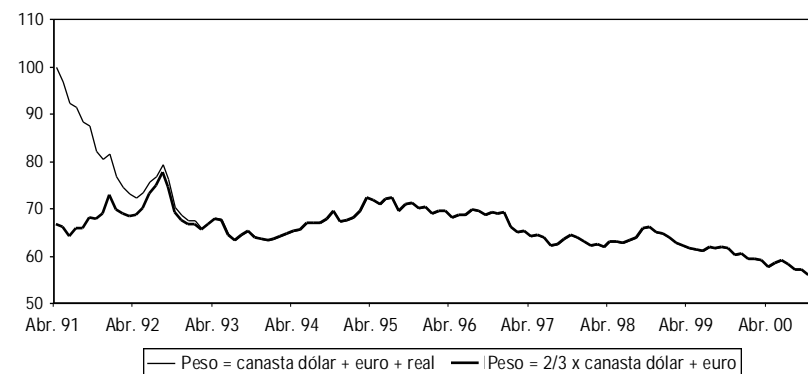
que reflejara al menos parcialmente la composición de nuestro comercio exterior y de este modo amortiguará la volatilidad del tipo de cambio real multilateral.<sup>69</sup> Es preciso aclarar desde el comienzo que el análisis que sigue presupone una transición a la canasta que no implique ningún salto repentino en la paridad peso dólar.<sup>70</sup>

En la discusión introductoria sobre lo que se le puede pedir a un régimen monetario-cambiario enfatizamos la disyuntiva entre la estabilidad derivada de reglas relativamente rígidas y la capacidad de absorción de shocks reales que ofrecen los regímenes más flexibles. En el marco de esta disyuntiva, la canasta de monedas podría entenderse como una forma de preservar la rigidez original de la convertibilidad (en términos de restricciones a la política monetaria que impone sobre el Banco Central) al tiempo de buscar una paridad que sea más efectiva a los fines de absorber las perturbaciones que enfrenta la economía.

Por otra parte, el costo más inmediato de esta alternativa surge de una potencial pérdida de previsibilidad cambiaria. Dado que la convertibilidad se constituyó originalmente como una regla que limitara la discrecionalidad de política monetaria, un cambio de las reglas de juego alimentaría la presunción de nuevos cambios en el futuro, de mediar las condiciones necesarias. En principio, esta adaptación de la regla debería debilitar la confianza en su cumplimiento. Así, el análisis puede plantearse de manera simplificada como un compromiso entre mayor flexibilidad, por un lado, y menor credibilidad, por el otro. Ambos elementos de este compromiso ameritan una evaluación más cuidadosa.

Del lado de la flexibilidad, uno podría pensar que, a fin de maximizar el grado de ajuste del tipo de cambio a shocks externos, deberían incluirse en la canasta las monedas de nuestros principales socios comerciales. Sin embargo, la falacia de este argumento puede ilustrarse con un ejemplo sencillo. La Figura 14 presenta la evolución del tipo de cambio nominal (en dólares) bajo el supuesto de que en abril de 1991 el peso se hubiese fijado a una canasta hipotética valuada en un dólar que incorporase en partes iguales al dólar, el euro y el real.<sup>71</sup> Como puede apreciarse, debido a la tendencia a la depreciación de la moneda brasilera, el valor de la canasta hubiese convergido rápidamente al valor de sus componentes en monedas fuertes. En otras palabras, en el largo plazo, la inclusión de monedas débiles (esto es, con tendencia a la depreciación nominal) se volvería irrelevante, dado que su incidencia en el valor de la canasta tendería a desaparecer con el tiempo. Por otro lado, como se puede observar en la figura, la inclusión de una moneda débil hubiese inducido una depreciación pronunciada en el período inicial que eventualmente se hubiera visto reflejada en una alta tasa de inflación doméstica.<sup>72</sup> Otra manera de verlo, es que la fijación de una paridad cambiaria a una única moneda induce movimientos en el nivel general de precios que se producen como consecuencia de la depreciación o apreciación de la moneda de referencia. En el caso argentino, atado únicamente a la moneda norteamericana, una depreciación del dólar genera una presión inflacionaria, mientras que una apreciación del dólar genera una deflación. Al fijar la paridad a un promedio de dos monedas, estas

GRÁFICO 14  
 CONVERTIBILIDAD AMPLIADA (DÓLAR, EURO, REAL):  
 TIPO DE CAMBIO NOMINAL



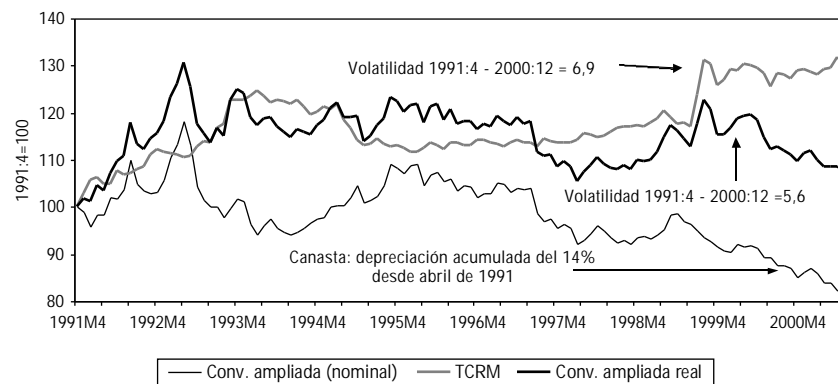
Fuente: elaboración propia.

fluctuaciones en la paridad de referencia se ven limitadas aumentando la estabilidad nominal de precios. Es por ello que incluir una moneda con sesgo inflacionario (y que por ende sufre permanentes devaluaciones) como moneda de referencia induciría un sesgo inflacionario en la moneda local, lo cual constituye, probablemente, motivo para excluirla.

El ejercicio anterior indica que el criterio lógico para diseñar una canasta que pondere flexibilidad y estabilidad consiste en incluir sólo monedas que preserven su valor en el tiempo. A modo de ilustración, reemplazemos la canasta anterior por otra compuesta por 50 centavos de dólar y 50 centavos de euro.<sup>73</sup> En este caso, una apreciación del tipo de cambio nominal menor (13% hacia fines de 2000) y más espaciada en el tiempo (gráfico 15), se habría visto acompañada por una menor volatilidad del tipo de cambio real, permitiendo suavizar el impacto de los shocks externos y contribuyendo a una mayor previsibilidad del tipo de cambio real de largo plazo. Es interesante hacer notar, sin embargo, que la reducción en la volatilidad del tipo de cambio real no habría implicado necesariamente una menor volatilidad de las fluctuaciones de éste (gráfico 16).

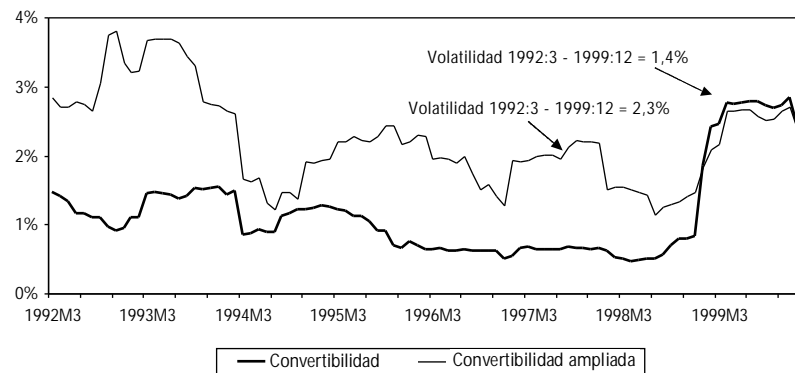
La estabilización de las fluctuaciones del tipo de cambio real a partir de la introducción de una única moneda, el euro, se ve auxiliada por el hecho de que las fluctuaciones de éste en relación con el dólar han estado, al menos en el período de análisis, positivamente correlacionadas con las de la mayoría de las monedas de nuestros socios comerciales (cuadro 13). La correlación entre los tipos de cambio en relación con el dólar no debe sorprender, habida cuenta de que fluctuaciones en los mismos responden en parte a perturbaciones en la economía norteamericana que explican la reciente fortaleza del dólar. Por otro lado, nada garantiza que este patrón persista en el futuro. Así, por ejemplo, el efecto estabilizador de

GRÁFICO 15  
 CONVERTIBILIDAD AMPLIADA (DÓLAR-EURO):  
 TIPO DE CAMBIO REAL Y NOMINAL



Fuente: Ministerio de Economía.

GRÁFICO 16  
 CONVERTIBILIDAD Y CONVERTIBILIDAD AMPLIADA:  
 VOLATILIDAD DEL TIPO DE CAMBIO REAL  
 (Desvío estándar de la variación mensual sobre doce observaciones límites)



Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI).

la inclusión del euro en la canasta podría verse reducido en la medida en que la evolución de esta moneda obedeciera en el futuro a perturbaciones propias de la zona del euro.

El efecto de la canasta sobre la competitividad debería tomar en cuenta adicionalmente la evolución de los precios internacionales de los bienes transados. El gráfico 17 ilustra el punto, mostrando la existencia de una al-



CUADRO 13  
CORRELACIÓN DE MONEDAS  
Moneda local/dólares (enero 1991-marzo 2001)

	Euro
Australia	0,81
Canadá	0,65
Japón	0,04
Nueva Zelanda	0,71
Singapur	0,57
Taiwan	0,72
Gran Bretaña	0,51
Brasil	0,68

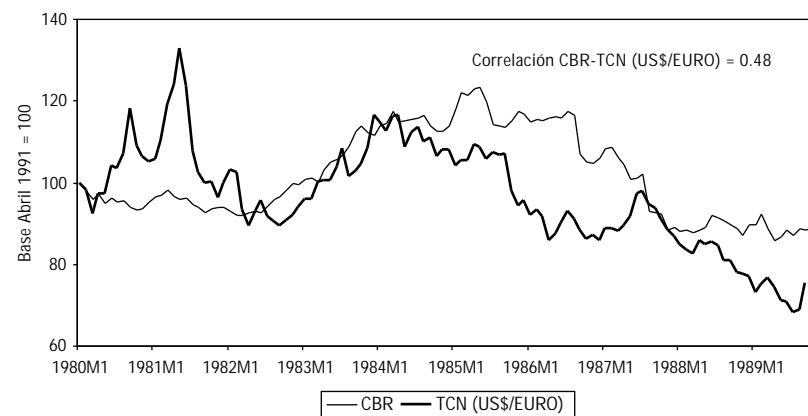
Fuente: elaboración propia.

ta correlación (0,48) entre el índice de *commodities* del CRB y la evolución de la paridad dólar-euro para el período 1991-2000, con un importante incremento si se excluye el período de la crisis del SME (la correlación para 1993-2000 se eleva a 0,71). Si bien este dato favorecería la idea de una indexación parcial al euro (a través de su inclusión en la canasta) como instrumento de cobertura de ingreso de (al menos parte de) la producción local de bienes transables, no hay certeza de que este patrón, relacionado a su vez con la fortaleza del dólar antes citada, se repetirá en el futuro.

Más importante aun es el hecho de que los ejercicios anteriores no incorporan posibles cambios en las tasas de inflación como producto de la depreciación en relación con el dólar. En otras palabras, el efecto suavizador atribuido a la canasta podría haberse visto neutralizado por una variación de precios en la misma dirección.<sup>74</sup> El punto no es menor, si pensamos que el dólar cumple en parte el rol de unidad de cuenta en la economía argentina. La pregunta pendiente, sobre la cuál sólo podemos especular, es en qué medida una apreciación de orden menor en relación con la moneda americana impactaría sobre los precios domésticos.<sup>75</sup>

Como mencionábamos anteriormente, la evidencia empírica reciente sugiere que el traslado a precios de cambios en la paridad nominal, en un contexto de baja volatilidad y apreciación de la moneda local, debería ser sólo parcial.<sup>76</sup> En el caso particular de la Argentina, no sería correcto medir la indexación al dólar tomando como referencia las experiencias hiperinflacionarias de los 80, entre otras razones, debido a la ausencia de mecanismos explícitos de indexación, así como al hecho de que las variaciones esperadas en la relación peso-dólar como producto de la modificación del régimen serían sustancialmente menores.

GRÁFICO 17  
 PRECIOS DE *COMMODITIES* Y RELACIÓN DÓLAR/EURO  
 (Correlación entre ambos)



Fuente: elaboración propia, sobre la base de Bloomberg.

Por otro lado, a fin de reducir el traslado a precios de variaciones en la paridad peso-dólar de la canasta y hacerse de los beneficios en términos de una reducción en las variaciones en el tipo de cambio real, bastaría con que las nuevas monedas que componen la canasta se convirtieran en unidades de cuenta alternativas. Nótese que ésta es una condición muchos menos exigente que la del uso del peso como unidad de cuenta. Mientras la primera depende de factores como la familiaridad con las nuevas monedas y la adaptación de los instrumentos de pago, la segunda presupone una confianza en la estabilidad de la moneda local que está lejos de haber sido alcanzada.

Pero la importancia del nivel de indexación al dólar implícito de la economía argentina al evaluar la iniciativa de la canasta va más allá de su relación con el impacto de ésta sobre el tipo de cambio real y la tasa de inflación. Así, se ha querido asociar la propuesta de la canasta a la posibilidad de contribuir a la distinción entre el peso y el dólar, fortaleciendo el uso del primero.<sup>77</sup> Pero esto requiere que sea el peso la unidad de cuenta doméstica.<sup>78</sup> De ser así, la introducción de variabilidad en la paridad peso-dólar traería como consecuencia un aumento en la demanda de moneda local y un consiguiente incremento de las reservas, potenciando a la vez los ingresos por señoreaje y, presumiblemente, la capacidad del BCRA de funcionar como prestamista de última instancia.

Existe evidencia anecdótica del uso del peso para transacciones, lo que se condice con el bajo componente dolarizado de las cuentas corrientes (gráfico 14). Asimismo, la evidencia sobre la composición del circulante permite suponer un nivel de sustitución de moneda relativamente modesto. Si bien algunas estimaciones ubican la cantidad de dólares billete en la economía en niveles cercanos a los \$ 20.000 millones, éstos se basan en datos sobre re-

mesas de billetes desde los Estados Unidos hacia el país, y excluyen partidas desde el país hacia plazas internacionales que no suelen ser reportadas. Por el contrario, extrapolando la composición del *cash* en poder de los bancos al total del circulante, la dolarización del circulante estaría más cercana a una tercera parte del total, o aproximadamente \$ 7.000 millones.<sup>79</sup> Estos datos parciales refuerzan la percepción de que el peso es asiduamente utilizado como medio de pago y permiten abonar la hipótesis de que resultaría favorecido con la introducción de variabilidad en relación con el dólar.

Del mismo modo, podría argumentarse que la introducción de la canasta incentivaría la “pesificación” del ahorro doméstico y, a través de él, de las operaciones financieras, en la medida en que las fluctuaciones del peso contra el dólar introducirían una mayor volatilidad en los retornos reales en activos dolarizados “medidos” en unidades de IPC. En este caso, es fácil advertir la debilidad del argumento. Si el mercado financiero, como se espera, ofrece instrumentos denominados en las monedas que componen la canasta, debería observarse un desplazamiento de la composición de cartera hacia un *mix* que reflejara la composición de la canasta, aun bajo el supuesto de que el peso es efectivamente la unidad de cuenta. Por otro lado, si este último supuesto no se verificara, la introducción de la canasta profundizaría la dolarización de facto (posiblemente con el agregado del uso de instrumentos financieros denominados en euro), alejando aun más la posibilidad de flexibilizar la paridad peso-dólar. La intuición es transparente si pensamos en el caso límite de una economía perfectamente indexada al dólar, en donde los retornos de activos en esta moneda estarían exentos de riesgo cambiario.<sup>80, 81</sup>

El punto anterior puede ilustrarse mediante el análisis del impacto de la introducción de la canasta sobre el riesgo cambiario efectivo que perciben los tomadores de créditos en dólares con ingresos no perfectamente indexados a la moneda norteamericana. Actualmente, el riesgo cambiario surge de la probabilidad de un colapso de la convertibilidad seguido de una devaluación (real) importante. El carácter sistémico de este evento tiende a generar la percepción de una garantía cambiaria implícita que a su vez incentiva la dolarización financiera, en la medida en que el tomador de crédito se favorece de una baja tasa en dólares en el escenario de no devaluación, anticipando un perdón generalizado en el caso de una devaluación. En este contexto, la introducción de la canasta adiciona al riesgo de evento el riesgo cambiario propio de la variación en la paridad de la canasta con la moneda americana que, a diferencia de aquél, puede implicar tanto una depreciación como una apreciación de la moneda local contra el dólar. En la medida en que estas fluctuaciones menores sean percibidas como excluidas de la garantía, deberían reducir el atractivo del endeudamiento en dólares. Sin embargo, una cartera que replicara la composición de la canasta eliminaría esta nueva fuente de riesgo cambiario, y por lo tanto debería estar asociada a un *spread* de interés comparable al que hoy ofrecen activos dolarizados.<sup>82</sup> En suma, sólo una reducción del riesgo de evento estimularía una reducción de la prima cambiaria y, a través de ésta, una “pesificación” financiera.<sup>83</sup>

Un último argumento a favor de la convertibilidad ampliada apunta al hecho de que, al circunscribir el grado de flexibilización del régimen en un contexto en el que la convertibilidad como tal es puesta en duda, alejaría la alternativa de la flotación y de este modo reduciría el riesgo cambiario. El impacto inmediato del anuncio de la medida sobre el riesgo cambiario medido en los mercados financieros es difícil de dilucidar, en el actual contexto caracterizado por una alta volatilidad. Sin embargo, es de hacer notar que si las expectativas de devaluación surgen de una potencial situación de insolvencia, éstas no deberían sufrir modificaciones importantes en la medida en que la canasta tenga un impacto menor en este frente.<sup>84</sup>

En todo caso, en contraste con la alternativa de una flotación volátil y de consecuencias inciertas, la fijación a una canasta aparece como una estrategia de flexibilización incipiente que, si bien ofrece beneficios inciertos, no representaría costos sustanciales. Aunque, al igual que aquélla, podría implicar un aumento del peso de la deuda dolarizada (tanto externa como interna), las limitadas fluctuaciones en la paridad peso-dólar asociadas a esta iniciativa no deberían tener un efecto significativo sobre el sector productivo y financiero. Este efecto sería aun menor si la composición de la cartera crediticia se ajustara en el tiempo de modo de reducir la vulnerabilidad a cambios en la relación peso-dólar mediante la conversión de una porción de los activos financieros al resto de las monedas intervinientes en la canasta.<sup>85</sup> Nuevamente, la facilidad con la que este proceso se lleve a cabo dependerá de la velocidad con la que los ahorristas acepten a las nuevas monedas como instrumento de ahorro.

## 2.5. CONCLUSIONES

Varias conclusiones se desprenden de la discusión anterior. En primer lugar, ésta 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, y es aquí de donde surgen los problemas más acuciantes en el presente contexto. En este sentido, ni el régimen actual ni las opciones estudiadas aportan una solución al problema.

Sin embargo, no debe circunscribirse el análisis de estas alternativas a sus implicaciones de corto plazo. Desde una perspectiva más amplia, nuestro análisis sugiere que, si bien un régimen flexible domina a uno fijo en presencia de políticas creíbles, puede ser contraproducente en ausencia de éstas. De ahí que la pregunta sobre el régimen óptimo debería 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 sin duda importantes costos inmediatos, sus principales beneficios están condicionados a la obtención de una credibilidad institucional que está muy lejos de haber sido alcanzada. Ausente ésta, no hay

razones para descartar una reversión parcial a la situación que precedió a la introducción de la convertibilidad. Por su parte, mientras la dolarización ofrece ventajas y desventajas, no se le debería atribuir la solución de problemas 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 diez años de convertibilidad han contribuido al fortalecimiento del peso, más allá de su identificación con el dólar. El resultado de esta puja entre ambas monedas debería tener implicaciones importantes sobre el margen de política monetaria en la Argentina y la futura elección del régimen. Si a niveles moderados de variabilidad el peso exhibe cierta independencia en relación con el dólar, se podría inferir la factibilidad del uso del tipo de cambio como precio relativo, condición necesaria para explotar los beneficios de un tipo de cambio flexible. En el caso contrario en el que se demuestre que su uso sólo enmascara una versión más accesible del dólar estadounidense, la alternativa de una dolarización *de jure* aparecería como una opción más natural.

Pero aun si el peso demostrara cierta autonomía, cabría preguntarse qué condiciones deberían estar presentes para avanzar hacia una mayor flexibilización monetaria y cambiaria. Como dijimos, una flexibilización sustancial en la actual coyuntura tendría consecuencias negativas tanto sobre el sistema productivo y financiero como a través de la reintroducción de la discrecionalidad en un contexto en el que el gobierno goza de una baja credibilidad fiscal y enfrenta fuertes restricciones de financiamiento. En este sentido, podría decirse que la Argentina ha desperdiciado diez años en los que debió haber forjado una disciplina que le posibilitara prescindir de la regla monetaria. Desde una perspectiva más optimista, es posible pensar la actual coyuntura 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 sería concebible una discusión realista de los beneficios de un tipo de cambio flexible.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco Mundial: *Global Development Finance* 2001.
- BCRA: "The Contingent Repo Facility of the Central Bank of Argentina: Required Economic Capital and Valuation", BCRA, Area de Economía y Finanzas, noviembre de 2000.
- Borensztein, Eduardo y Jeronim Zettelmeyer: "Does the Exchange Rate Regime Make a Difference?", *mimeo*IMF, 2000.
- Broda, Christian: "Terms of Trade and Exchange Rate Regimes in Developing Countries", *CIF Working Paper N° 04/2001*, Universidad Torcuato Di Tella, 2001.
- Broda, Christian y Eduardo Levy-Yeyati: "Dollarization and the Lender of Last Resort", en Levy-Yeyati y Sturzenegger (eds.), *Dollarization* forthcoming, MIT Press, en prensa.
- Calvo, Guillermo: "On dollarization", University of Maryland, College Park, Maryland, Estados Unidos, *mimeo* 1999.

- Calvo Guillermo: "The Case for Hard Pegs in the Brave New World of Global Finance", *mimeo* University of Maryland, 2000.
- Canavese, Alfredo, Walter Sosa Escudero y Facundo González Alvaredo: "El impacto de la inflación sobre la distribución del ingreso: el impuesto inflacionario en la Argentina en la década del ochenta", en FIEL, *La distribución del ingreso en la Argentina* Buenos Aires, 1999.
- Carrera, Jorge, Pablo Pérez y Germán Saller: "El Ciclo Económico y la Recaudación, Asociación Argentina de Economía Política", 2000.
- Cavallo, Domingo: *El Peso de la Verdad*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1997.
- Cavallo, Domingo: *Pasión por Crear*, Buenos Aires, Editorial Planeta, 2001.
- Chang, Roberto y Andrés Velasco: Dollarization: "Analytical Issues", en Levy-Yeyati y Sturzenegger (Eds), *Dollarization* forthcoming, MIT Press, en prensa.
- Domac, Ilker and M.S. Martínez Peria: "Banking Crises and Exchange Rate Regimes: Is There a Link?", *World Bank Policy Research Working Paper* N° 2.489, 2000.
- Edwards, Sebastián: "Dollarization myths and realities", *mimeo* University of California, 2001.
- Fatás, Antonio y Andrew Rose: "Do Monetary Handcuffs restrain Leviathan? Fiscal Policy in Extreme Exchange Rate Regimes", *mimeo*, 2001.
- FIEL: "Productivity, competitiveness and economic reform in Argentina. Was it enough?", Trabajo preparado para el Banco Mundial, agosto de 1999.
- Fischer, Stanley: "Exchange Rate Regimes: Is the Bipolar View Correct?," Distinguished Lecture on Economics in Government, delivered at the AEA meetings in New Orleans on January 6, 2001.
- Frankel: "No Single Currency Regime is Right for all Countries or at all Times", *NBER Working Paper* N° 7.338, 1999.
- Ghosh, A; Gulde, A. M.; Ostry, J. y Wolf, H.: "Does the Nominal Exchange Rate Regime Matter?", *NBER Working Paper* N° 5.874, 1997.
- Ghosh A.; Gulde, Anne-Marie y Wolf, Holger C.: "Currency Boards: The Ultimate Fix?" International Monetary Fund, Working Paper N° 98/8, 1998.
- Goldfajn, Ilan y Sergio Werlang: "The Pass-through from Depreciation to Inflation: A Panel Study", Working paper N° 423, PUC-Rio, 2000.
- Heymann, Daniel: "Políticas de Reforma y Comportamiento Macroeconómico", en Heymann y Kosacoff (eds.) *La Argentina de los noventa. Desempeño económico en un contexto de reformas* Eudeba-CEPAL, Buenos Aires, 2000.
- Hausmann, Ricardo; Pagés-Serra, Carmen; Gavin, Michael; Stein, Michael y Ernesto, H.: "Financial Turmoil and Choice of Exchange Rate Regime, Research Department, Inter-American Development Bank", Working Paper N° 400, enero de 1999.
- Hausman, Ricardo: "Should There Be Five Currencies or One Hundred and Five?", *Foreign Policy*, 1999.
- Ize, Alain y Levy-Yeyati, Eduardo: "Dollarization of Financial Intermediation: Causes and Policy Implications", International Monetary Fund, Working Paper N° 98/28, 1998.
- Jones, Mark; Sanguinetti, Pablo y Tommasi, Mariano: "Politics, institutions, and fiscal performance in a federal system: an analysis of the Argentine provinces", *Journal of Development Economics*, vol. 61, págs. 305-333, 2000.
- Levy-Yeyati, Eduardo y Sturzenegger, Federico: "Deeds vs. Words: Classifying Exchange Rate Regimes", CIF Working Paper N° 02/2000, Universidad Torcuato Di Tella, 2000.
- Levy-Yeyati, Eduardo y Sturzenegger, Federico: "To Float or to Trail: Evidence on the Impact of Exchange Rate Regimes", CIF Working Paper No. 01/2001, Universidad Torcuato Di Tella, 2001a.

- Levy-Yeyati y Sturzenegger: "Exchange Rate Regimes and Economic Performance", CIF Working Paper N° 02/2001, Universidad Torcuato Di Tella, 2001b.
- Panizza Ugo, Ernesto Stein y Talvi, Ernesto: "Assessing Dollarization: An Application to Central American and Caribbean Countries", en Levy-Yeyati y Sturzenegger (eds.), *Dollarization* forthcoming, MIT Press, en prensa.
- Powell, Andrew y Sturzenegger, Federico: "Dollarization: The Link between Devaluation Default Risk", en Levy-Yeyati y Federico Sturzenegger (Eds.), *Dollarization* forthcoming, MIT Press, en prensa.
- Quirk, Peter: "Fixed or Floating Exchange Regimes: Does It Matter For Inflation?", *IMF Working Paper* WP/94/134, 1994.
- Rose, Andrew: "One Money, One Market? The Effects of Common Currencies on International Trade. Economic Policy 15, N° 30, 2000.
- Summers, Lawrence: "International Financial Crises: Causes, Prevention and Cures", *American Economic Review, Papers and Proceedings* vol. 90, N° 2, 2000.
- Sturzenegger, Federico: "Understanding the Welfare Implications of Currency Substitution", *Journal of Economic Dynamics and Control*, vol. 21, págs. 391-416, 1997.
- Zarazaga, Carlos: "The Institutional Alternatives", en Levy-Yeyati y Sturzenegger, Federico (eds.), *Dollarization* forthcoming, MIT Press, en prensa.

## NOTAS

1. El autor está en deuda con Federico Sturzenegger por sus muchas y valiosas sugerencias, así como con los participantes del seminario de FIEL. Se agradece también la invaluable asistencia de Diego Fainburg, Mariano Tappatá e Iliana Reggio. Las opiniones vertidas en este trabajo representan exclusivamente la visión del autor.
2. Testimonio ante el Comité sobre Banca y Servicios Financieros del Congreso de los Estados Unidos, 21 de mayo de 1999.
3. Curiosamente, la evidencia parecería contradecir la posibilidad de una política monetaria activa aun bajo regímenes flexibles, tal como se discute más adelante. Ver, por ejemplo, Panizza *et al.*, en prensa.
4. Una elaboración sobre los argumentos detrás de esta "caída en desgracia" de los regímenes fijos convencionales (o "soft pegs") se encuentra en Fischer (2001).
5. Ver, por ejemplo, Calvo (1999) y Hausman (1999).
6. Por ejemplo, excluye la posibilidad de políticas monetarias activas o de ajustes en el tipo de cambio ante shocks reales, mecanismos usuales de estabilización real en economías avanzadas.
7. Ver Chang y Velasco, en prensa.
8. Una estimación de estos ingresos para bajas tasas de inflación se presenta más adelante.
9. La erosión de la base del impuesto inflacionario en las sucesivas hiperinflaciones de los 80 e inicio de los 90 permite relativizar las pérdidas fiscales relacionadas con las restricciones a la política monetaria impuestas por la convertibilidad. Asimismo, a estas pérdidas deben restarse las ganancias asociadas a la eliminación del efecto Olivera-Tanzi (derivado del rezago en la percepción de los tributos no indexados), y a una mayor facilidad y eficiencia en la administración tributaria. Por otro lado, como ya mencionamos, el rol del tipo de cambio como instrumento de ajuste real se desvirtúa en un marco dominado por la inestabilidad nominal.
10. Para una discusión de estos efectos ver, entre otros, Heymann (2000).
11. Existen numerosas trabajos que dan cuenta del impacto regresivo de la inflación. Para el caso argentino, ver Canavese *et al.* (1999).

12. Una notable excepción es la compleja y, en su mayor parte, exitosa reforma del sector financiero llevada a cabo por el Banco Central, no necesariamente ligada a la convertibilidad. Se discute en detalle en el capítulo 3 de este trabajo.

13. Para que este argumento sea cierto es fundamental que haya habido un aumento de productividad a favor del sector transable de la economía. La evidencia sobre este punto dista de ser conclusiva.

14. Existe consenso en que la inflación impacta más negativamente en los sectores de menores recursos con una menor proporción de su ingreso proveniente de rentas financieras. Para una discusión analítica de este punto, ver Sturzenegger (1997).

15. Este dato no contradice el hecho de que la derrota de la inflación derivó en una mejora de una vez y para siempre en la distribución del ingreso. En todo caso, aquí cabe cuestionarse las razones por las cuales debería esperarse una asociación entre el régimen monetario y la calidad de la distribución del ingreso, más allá de los efectos de aquél sobre la estabilidad de precios.

16. Este incremento se ve explicado en su mayor parte por un aumento de la recaudación de impuestos al consumo. Ver Artana (2001).

17. Por ejemplo, Carrera *et al.* (2000) encuentran una alta correlación (0,77 para el período 1980-2000) entre los componentes cíclicos del producto y de la recaudación del IVA.

18. Jones *et al.* (2000) encuentran un incremento significativo del gasto provincial per cápita en años electorales.

19. Entre estos se han mencionado la recesión en países industriales que indujo a inversores internacionales a buscar mejores rendimientos, la creación del mercado de deuda emergente a partir del plan Brady (Calvo, 2000), y la apertura de capitales y las reformas de primera generación realizadas en éstos bajo diversos regímenes cambiarios.

20. Algo similar puede decirse de las reformas estructurales, si aceptamos que en parte fueron facilitadas por la disciplina cambiaria. Sin embargo, dada la experiencia de otros países, nada lleva a pensar a la convertibilidad como condición necesaria para la implementación de estas reformas.

21. Por disponibilidad de datos, la muestra se limita al período 1980-1999. La inclusión de la tasa de inflación con el fin de controlar por el impacto de la estabilización de precios sobre el producto, no entregó resultados significativos.

22. La volatilidad está medida aquí como el desvío estándar del crecimiento del producto per cápita anual sobre una ventana centrada de cinco años.

23. Para el cómputo del tipo de cambio real se usaron ponderadores que reflejan la participación de cada país en los flujos comerciales argentinos de cada año.

24. Por otro lado, mediciones recientes indican una tendencia a la diversificación del comercio, reflejando el creciente desarrollo de sectores como minería o agroindustria. Ver Sanguinetti (2001).

25. Sin embargo, un tipo de cambio más depreciado hubiese elevado el costo de los bienes de capital, reduciendo el ritmo de inversiones que condujo a dicha modernización.

26. Estos últimos suelen ser comúnmente englobados dentro del grupo de economías dolarizadas.

27. Como indicábamos antes, este instrumento sería poco relevante en el contexto de alta volatilidad nominal que caracterizaría a la economía en ausencia de disciplina monetaria.

28. En este grupo suelen incluirse tanto las cajas de conversión como los regímenes sin una moneda propia.

29. Elaboraciones de este argumento pueden encontrarse, por ejemplo, en Fischer (2001), Calvo (1999), Summers (2000), y Ghosh *et al.* (1999), entre otros.



30. De hecho, muchos han señalado que el proceso de apertura es en la práctica endógeno al nivel de sofisticación financiera. Ver, por ejemplo, Quirk (1994).

31. Aquí deberíamos incluir también la implementación de cajas de conversión en Lituania y Latvia, como prolegómeno a su incorporación a la zona del euro.

32. La figura reproduce otras similares presentadas en Fischer (2001), utilizando la clasificación de regímenes de facto elaborada en Levy Yeyati-Sturzenegger (2000), y desagregando los superfijos en cajas de conversión y otros. Esto permite observar que el aumento en el porcentaje de "hard pegs" se debe fundamentalmente a una mayor preferencia por regímenes dolarizados y uniones monetarias.

33. La relación entre riesgo cambiario y riesgo de *default* se aborda en detalle más adelante.

34. Esta vulnerabilidad es común a otras economías emergentes, y seguramente juega un rol decisivo en la elección de un régimen cambiario.

35. En este sentido, es interesante destacar que, a diferencia de lo ocurrido a comienzos de los 90, la recesión en economías industriales no parecería estar generando un desplazamiento importante de capital hacia los mercados emergentes.

36. Por ejemplo, mediante el uso de depósitos *off-shore* seguidos de autopréstamos como forma de evasión fiscal.

37. La discusión de esta sección se centra en la dolarización unilateral, aunque la mayoría de sus conclusiones pueden extenderse al análisis de un tratado monetario con los Estados Unidos.

38. Al establecimiento del dólar como moneda de curso legal se suma, por ejemplo, la extensión de la cobertura del seguro de depósitos implementado en 1995 a los depósitos en dólares. Ver Broda y Levy Yeyati (2000).

39. La propuesta iba más allá de una dolarización unilateral en su intento por obtener un reembolso por parte de la Reserva Federal de los Estados Unidos de parte del señoreaje resignado con el nuevo régimen, ya sea como un flujo en efectivo o como colateral de una eventual ventanilla de liquidez. Por otro lado, una propuesta que contemplaba un mecanismo de reembolso de señoreaje para países que adoptaran el dólar como única moneda de curso legal fue elevada al Congreso de los Estados Unidos en 1999-2000, pero, de nuevo, fue abandonada por falta de apoyo.

40. La Comisión Europea ha estimado que estos últimos costos equivalen, para los países de la Unión Europea, entre un cuarto y un medio punto del producto por año. Panizza *et al.* (2002) hacen una estimación de los costos de transacción para los países centroamericanos (muchos de los cuales están embarcados en una discusión de los beneficios de una dolarización) y concluyen que las ganancias en términos de mayor integración comercial pueden ser potencialmente importantes. Finalmente, Rose (2000) estima las ganancias combinadas atribuibles a ambos efectos comparando los flujos de comercio bilateral de un grupo de economías dolarizadas con los que se obtendrían de un modelo gravitatorio estándar, y encuentran que estos son positivos y sustanciales.

41. Algunas referencias incluyen los trabajos de Ghosh *et al.* (1997), Broda (2001), y Levy-Yeyati y Sturzenegger (2001a).

42. Levy-Yeyati y Sturzenegger (2001a), encuentran que los regímenes fijos, tanto de tipo convencional como "hard" (cajas de conversión, dolarizados y uniones monetarias), tienen un crecimiento menor al de alternativas más flexibles.

43. Panizza *et al.* (2002), por ejemplo, no encuentran un impacto significativo del régimen cambiario sobre la sensibilidad real a shock en los términos de intercambio. A un resultado similar arriba Broda (2001) para una submuestra de economías dolarizadas.

44. En su versión más tradicional, la teoría económica postula que, si el régimen

fijo es creíble, la tasa doméstica debería ser igual a la tasa internacional más una prima de riesgo país, y cualquier intento de reducir la tasa por debajo de este número debería ser neutralizado por una baja en la cantidad de reservas internacionales y, eventualmente, un colapso cambiario. Si bien en la práctica pueden encontrarse mecanismos para postergar este tipo de desenlaces (por ejemplo mediante el endeudamiento externo o la venta de activos estatales), éstos no suelen ser sostenibles en el tiempo.

45. Estudios recientes sobre el tema incluyen a Frankel (1999), Hausmann *et al.* (1999) y Borensztein y Zettelmeyer (2000).

46. Tanto Hausman *et al.* (1999) como Panizza *et al.* (2002) confirman este dato estudiando la evolución de las tasas de interés a lo largo del ciclo económico para países en desarrollo.

47. Un ejemplo de esto es la típica asociación de la deuda soberana emergente con los bonos basura americanos.

48. Evidencia en este sentido la aportan trabajos recientes de Ghosh *et al.* (1997, 1998), Levy Yeyati y Sturzenegger (2001b), y, para el caso particular de economías en transición, Domac *et al.* (2001).

49. Ver, por ejemplo, Fatás y Rose (2000), y la discusión en Levy Yeyati y Sturzenegger (2001b).

50. Bajo este supuesto, en su afán por diversificar su exposición al riesgo cambiario, los inversores estarían dispuestos a pagar una prima sobre la deuda en moneda local.

51. No sólo el riesgo país panameño se ha ubicado sistemáticamente por sobre el estadounidense, sino que ha respondido a los shocks a mercados emergentes de un modo similar a economías no dolarizadas, aun a pesar de la protección prácticamente ininterrumpida del FMI a través de diecisiete Programas desde 1973.

52. Aun cuando el Banco Central Europeo no ha sido asignado explícitamente con la función de prestamista de última instancia, la falta de una normativa clara a la fecha y la mera existencia de la UME sin duda ha contribuido a crear esta percepción.

53. Esta discusión se basa en Broda y Levy-Yeyati (2002).

54. Las reservas líquidas necesarias para contrarrestar las demandas transitorias de bancos individuales son relativamente mucho menores.

55. Para una detallada referencia sobre los detalles de este arreglo, ver BCRA (2000).

56. Uno sólo puede especular sobre los efectos de este escenario en términos de contagio financiero.

57. Muchos de estos problemas podrían atenuarse si el seguro fuese extendido por una agencia supranacional como el FMI, que de hecho ha venido jugando este rol en los últimos años de manera *ad hoc*. Sin embargo, la misma naturaleza supranacional de esta estrategia abre las puertas a consideraciones de riesgo moral que han impedido hasta el momento avanzar con propuestas en esta dirección.

58. Aun cuando, en un mercado eficiente, aumentos en la prima de riesgo deberían verse perfectamente compensados por un aumento en el costo esperado del servicio de deuda, países con la voluntad de repagar sus obligaciones son "castigados" *ex-post* por altos spreads que elevan el costo de oportunidad del capital invertido en reservas.

59. Agradecemos a Ricardo López Murphy el llamar la atención sobre este punto.

60. Hausman *et al.* (1999) y Calvo (1999), entre otros, han enfatizado este aspecto.

61. Esto es equivalente a asumir una elasticidad ingreso unitaria de la demanda por dinero.

62. En particular, para un valor del PBI de aproximadamente 283.000 millones de dólares para el año 2000, el monto que la Argentina estaría transfiriendo a Estados Unidos al reemplazar su moneda por el dólar sería del orden de los 67.000 millones de dólares. El impacto de esta pérdida sobre el bienestar de la población debería tomar en cuenta el hecho de que, en muchos casos, la tasa de inflación de la que surge el señoreaje puede superar con creces el nivel óptimo. Sin embargo, éste no sería el caso para los valores del ejemplo o los niveles de inflación imperantes en la Argentina.

63. En el ejemplo, este componente equivale a más del 80% del total. El número surge de sustraer el valor de la base al presente (4% del PBI) del valor total de 23,8%.

64. Ver, por ejemplo, Goldfajn y Werlang (2000).

65. Esta deuda adicional se sumaría al aumento de la relación deuda pública-producto como fruto de la devaluación.

66. A fin de simplificar el análisis, suponemos que no hay cambios en los precios relativos como producto de la inflación que acompaña a la devaluación. Claramente, si la indexación al dólar fuera completa, el efecto sobre el descalce sería nulo. Este, sin embargo, es el escenario menos propicio: el objetivo de utilizar el tipo de cambio como instrumento de ajuste se vería burlado, con un costo potencialmente significativo en términos de inestabilidad de precios.

67. Esta medida, extrema como parece a simple vista, no difiere, por ejemplo, de la conversión compulsiva realizada en los Estados Unidos al momento de abandonar el patrón oro.

68. El mismo efecto debería esperarse de la deuda externa privada. Aun cuando muchos deudores privados sean multinacionales con activos en dólares, es realista suponer que una devaluación funcionaría como catalizador de una cesación de pagos generalizada. Sin embargo, la reacción de la autoridades en este caso es menos evidente.

69. La literatura sobre cajas de conversión sugiere, como alternativa, que el tiempo óptimo de salida es aquel en el que la moneda local tiende a apreciarse. Sin embargo, esta situación es improbable en el mediano plazo.

70. Esto, naturalmente, es posible para cualquier paridad entre las monedas a ser incorporadas en la canasta y para cualquier composición de ésta, simplemente endogeneizando la paridad peso-canasta.

71. Más precisamente, la canasta se hubiese compuesto de 33 centavos de euro, 27 centavos de dólar, y 0,0031 centavos de real, de modo tal que el componente individual en cada moneda valuado a la paridad de la fecha de inyección de la canasta hubiese sido igual a un tercio de dólar. Experimentos similares con composiciones alternativas de canasta arrojarían conclusiones cualitativas similares.

72. Calcular en este caso cuál hubiera sido el tipo de cambio real es un ejercicio especulativo en la medida en que implica una estimación del traslado de la depreciación nominal a los precios domésticos. En la medida en que la evidencia empírica tiende a señalar la existencia de una relación entre el coeficiente de traslado (*pass-through*) y el nivel de inflación, es factible hipotetizar un ajuste menor en la paridad multilateral real.

73. El ejemplo es similar al anterior bajo el supuesto de una paridad uno a uno entre ambas monedas. La relación con la reciente propuesta de convertibilidad ampliada no es casual, y acepta implícitamente los beneficios derivados de la simplicidad de cálculo. Nuevamente, composiciones alternativas de esta canasta de monedas fuertes arrojarían conclusiones similares. Sin embargo, usando datos desde 1993, la incorporación del yen, otra moneda dura, con una participación relativamente alta del 10%, hubiera resultado en un aumento de la volatilidad del tipo de

cambio real. Así, la elección de la composición de la canasta debería ponderar tanto la volatilidad esperada de cada una de ellas como su relevancia comercial para el país.

74. Otro aspecto que el anterior ejercicio ignora es la reacción de nuestros competidores comerciales más directos a una depreciación del peso. En particular, no es difícil concebir un escenario en parte de los beneficios de una depreciación contra el dólar sea compensada por una depreciación del real.

75. Aquí el punto a dirimir es la posibilidad de atenuar las correlación entre nuestro tipo de cambio real y la fortaleza del dólar, lo que sería a todas luces imposible de mediar una perfecta indexación a la moneda norteamericana.

76. Ver pie de página 51.

77. Esta motivación es consistente con la interpretación de la Convertibilidad como un conjunto de reglas que va más allá de la paridad de referencia (Cavallo, 2001). De hecho, desde sus inicios, la Convertibilidad ha permitido la apreciación nominal del peso, la que en efecto se ha usado en una ocasión para contrarrestar presiones cambiarias (Cavallo, 1997).

78. Más precisamente, el Índice de Precios al Consumidor.

79. Actualmente estas cantidades rondan \$ 2.000, y \$ 1.000 millones en pesos y dólares, respectivamente.

80. Para una discusión pormenorizada de este argumento, ver Ize y Levy Yeyati (2000).

81. Se ha sostenido que la canasta favorecería la dolarización si los ahorristas perciben una intención encubierta de depreciar la moneda local contra el dólar. Esto no es obvio si se toma en cuenta que debería esperarse una reacción inversa del lado de los deudores, de modo que en equilibrio uno esperaría ver las expectativas de depreciación incorporadas en el *spread* peso-dólar, sin mayores cambios en la composición de carteras. Sin embargo, el punto es correcto si existe la percepción de una garantía implícita del gobierno a las deudas en dólares, como la que se discute en el párrafo siguiente.

82. La relación entre tasas en pesos y tasas en las monedas de la canasta por separado debería oscilar alrededor de este *spread* en función de las expectativas de evolución en la paridad de estas monedas entre sí.

83. La introducción de la canasta podría contribuir a una “pesificación” financiera en caso de que el peso presente ventajas sustanciales en términos de menores costos de transacción en relación con el nuevo *mix*. Sin embargo, es realista suponer que las instituciones financieras adaptarán su oferta de instrumentos de modo de reducir sustancialmente estos costos.

84. Por otro lado, no se puede desestimar el impacto adverso sobre la credibilidad del régimen que resultaría si la introducción de la canasta fuese seguida de una apreciación importante de la misma en relación con el dólar.

85. El gobierno, por otras razones, ha iniciado ya este proceso de diversificación de cartera. Por ejemplo, a la fecha, aproximadamente el 20% de la deuda externa está denominada en euros.

## Capítulo 3

---

# EL SISTEMA FINANCIERO ARGENTINO Y SU REGULACIÓN PRUDENCIAL\*

### 3.1. INTRODUCCIÓN

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.

El propósito de este trabajo es caracterizar los aspectos más importantes de la evolución del sistema financiero en los últimos años y analizar en qué medida la regulación prudencial vigente en la Argentina permitió el desarrollo de mejores servicios financieros para la sociedad, promoviendo a la vez un manejo de riesgo prudente. A la luz de este análisis efectuaremos recomendaciones que permitan mejorar algunos aspectos de la regulación prudencial vigente.

La organización del trabajo es la siguiente: en la sección 2 se efectúa un análisis de los principales rubros patrimoniales y del estado de resultados del sistema financiero argentino, agrupando a las entidades en grupos diferenciados según se trate de bancos públicos o privados, o de capital nacional o extranjero. A su vez, con el fin de comparar los indicadores del sistema financiero argentino con variables que permitan poner en perspectiva su liquidez, rentabilidad y solvencia, se contrastan aquellos con los indicadores de los sistemas financieros de Estados Unidos, Chile, México y España. Asimismo, la sección 2 contrasta la evolución de los principales indicadores del sistema con los objetivos propuestos en 1996 por el Informe Corrigan.

El análisis de la evolución del sistema financiero argentino luego de la

\* Pablo E. Guidotti -Director de la Escuela de Gobierno de la Universidad Torcuato Di Tella- y Nicolás Dujovne.

crisis de 1995 muestra aspectos favorables con relación al crecimiento de la bancarización, y a la capacidad de algunos grupos de bancos de lograr mejoras importantes de eficiencia y de reducción de gastos administrativos. Sin embargo, la baja rentabilidad de importantes segmentos del sistema financiero y el alto riesgo de incobrabilidad que caracteriza al crédito bancario argentino, surgen como elementos de debilidad.

La baja rentabilidad del sistema financiero tiene implicancias importantes, en la medida en que actúa como un factor limitante para la capacidad de crecimiento futuro del sistema, y puede asimismo demorar el proceso de reducción del costo del crédito. En este sentido, se analiza en la sección 2 la relación entre rentabilidad, capitalización del sistema financiero, y la incobrabilidad de la cartera crediticia. En particular, se estudia la resistencia del sistema financiero local a tres escenarios de estrés distintos: la persistencia de un escenario recesivo y su impacto sobre el capital de los bancos a través del aumento en los cargos por incobrabilidad, la existencia de una eventual situación de iliquidez sistémica, y una caída en los precios de los títulos públicos.

A la luz de esa información, se resumen las principales fortalezas y debilidades del sistema financiero, y se realizan proyecciones de crecimiento y de necesidades de capital basadas en distintos escenarios de rentabilidad para cada uno de los grupos de entidades.

La sección 3 analiza el marco regulatorio y prudencial. En ella se realiza una descripción y revisión de las principales normas que a nuestro entender han constituido los pilares del desarrollo del sistema financiero en la Argentina durante la última década. Esta revisión incluye las normas sobre capitales mínimos, requisitos de liquidez, fraccionamiento y graduación del riesgo crediticio, y clasificación y previsionamiento de deudores.

Por último, se revisan otros aspectos normativos como la actual prohibición a los bancos de invertir en activos externos, y se proponen cambios a la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina (BCRA) en áreas relacionadas con el procedimiento para nombrar el Directorio y la distribución de utilidades del banco. La sección concluye con una propuesta para la resolución de problemas bancarios y la protección de los depositantes.

La última sección resume las conclusiones y las principales recomendaciones del trabajo.

### **3.2. EL SISTEMA FINANCIERO ARGENTINO: PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS Y DESAFÍOS**

En muchos países emergentes, como es el caso de la Argentina, el sistema financiero canaliza la mayor parte del financiamiento al sector privado. El stock de préstamos al sector privado más la deuda bancaria directa representaban en el año 2000 el 22% del PBI (un monto algo superior a los \$ 60 mil millones) comparado con el stock de obligaciones negociables en circulación equivalente al 8% del PBI (\$ 22,5 miles de millones.)

CUADRO 1  
COSTO FISCAL DE CRISIS BANCARIAS

	Período	Costo fiscal % PBI
Argentina	1995-2000	0,7
Brasil	1994-1996	10
Chile	1981-1985	41
Colombia	1982-1987	6
Ecuador	1996-actualidad	13
España	1977-1985	17
Estados Unidos	1984-1991	7
Finlandia	1991-1993	10
Indonesia	1997-actualidad	50
Japón	1992-actualidad	20
Malasia	1985-1988	5
Malasia	1997-actualidad	16,4
México	1994-actualidad	19,3
Noruega	1987-1993	8
Paraguay	1995-actualidad	5,1
Tailandia	1997-actualidad	32,8
Uruguay	1981-1984	31
Venezuela	1994-1997	22

Fuente: "Financial crises: Characteristics and indicators of vulnerability", FMI, 1998 y "Reporte al Congreso Nacional", Banco Central de la República Argentina, 1999.

Es por ello que la salud y desarrollo del sistema financiero es considerado una piedra angular del crecimiento económico. Cuando el sistema financiero muestra debilidades, las economías se tornan vulnerables a la repentina pérdida de confianza de inversores y ahorristas y, en consecuencia, a costosas crisis bancarias (ver cuadro 1). Los ejemplos recientes de crisis en México a principios de 1995, Asia en 1997, y Turquía en el 2000, son muestras claras del rol central que tiene la estabilidad del sistema financiero a la hora de determinar la salud general y el desempeño de la economía.

El sistema financiero argentino, como muchos otros sectores de la economía, sufrió una transformación profunda desde la implementación de la

Convertibilidad. Durante los últimos diez años, por ejemplo, el sistema financiero argentino se caracterizó por un crecimiento importante en el volumen y variedad de negocios, y por su adaptación a una realidad económica no inflacionaria, a la integración a los mercados internacionales y a la competencia con entidades financieras de capital extranjero, y a la modernización del marco regulatorio y prudencial acorde con estándares internacionales.

El volumen de depósitos bancarios, medido en moneda constante, se triplicó entre los años 1992 y 2000, mientras que el volumen de activos se incrementó un 87% durante el mismo periodo (ver cuadro 2). Asimismo, la estructura del sistema financiero sufrió cambios importantes, en especial a partir de la crisis bancaria ocurrida a raíz del efecto Tequila. A partir de un proceso de liquidaciones, fusiones, y adquisiciones el número de entidades financieras privadas se redujo prácticamente a la mitad entre fin de 1994 y la actualidad, pasando de un total de 135 a 76 entidades durante el período mencionado (ver cuadro 2).

Dicho proceso de consolidación fue también caracterizado por una creciente participación de la banca extranjera en el sistema, reflejado tanto en un incremento en el número de entidades como en su participación en los activos del sistema. Asimismo, a raíz de un extenso proceso de privatización de la banca pública provincial, el número de entidades públicas disminuyó de un total de 37 bancos públicos existentes a fines de 1994 a un total de 19 entidades en el año 2000.

Bien se puede decir que, a la luz de los desafíos que esta nueva realidad impuso, el desempeño del sistema financiero argentino y sus reguladores ha sido por lo general exitoso. Primero, el sistema mostró una capacidad para generar un ritmo de crecimiento de los activos bancarios del

CUADRO 2  
ESTRUCTURA DEL SISTEMA FINANCIERO

	1980	1992	1994	Sep. 99	Sep. 00
Número de Instituciones	469	212	205	119	109
Privadas	179	131	135	81	76
Mayoristas	n.d.	32	34	31	n.d.
Minoristas	n.d.	99	101	50	n.d.
De propiedad extranjera	27	31	31	48	n.d.
Públicas	35	36	33	15	14
Entidades no bancarias	255	45	37	23	19
Depósitos <sup>1</sup>	55.020	26.002	42.278	74.693	87.581

1. En millones de pesos de 1993.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del BCRA.



orden del 8,2% anual y del orden del 4,9% en el grado de capitalización del sistema, acompañado con un manejo de riesgo prudente. Segundo, transitó por un proceso de consolidación que redujo el número de entidades en funcionamiento de 212 entidades existentes en 1992 a 109 entidades existentes a fin del año 2000 sin que se produjera un importante costo fiscal (ver cuadro 1).

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 dista de los estándares que debería alcanzar en el futuro. En particular, a pesar de su crecimiento, el sistema financiero es todavía muy reducido con relación al tamaño de la economía argentina. El total de activos bancarios apenas alcanza un 45% del PBI, mientras que los depósitos representan un 31% del PBI. En Chile, por ejemplo, el total de activos bancarios y los depósitos representan el 170% y el 75% del PBI, respectivamente. Además la rentabilidad sobre el capital (ROE) es inferior a la prevaleciente en sistemas financieros de otros países, y, al igual que en otros países de la región, el costo del crédito es alto.

Entre los años 1993 y 2000, las tasas de interés activas en la Argentina han mostrado una baja apenas moderada en el segmento de préstamos en dólares, moneda en la que se concentra la porción más importante de las financiaciones de largo plazo. Por el contrario, en los préstamos en pesos la reducción ha sido notoria: la tasa activa promedio (ver cuadro 3) se redujo desde 25 puntos porcentuales en 1993 a un 17,4% en diciembre de 2000.

Un elemento central en el análisis de las tasas de interés activas está dado por la evolución del costo de la capacidad prestable de los bancos: entre los años 1993 y 2000 las tasas pasivas aumentaron en vez de reducirse, y lo mismo ocurrió con la prima de riesgo país.

Por ello, las mejoras en los niveles de eficiencia y la caída en los costos medios de las entidades permitieron una importante disminución en el *spread* por intermediación financiera (ver anexo I), aunque solo se trasladaron parcialmente a una baja en las tasas de interés activas. Solo algunos segmentos del crédito al sector privado, como los préstamos hipotecarios y adelantos en cuenta corriente han mostrado una baja significativa en su costo.

La baja rentabilidad del sistema financiero, tanto en términos de sus activos como con relación a su patrimonio, ha sido parcialmente responsable de que, aún en el marco de un significativo crecimiento de los pasivos y activos bancarios, el patrimonio de los bancos haya crecido tan solo de US\$ 13.600 millones en 1994 (y \$ 10.970 millones en 1992) a US\$ 16.200 millones en el 2000. El retorno sobre el patrimonio del sistema financiero argentino en su conjunto es de apenas un 1,5%, subiendo a un 8,6% para los diez bancos privados más grandes, como puede verse en la cuadro 3. Una conclusión similar se alcanza si consideramos la rentabilidad promedio de los últimos cinco años: el ROE del sistema para ese período se ubicó en el 1,8%, y en el 3,6% para el conjunto de bancos privados.

La comparación internacional muestra que, por ejemplo, los distintos

CUADRO 3  
TASAS DE INTERÉS EN MONEDA EXTRANJERA  
(Porcentaje anual)

	Primeros 30 días	Adelantos en Cta. Cte.	Documentos sola firma	Hipotecarios	Prendarios	Personales sin adelantos	Promedio	Tasa activa promedio	Tasa Pasiva	Riesgo país (pbs)
1993	8,1	19,7	13,4	16,2	17,2	20,6	14,8	15,1	5,8	318
1994	9,8	21,2	14,8	15,5	17,4	20,4	15,7	16,0	6,1	787
1995	10,8	17,7	14,7	15,7	17,3	24,2	16,2	16,4	7,4	1.113
1996	8,8	14,0	11,2	13,0	15,1	22,2	13,4	13,5	6,0	500
1997	8,6	14,4	11,0	11,9	14,7	21,3	12,8	12,9	6,5	418
1998	9,3	11,2	11,9	12,6	13,4	21,8	13,5	13,2	6,7	706
1999	10,3	10,7	13,4	13,3	15,1	23,1	15,2	14,5	7,1	665
2000	9,4	8,9	11,9	12,6	15,4	24,0	14,3	13,5	6,9	794

CUADRO 3  
TASAS DE INTERÉS EN MONEDA NACIONAL  
(Porcentaje anual) (Continuación)

	Primeros 30 días	Adelantos en Cta. Cte.	Documentos sola firma	Hipotecarios	Prendarios	Personales sin adelantos	Promedio	Tasa activa promedio	Tasa Pasiva	Riesgo país (pbs)
1993	10,4	36,8	20,6	16,6	22,4	38,6	26,1	33,5	8,7	318
1994	13,6	36,6	21,2	16,0	25,1	37,9	26,1	33,3	9,6	787
1995	12,2	37,9	16,1	13,4	23,4	42,1	24,7	33,9	9,2	1113
1996	10,5	30,5	13,5	12,5	21,5	40,1	23,6	28,3	7,6	500
1997	12,6	29,6	14,2	14,2	17,5	34,4	22,2	27,1	8,3	418
1998	10,8	30,6	13,6	15,7	22,2	25,0	22,5	27,8	8,1	706
1999	13,4	31,0	13,3	14,7	20,3	32,3	20,0	26,7	10,3	665
2000	10,0	29,2	11,6	15,4	21,6	33,1	19,7	25,3	7,9	794

Fuente: Boletín Estadístico del BCRA.

grupos de bancos de los Estados Unidos obtienen retornos sobre el capital entre un 16 y un 20%, duplicando el resultado obtenido por el conjunto de bancos más rentables de la Argentina. Una situación similar se encuentra en la correspondiente comparación con el sistema financiero español. El cuadro 3 también muestra que el retorno sobre el capital del sistema financiero argentino se encuentra sustancialmente por debajo de la rentabilidad exhibida por sistemas financieros comparables de Latinoamérica, en particular los de Chile y México, situados entre el 9 y el 13%. Es interesante notar que únicamente el conjunto de los diez principales bancos argentinos y otro pequeño conjunto de entidades de menor tamaño genera una rentabilidad sobre el capital comparable a la observada en el sistema financiero chileno.

Mientras en el sistema financiero chileno se observa una rentabilidad cercana al 9% para el total del sistema, en la Argentina las entidades privadas con un retorno sobre el patrimonio superior al 10% solo explican, medidas por activos, el 42% del total de activos de los bancos privados de la Argentina (ver anexo I). Este porcentaje cae a un 32% cuando se incluye a los bancos públicos dentro del análisis.

Si bien 28 entidades privadas muestran en la Argentina ROEs superiores al 10% en el año 2000, un 85% del activo de dicho grupo es explicado por el conjunto de los diez primeros bancos. Esto indicaría que los retornos más importantes se concentran en un grupo pequeño de entidades y en un conjunto de otros 18 bancos cuyo activo promedio se aproxima a los \$ 400 millones.

La proporción de activos del conjunto de bancos privados con retornos positivos sobre el patrimonio ha pasado desde un 71% en 1995 a un 85% en el año 2000, mientras que una evolución similar ha seguido la concentración de los depósitos.

Tres rubros del balance, medidos en términos de activos, ilustran algunas diferencias importantes entre los sistemas financieros argentino y aquellos de los países contenidos en el cuadro 4:

- a) El resultado por intermediación financiera es entre un 50 y un 70% más elevado en la Argentina que en los Estados Unidos y España. Aunque en menor medida es también significativamente más elevado que el observado en Chile y México. Mientras que los egresos financieros de los bancos argentinos son ligeramente elevados para los estándares internacionales, los ingresos financieros son casi el doble de aquellos vigentes en los Estados Unidos. Ello es consistente prima facie con la percepción existente en nuestra sociedad de que las tasas activas vigentes en el sistema financiero local son elevadas. Observaremos luego, sin embargo, que la diferencia entre los niveles de tasas de interés activas en las distintas economías refleja importantes diferencias en los niveles de riesgo crediticio y en los costos de operación de la actividad financiera.
- b) Los cargos por incobrabilidad son el segundo rubro del balance que muestra diferencias notables en la comparación internacional. Mientras

que los mismos insumen anualmente en la Argentina entre un 1,9 y un 2,4% del activo de los bancos, en los Estados Unidos este costo apenas llega al 0,3%, independientemente del grupo de bancos que se tome en consideración. En España, Chile, y México, si bien los cargos por incobrabilidad son también superiores a los exhibidos por los bancos estadounidenses, estos son muy inferiores a los de sus comparadores argentinos.

- c) Los egresos operativos de los bancos argentinos superan en un 50% los vigentes en los Estados Unidos. Salvo en el caso de los principales diez bancos privados argentinos, los egresos operativos también exceden los observados en España, Chile, y México.

Frecuentemente se señala en nuestro país que la existencia de un marco regulatorio prudencial riguroso, en términos de exigencias de capitalización y requisitos de liquidez, explica en gran medida el alto costo del crédito bancario.

La comparación internacional contenida en el cuadro 4 muestra que los bancos argentinos exhiben una relación Patrimonio/ Activos superior al observado en los otros países. Esto es particularmente manifiesto si se excluye del cálculo a los diez principales bancos. En este caso, los bancos argentinos muestran una relación Patrimonio/ Activos superior al 12%, comparado con una relación semejante entre el 7 y el 9% en los Estados Unidos y entre el 9 y el 12% para España, Chile, y México. Los diez principales bancos argentinos exhiben una relación equivalente al 10,5%, algo inferior al observado en los sistemas financieros de México y España.

En nuestra opinión, no parece apropiado señalar como una fuente de “sobre-costo” al nivel de capitalización de los bancos argentinos, ya que si bien los mismos exhiben una relación patrimonio a activo más elevada que la observada en los otros países considerados, el capital de los mismos excede largamente la exigencia regulatoria impuesta por el Banco Central.

En cuanto a la imposición de requisitos de liquidez, 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 medida como la suma de las disponibilidades, más los Requisitos Mínimos de Liquidez (RML) no computados dentro del rubro Disponibilidades y los Títulos Públicos, es similar a la mantenida por las entidades bancarias en los Estados Unidos.

Sin embargo, cómo discutiremos más en detalle en la sección 3.4., mientras en los Estados Unidos es correcto computar los títulos públicos como liquidez pura, en la Argentina los mismos deberían excluirse para medir más adecuadamente la liquidez en escenarios de stress. En el caso de un escenario de stress, la liquidez del sistema financiero argentino es muy inferior a la prevaleciente en los Estados Unidos. Por ello, el tamaño de la liquidez de los bancos argentinos no parece ser un factor relevante a la hora de explicar el costo del crédito en la Argentina en comparación con el vigente en otras economías más avanzadas.

La información presentada sugiere que es importante realizar una eva-

CUADRO 4  
COMPARACIÓN INTERNACIONAL (1999)  
(En porcentajes)

	Argentina		Estados Unidos			Chile	México	España
	Sistema financiero	Bancos privados	Diez princip. bancos privados	Bancos regionales	Cinuenta principales bancos			
<b>Datos en porcentajes del Activo Neto</b>								
Resultado por intermediación	5,4	5,9	5,6	3,7	2,9	2,8	4,2	3,6
Cargo por incobrabilidad	-2,1	-2,4	-1,9	-0,3	-0,3	-0,3	-1,5	-0,9
Resultado por servicios y otros	3,3	3,6	3,3	2,3	3,2	3,4	1,1	2,5
Gastos de administración	-6,0	-6,5	-5,5	-3,6	-3,7	-3,8	-5,9	-4,5
Impuesto a las ganancias	-0,3	-0,4	-0,5	-0,7	-0,7	-0,7	0,0	-0,6
ROA	0,2	0,2	0,9	1,4	1,4	1,4	0,7	1,9
ROE	1,5	1,5	8,6	16,1	18,4	19,0	8,6	16,3
Patrimonio/ Activo	13,2	12,1	10,5	8,7	7,3	7,0	8,6	11,7
Liquidez (Disp. + RML + Títulos)/ Dep.	45,6	46,5	42,2	43,7	43,7	43,7	43,7	43,7
Liquidez (Disp. + RML)/ Dep.	26,2	25,2	23,8	7,9	7,9	7,9	7,9	7,9

Fuente: Bancos centrales de Argentina, México, Chile y España y The Federal Reserve Board.

luación del estado actual del sistema financiero, no sólo en cómo desarrolla sus principales funciones en la economía, sino también en sus proyecciones futuras. Una vez establecidas las principales tendencias futuras del sistema caracterizaremos el rol que cumple la regulación financiera en dicho contexto.

### 3.2.1. Perfil actual del sistema financiero

#### ***3.2.1.1. Funciones y características necesarias de un sistema financiero eficiente y rentable (Informe Corrigan)***

Como punto de partida para la evaluación del estado actual del sistema financiero es útil partir del denominado Informe Corrigan, preparado en 1996 por el ex-Presidente de la Reserva Federal de Nueva York, Gerald Corrigan.<sup>1</sup> Allí se resaltan las tres funciones principales que debe cumplir un sistema financiero moderno, a saber:

- a) Movilizar ahorros domésticos en modo eficiente, haciendo referencia a la capacidad de captar depósitos;
- b) Canalizar dicho ahorro, a través de la capacidad de crédito, a usos eficientes; y
- c) Facilitar medios a bajo costo y alta seguridad para realizar pagos y transferencias a los distintos agentes económicos.

La efectividad de la banca para desarrollar estas tres funciones principales (y tradicionales) en la economía de un modo rentable está relacionada con un número de factores económicos, institucionales, y regulatorios que caracterizan la actividad financiera. El Informe Corrigan identificó (y calificó) diez factores a través de los cuales podría evaluarse el desempeño del sistema financiero argentino. Estos son:

1. Disponibilidad de servicios bancarios eficientes y seguros, a costos accesibles, para todos los segmentos de la sociedad.  
Nivel de desarrollo en la Argentina: Bajo
2. Tasas de interés basadas en mecanismos de mercado para todos los instrumentos financieros. Esto presupone la ausencia de controles de crédito interno o externo o de una política monetaria que impida la fijación de los precios libremente.  
Nivel de desarrollo en la Argentina: Alto
3. Bancos en manos de capitales privados, que aseguran imparcialidad en el otorgamiento de créditos y competencia real en el sector financiero.  
Nivel de desarrollo en la Argentina: Medio
4. Presencia de un marco competitivo para todos los bancos domésticos, extranjeros, privados y públicos.  
Nivel de desarrollo en la Argentina: Medio
5. Un mercado de capitales desarrollado (eficiente, seguro y líquido) que

aliente la realización de operaciones de financiamiento público y privado, con particular énfasis en los mercados interbancarios y de deuda pública.

Nivel de desarrollo en la Argentina: Bajo.

6. Existencia de sistemas de pago, entrega y liquidación eficientes y seguros que asegure la concreción de las operaciones y en el menor tiempo posible.

Nivel de desarrollo en la Argentina: Bajo.

7. Un marco regulatorio, legal y judicial adecuado que establezca con la mayor certeza posible los derechos y obligaciones de las partes involucradas en transacciones financieras, que provea una adecuada información, y que proteja a inversores pequeños y no sofisticados.

Nivel de desarrollo en la Argentina: Bajo.

8. Un sistema de supervisión prudencial firme, pero flexible, que asegure la estabilidad y la transparencia del sistema financiero.

Nivel de desarrollo en la Argentina: Medio.

9. La constitución de un sistema de seguro de depósitos administrado por un cuerpo separado del Banco Central y un sistema bien definido de provisión de liquidez en casos de emergencia o la facilidad para el Banco Central de actuar como prestamista de última instancia.

Nivel de desarrollo en la Argentina: Medio.

10. Un Banco Central fuerte e independiente, dedicado a tres funciones básicas: la política monetaria, el control de las entidades financieras, y la supervisión y operación del sistema de pagos.

Nivel de desarrollo en la Argentina: Medio.

A partir de esta evaluación, Corrigan sugirió dos objetivos para resumir los cambios que, en su opinión, debería haber realizado el sistema financiero argentino entre el año 1996 y el año 2000 para cumplir con más eficiencia las tres funciones enumeradas anteriormente:

- 1) Incrementar la relación de depósitos a PBI en 10 puntos porcentuales respecto del nivel vigente en aquel momento, hasta alcanzar un 25% del Producto.
- 2) Alcanzar una rentabilidad sobre el patrimonio para el sistema financiero en su conjunto de aproximadamente el 15%.

En nuestra opinión los objetivos propuestos por Corrigan resumen adecuadamente los principales desafíos que enfrentaba en 1996 el sistema financiero argentino (y que en gran medida aún siguen vigentes.) Las siguientes secciones analizan el estado actual y evolución reciente del sistema financiero a la luz de dichos objetivos y recomendaciones.

### **3.2.1.2. Principales características del balance**

Las proyecciones del Informe Corrigan suponían:



1. Un crecimiento anual del PBI nominal del 7%.
2. Una relación de activos/depósitos y préstamos/depósitos de 2,15 y de 1,19, respectivamente.
3. Una participación de los préstamos en activos totales del 55%.
4. Una participación del capital en los activos totales del 14%, que se reduce gradualmente hasta un 12% a fines de 2000, por la contabilización de provisiones por malos créditos.

Si uno contrasta la evolución del sistema financiero y la economía argentina con las proyecciones del Informe Corrigan se pueden observar algunas diferencias importantes. En primer lugar, el crecimiento económico en el período 1995-2000 distó notablemente de lo proyectado. El PBI nominal creció a una tasa anual compuesta del 1,9% en lugar del 7% previsto. Esta diferencia en principio hace menos relevantes las proyecciones nominales en los principales rubros del balance del sistema financiero incluidas en el Informe Corrigan. Por ello, nos concentraremos en analizar las implicancias con respecto a un número de ratios relevantes.

En primer lugar (ver cuadro 5), es interesante notar que las provisiones de Corrigan terminaron siendo superadas en lo que hace al crecimiento de los depósitos en relación con el PBI. Los depósitos bancarios superaron el objetivo del 25% del PBI, llegando a representar el 31% del PBI en el año 2000. En parte, este fenómeno se explica por la reducida monetización y bancarización de la economía argentina, y por el hecho que la tasa de expansión de la economía fue, durante el período en estudio, sustancialmente inferior a la proyectada.

En segundo lugar, contrastando con el ritmo de crecimiento en la captación de depósitos, se observa un crecimiento significativamente más lento al esperado en los activos bancarios y, en particular, en los préstamos. La relación préstamos a depósitos, que en 1995 se situaba en 1,2 veces, disminuyó a 0,85 en el año 2000. La composición de otros rubros del balance también arroja algunas diferencias entre el sistema proyectado y el observado en el año 2000. Por ejemplo, el rubro "otros pasivos" representa apenas un 17% del total del pasivo más patrimonio neto, comparado con una proyección del 41%.

En tercer lugar, el cuadro de resultados del sistema financiero muestra una rentabilidad sobre el patrimonio prácticamente nula comparada con la expectativa (u objetivo) de alcanzar un ROE anual del 15%. La poca capacidad del sistema financiero argentino en mejorar la rentabilidad a lo largo del período analizado es posiblemente la conclusión más importante que surge de este primer análisis. En parte, no debe sorprender que, comparado con los objetivos propuestos por Corrigan en 1996, el crecimiento del crédito no haya acompañado el ritmo de crecimiento de los depósitos. Al no lograr la rentabilidad necesaria para sostener un ritmo de crecimiento en el capital consistente con canalizar el crecimiento de los depósitos hacia activos de riesgo, el sistema financiero argentino destinó una proporción mayor a la esperada a la constitución de activos líquidos.

Este comportamiento tiene en nuestra opinión dos implicancias adicio-

**CUADRO 5**  
**INFORME CORRIGAN. PROYECCIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO EN EL 2000**

Crecimiento anual del PBI	7%		
	1995	Proyección 2000	Efectivo 2000
PBI nominal observado <sup>1</sup>	258,0	283,3	283,3
PBI nominal pronosticado <sup>1</sup>	278,8	391,0	
Préstamos <sup>1</sup>	53,1	116,3	75,0
Otros activos <sup>1</sup>	42,8	93,8	50,6
Activos <sup>1</sup>	95,9	210,2	125,6 <sup>2</sup>
Depósitos <sup>1</sup>	44,6	97,8	87,8
Otros pasivos <sup>1</sup>	37,9	87,2	21,7
Patrimonio <sup>1</sup>	13,4	25,2	16,1
Pasivos + patrimonio <sup>1</sup>	95,9	210,2	125,6
Resultados <sup>1</sup>		3,8	0,0
Depósitos/PBI	16%	25%	31%
Activos/depósitos	2,15	2,15	1,43
Préstamos/activos	55%	55%	60%
Préstamos/depósitos	1,19	1,19	0,85
Patrimonio/activos	14%	12%	13%
ROE		15%	0%

1. En millones de dólares.

2. Con activo neto de operaciones y pasas a término por US\$ 38,8 billones.

Fuente: "Building a progressive and profitable national banking system in Argentina", de Gerald Corrigan, 1996.

nales importantes. Primero, el régimen prudencial adoptado por el BCRA, sumado a la disciplina de mercado impuesta por la experiencia traumática vivida por el sistema durante el efecto Tequila, fue efectivo en limitar el crecimiento de los activos de riesgo en un contexto de baja rentabilidad del negocio bancario aún cuando el flujo de fondos al sistema creció a un ritmo superior al crecimiento de la economía.

Segundo, la baja rentabilidad del sistema no parece estar relacionada *prima facie* con las exigencias de capital y liquidez requeridas por el BCRA sino con la evolución de los distintos componentes que determinan la rentabilidad del negocio bancario en la Argentina. En este sentido, pasaremos a analizar a continuación con más detalle la evolución de los principales determinantes de la rentabilidad de los bancos argentinos.

### **3.2.1.3. Indicadores sobre la calidad de los activos bancarios**

Esta sección analiza la evolución reciente de diversas medidas de calidad de los activos bancarios. El cuadro 6 muestra un conjunto de indica-

dores de la calidad de los activos para el sistema financiero, y para los bancos privados y públicos.

CUADRO 6  
CALIDAD DE LA CARTERA CREDITICIA  
(En millones de dólares)

Bancos Privados	Dic. 94	Dic. 95	Dic. 96	Dic. 97	Dic. 98	Dic. 99	Dic. 00
Financiaciones	36.029	36.403	42.419	50.414	62.766	61.741	61.554
Cartera irregular	2.706	3.755	4.079	3.723	3.644	4.008	4.318
Cartera irrecuperable	760	663	1.127	1.109	1.021	1.250	1.339
Previsiones	1.570	1.954	2.389	2.436	2.343	2.757	2.690
Patrimonio neto	6.524	7.135	7.762	9.082	9.679	9.829	10.209
Créditos irrecuperables							
en cuentas de orden	-	576	1.168	1.857	2.482	3.217	3.623
Cartera irregular/ Financiaciones	7,5%	10,3%	9,6%	7,4%	5,8%	6,5%	7,0%
(Cartera irreg.-irrec.)/ (financiaciones-irrec.)	5,5%	8,7%	7,1%	5,3%	4,2%	4,6%	4,9%
(Cartera irreg.-previsiones)/ Financiaciones	3,2%	4,9%	4,0%	2,6%	2,1%	2,0%	2,6%
(Cartera irreg.-previsiones)/ Patrimonio neto	17,4%	25,2%	21,8%	14,2%	13,4%	12,7%	15,9%
Previsiones/patrimonio neto	24,1%	27,4%	30,8%	26,8%	24,2%	28,0%	26,4%
Bancos públicos	Dic. 94	Dic. 95	Dic. 96	Dic. 97	Dic. 98	Dic. 99	Dic. 00
Financiaciones	29.259	30.582	27.314	29.286	32.194	33.211	32.988
Cartera irregular	7.094	7.559	4.957	5.028	5.088	6.000	6.553
Cartera irrecuperable	3.324	3.292	2.004	2.083	2.430	2.891	3.207
Previsiones	4.356	4.242	3.106	3.069	2.807	3.181	3.849
Patrimonio neto	6.732	6.642	7.236	6.721	6.620	6.280	6.510
Créditos irrecuperables							
en cuentas de orden	-	543	1.041	1.407	1.250	1.659	2.118
Cartera irregular/ Financiaciones	24,2%	24,7%	18,1%	17,2%	15,8%	18,1%	19,9%
(Cartera irreg.-irrec.)/ (Financiaciones-irrec.)	14,5%	15,6%	11,7%	10,8%	8,9%	10,3%	11,2%
(Cartera irreg.-previsiones)/ Financiaciones	9,4%	10,8%	6,8%	6,7%	7,1%	8,5%	8,2%
(Cartera irreg.-previsiones)/ Patrimonio neto	40,7%	49,9%	25,6%	29,2%	34,5%	44,9%	41,5%
Previsiones/patrimonio neto	64,7%	63,9%	42,9%	45,7%	42,4%	50,7%	59,1%

CUADRO 6  
CALIDAD DE LA CARTERA CREDITICIA  
(En millones de dólares) (Continuación)

Total Sistema	Dic. 94	Dic. 95	Dic. 96	Dic. 97	Dic. 98	Dic. 99	Dic. 00
Financiaciones	73.867	73.683	77.008	89.288	96.501	97.201	96.980
Cartera irregular	10.322	11.860	9.494	9.321	8.947	10.400	11.476
Cartera irrecuperable	4.241	4.107	3.399	3.559	3.394	4.317	4.837
Previsiones	6.013	6.268	5.573	5.595	5.306	6.206	6.907
Patrimonio neto	13.492	13.988	15.188	16.036	16.666	16.577	17.273
Créditos irrecuperables en cuentas de orden	-	1.136	2.235	3.294	3.780	4.966	5.911
Cartera irregular/ Financiaciones	14,0%	16,1%	12,3%	10,4%	9,3%	10,7%	11,8%
(Cartera irreg.-irrec.)/ (Financiaciones-irrec.)	8,7%	11,1%	8,3%	6,7%	6,0%	6,5%	7,2%
(Cartera irreg.-previsiones)/ Financiaciones	5,8%	7,6%	5,1%	4,2%	3,8%	4,3%	4,7%
(Cartera irreg.-previsiones)/ Patrimonio neto	31,9%	40,0%	25,8%	23,2%	21,8%	25,3%	26,5%
Previsiones/Patrimonio neto	44,6%	44,8%	36,7%	34,9%	31,8%	37,4%	40,0%

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del BCRA.

La cartera irregular como proporción del total de financiaciones, que había aumentado en el año 1995, mostró una disminución en el período comprendido entre 1996 y 1998. Sin embargo, a partir del año 1999 la cartera irregular crece nuevamente, para llegar a un 11,8% en diciembre de 2000. De todas formas, a pesar de ello, los niveles de irregularidad observados en el 2000 son todavía inferiores a los vigentes en 1995.

Al analizar lo ocurrido con los bancos privados se aprecia una importante caída en el porcentaje de irregularidad en la cartera a partir de 1996 que solo se revierte en el año 2000, aunque el incremento en la irregularidad de la cartera verificado durante dicho año es de apenas un 0,5% del total de financiaciones, muy por debajo del aumento de casi el 3% observado durante el efecto Tequila.

El problema más importante de irregularidad de cartera se verifica en los bancos públicos. La cartera de financiaciones de este grupo de bancos totalizaba \$ 33.000 millones en julio de 2000, comparada con \$ 61.000 millones de los bancos privados, es decir, menos de la mitad. Sin embargo, el monto de créditos irregulares de los bancos públicos (\$ 6.500 millones) supera en un 50% a los \$ 4.300 millones de cartera irregular de los bancos privados. De hecho, el porcentaje de cartera irregular en los bancos públicos alcanza al 20% comparado con un 7% en el caso de los bancos privados.

Si bien la calidad de la cartera de los bancos ha mejorado levemente a lo largo del último lustro, la solvencia del sistema muestra un aumento de mayor magnitud que el que surge de la disminución en las financiaciones irregulares. La exposición del patrimonio neto a la cartera irregular luego de computar las provisiones correspondientes, se sitúa en la actualidad en un 26% para el sistema en conjunto, cuando había llegado a mostrar una cifra del 40% en 1995. De nuevo, se observa una marcada discrepancia en las cifras observadas entre el sector público y el sector privado: mientras el ratio de cartera irregular neto de provisiones en relación con el patrimonio se sitúa en un 15% para los bancos privados, dicho indicador llega al 40% en el caso de la banca pública.

Finalmente, como puede observarse en el cuadro 7, los cargos por incobrabilidad, medidos como porcentaje del resultado por intereses, no muestran una disminución marcada a lo largo de los últimos años. Los mismos se han mantenido alrededor del 30 y 35% para el conjunto de los diez primeros bancos privados del sistema, y en cifras más elevadas para los bancos públicos.

En el caso de los bancos públicos, el más bajo nivel de cargos por incobrabilidad en relación con el ingreso por intereses durante 1998 y 1999 es la contrapartida de la caída en la cobertura de la cartera irregular con provisiones como proporción del patrimonio neto. Cabe destacar que el menor nivel de cargos por incobrabilidad en relación con los ingresos por intereses observado en los bancos públicos respecto a los bancos privados ocurre en un contexto en el que los intereses percibidos por las entidades oficiales son inferiores en términos del activo que en el caso de los bancos privados. Aún así, los niveles de incobrabilidad y la cobertura de la cartera irregular son peores que en la banca privada.

CUADRO 7  
CARGOS POR INCOBRABILIDAD COMO PORCENTAJE  
DEL RESULTADO NETO POR INTERESES  
(En porcentajes)

	Dic. 95	Dic. 96	Dic. 97	Dic. 98	Dic. 99	Sep. 00
Sistema financiero	49,6	42,1	43,7	33,9	39,3	46,1
Bancos privados	39,0	41,1	35,1	34,5	39,9	32,5
Privados nacionales	40,8	40,2	35,2	30,8	38,7	28,9
Extranjeros	35,6	42,7	34,9	37,1	40,5	33,9
Públicos	67,1	44,4	65,2	30,7	32,8	80,1
Diez primeros bancos	32,7	37,4	30,5	31,6	33,7	30,0

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del BCRA.

**3.2.1.4. Indicadores de eficiencia**

La rentabilidad está directamente relacionada con la eficiencia de la actividad bancaria. En este sentido, el cuadro 8 describe la evolución reciente de los indicadores de eficiencia del sistema financiero más relevantes. El margen financiero neto como porcentaje de los gastos administrativos ha mejorado para todos los grupos de bancos con excepción de los bancos públicos. La mejora de eficiencia es particularmente marcada en los primeros diez bancos privados, que además muestran la más elevada proporción de cobertura de gastos administrativos con intereses netos.

Si bien los gastos operativos como proporción del activo son todavía elevados en comparación con los de sistemas más desarrollados (ver cuadro 4), los mismos se han reducido fuertemente en los últimos cinco años.

CUADRO 8

Resultado neto por intereses como porcentajes de gastos administrativos						
	1995	1996	1997	1998	1999	Sep. 2000
Sistema financiero	85	85	80	84	89	96
Bancos privados	86	84	78	84	91	100
Bancos privados nacionales	83	82	78	80	86	96
Bancos extranjeros	92	88	80	87	93	102
Bancos públicos	80	84	78	79	79	79
Diez primeros bancos	99	102	90	87	101	114
Resultado neto por servicios como porcentajes de gastos administrativos						
	1995	1996	1997	1998	1999	Sep. 2000
Sistema financiero	49	49	49	47	46	46
Bancos privados	51	51	50	47	46	46
Bancos privados nacionales	53	53	51	49	48	48
Bancos extranjeros	49	48	49	46	45	45
Bancos públicos	46	46	49	48	48	46
Diez primeros bancos	56	56	51	49	49	48
Gastos administrativos como porcentaje del activo						
	1995	1996	1997	1998	1999	Sep. 2000
Sistema financiero	7,4	6,2	5,9	6,2	6,0	5,8
Bancos privados	7,7	6,3	6,0	6,6	6,5	6,1
Bancos privados nacionales	8,3	7,0	7,9	8,7	7,5	6,4
Bancos extranjeros	6,8	5,4	4,6	5,6	6,0	6,0
Bancos públicos	6,8	5,9	5,5	5,2	5,0	4,9
Diez primeros bancos	6,5	5,5	5,4	5,9	5,5	5,3

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del BCRA.

Para el sistema financiero en conjunto los gastos operativos han bajado desde un 7,4% del activo a un 5,8%, mientras que la reducción en los bancos privados ha sido desde un 7,7% del activo a un 6,1%.

Los datos de los cuadros 7 y 8 leídos en conjunto sugieren que la baja rentabilidad de la banca pública refleja en mayor medida problemas de incobrabilidad que de ineficiencia administrativa. En efecto, los gastos administrativos como proporción del activo en los bancos públicos tienen un nivel comparable a los observados en los bancos privados y su evolución en el tiempo también fue similar. Esto es consistente con la presencia de ineficiencias y/ o de influencia política en los procesos de toma de decisiones crediticias en los bancos públicos.

### 3.2.1.5. Volatilidad y “stress-tests”

Esta sección analiza la sensibilidad del capital de las entidades financieras a cambios en la calidad de los activos, en la liquidez, y en los precios de los títulos públicos. A tal efecto se ha efectuado un ejercicio muy simple que mide la capacidad del sistema financiero para absorber el impacto de una continuidad en las condiciones recesivas en la economía. Para ello supusimos que en el año 2001 los bancos enfrentarían cargos por incobrabilidad del 50%, 100% y 200% superiores a los registrados durante el año 2000, cuando alcanzaron el 2,4% del activo neto (sobre la base de datos anualizados a septiembre de 2000.) Dichos cargos por incobrabilidad serían financiados por los bancos con sus resultados y de no resultar suficientes los mismos, con su capital.

Los resultados del ejercicio son ilustrados por el cuadro 9. Con su exceso actual de capital, el sistema financiero tomado en conjunto podría absorber un aumento del 200% –durante un año– en los cargos por incobrabilidad con respecto a los existentes durante el año anterior. En forma equivalente, el exceso actual de capital absorbería el impacto de tres años adicionales donde los cargos por incobrabilidad se mantienen en niveles similares a los observados en el año 2000. Dentro de los grupos de bancos, el sub-grupo formado por las 10 entidades privadas más grandes es el que exhibe una mayor resistencia al escenario de stress más extremo, ya que mantendría un exceso del 40% de capital sobre la exigencia establecida por el Banco Central aún luego de un 200% de aumento en la incobrabilidad.

En el otro extremo, los bancos públicos conforman el único grupo que no supera el *stress-test* para el caso del 100% de aumento en los cargos por incobrabilidad, mostrando un defecto del 18% en su integración respecto a la exigencia regulatoria mínima.

Con respecto a la liquidez agregada del sistema financiero, ha crecido desde US\$ 4.000 millones en diciembre de 1995 hasta US\$ 25.400 millones en septiembre de 2001. De esta forma, la liquidez como proporción del total de depósitos ha crecido desde un 9% a un 29% (ver cuadro 10). Si consideramos que durante el efecto Tequila la caída de depósitos en el sistema financiero alcanzó un 18%, podríamos concluir que la liquidez disponible en la actualidad equivale a la necesaria para enfrentar una salida de

CUADRO 9  
ANÁLISIS DE LA SOLVENCIA DEL SISTEMA FINANCIERO ANTE DETERIOROS ADICIONALES EN LA CALIDAD DE LOS ACTIVOS

	Sistema	Privados	Nacionales	Extranjeros	Públicos	Diez primeros
Total de activos <sup>1</sup>	128.581,6	83.115,1	21.402,5	61.712,6	43.604,10	62.781,2
a) Exigencia de capital <sup>1</sup>	10.484	7.556	1.614	5.677	2.928	5.186
b) Integración de capital <sup>1</sup>	16.462	13.015	4.428	8.206	3.447	8.670
c) Posición de capital <sup>1</sup>						
d) En millones de pesos	5.978	4.510	1.839	2.529	1.467	3.484
En % de la exigencia	57	60	112	45	50	67
Stress test de reducción del capital <sup>2</sup>						
e) A) 50%	-1.561	-214	61	-275	-1.365	169
f) B) 100%	-3.080	-1.039	-144	-895	-1.997	-396
g) C) 200%	-6.118	-2.690	-556	-2.134	-3.262	-1.526
Posición de capital resultante en millones (\$)						
h) e + d A) 50%	4.417	4.296	1.900	2.253	102	3.653
i) f + d B) 100%	2.898	3.471	1.694	1.634	-530	3.088
j) g + d C) 200%	-140	1.820	1.283	394	-1.795	1.957
Posición de capital resultante (%)						
k) h/a A) 50%	42%	57%	116%	40%	3%	70%
l) i/a B) 100%	28%	46%	103%	29%	-18%	60%
m) j/a C) 200%	-1%	24%	78%	7%	-61%	38%

1. En millones de dólares.

2. El Test consiste en incrementar los cargos por incobrabilidad del año 2000 en 50%, 100%, y 200%. Se supone que los bancos deben financiar este aumento solo con sus resultados y con su patrimonio.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del BCRA.



CUADRO 10  
PARTICIPACIÓN BANCOS EXTRANJEROS EN DEPÓSITOS  
Y LIQUIDEZ SISTÉMICA

	Depósitos bancos extranjeros / Total (a) (En %)	Depósitos totales (b) (En \$ m.)	Liquidez sistema (c) (En \$ m.)	Liquidez / depósitos (c) (b) (En %)	Liquidez / depósitos excluyendo bancos extranjeros (En %)
1995	21,4	44.981	4.000	8,9	11,3
1996	24,6	54.671	9.401	17,2	22,8
1997	35,5	69.931	20.355	29,1	45,1
1998	42,3	78.258	22.975	29,4	50,9
1999	45,4	81.573	24.743	30,3	55,6
2000 <sup>1</sup>	47,9	87.846	25.425	28,9	55,6

1. Septiembre.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del BCRA.

depósitos equivalente a 1.6 veces la ocurrida durante el efecto Tequila. Pero si el margen de cobertura de la liquidez disponible se comparara tomando en cuenta únicamente a los bancos de capital nacional (incluyendo los bancos públicos), llegaríamos a un porcentaje de un 55%, equivalente a tres veces el observado durante el efecto Tequila.

Para concluir esta sección, analizamos la exposición del balance de los bancos a la volatilidad en el precio de los títulos públicos. Como se ilustra en el cuadro 11, la caída máxima de precio de los títulos que soportaría la posición de capital del sistema es del 37%, con un máximo del 88% para los bancos privados nacionales y un mínimo del 27% para los bancos extranjeros.

Como punto de comparación puede tomarse la caída de precios en los bonos argentinos reflejada en el componente del índice EMBI (Emerging Markets Bond Index), elaborado por J. P. Morgan, correspondiente a la Argentina durante el efecto tequila, o en el período posterior al *default* de Rusia. Debe destacarse que, sin embargo, las tenencias de bonos en poder de los bancos incluyen una alta proporción de letras del Tesoro y bonos de corto plazo, cuya baja *duration* amortigua el efecto de la caída general en el precio de los bonos.

Los datos históricos muestran que en el primero de los casos (el efecto tequila), el componente del índice EMBI correspondiente a la Argentina cayó un 33% entre el 8 de marzo de 1995 y el 13 de diciembre de 1994. En la crisis producida por el *default* de Rusia, el componente argentino del EMBI disminuyó un 34% entre el 14 de septiembre de 1998 y el 20 de julio del mismo año.

**CUADRO 11**  
**ANÁLISIS DE LA SOLVENCIA DEL SISTEMA FINANCIERO ANTE CAÍDAS DE**  
**PRECIOS EN LOS TÍTULOS PÚBLICOS**  
 (En millones de pesos)

	Sistema	Privados	Nacionales	Extranjeros	Públicos	Diez primeros
1995	7.690	4.982	2.841	2.141	2.672	2.561
1996	11.512	7.161	3.549	3.611	4.266	3.363
1997	13.885	9.269	4.012	5.257	4.519	4.951
1998	14.932	9.814	2.890	6.924	5.001	5.837
1999	15.849	11.485	3.198	8.287	4.272	7.246
2000	16.074	11.462	2.087	9.375	4.499	7.388
Activos	128.582	83.115	21.402	61.713	43.604	62.781
Patrimonio	16.097	10.186	2.848	7.338	5.382	6.687
Posición de capital	5.978	4.510	1.839	2.592	1.467	3.484
Caída máxima en el precio de los títulos	37%	39%	88%	27%	33%	47%
% Activo	5%	5%	9%	4%	3%	6%
% Patrimonio	37%	44%	65%	34%	27%	52%

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del BCRA.

### **3.2.1.6. Resumen: principales fortalezas y debilidades**

El Informe Corrigan describía el sistema financiero argentino de 1996 y lo calificaba de acuerdo con diez ítems (ver sección 2.1.1.). De los diez aspectos evaluados, los primeros cuatro hacían referencia a características intrínsecas al funcionamiento del sistema financiero, los siguientes dos estaban referidos al desarrollo del sistema de pagos y el mercado de capitales, y los restantes cuatro abarcaban el marco regulatorio y prudencial, y el rol del Banco Central.

El Informe sólo encontraba un nivel de desarrollo elevado en la Argentina en un ítem: la formación de las tasas de interés basadas en mecanismos de mercado. En otros cinco puntos Corrigan describía el nivel alcanzado por el sistema bancario como “medio”, mientras que en los cuatro restantes encontraba que el nivel era “bajo”. Entre ellos estaba la presencia de un amplio sistema bancario, eficiente en costos, seguro y disponible para todos los segmentos de la sociedad.

Si bien la sección 3 trata más en detalle los aspectos relacionados con

el marco regulatorio y prudencial, y con el rol del Banco Central, podemos sobre la base del análisis realizado en las secciones anteriores, establecer tentativamente en qué medida el sistema financiero argentino evolucionó favorablemente en cuanto a los cuatro primeros aspectos evaluados por Corrigan. En este sentido, aunque el sistema bancario ha mostrado una expansión considerable en tamaño respecto al observado en 1995, no puede decirse lo mismo con respecto a la provisión de servicios a costos eficientes. Los costos operativos de los bancos en la Argentina siguen siendo ampliamente superiores a los internacionales, así como también los niveles de incobrabilidad. Esto determina que los bancos muestren niveles de rentabilidad muy bajos, a pesar de trasladar los costos a los usuarios de servicios financieros.

Sin embargo, no deben dejar de destacarse algunos aspectos positivos. Si bien los costos operativos de los bancos son todavía elevados, han caído considerablemente en el último lustro. Adicionalmente, la recesión de los años 1999 y 2000 puede estar ocultando importantes ganancias de productividad que solo se observarán en la medida que el sistema financiero recupere niveles de crecimiento de sus activos y pasivos más comparables a aquellos del período 1996-1998.

La solvencia y la liquidez de los bancos en La Argentina también han aumentado. La posición de capital excedente de los bancos alcanza un 57% de la exigencia normativa mínima, mientras la liquidez conjunta del sistema financiero es en la actualidad suficiente para enfrentar un proceso de fuga de depósitos un 60% más fuerte que el registrado durante el denominado "efecto tequila".

A su vez, los indicadores de eficiencia de la banca privada muestran mejoras significativas. La evolución reciente de la relación entre depósitos y el personal ocupado, y la cobertura de gastos operativos con el margen financiero permite ser relativamente optimista con respecto al futuro del sistema financiero.

Existen dos casos bien diferenciados que deben ser mencionados. Por un lado, el conjunto de los diez primeros bancos privados muestra niveles de rentabilidad que se encuentran más cerca de los estándares internacionales que de aquellos alcanzados por el promedio en el sistema local, a la vez que sus indicadores de solvencia y eficiencia se encuentran en niveles más que aceptables.

Por otro lado, la banca pública exhibe un retorno sobre el patrimonio negativo, y posee los menores ingresos financieros en relación con el activo entre los diversos grupos de bancos que integran el sistema (un 8,8% del activo comparado con un 12,2% en el conjunto de bancos privados) y exhibe indicadores de solvencia muy débiles. El pobre desempeño de la banca pública en sus diferentes aspectos a lo largo de los últimos años sugiere que el proceso de decisiones crediticias no responde puramente a mecanismos de mercado y constituye un elemento de peso a favor de la conveniencia de profundizar el proceso de privatización de la misma, tanto en el nivel nacional como provincial.

En este sentido es importante resaltar que el proceso de consolidación

observado en el sistema financiero argentino a partir de 1995 produjo un incremento importante en la participación de bancos de capital extranjero en el sistema y una reducción significativa del número de bancos públicos en operación. Ambos factores han contribuido a reforzar el funcionamiento de los mecanismos de mercado en la determinación de las tasas de interés y reducir la presencia de criterios políticos en la fijación de condiciones crediticias en algunas regiones del país. Como contrapartida, la mayor presencia de bancos extranjeros pudo haber resultado, en algunos casos, en la adopción de criterios de evaluación de crédito más restrictivos que los utilizados por la banca local.

### ***3.2.1.7. Objetivos para el futuro***

Lograr en la Argentina un sistema financiero que funcione de acuerdo con los estándares de los países más avanzados sólo será posible si se avanza en mejorar la calidad de los activos bancarios y en reducir los costos operativos de los bancos. Así el sistema financiero local podrá prestar sus servicios a costos similares a aquellos existentes en economías más avanzadas, y generar una rentabilidad que permita sostener una tasa razonable de incremento en sus activos.

En 1996 el Informe Corrigan planteaba como objetivo para el siguiente lustro lograr un aumento en la bancarización a la vez que se alcanzara una rentabilidad sobre el patrimonio similar a la observada en bancos internacionales. Hasta el año 2001, el segundo de los objetivos todavía no ha sido alcanzado. Al haber ya ocurrido un proceso muy significativo de adquisiciones y fusiones de entidades bancarias, lograr mejorar la rentabilidad continuará siendo un objetivo que guíe al sistema financiero durante los próximos años. La rentabilidad proveerá el capital para sostener el crecimiento futuro de la bancarización en un contexto de disminución del costo del crédito.

### ***3.2.1.8. Proyecciones de crecimiento, necesidad de capital y rentabilidad***

Entre los años 1999 y 2000 los activos del sistema financiero se incrementaron a una tasa anual acumulada del 8,5%, mientras que el patrimonio del sistema lo hizo a una tasa notablemente más baja, del 2,7%. Por su parte, el incremento en los activos contrasta claramente con el aumento del 14,3% observado en los depósitos.

Como se indicara anteriormente, la Argentina exhibe una participación muy baja de los activos bancarios en la economía (comparado con, por ejemplo, el caso chileno donde los activos bancarios representan aproximadamente el 170 por ciento del PBI). Más aún, se argumentó que uno de los principales problemas del sistema financiero argentino se encuentra en su baja capacidad para incorporar activos privados de calidad crediticia a un ritmo consistente con un crecimiento sostenido del sistema.

De hecho, el sistema financiero creció en activos a un ritmo intermedio

CUADRO 12

	Activo neto I	Exigencia/ Act. I/ II	Exceso	Patrimonio	Capacidad máxima de aumento del Act.	ROE actual	ROE promedio 1995 / 2000	Crec. activos <sup>1</sup> anual 2000/ 1995
Sistema financiero	128.582	8,2%	5.978	16.097	57,0%	-0,3%	1,8%	8,5%
Bancos privados	87.412	8,6%	4.510	10.186	59,7%	6,1%	3,6%	10,7%
Públicos	39.307	7,4%	1.467	5.382	50,1%	-13,6%	-1,3%	5,0%
Privados nacionales	25.700	6,4%	1.839	2.848	112,0%	8,9%	6,2%	-7,5%
Privados extranjeros	61.713	9,2%	2.529	7.338	44,5%	4,9%	1,8%	27,3%
Diez primeros	62.781	8,3%	3.484	6.687	67,2%	11,0%	10,1%	18,1%

1. Los grupos no son homogéneos a lo largo del tiempo por lo que la variación del activo solo es significativa para el sistema financiero tomado en conjunto.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del BCRA.

durante la segunda mitad de los años 90 si se tiene en cuenta su baja participación en el PBI. El capital necesario para sostener dicho aumento no fue provisto por las utilidades generadas, sino por el proceso de inversión directa externa, y fundamentalmente por la utilización del capital excedente de los bancos.

Si bien el capital excedente aún permitiría financiar un incremento adicional del activo bancario total superior al 50%, como se ilustra en el cuadro 12, no parece probable que los bancos estuvieran dispuestos a pasar de una situación de exceso de capital como la que existe en la actualidad, a otra en donde corran riesgos de no contar con capital necesario para afrontar pérdidas inesperadas.

De los grupos de bancos analizados hasta aquí, solo el conjunto de bancos privados líderes aparece en condiciones de financiar con utilidades un crecimiento en sus activos del 11% anual, mientras el conjunto de bancos privados podría crecer sin reducir su capital excedente a una tasa de 6% anual. El resto de las entidades financieras no parece encontrarse en condiciones de generar las utilidades necesarias para crecer, excepto que ello ocurra a costa de su capital excedente.

Para analizar las condiciones que permitan que el sistema financiero genere niveles de rentabilidad consistentes con un crecimiento de los activos del 10% anual, debemos tener en cuenta que hoy, los 10 principales bancos privados, representan el 50% del sistema financiero, y que los mismos ya muestran un ROE del 11%. Por lo tanto, a los fines de realizar un pronóstico acerca del futuro del sistema financiero es necesario analizar el futuro de la banca pública, que representa un 30% de los activos del sistema, y el de los bancos pequeños y medianos, que representan el restante 20% del sistema financiero.

Entonces, para que el sistema financiero logre alcanzar niveles de rentabilidad comparable a la de otros sistemas financieros internacionales será necesario lograr mejoras en los dos aspectos mencionados más arriba: la eficiencia operativa y la selección de los activos, especialmente en los bancos pequeños y medianos y en las entidades públicas.

El cuadro 13 ilustra el impacto de mejoras en la eficiencia operativa y en la calidad crediticia sobre la rentabilidad del sistema financiero. En cuanto a los gastos operativos, la reducción observada entre el año 1995 y el 2000 ha sido notable: estos cayeron desde un 7,4% a un 5,8% del activo, y de alcanzar el 4,1% que ya exhiben hoy los cinco bancos líderes de la Argentina (ver cuadro 14), cifra algo por encima del promedio del 3,7% que muestran los bancos en los Estados Unidos, el ROE del sistema local mejoraría en 13,5 puntos porcentuales y en más de 17 puntos porcentuales para los bancos privados del sistema.

En cuanto a la mejor selección de la cartera de crédito, los avances se produjeron en la primera mitad de los 90, mientras que en la segunda mitad de la década pasada los cargos por incobrabilidad se estabilizaron en un 2% del activo anual. Dicho nivel de cargos por incobrabilidad es muy superior a la cifra del 1,2% del activo que surge de promediar los niveles observados en Chile, España y México y a la cifra del 1,4% que exhiben los

CUADRO 13

	ROE 1995/2000	ROE 2000	Cargos / activos	G. admin. / activos	Patrimonio / activos	Mejora en ROE con cargos= 1,4% del activo	Resultado interme- diación	Cambio en ROE con res. interm.= 5% y cargos= 1,4%	Mejora en ROE con G. admin.= 4,1% del activo	ROE Total
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)	(h)	(i)	(j)=(b)+(h)+(i)
Sistema financiero	1,8%	-0,3%	-2,4%	-5,8%	12,5%	8,1%	5,5%	3,8%	13,5%	17,0%
Bancos privados	3,6%	6,1%	-2,0%	-6,1%	11,7%	5,1%	6,1%	-4,7%	17,4%	18,8%
Bancos Públicos	-1,3%	-13,6%	-3,1%	-4,9%	13,7%	12,4%	3,9%	20,7%	6,0%	13,0%
Privados nacionales	6,2%	8,9%	-1,8%	-6,4%	11,1%	3,4%	6,1%	-6,9%	21,0%	22,9%
Privados extranjeros	1,8%	4,9%	-2,1%	-6,0%	11,9%	5,7%	6,1%	-3,8%	16,1%	17,1%
Diez primeros bancos	10,1%	11,0%	-1,8%	-5,3%	10,7%	3,8%	6,0%	-5,6%	10,9%	16,3%

## Notas:

Cargos por incobrabilidad promedio de México, Chile y España: 1,2% del activo.

Gastos de administración promedio en Estado Unidos: 3,7%.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del BCRA.

cinco bancos líderes de la Argentina. De alcanzar un nivel de cargos por incobrabilidad similares a los de los cinco bancos líderes de La Argentina, el sistema financiero argentino mejoraría su retorno sobre el patrimonio en unos 8,1 puntos porcentuales, aunque con impactos aún más fuertes en algunos grupos de bancos, como los públicos que mejorarían su ROE en unos 9 puntos porcentuales.

Este ejercicio, sin embargo, puede no tener en cuenta adecuadamente que la disminución de la incobrabilidad de cartera puede estar asociada a una mejora de la calidad de los activos y, por ende, a una disminución de la tasa de interés. Para tener en cuenta este fenómeno, el cuadro 13 muestra el impacto sobre el ROE de dos eventos simultáneos: una disminución de los cargos por incobrabilidad al 1,4% del activo y una disminución del margen por intermediación al 5% del activo, siendo éste un nivel comparable al obtenido por los 5 primeros bancos del sistema. Este ejercicio muestra que, en el caso del sistema financiero en conjunto, se produce una mejora en el ROE de casi el 4%. Sin embargo, para la mayoría de los grupos de bancos, la disminución del margen por intermediación tiene un impacto sobre la rentabilidad más importante que la baja de la incobrabilidad.

En el caso de la banca pública, el ejercicio supone un cambio en los criterios de asignación del crédito en la dirección, dado el bajo margen por intermediación que exhiben en la actualidad en comparación al resto del sistema.

Sumando los tres efectos -la mejora en la calidad de la cartera, la disminución del margen por intermediación a niveles similares a los de los cinco

CUADRO 14  
CINCO PRIMEROS BANCOS DE ARGENTINA  
(En porcentajes)

Resultados en términos de activos	Dic. 99	Sep. 00 anualizado
Ingresos financieros	9,2	9,7
Egresos financieros	-4,8	-4,7
Resultado por intermediación	4,5	5,0
Cargo por incobrabilidad	-1,5	-1,4
Ingresos por servicios y otros	2,9	2,6
Egresos por servicios	-0,4	-0,4
Gastos de administración	-4,3	4,1
Impuesto a las ganancias	-0,5	-0,4
ROA	0,8	1,1
ROE	9,9	14,1

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del BCRA.



bancos líderes, y la reducción de los gastos operativos al 4,1% del activo– el sistema financiero podría alcanzar un ROE del 17% que subiría a un nivel de un 23% para los bancos privados. En este contexto, hasta los bancos públicos alcanzarían una rentabilidad del 13%. Obviamente, en el caso de los bancos públicos estas mejoras requerirían un cambio importante en los criterios de administración con respecto a los aplicados en la actualidad, que difícilmente se produzca fuera de un contexto de privatización.

Este análisis sugiere que el sistema financiero tiene las herramientas para crecer sostenidamente. Con aumentar la eficiencia operativa al ritmo observado en los últimos años y con lograr una mejora en la cultura crediticia, el sistema podría financiar un crecimiento que duplique el observado entre el año 1995 y el 2000.

### 3.3. EL BANCO CENTRAL Y EL SISTEMA FINANCIERO

#### 3.3.1. Marco regulatorio y prudencial: análisis de las principales normas vigentes

La discusión de las normas prudenciales y de supervisión en la Argentina podría constituir el tema único de este trabajo dada la importancia que las mismas han tenido en la consolidación y fortalecimiento del sistema financiero. Por ello, en vez de realizar un análisis exhaustivo de las mismas –lo que excede el objetivo de este trabajo– nos limitaremos, por razones de síntesis, a concentrarnos en un conjunto de normas que constituyen en nuestra opinión los pilares del desarrollo del sistema financiero.

En esta sección se analizan las normas prudenciales más importantes relacionadas a las políticas sobre capitales mínimos, requisitos de liquidez, fraccionamiento y graduación del riesgo crediticio, y previsionamiento. También se discuten aspectos de la legislación y normativa vigente que hacen de limitaciones a las inversiones de entidades financieras, y a la autonomía del Banco Central y a la relación entre éste y el Tesoro Nacional. En conjunto con el análisis se efectúan algunas recomendaciones tendientes a fortalecer el marco prudencial vigente.

##### 3.3.1.1. *Capitales mínimos*

Las normas de capitales mínimos fijadas por el Banco Central consideran tres tipos de riesgo:<sup>2</sup>

- 1) Riesgo de contraparte.
- 2) Riesgo de tasa de interés.
- 3) Riesgo de mercado.

Adicionalmente, las entidades deben mantener un capital mínimo básico que fue fijado en \$ 10 millones para los bancos mayoristas y \$ 15 millones para los minoristas.

### 1) *Riesgo de contraparte (riesgo de crédito)*

El riesgo de contraparte se refiere a aquel que deriva del incumplimiento de un contrato de crédito, típicamente por mora o insolvencia de la contraparte.

La exigencia de capital por riesgo de contraparte fluctúa entre el 15% y el 1% de los Activos de Riesgo, según la distinta naturaleza de los activos. Los activos inmovilizados poseen una exigencia del 15%, los préstamos y otros créditos por intermediación financiera, una exigencia del 11,5% y los títulos públicos, una exigencia que se sitúa entre el 1 y el 5% según la sensibilidad de su precio a cambios en la tasa de interés medida por su *modified duration*

El cálculo de los Activos de Riesgo comprende tres factores:

- a) Un factor de ponderación por el riesgo que se supone asociado.
- b) El costo financiero asociado a cada operación de préstamo, ponderándose en mayor medida las financiaciones otorgadas a tasas mayores. El ponderador adquiere valores de 0,8 a 7.
- c) La calificación CAMELS de la entidad que efectúa la Superintendencia de Entidades d) Financieras. El ponderador varía entre 1,15 para las entidades CAMELS 5 y 0,97 para las CAMELS 1.

De esta forma, los Activos de Riesgo quedan conformados de la siguiente forma:

Activos de Riesgo = Activo \* factor de ponderación por riesgo \* factor de ponderación por tasa de interés \* factor CAMELS.

### 2) *Riesgo de tasa de interés*

El riesgo de tasa de interés es aquel que surge de la diferente sensibilidad a cambios en la tasa de interés que existe entre los activos y los pasivos. (*duration*)

Las entidades deben integrar capital por riesgo de tasas de interés. La norma alcanza a todos los activos y pasivos por intermediación financiera no incluidos en el cálculo de riesgo de mercado.

### 3) *Riesgo de mercado*

El riesgo de mercado es aquel que deriva de cambios en el valor de los activos por variaciones en su precio de mercado.

Se exige capital mínimo en función del riesgo de mercado de los portafolios de las entidades medidos de acuerdo a su Valor a Riesgo (VAR). La norma incluye sólo aquellos activos que tienen cotización habitual en los mercados y excluye los activos mantenidos en cuentas de inversión.

Las normas sobre capitales mínimos del BCRA han determinado una exigencia de capital para los bancos que se ha mantenido estable a lo largo de los últimos años. Medida como proporción de los Activos de Riesgo, la exigencia total ha promediado un nivel de entre un 13% y un 15%, ba-

jando a un rango de un 11% a un 13% si la exigencia se mide en términos de los activos de riesgo ponderados por el Indicador de Riesgo (IR).<sup>3</sup>

La exigencia es generada en un 85% por el riesgo de crédito, mientras que el 15% restante se explica fundamentalmente por la demanda de capital que genera agregar el IR. Finalmente, una porción poco significativa de la exigencia de capital es generada por el riesgo de tasa de interés y por el riesgo de mercado.

CUADRO 15  
SISTEMA FINANCIERO  
EXIGENCIA Y CUMPLIMIENTO DE CAPITALES MÍNIMOS  
(En millones de pesos)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Activos totales	94.514	90.444	108.786	137.715	162.004	167.330	173.293
Activos ponderados por riesgo	69.710	66.221	73.715	85.375	94.758	88.362	85.280
Activos ponderados por riesgo sin IR	58.896	55.740	60.997	73.098	81.041	77.896	
Exigencia de capital total	7.894	7.961	8.882	10.268	11.222	10.920	10.726
Exigencia por riesgo de crédito	6.772	6.782	7.351	8.725	9.551	9.358	9.342
Exigencia por IR	1.122	1.179	1.433	1.396	1.566	1.187	924
Exigencia por riesgo de tasa	0	0	0	0	0	162	165
Exigencia por defecto colocación de deuda	0	0	0	0	0	50	91
Exigencia por función de custodia o agente de registro	0	0	0	0	0	43	46
Exigencia por riesgo de mercado	0	0	98	147	94	120	158
Exigencia según Basilea	4.917	4.739	5.119	6.062	6.607	6.451	6.459
Exigencia /activos de riesgo sin IR (en %)	13,4%	14,3%	14,6%	14,0%	13,8%	14,0%	13,9%
Exigencia /activos de riesgo (en %)	11,3%	12,0%	12,0%	12,0%	11,8%	12,4%	12,6%
Exigencia Basilea /activos ponderados por riesgo sin IR (en %)	8,3%	8,5%	8,4%	8,3%	8,2%	8,3%	8,4%
Integración	12.669	12.948	14.546	15.183	16.460	16.359	15.801
Exceso	4.775	4.987	5.664	4.915	5.238	5.439	5.075

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del BCRA.

La exigencia supera significativamente a la recomendada por el Comité de Basilea.<sup>4</sup> Esto se debe a dos factores. En primer lugar, la exigencia de capital por riesgo de crédito sobre el total de activos de riesgo se sitúa aquí en un 11,5% versus el 8% recomendado por Basilea. En segundo lugar, las normas de Basilea no modifican el valor de los activos de riesgo en función de un Indicador de Riesgo, como ocurre en la Argentina. En proporción, el primero de los factores determina cerca de  $\frac{2}{3}$  de la mayor exigencia local y el segundo, el tercio restante.

El cuadro 15 describe la evolución reciente de la capitalización del sistema financiero argentino y su relación con la norma de capitales mínimos.

La integración de capital ha excedido la exigencia normativa mínima sistemáticamente desde 1994. Dicho exceso de integración alcanzó un máximo de un 39% en 1996 para situarse en la actualidad en un 32%. Desde 1994 hasta la actualidad nunca ha sido inferior al 31%. Las cifras son muy parecidas si se considera únicamente el universo de bancos privados (ver gráfico 1).<sup>5</sup> En ese caso el exceso de integración alcanza un máximo de un 38% en noviembre de 1999 y se sitúa en un 36% actualmente.

Al evaluar el impacto de la norma de capitales mínimos sobre el sistema financiero es importante analizar su efecto en relación con el ciclo económico. Con respecto a la relación entre la exigencia y la integración de capital en función del ciclo económico pueden distinguirse dos efectos. Por un lado, durante períodos de volatilidad los activos de riesgo y, por ende la exigencia, tiende a aumentar debido a que ellos son ponderados por un indicador de riesgo construido sobre la base de la tasa de interés a la que se

GRÁFICO 1  
EXCESO DE CAPITALES MÍNIMOS



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del BCRA.

pactan las financiaciones. Esto puede contribuir a generar una reducción en la oferta de crédito y, por consiguiente, un círculo vicioso para el nivel de actividad. Estas consideraciones sugieren que la norma argentina de capitales mínimos puede generar una exigencia de capital de carácter procíclico.

Por otro lado, debe considerarse que, en los períodos de crecimiento económico y de disminución en el riesgo país, la demanda por activos más riesgosos por parte de las entidades financieras –por ende de la exigencia por IR– aumenta. En dichos períodos los bancos deciden incorporar una mayor proporción de cartera más “riesgosa” e ilíquida, como es el caso de los préstamos comerciales a empresas de segunda línea o para consumo. Estas consideraciones sugieren que existen factores que limitan la prociclicidad de la exigencia de capital.

Si se analiza el impacto combinado de estos factores sobre la evolución de la exigencia de capital, notamos que ha aumentado en los períodos de expansión, mientras que ha disminuido en épocas de recesión y aumento en las tasas de interés. Esta evidencia sugiere entonces que la actual normativa no genera por sí misma un comportamiento procíclico de la exigencia de capitales mínimos respecto del ciclo económico.

Algunos autores han sugerido que la exigencia de capitales mínimos debería ser utilizada explícitamente en forma contracíclica por las autoridades monetarias. En esta argumentación, el Banco Central procedería a reducir la exigencia de capital en períodos en los cuales el costo de obtener capital es más alto, debido a que típicamente la actividad económica y la rentabilidad bancaria son más bajas, y por ende la morosidad y el riesgo país son más altos. En estos períodos, entonces, una política contracíclica en materia de capitales mínimos permitiría que los bancos utilicen su capital para hacer frente a los mayores cargos por incobrabilidad sin verse obligados a obtener nuevo capital en el corto plazo. La reposición del capital se realizaría cuando el ciclo económico se revierte y las condiciones para ampliar el capital y la rentabilidad se tornan más favorables.

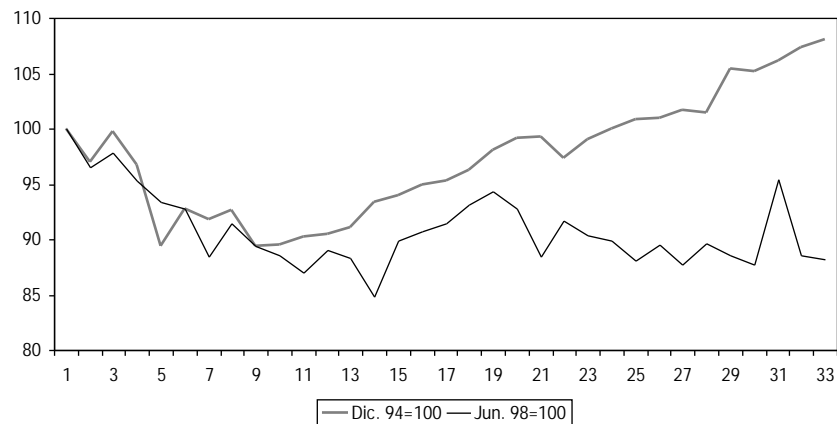
En nuestra opinión la validez de la anterior argumentación se basa fundamentalmente en el supuesto de que las fases del ciclo económico sean temporarias y de duración bastante predecible. En la práctica, sin embargo, la intensidad y duración de las caídas en la actividad económica para un país como la Argentina han sido muy variables y difíciles de predecir. Esto se debe a que los cambios de signo en la actividad económica no han respondido a fenómenos típicamente asociados con el ciclo económico, sino más bien con situaciones de crisis en los mercados de capitales internacionales y a factores externos de carácter no cíclico como por ejemplo el cambio en los términos del intercambio.

Por ejemplo, con posterioridad al efecto tequila, la producción industrial demoró veinticuatro meses en recuperar el nivel de diciembre de 1994. En la actualidad, las cantidades producidas por la industria se encuentran todavía un 11% por debajo del nivel máximo anterior, alcanzado hace treinta y tres meses, en junio de 1998 (ver gráfico 2).

En estas condiciones, la reducción por parte del Banco Central de la exi-

gencia de capitales mínimos en períodos de caída en la actividad económica y aumento del riesgo país podría tornarse en un factor que retroalimenta la pérdida de confianza en los mercados. Basándose en estas consideraciones es que no resulta deseable, en nuestra opinión, introducir un carácter contracíclico en la política de capitales mínimos del Banco Central.

GRÁFICO 2  
ÍNDICE DE PRODUCCIÓN INDUSTRIAL DESESTACIONALIZADO (EMI)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del INDEC.

### 3.3.1.2. Requisitos de liquidez

Los Requisitos Mínimos de Liquidez (RML) se aplican sobre el promedio mensual de los saldos diarios de los depósitos y otras obligaciones financieras. La exigencia varía de acuerdo al plazo residual de los pasivos, situándose en un 20% para los pasivos menores a 90 días y en un 0% para los superiores a un año.

La integración de los requisitos puede realizarse con distintos instrumentos:

- Pases pasivos para el BCRA contra títulos públicos o certificados de depósitos en bancos del exterior.
- Saldos en la cuenta de custodia abierta en el Deutsche Bank sucursal Nueva York.
- Títulos valores del país siempre que la entidad local cuente con ejercer una opción de venta en los siguientes 90 días, a un banco del exterior con calificación "A" o superior.
- Certificados de depósitos a plazo fijo emitidos por bancos del exterior con calificación AA y que cuenten con una opción de venta a un banco del exterior AA.

- Títulos valores emitidos por países de la OCDE con calificación A.
- Organismos Internacionales con calificación AA.
- Bancos comerciales de países de la OCDE con calificación AA.
- Cartas de crédito Stand By siempre que cuenten con un plazo de 360 días abiertas por bancos del exterior con calificación "A", las cuales son consideradas como integración por un 83% del importe.
- Certificados de depósitos a plazo adquiridos por el BCRA a bancos del exterior transferidos a la entidad, mantenidos en el custodio internacional.

Dentro de los instrumentos descriptos, existen algunos límites:

- Pases pasivos al BCRA: hasta el 100% de la exigencia.
- Cartas de crédito "stand-by": hasta el 20% de la exigencia.
- Resto de los activos externos: hasta 80% de la exigencia.

La modificación de la Carta Orgánica del BCRA realizada en abril del 2001 también faculta al BCRA a que autorice a las entidades financieras a constituir requisitos de reserva en títulos públicos y en depósitos remunerados en el BCRA. Estos depósitos pueden ser remunerados a una tasa que no exceda el rendimiento de las reservas internacionales menos los costos operativos.

Los requisitos mínimos de liquidez reemplazaron al sistema de encajes a partir de fines de 1995. Si bien los RML mostraron desde su inicio algunas diferencias con los encajes, conceptualmente fueron pensados con un mismo fin: el proveer un instrumento que asegure al conjunto de las entidades financieras ante problemas potenciales de liquidez individual y sistémica.

Las diferencias básicas entre los RML y los encajes fueron tres. En primer lugar, la exigencia de reservas legales bajo el nuevo régimen fue fijada en forma uniforme para todos los pasivos financieros de los bancos a una tasa del 20%, que disminuía según se extendiera la madurez de las obligaciones. Bajo el régimen anterior, los depósitos tenían exigencias de reservas diferenciadas según se tratara de depósitos a la vista (el 43%) o a plazo fijo (el 3%), aunque estas últimas también se reducían según se alargase el período de vencimiento.

La segunda diferencia surgía de la remuneración de los mismos. Mientras que los encajes no eran remunerados, con los RML el Banco Central transfirió a las entidades financieras el rendimiento generados por las correspondientes reservas internacionales, a la vez que aumentó la exigencia global de liquidez sobre el sistema.

Por último, el Banco Central habilitó como forma de integración algunos instrumentos que no se encontraban disponibles bajo el régimen de encajes. Los RML pueden ser depositados tanto en el Banco Central, bajo la forma de pases, como a la vista en una cuenta de custodia en el Deutsche Bank sucursal Nueva York. En este último caso el menú financiero es bastante amplio, ya que allí los bancos pueden utilizar, además de depósi-

tos a la vista, varias opciones adicionales de integración como, por ejemplo, el de títulos públicos y privados externos de alta calificación crediticia y de líneas financieras provistas por otros bancos del exterior.

El BCRA establece una remuneración que perciben las entidades financieras que no implica un costo cuasi-fiscal. Que la remuneración de los RML sea neutra en términos casi-fiscales surge claramente en el caso de los depósitos *overnight* que los bancos mantienen en la cuenta de custodia en Nueva York, por los que reciben un rendimiento equivalente a la tasa de los fondos federales (*Fed Funds*) menos 15 puntos básicos. Ese rendimiento puede subir, eventualmente, en el caso de que los bancos puedan utilizar algunas de las opciones previstas por la norma, como por ejemplo la tenencia de títulos públicos externos con opción de venta u otros instrumentos.

Cuando las entidades financieras integran los RML mediante operaciones de pases pasivos con el Banco Central, la autoridad monetaria traslada a los bancos el rendimiento que percibe por la colocación de las correspondientes reservas en activos externos. En algunos períodos, el BCRA no ha trasladado sistemáticamente el rendimiento percibido por sus reservas a los bancos, y la fijación de la tasa pagada por los pases ha sido a veces algo errática. Esta situación no impactaría en la rentabilidad de los bancos si los mismos pudieran realizar el 100% de su integración en el exterior. Sin embargo, esto no es posible debido a que las normas fijan un máximo de 80% para esa opción.

El BCRA debería considerar la opción de eliminar la restricción para que los bancos inviertan el 100% de sus RML en la cuenta custodia 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.

Estas modificaciones podrían generar efectos beneficiosos para el sistema financiero. En primer lugar, algunas entidades financieras consideran que sus RML integrados en el BCRA están sujetos tanto a riesgo cambiario como a riesgo país. En segundo lugar, aún la integración de los RML en el Deutsche Bank implica para algunas entidades extranjeras el uso de márgenes de exposición crediticia respecto a la Argentina. Si las cuentas de integración pertenecieran a cada una de las entidades, esto podría producir un incremento en la oferta de financiación para el país.

Desde el punto de vista de la política del Banco Central, los RML han constituido sin duda alguna uno de los instrumentos más importantes para disminuir la vulnerabilidad externa del sistema financiero y, por ende, de la economía en su conjunto. Por un lado, como fuera ilustrado en la sección 2, los RML han contribuido para que la liquidez bancaria en la Argentina se sitúe en niveles comparables con los que prevalecen en economías más desarrolladas. Por otro lado, su utilización durante períodos excepcionales de volatilidad financiera, como el efecto Tequila, permitió proveer de liquidez a los bancos para financiar disminuciones significativas de los depósitos sin que esto se trasladara en una caída excesiva en el crédito bancario.



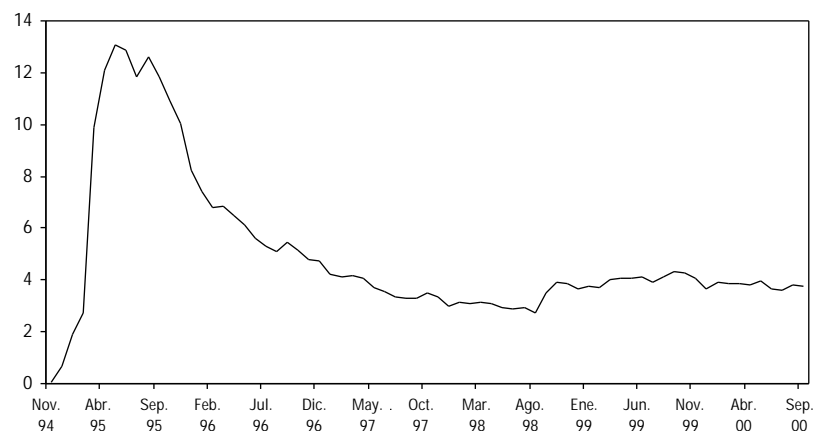
En los casos en que han existido problemas individuales, el Banco Central ha permitido a las entidades utilizar su propia liquidez disminuyendo transitoriamente sus exigencias legales de reservas para luego, de resultar necesario, otorgar adelantos y redescuentos sujeto a los límites fijados por su carta orgánica para estas operaciones. Estas operaciones generan como contrapartida la caución de títulos públicos o cartera crediticia de buena calidad de las entidades.

En los casos de iliquidez sistémica, como lo fue el denominado efecto Tequila, el BCRA apeló extensivamente al uso de los diversos mecanismos de provisión de liquidez. En primer lugar, otorgando pasivos contra títulos públicos, en segundo lugar permitiendo la sub-integración de reservas legales a las entidades en problemas, y en tercer lugar mediante el otorgamiento de adelantos transitorios por iliquidez y redescuentos (ver gráfico 3).

Como puede observarse en el gráfico 3, el porcentaje de redescuentos como proporción de las reservas trepó hasta un 13% de las reservas durante el segundo trimestre de 1995. Asimismo, como surge del gráfico 4, los títulos públicos mantenidos como respaldo de los pasivos financieros alcanzaron casi un 20%, el límite máximo autorizado en ese momento por la Carta Orgánica del BCRA. De esta forma, los bancos pudieron financiar una caída de 18% en los depósitos sin tener para ello que generar una contracción en el crédito significativa.

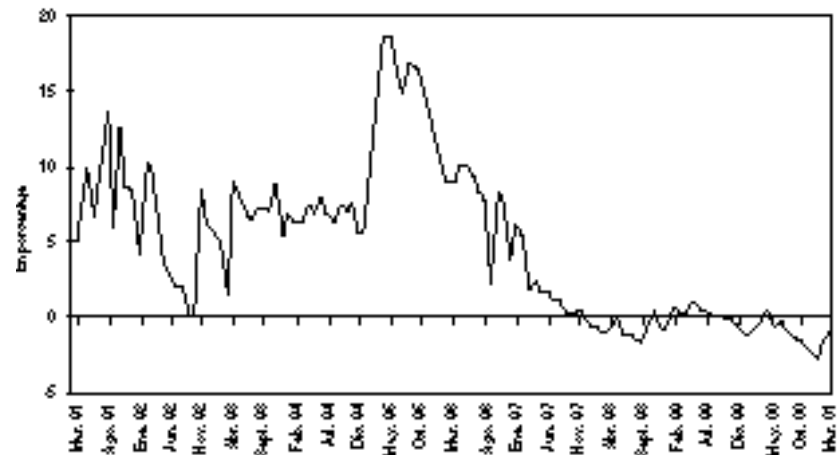
El aumento de los títulos públicos como respaldo de los pasivos monetarios del BCRA durante el efecto tequila se produjo como consecuencia de las operaciones de asistencia por iliquidez transitoria a entidades financie-

GRÁFICO 3  
REDESCUENTOS POR ILIQUIDEZ  
(Como porcentaje de las reservas internacionales del BCRA)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del BCRA.

GRÁFICO 4  
RESERVAS DE LIBRE DISPONIBILIDAD MANTENIDAS COMO PRENDA COMÚN  
INTEGRADAS EN TÍTULOS PÚBLICOS



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del BCRA.

ras, y no como resultado de operaciones de financiamiento al Tesoro Nacional por parte del BCRA, que fue nulo. Las operaciones de pasivos activos contra las entidades le generaron al BCRA un aumento en su tenencia de títulos públicos cercana a los US\$ 500 millones, mientras que el otorgamiento de redescuentos por otros US\$ 1.500 millones generó un deterioro de unos US\$ 2.000 millones en la calidad del respaldo de los pasivos monetarios sobre un total inicial de reservas a comienzos de la crisis de US\$ 15.000 millones.

Si bien los mecanismos utilizados para enfrentar la salida de depósitos probaron ser exitosos, en los hechos resultaron ser insuficientes, ya que para financiar la crisis se debió apelar al deterioro del respaldo de los pasivos monetarios en una proporción relativamente elevada. Este hecho podría influir negativamente en las expectativas de los agentes en una situación de stress financiero y así retroalimentar la desconfianza. Por ello, terminado el episodio de crisis de 1995, la integración promedio de liquidez bancaria existentes con anterioridad al efecto Tequila, de aproximadamente 10/11% de los depósitos, fue elevada hasta los niveles de 20% vigentes hasta marzo de 2001.

En un plano más general, es útil analizar a los RML como uno de los elementos centrales para formular una estrategia adecuada de manejo del riesgo de liquidez en la economía agregada. Como es discutido en detalle por Guidotti (2000) el diseño de una política consistente de manejo del riesgo de liquidez en economías emergentes debe integrar la regulación prudencial del sistema financiero con las estrategias de financiamiento de los sectores público y privado no financiero.<sup>6</sup>

La experiencia en las economías de los mercados emergentes durante las recientes turbulencias en los mercados de capitales internacionales ha demostrado que la estrategia de manejo del riesgo de liquidez adoptada por el país durante los años anteriores a la crisis ha sido un elemento clave para la determinación del éxito o del fracaso en el manejo del *shock* externo. En particular, una variable relevante en la determinación del éxito en el manejo de la vulnerabilidad externa ha sido la elección de la estructura de vencimientos de la deuda neta de la economía que resulta de las estrategias financieras adoptadas tanto privada como públicamente así como el marco prudencial vigente para el sistema financiero.<sup>7</sup>

Uno puede preguntarse por qué es necesario considerar estos elementos en conjunto. La respuesta a esta pregunta yace en determinar si la elección de la estructura de madurez de la deuda pública, por ejemplo, puede ser efectivamente analizada en aislamiento de la elección que hace el sector privado acerca de la estructura de madurez de sus obligaciones. Y en este sentido, la cuestión central es si el sector público retiene el acceso a los mercados de capital en situaciones donde el sector privado enfrenta restricciones a su financiamiento, o no. En caso que el sector público pueda acceder al financiamiento externo bajo dichas circunstancias, entonces siempre podrá proveer de la liquidez necesaria para compensar cualquier desajuste en el vencimiento entre los activos y pasivos del sector privado. El caso más típico es ilustrado por la habilidad percibida del Banco Central en ser prestamista de última instancia durante una crisis sistémica.

Si el sector público mantiene su acceso a financiamiento externo, entonces la elección del vencimiento de la deuda pública puede ser analizada con prescindencia de aquella elegida por el sector privado. Este es esencialmente el escenario que aplica al análisis de las políticas de manejo de deuda en países industriales.

Sin embargo, cuando la credibilidad de las políticas económicas toma un papel central precisamente se muestra que el manejo de la deuda puede ser en sí mismo un elemento clave en la determinación de la actitud del mercado de capitales hacia el sector privado, y, por lo tanto, en la explicación de porqué la economía puede estar sujeta a las crisis. Por lo tanto, en economías donde estos elementos son relevantes, la elección de la estructura óptima de vencimiento de la deuda pública puede no ser independiente de la estructura de activos y pasivos del sector privado.

En nuestra opinión, estas consideraciones 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 debería otorgar facultades de coordinación entre las políticas de financiamiento público y la regulación de la liquidez en el sistema financiero, y de recolección de información precisa acerca de la posición de liquidez en el sector corporativo. Tres elementos aparecen particularmente importantes en este último caso: el conocer el perfil de vencimientos de los pasivos domésticos y externos del sector privado no financiero, la estructura de pro-

piedad de los emisores de deuda y la calificación de riesgo crediticio.<sup>8</sup> Dichos elementos son relevantes a la hora de evaluar la exposición de las empresas al riesgo de liquidez y su capacidad para obtener financiamiento externo en situaciones de volatilidad doméstica.

### **3.3.1.3. Fraccionamiento y graduación del riesgo**

Las regulaciones vigentes en esta materia fijan parámetros mínimos de diversificación de los riesgos, considerando para ello tanto el capital del demandante de crédito, como la responsabilidad patrimonial computable (RPC) de la entidad financiera.

La norma general en función del demandante de crédito (graduación del riesgo) establece que las financiaciones no pueden superar el 100% de la RPC de los clientes. Ese límite se puede ampliar al 300% en la medida que la financiación adicional (200%) no supere el 2,5% de la RPC de la entidad financiera y cuente con aprobación del Directorio.

La norma general de fraccionamiento del riesgo establece que las entidades financieras solo pueden explotar empresas que brinden servicios complementarios a la actividad financiera. El BCRA debe otorgar expresa autorización para que una entidad explote empresas comerciales, industriales o agropecuarias.

Asimismo, establece límites a la financiación a clientes en relación con la RPC de la entidad financiera otorgante y las garantías asociadas a la financiación. El cuadro 16 describe los límites fijados.

Las financiaciones otorgadas por sucursales o subsidiarias locales de entidades del exterior por cuenta y orden de la casa matriz y con fondos del exterior no están sujetas a las normas de fraccionamiento y graduación del crédito siempre que la entidad extranjera posea una calificación "A" o superior y esté sujeta a reglas de supervisión consolidada.

Las normas sobre fraccionamiento son similares a las vigentes en otros sistemas financieros, y se encuentran en línea con las recomendadas por el Comité de Basilea, que sugiere un límite máximo de exposición a deudores individuales de 25% del patrimonio, excepto en el caso del sector público. En términos generales, la norma de fraccionamiento es en nuestra opinión adecuada al objetivo de promover un manejo prudente de los riesgos por parte del sistema financiero argentino.

El único aspecto de la normativa vigente en la Argentina que merece ser resaltado es el vinculado al tratamiento que reciben las financiaciones al sector público, tanto en el nivel nacional como provincial. En éste aspecto, creemos que las normas aplicadas en ésta materia en los países más avanzados no reflejan adecuadamente los riesgos implícitos en los sectores públicos nacional y provincial.

De acuerdo a las normas vigentes, la tenencia de títulos públicos nacionales con cotización de mercado, no está sujeta a límites de fraccionamiento del crédito, a diferencia de los préstamos, limitados por las normas generales sobre fraccionamiento del crédito que imponen límites del 15% del patrimonio para los préstamos sin garantía y de 25% para las financiacio-

CUADRO 16

	Limite sobre RPC	
	Sin Garantía	Con Garantía
<b>Financiaciones</b>		
Clientes no vinculados	15%	25%
Entidades locales	25%	25%
Ent. del ext. <i>investment grade</i>	25%	25%
Otras entidades del exterior	5%	5%
Soc. de g <sup>t</sup> ía. recíproca		25%
	Límite sobre RPC banco	Límite sobre capital de la sociedad
Participación en otras sociedades		
No complementarias		12.5%
Complementarias		100%
Total de acciones	50%	
No cotizables	15%	

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del BCRA.

nes con garantía. A su vez, los préstamos a las provincias están también sujetos a los límites generales de fraccionamiento.

En primer lugar, cabe plantearse cuál es la lógica que justifica un tratamiento diferenciado del riesgo soberano sobre la base de la forma en que se encuentre instrumentada la exposición al mismo. Debido a que las normas sobre fraccionamiento pretenden limitar la concentración de riesgo en un único deudor, no parece adecuado otorgar un tratamiento diferenciado a un único emisor de deuda, aunque los instrumentos sean diferentes. Dado que el objetivo de la norma de fraccionamiento es asegurar una mínima diversificación del riesgo, no parece razonable establecer una diferencia en esta norma entre préstamos y títulos en tanto unos tienen más liquidez que otros y están valuados a precios de mercado.

El segundo comentario se refiere a la deuda de las provincias. La mayor parte de los préstamos a las provincias son implementados por los bancos con una garantía proveniente de los fondos que las provincias perciben en concepto de coparticipación de impuestos. Debido a la existencia de esta garantía, se aplican límites de 25% sobre el patrimonio del banco a la financiación de cada provincia, aunque en el agregado los bancos puedan estar exponiendo hasta dos o tres veces su patrimonio al sumar el total de préstamos a distintas provincias.

De una forma u otra, los bancos pueden poseer una exposición al sec-

tor público nacional muy superior al 25% que establecen las normas sobre fraccionamiento, y dicha exposición aumenta en períodos de recesión o inestabilidad macroeconómica, reflejando la estrategia defensiva de los bancos respecto al mayor riesgo agregado que implica la financiación al sector privado. En ese contexto, creemos que el BCRA debería considerar la posibilidad de eliminar los límites al fraccionamiento crediticio para las financiaciones al sector público nacional, igualando de este modo el tratamiento de los títulos públicos con el aplicable a los préstamos al sector público nacional.

Los préstamos a Provincias, sin embargo, deberían en nuestra opinión mantenerse sujetos a los límites de fraccionamiento. Mas aún, el Banco Central debería establecer un monitoreo y límites prudenciales a la exposición de riesgo que los bancos pueden acumular en el conjunto de las Provincias. La justificación de ésta política está en la necesidad de contener el endeudamiento provincial agregado debido a que el mismo puede ser percibido por el mercado como garantizado en forma implícita por el sector público nacional.

#### **3.3.1.4. Clasificación y previsionamiento de deudores**

Principales normas sobre clasificación:

La cartera de préstamos se descompone en créditos comerciales y créditos para consumo y vivienda. La norma vigente establece que la evaluación para la clasificación de los préstamos debe ser realizada de acuerdo a la capacidad de pago y flujo de fondos del deudor en el caso de los préstamos comerciales, y de acuerdo al grado de cumplimiento en el pago de la deuda en el caso de los préstamos de consumo y vivienda. En ambos casos, los deudores se clasifican en cinco categorías: Normal (o situación 1), Riesgo Potencial (o situación 2), Con Problemas (o situación 3), Alto Riesgo de Insolvencia (o situación 4), e Irrecuperable (o situación 5).

Dos excepciones a los criterios de clasificación deben mencionarse:

- No se clasifican los deudores cuyas financiaciones se encuentren totalmente cubiertas con garantías preferidas "A".<sup>9</sup>
- Las financiaciones otorgadas por sucursales o subsidiarias locales de entidades del exterior por cuenta y orden de la casa matriz y con fondos del exterior no están sujetas a las normas de fraccionamiento y graduación del crédito siempre que la entidad extranjera posea una calificación "A" o superior y esté sujeta a reglas de supervisión consolidada.

Las deudas comerciales hasta un monto máximo de \$ 200.000 pueden ser consideradas a los fines de la clasificación como créditos para consumo.

La periodicidad mínima de clasificación es de un año, aunque puede llegar a ser hasta trimestral en la medida en que el peso de la financiación en la RPC llegue al 5%. Asimismo, las entidades financieras deben reclasi-

ficar al deudor cuando por lo menos otra entidad del sistema disminuya su clasificación en la “Central de Deudores del Sistema Financiero”, y el deudor mantenga el 10% de su financiamiento con la entidad.<sup>10</sup>

La norma de clasificación de deudores ha sido cuestionada recurrentemente por diversas cámaras de productores y asociaciones de comerciantes. Por lo general, en estos cuestionamientos hacen referencia a la “dureza” del BCRA en cuanto a los criterios utilizados en la calificación de deudores. Habitualmente se sugiere un cambio en la normativa a los fines de modificar el criterio de capacidad de pago y *cash flow* para la calificación de las deudas comerciales y hacerlo equivalente al criterio de cumplimiento con que se analizan las deudas de la cartera de vivienda y consumo. Se fundamenta esta modificación en dos motivos: el introducir mayor simplicidad en la norma, y el brindar a las empresas la posibilidad de recuperar su calificación rápidamente, en el caso de que hayan caído de categoría, cuando vuelven a pagar sus compromisos con normalidad.

En nuestra opinión, una modificación de este tipo podría resultar en un comportamiento de las calificaciones aún más procíclico respecto a la evolución de la actividad económica que el observado actualmente. Ello se debe a que es común que en las inspecciones de la superintendencia del BCRA se encuentren numerosos casos en los que los bancos mantienen la calificación de una deuda que muestra atrasos sin modificaciones en la calificación debido a la posibilidad del banco de basar su análisis en el *cash flow* y otras consideraciones acerca de la capacidad de pago futura de la empresa.

No obstante, los criterios de calificación pueden ser mejorados ya que algunos análisis realizados *ex post* en empresas que cayeron en quiebra o concurso de acreedores muestran que existe un porcentaje no despreciable de las financiaciones que se encontraban calificadas en situación 1 o 2 (las dos más elevadas en la escala del BCRA).

Por ello, al analizar los bancos a las empresas en función de la capacidad de pago y al flujo de fondos del deudor, se sugiere que el BCRA revise la norma a los efectos de quitar la mayor cantidad de criterios subjetivos en el análisis de la situación futura del deudor. Por ejemplo, en la actualidad los bancos deben realizar un análisis de la empresa en particular, del sector, y de la economía en general. Creemos que 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.

Es útil analizar como los criterios de clasificación de deudores se relacionan con estimaciones objetivas de probabilidad de incumplimiento en los pagos. A estos efectos el cuadro 17 presenta una matriz probabilística de transición de deudores del sistema financiero elaborada por el BCRA. Allí puede observarse la evolución del conjunto de deudores entre abril de 1998 y marzo de 2000, con los siguientes resultados. Del 100% de deudores que se encontraban en situación 1 en abril de 1998, solo el 14% pasó a una categoría inferior a 2. Por su parte, el 42% de quienes se encontraban en situación 2 en abril de 1998 se mantuvieron allí o mejoraron. A partir de la categoría 3, el comportamiento cambia abruptamente. Solo pa-

**CUADRO 17**  
**MATRIZ DE TRANSICIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO**  
**MARZO 2000 VS. ABRIL 1998**

En cantidad de casos

Deudores a marzo de 2000

Deudores a abril 1998	Situación	1	2	3	4	5	Total
	1	80%	5%	3%	8%	4%	100%
	2	18%	24%	12%	24%	22%	100%
	3	4%	5%	19%	35%	37%	100%
	4	2%	1%	4%	34%	59%	100%
	5	1%	0%	1%	2%	96%	100%

En montos

Deudores a marzo de 2000

Deudores a abril 1998	Situación	1	2	3	4	5	Total
	1	89%	5%	1%	4%	1%	100%
	2	12%	27%	11%	40%	10%	100%
	3	5%	5%	27%	33%	30%	100%
	4	2%	0%	6%	36%	56%	100%
	5	1%	0%	1%	2%	96%	100%

Deudores del sector privado no financiero por montos superiores a \$ 200.000.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del BCRA.

san a 1 o 2 el 9% de los casos, mientras que en el 81 por ciento restante se mantienen o empeoran. El caso más extremo corresponde a aquellos casos ubicados en situación 5 en abril de 1998, de los que solo el 1% pasa a 1 o 2 un año después. Esto confirmaría la hipótesis de que es difícil que las empresas que en algún momento obtengan una clasificación 3 o superior “recuperen” una calificación 2 o mejor una vez que la pierden.

### **3.1.1.5. Previsionamiento**

La norma vigente en esta materia exige a las entidades financieras a realizar provisiones contables sobre sus financiaciones en función a la clasifi-



cación del deudor y las garantías asociadas a aquellas. Se exige que el provisionamiento se realice al momento del otorgamiento del crédito y se ajuste sobre la base de las revisiones periódicas en la clasificación del mismo. Se encuentran excluidas las financiaciones al sector público no financiero.

Las exigencias mínimas en materia de provisiones son:

CUADRO 18

Situación del deudor	Con garantía	Sin Garantía
Normal	1%	1%
Riesgo potencial	3%	5%
Con problemas	12%	25%
Alto riesgo de insolvencia	25%	50%
Irrecuperable	50%	100%
Irrecuperable por disposición técnica	100%	100%

Fuente: elaboración propia.

El alto nivel de morosidad observado en los créditos otorgados por los bancos argentinos hacen que el análisis de las normas sobre provisiones se convierta en un tema central. Un trabajo preliminar realizado en el Banco Central aplicó un modelo de portafolio a la Central de Deudores para analizar la relación entre el riesgo crediticio, los requisitos de capital y las provisiones.

Para ello utilizó el modelo de riesgo crediticio CreditRisk+, y aplicándolo a un solo sector utilizó un modelo de *credit scoring* para estimar la probabilidad promedio de incumplimiento de pago (*default*) de cada deudor. Con supuestos determinados para algunos parámetros, el modelo, suponiendo un recupero de las garantías del 50% y definiendo la calificación 5 de la Central de Deudores como *default*, llegó a resultados interesantes. Estos son ilustrados en el cuadro 19.

La pérdida esperada, obtenida mediante el promedio de probabilidad de *default* y el supuesto de recupero del 50% de las garantías, superaría la previsión regulatoria en los préstamos clasificados en situación 1 y 2, y sería inferior a la previsión regulatoria en los préstamos clasificados como 4 y 5. En el caso de los préstamos clasificados en situación 3 la pérdida esperada es similar a la previsión regulatoria.

Considerando además el capital asignado de 11,5%, los resultados preliminares indican que, incorporando riesgos operativos, los requisitos actuales de provisiones en el caso de la banca minorista son consistentes con los resultados del modelo.

Debido a que conceptualmente las provisiones deberían establecerse con el objetivo de cubrir las pérdidas esperadas, mientras que el capital cubriría las pérdidas inesperadas, una asignación más adecuada de la co-

CUADRO 19

Situación	Previsión regulatoria	Promedio de probabilidad de default	Pérdida esperada
1	1%	3,5%	2,8%
2	10%	20,4%	15,0%
3	25%	36,2%	26,8%
4	50%	55,3%	39,8%
5	100%	77,1%	63,2%

Fuente: Banco Central.

bertura de riesgo agregado de la cartera de financiaciones sugeriría adoptar un mayor nivel de provisiones y una menor exigencia de capital por riesgo de crédito.

### 3.4. OTROS ASPECTOS LEGISLATIVOS Y NORMATIVOS

#### 3.4.1. Prohibición de invertir en activos externos

La norma OPRAC 1, aprobada en 1980 por el Directorio del Banco Central, prohíbe virtualmente a los bancos invertir en activos externos excepto en activos que califican para los RML y en algunas operaciones de comercio exterior. La norma fue adaptada en 1995 para permitir a los bancos constituir sus RML en la cuenta de custodia en Nueva York, lo que implica que de querer incorporar los bancos activos externos a su cartera de inversiones sólo lo pueden hacer a través de un exceso de integración de sus RML, con las consiguientes limitaciones en cuanto a la variedad de activos elegibles.

Existen mecanismos que permiten a las entidades financieras morigerar el impacto de esta prohibición. Las entidades financieras se encuentran sujetas a supervisión consolidada por parte del BCRA. Esto implica que los bancos locales deben cumplir las normas generales sobre capitales y liquidez incluyendo a sus filiales en el exterior, pero de ningún modo genera la prohibición de que las filiales inviertan en activos externos, ya que por definición deberían hacerlo, al estar situadas fuera de la Argentina. Esto implica que la norma incentiva a que las entidades financieras posean una sucursal o filial en otro país si es que quieren, por ejemplo, diversificar su tenencia de títulos públicos en emisiones brasileñas, mexicanas o de otro país.

De todas formas, las tenencias de bonos no argentinos mantenidas en el activo de una sucursal o filial encuentran desventajas normativas respecto a la tenencia en el país, ya que por ejemplo, no podrán ser incluidas

en la Cuenta de Inversión<sup>11</sup> (o *Investment Account*), lo que les permite reducir la volatilidad en los resultados.

En nuestra opinión no existen razones que justifiquen mantener la prohibición para que las entidades financieras inviertan en préstamos o títulos públicos y privados de otros países. Desde el punto de vista del Banco Central lo único que debería asegurarse es la aplicación de las exigencias de capital mínimo correspondientes a cada tipo de activo, teniendo en cuenta los riesgos subyacentes y las volatilidades propias (en las exigencias de capital por riesgo de mercado) de cada tipo de país o activo. Permitir una mayor diversificación de los activos de las entidades financieras permitirá reducir la vulnerabilidad de las mismas a la volatilidad a la que están expuestos los activos domésticos y, por ende, permitirá un nivel de crédito bancario más estable en el tiempo.

#### **3.4.1.1. Consolidación y aplicación de normas prudenciales sobre subsidiarias y sucursales de bancos extranjeros**

A partir de la aplicación por parte del BCRA del principio de supervisión consolidada ha surgido en forma recurrente la cuestión de si éste es consistente con la aplicación de los requerimientos de capitales mínimos y los RML sobre subsidiarias y sucursales de bancos extranjeros.

La argumentación a favor de aplicar normas prudenciales en el ámbito de las casas matrices y no en el ámbito de sucursales o subsidiarias controladas se basa en el criterio de considerar a la entidad consolidada como la unidad económica relevante a los fines de definir la liquidez y el capital. En este sentido, la localización de la liquidez o el capital pareciera un hecho poco relevante, pues se presume que en ausencia de controles a los movimientos de capital la entidad consolidada responde con su patrimonio y su liquidez a las necesidades del consolidado.

Sin embargo, mientras dicho argumento es válido en el supuesto que la entidad financiera se encuentre en operación, aquél no resulta aplicable al caso en el que la entidad financiera entra en quiebra. En el caso de quiebra la localización de la liquidez y el patrimonio es importante dependiendo de la legislación vigente. En particular, esto depende si en materia de ley de concursos y quiebras el país en cuestión adhiere al principio de *separate entity* o al de *single entity*.

Bajo el principio de *single entity*, adoptado por ejemplo por la legislación de la Unión Europea, la quiebra de una entidad financiera se realiza en forma consolidada y se sitúa en el país de incorporación de la entidad. Entonces, para bancos internacionales este principio requiere la liquidación consolidada de la entidad, lo que asegura que la totalidad de los activos independientemente de su localización responden a la totalidad de los pasivos según su estructura de privilegios. En este criterio existe una importante distinción entre sucursales y subsidiarias en el sentido que las primeras forman parte de la quiebra consolidada mientras que las segundas no.<sup>12</sup>

En cambio, bajo el principio de *separate entity*, adoptado por ejemplo por la Argentina y por los Estados Unidos, la quiebra de una entidad fi-

nanciera se realiza en forma descentralizada en las sucursales y subsidiarias localizadas en países distintos al de la incorporación de la casa matriz, para luego transferir el patrimonio neto (en el caso en que sea positivo) de las mismas a la jurisdicción donde se realiza la liquidación de la casa matriz. Entonces, bajo este criterio los activos localizados en cada jurisdicción responden en primer lugar a los pasivos emitidos en la misma y luego por el patrimonio neto a los restantes pasivos.

Sobre la base de estas consideraciones, creemos que la norma prudencial del BCRA vigente se condice con la ley vigente en materia de quiebras. Además, para países como la Argentina donde las entidades domésticas no poseen una expansión de operaciones importantes en el exterior, el principio de *separate entity* vigente en la legislación resulta en una mayor protección del depositante local.

#### **3.4.1.2. Previsiones: criterio impositivo vs. criterio prudencial del BCRA**

La principal diferencia entre la definición contable de las provisiones para incobrables y la deducción permitida a los fines impositivos, consiste en que el cálculo contable se efectúa en función de porcentajes sobre cartera de créditos en distintos estados (1, 2, 3, 4 o 5, según la Comunicación “A” 2216) mientras que la deducción impositiva incluye la totalidad de los créditos que cumplan alguno de los índices de incobrabilidad establecidos en el artículo 136 del decreto reglamentario de la Ley del Impuesto a las Ganancias.

Producir una mayor homogeneidad entre las normas del BCRA y los criterios impositivos permitiría obtener una mayor certidumbre tributaria, sin distorsionar los resultados contables a los fines del impuesto a las ganancias, dado que la aplicación de las normas del BCRA no erosionaría la base imponible sino que únicamente coordinaría temporalmente el castigo impositivo y contable por malos créditos.

#### **3.4.1.3. Carta Orgánica del Banco Central: nombramiento del Directorio**

La autonomía del Banco Central es en la actualidad un importante principio de diseño institucional aceptado internacionalmente. Este principio fue incorporado en la legislación argentina a través de la Carta Orgánica del BCRA sancionada en 1992.

La autonomía del BCRA se establece en los artículos primero, tercero, séptimo, y noveno de su carta orgánica. Los artículos primero y tercero definen la autarquía administrativa y la independencia de la institución con respecto del Poder Ejecutivo en la “formulación y ejecución de la política monetaria y financiera”. Los artículos séptimo y noveno de la carta orgánica establecen el mecanismo de designación de los miembros del Directorio, y el proceso de remoción de los mismos.

Los directores del BCRA son designados por el Poder Ejecutivo Nacional, con acuerdo del Senado de la Nación. La carta orgánica no establece

mayores detalles sobre el procedimiento de nombramiento. En la actualidad, el Poder Ejecutivo envía una propuesta al Senado de la Nación mediante un mensaje. La propuesta es analizada en el ámbito de la Comisión de Acuerdos del Senado. Una vez otorgado el acuerdo, el Poder Ejecutivo nombra a los directores mediante un decreto.

La experiencia hasta la fecha con el funcionamiento de este mecanismo ha mostrado fallas importantes que potencialmente pueden afectar la autonomía del BCRA. En particular, se han observado importantes demoras en el proceso de nombramiento de Directores y períodos en los que ha habido numerosas vacantes en el Directorio, ante la imposibilidad de conseguir la aprobación legislativa de los candidatos propuestos.

Esta situación sugiere la conveniencia de fijar plazos a las distintas etapas que conforman el proceso de nombramiento del Directorio. Esto sugeriría la necesidad de fijar un plazo –por ejemplo, de 6 meses– antes de la finalización del mandato de un Director para que el Poder Ejecutivo envíe su propuesta de designación al Senado de la Nación. A partir de la recepción del mensaje por parte del Poder Ejecutivo, se estima conveniente imponer un plazo de 3 meses para que el Senado de la Nación otorgue el correspondiente acuerdo. De no ocurrir un rechazo del pliego propuesto por el Poder Ejecutivo, el acuerdo se tornaría tácito al término del plazo de 3 meses.

De este modo, los nuevos miembros designados del Directorio se conocerían 3 meses antes de su entrada en funciones, salvo en el caso en que el Senado de la Nación rechace explícitamente un pliego propuesto. En este caso, el Poder ejecutivo presentaría una nueva propuesta, cuyo acuerdo por parte del Senado estaría sujeto a un nuevo plazo de 3 meses a partir de la recepción del mensaje.

#### ***3.4.1.4. Capital del BCRA: normas para distribuir utilidades al Tesoro Nacional***

En la actualidad, debido a los vetos realizados por el Poder Ejecutivo a la Carta Orgánica del BCRA sancionada por el Congreso de la Nación, existe cierta indefinición con respecto al proceso de distribución de utilidades del BCRA. En este sentido, se propone incluir en forma explícita en el artículo 38 de la Carta Orgánica del BCRA los siguientes criterios:

- a) El Directorio del BCRA decide la capitalización de las utilidades del banco;
- b) Las utilidades podrán ser capitalizadas hasta un monto que reconstituya el capital del banco cuando éste haya disminuido por pérdidas en ejercicios anteriores o hasta alcanzar un 100% de respaldo de los pasivos financieros con reservas en oro y divisas;
- c) Las utilidades no capitalizadas se utilizarán para el fondo de reserva general y para los fondos de reserva especiales hasta que los mismos alcancen el 50% del capital del banco. Una vez alcanzado este límite las utilidades no capitalizadas o aplicadas en los fondos de reserva deberán ser transferidas libremente a la cuenta del Gobierno Nacional; y

- d) Las pérdidas realizadas por el banco en un ejercicio se imputarán a las reservas y, si ello no fuera posible, afectarán el capital del banco.

Esta propuesta introduce en la Carta Orgánica un mecanismo que prioriza la utilización de las utilidades del BCRA para alcanzar un respaldo total de la Convertibilidad con oro y divisas.

#### **3.4.1.5. Resolución de problemas bancarios y la protección de los depositantes**

Ninguna supervisión y regulación bancaria creíble podrán ser implementadas sin que exista paralelamente una estrategia para resolver la situación de bancos con problemas que sea percibida por el mercado como consistente con un costo fiscal reducido. Precisamente por la gran diferencia que existe entre los países industriales y los de mercados emergentes en cuanto a la capacidad de financiar déficit fiscales, la resolución de problemas bancarios es un tema un tanto controversial, donde las prácticas de los países industriales no necesariamente son las más adecuadas para economías menos desarrolladas.

El mecanismo que se aplica para resolver la situación de bancos con problemas envía al sistema financiero una fuerte señal en términos de manejo de políticas de riesgo. Cuanto menor sea la disponibilidad de fondos públicos durante el proceso de resolución de problemas bancarios, más fuerte será la disciplina de mercado impuesta sobre el sistema financiero. Esto, a su vez, es probable que constituya un fuerte incentivo para ajustar los procedimientos de manejo de riesgo en las instituciones financieras.

Si bien el diseño de la estrategia de resolución de problemas bancarios es importante, la implementación es el elemento más crítico para el éxito en esta área. En este sentido, atacar los problemas *durante los tiempos favorables* es probablemente la manera más efectiva de transmitir los incentivos y disciplina de mercado adecuados al sistema financiero. La experiencia también indica que la implementación de procesos de resolución que no hacen un importante uso de fondos públicos es mucho más eficiente durante tiempos favorables, cuando la venta de activos, las fusiones, y otras actividades de reestructuración bancaria dentro del sector privado son menos vulnerables a la presencia de incertidumbre sistémica. Por lo tanto, los procesos de resolución en los mercados emergentes deben ser diseñados para facilitar su aplicabilidad en periodos donde la condición general de la economía sea favorable.

Para ello es útil 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.<sup>13</sup>

Está bien establecido que la vulnerabilidad del sistema bancario es consistente con la optimización de las decisiones. Esto simplemente refleja

el hecho de que los bancos, por la naturaleza de su negocio, están potencialmente expuestos a situaciones de iliquidez que no necesariamente reflejan insolvencia. Estas situaciones reflejan iliquidez sistémica en lugar de iliquidez individual. Por lo tanto, cuando la capacidad de asistir al sistema bancario con fondos públicos es limitada, es particularmente importante diseñar procesos de resolución eficientes capaces de distinguir situaciones de insolvencia de aquellas de iliquidez sistémica.

Un tema importante que surge al considerar cómo manejar mejor los problemas bancarios es cuánta discreción y ambigüedad debería dejarse a las autoridades supervisoras, y hasta qué punto es deseable desarrollar de un proceso estructurado de intervención. Nuestra impresión es que cuando existen fuertes limitaciones al uso de fondos públicos, es deseable desarrollar un proceso estructurado de intervención. Esto es importante para evitar que exista una excesiva tolerancia por parte de la supervisión bancaria y, por ende, para limitar la probabilidad de concentración significativa de problemas bancarios en tiempos específicos.

A continuación se intentará identificar los elementos básicos de un marco legal y regulatorio acorde que permite manejar eficientemente los problemas bancarios, reconociendo explícitamente el tema de la escasez de fondos públicos.<sup>14</sup> Para una mayor claridad conceptual, la discusión se enfocará en el caso opuesto donde *no* existe en absoluto prestamista de última instancia. Sin embargo, está claro extender el análisis al caso donde el Banco Central juega un rol limitado de prestamista de última instancia.

El primer elemento básico a reconocer es que distinguir la iliquidez de la insolvencia es en la práctica extremadamente difícil de establecer *ex-ante*. Por lo tanto, es esencial que el marco aplicado a la resolución de los problemas de iliquidez sea consistente con la ley de concursos y quiebras. Esto deriva del requisito de que las acciones tomadas referentes a la iliquidez sean inmunes de objeción legal en caso de que la institución luego caiga en la insolvencia.<sup>15</sup>

Por lo tanto el diseño del proceso de resolución implica trabajar hacia atrás desde la esencia de los procedimientos de quiebra, siguiendo con la gestión de problemas de liquidez y, finalmente, terminando con la estructura corporativa requerida y regulaciones prudenciales de las instituciones bancarias.

Siguiendo este plan de acción, es útil empezar estableciendo que el proceso de resolución de un banco en problemas debe ser diseñado para:

- a) brindar protección a los pequeños depositantes;
- b) permitir que el banco se mantenga en operación siempre que sea posible;
- c) facilitar la reestructuración;
- d) proteger la parte de los activos de los estados contables en ejecución;
- e) generar un mecanismo de mercado para revertir corridas; y
- f) actuar como estabilizador para las expectativas *ex-ante*

Los objetivos antedichos pueden ser agrupados de acuerdo a tres temas: a) está referido a la estructura de privilegios entre los distintos pasi-

vos; los objetivos b) a d) tratan de la maximización del valor de la entidad financiera; y e) y f) están referidos al efecto sobre las expectativas. Estos temas no deberían ser pensados por separado dado que la relación entre ellos puede ser significativa; por ejemplo, el maximizar el valor de la entidad financiera puede requerir establecer privilegios (*seniority*) para tenedores de pasivos específicos.

Conseguir eficientemente los objetivos a), b), y c) y, al mismo tiempo, hacer la solución de una situación de iliquidez consistente con una de (eventual) insolvencia implica que, en caso de quiebra, el pequeño depositante y los acreedores laborales deben ser considerados como acreedores privilegiados con respecto a los tenedores de los restantes pasivos.<sup>16</sup> Más aún, por razones que serán aparentes más abajo, argumentaremos que es preferible otorgar privilegio a los restantes depósitos por sobre otros pasivos bancarios.<sup>17</sup>

El proteger a los pequeños depositantes es frecuentemente visto como un instrumento para reducir los costos sociales de resolver las quiebras de bancos.<sup>18</sup> Sin embargo, dado que los pequeños depositantes componen un grupo conformado por un gran número de acreedores, típicamente desinformados e inexpertos, su protección es conveniente por un tema de eficiencia. Así, la introducción de un mecanismo que resuelve su situación independientemente de aquella de otros acreedores contribuye a la eficiencia del proceso de resolución. Como indicado anteriormente, la consistencia del proceso requiere que dicha prioridad sea establecida explícitamente por ley.

En un estilo similar, maximizar el valor de los activos de un banco en problemas (y, por ende, su valor neto) durante el proceso de resolución requiere el establecimiento de mecanismos que mantienen a dichas entidades en operación mientras están siendo reestructuradas, transferidas o vendidas a nuevos dueños. Esto implica que los activos líquidos disponibles pueden llegar a ser utilizados *durante el período de resolución* para pagar obligaciones laborales y gastos operativos mínimos. En particular, si el proceso de resolución requiere una reestructuración, y ésta implica la disminución de trabajadores, entonces los administradores bancarios deberían poder cumplir con las obligaciones laborales relacionadas con dicha reestructuración *antes e independientemente del resultado del proceso*. Esto requiere que dichas acciones sean consistentes con la disposición de activos en el proceso de quiebra, y que se otorgue prioridad a los acreedores laborales - junto con los pequeños depositantes.

Los objetivos de c) a d) están íntimamente relacionados con la mecánica del proceso de resolución. Antes de pasar a estos, es esencial examinar como la estructura corporativa de un banco puede ser diseñada para alcanzar el máximo de eficiencia en dicho proceso. 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.

Una estructura corporativa que encontramos atractiva para este propósito está constituida por una Holding Bancaria (*Bank Holding Company*) que sea única propietaria, en un mínimo, de dos subsidiarias distintas: un



banco de pagos y una subsidiaria financiera.<sup>19</sup> Típicamente, para mejorar el control externo, puede ser útil el requerir a las Holding bancarias de un determinado tamaño o mayor que emita por lo menos un porcentaje de sus acciones –entre el 20 y el 30% de su capital– en el mercado de valores.

Los pasivos del banco de pagos están compuestos por cajas de ahorro y cuentas corrientes y depósitos a plazo hasta un máximo por depositante. El máximo por depositante sería consistente con los depósitos cubiertos por el seguro de garantía. Por lo tanto, los pasivos de un banco de pagos deben considerarse directamente relacionados con el sistema de pagos y con los pequeños depositantes.

En el lado de los activos, el banco de pagos puede únicamente poseer activos de primera calidad, excepto para los sobregiros de las cuentas corrientes y los activos fijos ligados a su estructura operacional.<sup>20</sup> Activos de primera calidad incluyen: 1) activos externos (públicos y privados de alta calificación crediticia), 2) títulos públicos domésticos y, 3) activos privados domésticos internacionalmente clasificados *investment grade*.

Se requerirá de la Holding bancaria el mantenimiento de un capital positivo en el banco de pagos con activos valuados a precio de mercado, a pesar de que el banco de pagos no estará necesariamente sujeta al requerimiento de capital como único fundamento. (Nótese que dado que los títulos públicos constituyen una porción importante de los activos, la aplicación de las normas de capitales mínimos produciría un requerimiento de capital bajo en el banco de pagos, cubriendo mayormente el riesgo de mercado.)

Con respecto a la administración, la estructura corporativa propuesta admite un manejo operativo conjunto del banco de pagos y la subsidiaria financiera para evitar duplicaciones costosas. Sin embargo, se requerirá que la Holding bancaria identifique en todo momento –e implemente los contratos en forma acorde– una estructura gerencial auto-contenida para el banco de pagos que permanecería en el caso en que la subsidiaria financiera fuese liquidada o vendida. Entonces, la red de sucursales puede ser operada conjuntamente entre la subsidiaria financiera y el banco de pagos, pero la contabilidad se mantendría por separado.

La subsidiaria financiera contiene todas las operaciones bancarias restantes. Por lo tanto, en el lado de los activos, no habría diferencia significativa con un típico banco comercial. En el lado de los pasivos, su mayor diferencia con el tradicional banco comercial radica en la ausencia aquellos directamente relacionados con el sistema de pagos –ahora operado a través del banco de pagos– y la ausencia de pequeños depositantes. Consecuentemente, en principio, desde un punto de vista regulatorio, la subsidiaria financiera estaría sujeta a requerimientos similares a aquellos aplicados a un banco comercial típico.<sup>21</sup>

Ahora consideremos la mecánica del proceso de resolución. Dicha mecánica es esencial para lograr los objetivos b) a d). Supongamos que un banco se enfrenta a una corrida de depósitos. Por la estructura corporativa descrita anteriormente, probablemente aparecerá en la subsidiaria financiera la iliquidez.<sup>22</sup> El caso relevante a examinar es aquel en el que la iliquidez no puede ser sobrellevada con los recursos limitados de la ventanilla de redes-

cuento. Por lo tanto, se estaría en una situación donde la iliquidez llevaría a la quiebra, en la ausencia de un mecanismo de resolución.

Cuando la iliquidez es lo suficientemente fuerte como para forzar a la subsidiaria financiera a la cesación de pagos, la Holding bancaria requerirá a la autoridad supervisora que se lo coloque en “suspensión” –es decir, todas las operaciones quedarían congeladas salvo aquellas que son esenciales para la preservación del capital.<sup>23</sup> Esto implica la suspensión de la convertibilidad de los depósitos en dinero, pero permite a los bancos continuar recaudando en sus activos. A estas alturas, dado que puede operar normalmente, el banco de pagos no puede ser puesto bajo suspensión.

Durante el período de suspensión, los activos del banco son auditados y marcados a valores de liquidación. El capital y la deuda subordinada, de ser necesario, son valuadas a cero.<sup>24</sup> Para poder implementar una resolución que sea consistente con la ley de concursos y quiebras, con los activos y pasivos restantes de la subsidiaria financiera se constituye un fideicomiso voluntario, en caso de llegar a un acuerdo con una proporción lo suficientemente grande de acreedores. La mayoría requerida para dicho acuerdo debe ser, en principio, consistente con los requisitos legales que emanan de los procedimientos de quiebra.<sup>25</sup> En el fideicomiso los depósitos son canjeados por cuota-partes privilegiadas mientras los otros pasivos son transformados en cuota-partes subordinadas. Finalmente, condicionado a su establecimiento, la administración del fideicomiso es subastada a terceros. Para definir los términos de la subasta, es necesario entender lo que ocurre con el banco de pagos en el proceso de resolución.

Como mencionáramos anteriormente, la mayor ventaja de la estructura corporativa propuesta es que al aislar un conjunto de operaciones bancarias del proceso de resolución éste puede hacerse más eficiente. Sin embargo dado que todo el capital del banco se pierde en el proceso, no es razonable esperar que la Holding bancaria mantenga la operación del banco de pagos. Por lo tanto, la subasta mencionada anteriormente también debería abarcar la venta del banco de pagos.

A pesar que la venta del banco de pagos puede ser vista como independiente del remate de la administración del fideicomiso, pueden existir economías de escala al concentrar ambas en un mismo adquirente. Esto es particularmente evidente en el caso donde los activos que se sitúan en el fideicomiso son administrados desde la red de sucursales del banco de pagos.

Sin embargo, siguiendo la estructura mencionada, la subasta implicaría una venta del banco de pagos con su estructura operativa, además de la administración del fideicomiso. Una importante cuestión de orden práctico surge en este proceso cuando hay que definir que estructura administrativa debe ser incluida con el fideicomiso. Típicamente el proceso de adquisición conlleva una significativa reestructuración administrativa de la subsidiaria financiera anterior. Por lo tanto cualquier despido de empleados de la subsidiaria financiera anterior sería financiado con los recursos obtenidos de la venta del banco de pagos o, alternativamente, por la venta de activos de la subsidiaria financiera previo a la constitución del fideico-

miso. (Esto es, sin embargo, consistente con el privilegio provisto a los acreedores laborales.)

Los recursos de la venta del banco de pagos que no son utilizados para el pago de obligaciones laborales se utilizarán para el repago *pari passu* de los depósitos de la subsidiaria financiera. Por lo tanto sólo la porción de depósitos que exceda los recursos obtenidos de la venta del banco de pagos necesitará eventualmente una conversión a cuota-partes privilegiadas del fideicomiso.

Finalmente a pesar de que el presente marco de trabajo es lo suficientemente flexible para admitir una variedad de estrategias de subasta para maximizar el valor, un ejemplo simple es aquel donde el adquirente ofrece un precio por el banco de pagos más un esquema remunerativo por la administración del fideicomiso que incrementa por tramos como función de los activos recuperados.<sup>26</sup>

Para resumir el proceso de resolución recién descrito, es útil traducirlo al contrato implícito que se percibiría *ex ante* por los distintos tenedores de pasivos. En particular es importante examinar si los objetivos e) y f) fueron alcanzados.

Consideremos primero a los pequeños depositantes. Comparado con los bancos comerciales tradicionales, la estructura corporativa mencionada anteriormente provee claramente una mayor protección a los pequeños depositantes así como también al sistema de pagos. Consecuentemente, dicha estructura debe resultar en menores tasas de interés sobre aquellos pasivos.

Ahora consideremos el efecto en los tenedores del resto de los depósitos y otros pasivos. En estos casos la estructura anterior y el proceso de resolución implica introducir los privilegios otorgados por la ley de concursos y quiebras en forma explícita en los respectivos contratos financieros. Esto es porque el proceso de resolución deberá ser aplicado *sólo si el banco entra en cesación de pagos*. Sin embargo al hacer la resolución de los problemas bancarios más eficiente sin alterar la estructura legal de privilegios, todos los tenedores de pasivos deberían encontrarse en una mejor situación. Esto es así dado que se maximiza el valor neto. Por lo tanto el establecer un mecanismo contingente para la resolución de los bancos con problemas del tipo delineado en este trabajo, sólo puede actuar como un factor estabilizador para las expectativas *ex ante* y resultar en un menor costo de financiamiento para las instituciones financieras.

Comparado a un típico banco comercial, la estructura corporativa examinada en esta sección puede, aunque no necesariamente, implicar un cierto nivel mayor de activos líquidos. Esto ocurre principalmente por el hecho que el banco de pagos posee únicamente activos de primera calidad. Sin embargo es válido destacar que a pesar de implicar una mayor tenencia de títulos públicos domésticos, la estructura propuesta no implica un requisito de liquidez o de capital más severa. Entonces, como se argumentó anteriormente, la subsidiaria financiera estaría sujeta a normas prudenciales no muy diferentes de aquellas adecuados para un banco comercial tradicional. Con respecto a la rentabilidad bancaria, los requisitos impues-

tos en la calidad de los activos por la estructura propuesta deberá equilibrarse con una reducción en los costos de financiamiento derivados de un sistema financiero más estable.

### **3.5. CONCLUSIONES Y RESUMEN DE LAS PRINCIPALES RECOMENDACIONES**

Como muchos otros sectores de la economía, el sistema financiero argentino sufrió profundas transformaciones durante la década pasada. Éstas pueden resumirse en un crecimiento importante en el volumen y variedad de los negocios, en su adaptación a una realidad económica no inflacionaria, en la integración a los mercados internacionales y 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 relación al crecimiento reciente del sistema financiero, el régimen prudencial adoptado por el BCRA, sumado a la disciplina de mercado impuesta por la experiencia traumática vivida por el sistema durante el efecto tequila, ha sido efectivo en limitar el crecimiento de los activos de riesgo en un contexto de baja rentabilidad del negocio bancario. Esto ocurrió aun cuando el influjo de fondos al sistema creció a un ritmo superior al crecimiento de la economía.

Con respecto a la baja rentabilidad del sistema financiero, se destacan dos aspectos principales: los elevados costos operativos y los cargos por incobrabilidad de la cartera de crédito, siendo ambos indicadores ampliamente superiores a los internacionales. Esto determina que a pesar de que los bancos trasladen los costos a los usuarios de servicios financieros, muestren niveles de rentabilidad muy bajos.

Hay que mencionar, sin embargo, que existen importantes diferencias entre los distintos grupos de bancos. Si bien el sistema en conjunto exhibe un desempeño relativamente pobre en cuanto a dichos indicadores, el subconjunto de los diez bancos líderes 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 analizó 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 en nuestro país 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. En nuestra opinión, esta alternativa no es conveniente. 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.

Nuestro 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 ban-

cos efectuar los depósitos en cuentas individuales, auditadas por el custodio, pero cuya titularidad recaiga en poder de cada uno de los bancos.

En un plano más general, es útil analizar a los RML como uno de los elementos importantes que constituye una estrategia adecuada de manejo del riesgo de liquidez en la economía agregada. El diseño de una política de manejo adecuado del riesgo de liquidez en economías emergentes debe integrar la regulación prudencial del sistema financiero con las estrategias de financiamiento de los sectores público y privado no financiero.

En nuestra opinión, 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. Creemos que el Banco Central debería considerar la posibilidad de eliminar los límites al fraccionamiento crediticio para las financiaciones al sector público nacional.

Sin embargo, sugerimos que los préstamos a provincias continúen sujetos a los límites de fraccionamiento. Mas aún, 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. Creemos que 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 previsionamiento, 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.

Un aspecto a veces desconocido para quienes no participan del negocio bancario es que la norma OPRAC 1, aprobada en 1980 por el Directorio del Banco Central, prohíbe virtualmente a los bancos invertir en activos exter-

nos excepto en activos que califican para los RML y en algunas operaciones de comercio exterior. En nuestra opinión no existen razones que justifiquen mantener la prohibición para que las entidades financieras inviertan en préstamos o títulos, valores públicos y privados de otros países. Desde el punto de vista del Banco Central lo único que debería asegurarse es la aplicación de las exigencias de capital mínimo correspondientes a cada tipo de activo, teniendo en cuenta los riesgos subyacentes y las volatilidades propias (en las exigencias de capital por riesgo de mercado) de cada tipo de país o activo. Permitir una mayor diversificación de los activos de las entidades financieras permitirá reducir la vulnerabilidad de las mismas a la volatilidad a la que están expuestos los activos domésticos y, por ende, permitirá un nivel de crédito bancario más estable en el tiempo.

Otra discusión que ha surgido en forma recurrente a partir de la aplicación por parte del BCRA del principio de supervisión consolidada, se refiere a la cuestión de si éste es consistente con la aplicación de los requerimientos de capitales mínimos y los RML sobre subsidiarias y sucursales de bancos extranjeros. Bajo el principio de *separate entity* adoptado por la Argentina, la quiebra de una entidad financiera se realiza en forma descentralizada en las sucursales y subsidiarias localizadas en países distintos al de la incorporación de la casa matriz, para luego transferir el patrimonio neto (en el caso en que sea positivo) de las mismas a la jurisdicción donde se realiza la liquidación de la casa matriz. Creemos que la normativa prudencial presente del BCRA se condice con la ley vigente en materia de quiebras. Además, para países como la Argentina donde las entidades domésticas no poseen una expansión de operaciones importantes en el exterior, el principio de *separate entity* vigente en la legislación resulta en una mayor protección del depositante local.

El trabajo analiza cómo fortalecer los procedimientos existentes para resolver problemas bancarios. La importancia de ésta área deriva dado 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.

Los directores del BCRA son designados por el Poder Ejecutivo Nacional, con acuerdo del Senado de la Nación, aunque en la actualidad, la carta orgánica no establece mayores detalles sobre el procedimiento de nombramiento lo que ha derivado en largas demoras por parte del Congreso. Esta situación sugiere la conveniencia de fijar plazos a las distintas etapas que conforman el proceso de nombramiento del Directorio.

Finalmente, debido a que en la legislación vigente existe cierta indefinición con respecto al proceso de distribución de utilidades del BCRA, se propone incluir en forma explícita criterios que aseguren que el Directorio del BCRA tiene facultades para decidir la capitalización de las utilidades del banco; y que las utilidades podrán ser capitalizadas hasta un monto que reconstituya el capital del banco cuando éste haya disminuido por pérdidas en ejercicios anteriores o hasta alcanzar un 100% de respaldo de los pasivos financieros con reservas en oro y divisas.

Esta propuesta introduce en la Carta Orgánica un mecanismo que prioriza la utilización de las utilidades del BCRA para alcanzar un respaldo total de la Convertibilidad con oro y divisas.

### **3.6. NOTAS SOBRE EL FUTURO DEL MERCADO DE CAPITALES EN LA ARGENTINA**

#### **3.6.1. Introducción**

El mercado de capitales en la Argentina ha mostrado tendencias contrapuestas a lo largo de los últimos años. Por un lado, a partir de mediados de la década de los 90, han surgido inversores institucionales que manejan importantes volúmenes de recursos, como los fondos comunes de inversión y los fondos de pensión. El desarrollo de inversores institucionales se produce como resultado de la implementación de la reforma del sistema de seguridad social hacia un régimen de capitalización individual, y de la adopción de legislación en materia de fondos comunes de inversión, fideicomisos, y obligaciones negociables. Las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), por la característica de poseer pasivos de largo plazo, han sido capaces de absorber activos con estructuras de vencimientos de largo plazo, proveyendo así de medios de financiamiento antes inexistentes en el mercado local.

Por otro lado, el mercado de capitales doméstico se ha ido achicando en lo que hace a su rol de intermediario en los mercados de deuda pública y de acciones, que en gran medida han ido trasladando parte de su operatoria al exterior. Esta tendencia refleja la mayor integración de la Argentina en los mercados de capitales internacionales y el efecto de una mayor competencia en un contexto de disminución de costos producidos por adelantos tecnológicos.



Estas notas evalúan en qué medida estas tendencias contrapuestas seguirán caracterizando el desarrollo futuro del mercado de capitales, y su impacto sobre las instituciones y los diversos agentes económicos que integran y/o realizan transacciones en el mercado. El impacto de estas dos tendencias afecta el futuro de las instituciones tradicionales que conforman el mercado de capitales de la Argentina. La capacidad de estas instituciones para adaptarse a la evolución internacional resultará clave para el desempeño de la economía.

Para discutir el sentido de ambas tendencias, el análisis comienza con un breve repaso de las instituciones relevantes del mercado de capitales doméstico, del estado actual y las posibilidades futuras de desarrollo de emisores, intermediarios e inversores, y de los marcos impositivo y regulatorio vigentes. Luego de este breve repaso, el análisis concluye con la enumeración de un conjunto de acciones propuestas para mejorar el funcionamiento y desarrollo futuro del mercado de capitales en la Argentina.

*Mapa institucional.* Las instituciones relevantes, y sus funciones más importantes se resumen a continuación:

- *Bolsa de Comercio de Buenos Aires (BCBA)*: listado de activos corporativos
- *Mercado de Valores de Buenos Aires (MERVAL)*: negociación de acciones. Adicionalmente cuenta con un sistema de *clearing* y *settlement* propio.
- *Caja de Valores*: depositaria de activos financieros
- *Mercado Abierto Electrónico (MAE)*: negociación de títulos públicos y corporativos. Es un mercado *Over the Counter* (OTC) y no provee servicios de *clearing* y *settlement*
- *Central de Registración y Liquidación de Instrumentos de Endeudamiento Público (CRYL)*: agencia de compensación y liquidación para Letas (Letras del Tesoro) y Bontes (Bonos del Tesoro). Las instituciones autorizadas a operar en la CRYL son 35 bancos, el MAE, el MERVAL y la Caja de Valores. Adicionalmente, la CRYL puede actuar como entidad depositaria y de registro, siempre para Letas y Bonos del Tesoro.
- *Argenclear*: agencia de compensación y liquidación para títulos públicos de las operaciones concertadas en el MAE. Liquida las operaciones entre agentes e inversores institucionales. Es una sociedad privada, donde los bancos domésticos poseen el 60% de las acciones, mientras que el 40% corresponde al MERVAL. En la actualidad, Argenclear y la CRYL se superponen en el mercado de Letas y Bonos del Tesoro en donde la CRYL al contar con una garantía adicional implícita (por estar respaldada por el Banco Central), domina en ese mercado.

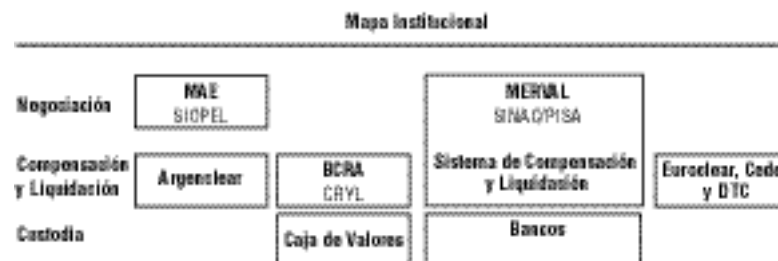
*Renta fija versus renta variable.* En el mercado local, existe una separación entre las transacciones bursátiles y las de instrumentos de renta fija. El mercado bursátil se compone del MERVAL, la Bolsa de Comercio de Buenos Aires (BCBA) y la Caja de Valores (Ver cuadro). El MERVAL provee

los servicios de negociación, supervisión, compensación y liquidación, mientras que la BCBA actúa como agente de registro, de difusión, establece los requisitos para la cotización pública, y supervisa su cumplimiento. La Caja de Valores provee los servicios de custodia.

Los títulos públicos y obligaciones negociables son operados localmente a través del Mercado Abierto Electrónico S.A. (MAE). El MAE es un mercado *Over the Counter*, desde 1997, opera como mercado autorregulado. Las operaciones se realizan en forma electrónica o telefónica (SIOPEL). Actualmente, en este mercado operan 77 agentes.

En la actualidad, todas las transacciones, tanto en acciones como renta fija tienen sistemas de liquidación del tipo *Delivery versus Payment* (DVP). Esto es así a partir de la puesta en funcionamiento de Argenclear, una empresa de compensación y liquidación constituida por la BCBA y el MERVVAL. Con anterioridad, mientras las transacciones realizadas a través del MERVVAL tenían DVP, los bonos operados a través del MAE carecían de esta facilidad, salvo para el caso de las Letras y Bonos del Tesoro, que tenían DVP a través de la CRYL del Banco Central.

CUADRO 20



*Mapa de las transacciones.* Un resumen más detallado del mapa de transacciones en el mercado de capitales doméstico puede ser apreciado en el cuadro siguiente. La negociación de las transacciones se realiza en el MAE a través del SIOPEL, o en el MERVVAL a través del SINAC (Sistema Interconectado de Negociación Asistida Computarizado) o de las operaciones en el piso. En ambos mercados existe la posibilidad de operar en forma electrónica y/o telefónica. La compensación y liquidación se realiza a través de Argenclear, de la CRYL del Banco Central, el sistema de compensación y liquidación del MERVVAL o las internacionales Euroclear, Cedel y DTC.

El circuito de transacciones bursátiles comprende al MERVVAL y a los Mercados de Valores del Interior. El MERVVAL cuenta con su propio sistema de compensación y liquidación para todas las transacciones ejecutadas en los diferentes sistemas. Sin embargo, sólo las operaciones realizadas en la rueda tradicional y mediante el SINAC tienen garantía de liquidación, mientras que para las operaciones en la rueda continua sólo la poseen aquellas específicamente designadas por ambas contrapartes.

CUADRO 21  
MAPA DE TRANSACCIONES

Mercado	Sistema de Trading	Activos	Descripción	Comisión	Liquidación	Garantía Settlement
Merval	Rueda tradicional	Acciones y títulos públicos	Piso	SÍ	T+3	Todas las transacciones tienen garantía del Merval
	Rueda continua	Acciones y títulos públicos	Vía telefónica	NO	T+3	Sólo aquellas transacciones especificadas
	SINAC	Acciones y títulos públicos	Vía electrónica	NO	T+3	Todas las transacciones tienen garantía del Merval
MAE		Títulos públicos y privados	Vía telefónica y electrónica	NO	T+3	DVP para las transacciones liquidadas por CRYL, Argenclear, Euroclear, Cedel y DTC

El sistema de compensación y liquidación del Merval se aproxima al Modelo 3 del Banco de Pagos Internacionales (BIS) ya que la liquidación, tanto de títulos como de fondos se hace en forma multilateral. De acuerdo a este estándar, el Merval se aproxima al DVP en tanto elimina significativamente el principal riesgo asociado a una transacción, el riesgo de capital. Sin embargo, otros riesgos asociados a las transacciones financieras incluyendo el riesgo de liquidación en caso de incumplimiento de alguna de las partes quedan sin cobertura. La garantía de liquidación que el Merval provee a casi todas las operaciones en ese mercado intenta compensar esos riesgos.

El circuito extrabursátil es sustancialmente diferente. Las transacciones se llevan a cabo en el Mercado Abierto Electrónico (MAE), donde sólo es posible negociar bonos públicos y privados dentro del marco de un mercado *Over the Counter* (OTC). La liquidación y compensación se realiza a través de la CRYL o de Argenclear. La única diferencia entre ambos sistemas es que la CRYL opera mediante *Delivery versus Payment* (DVP) de acuerdo al Modelo 2 de DVP dentro de los estándares del BIS, mientras que Argenclear, al igual que el Merval, sigue el Modelo 3. De acuerdo al BIS, el modelo 2 de DVP corresponde a un sistema donde la liquidación de las especies se realiza en forma bilateral, mientras que los fondos se compensan en forma bilateral.

A pesar de los avances recientes, el mercado financiero argentino necesita un esfuerzo adicional de simplificación. La división existente entre el mercado institucional y el *Over the Counter* alcanza al tipo de instrumentos (acciones y renta fija), a los sistemas de compensación y liquidación y a las instituciones de custodia y registro. El mapa actual de instituciones y regulaciones reduce la eficiencia del mercado y eleva los costos de transacción asociados. Este mapa institucional comprende más del 95% de las transacciones con activos financieros en La Argentina. Adicionalmente, hay otras seis instituciones a nivel provincial (Mercados de Valores).

Agentes Económicos finales en el Mercado de Capitales: Emisores e inversores. El rol de los intermediarios.

#### a) Los emisores

*El sector público.* En los últimos años, tanto la oferta como la demanda de activos financieros ha variado sensiblemente. Del lado de los emisores, los fenómenos más importantes han sido el crecimiento del mercado doméstico de deuda pública, la reducción del mercado accionario y la estabilización de las emisiones de instrumentos de renta fija corporativa, luego de que las mismas mostraran un crecimiento muy rápido, especialmente desde 1993 y hasta 1997/1998.

En cuanto al primero de los hechos mencionados, las emisiones de títulos públicos del Gobierno Nacional experimentaron un significativo incremento: pasaron desde un *stock* de 20% del PBI en 1993 hasta uno de 32% en el 2000. Buena parte de ese incremento se debe al aumento global de la deuda desde 29% del PBI hasta 45% en el 2000, aunque otra fuente de ese

CUADRO 22  
AGENTES DE MERCADO

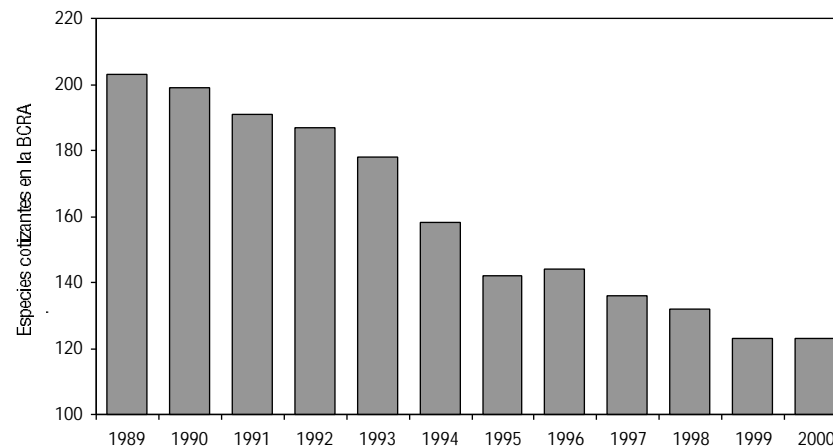
Agentes finales		Intermediarios
Inversores	Emisores	
Bancos	Bancos	Bancos
AFJP	Gobiernos	Brokerage Firms
FCI	Empresas	Dealers
Cías. de seguros minoristas		FCI

incremento ha sido la cancelación neta de parte de la deuda con organismos internacionales y bilaterales de crédito, mediante el uso extensivo del financiamiento voluntario en los mercados de capitales bajo la forma de bonos.

*Las empresas.* Uno de los fenómenos más visibles en términos de los medios de financiamiento corporativos en la Argentina ha sido el deslistamiento de empresas de la bolsa local. Mientras que en 1989 cotizaban en la Bolsa 204 empresas, en el año 2000 el número se había reducido a 125.

La caída en la liquidez, la ineficiencia regulatoria y los altos costos del mercado doméstico fueron las principales causas de un fenómeno que al mismo tiempo implicó la “exportación” de mercado hacia otros países, especialmente Estados Unidos y últimamente España. La caída en la liquidez se explica en gran medida por el cambio en la estructura de control de numerosas empresas (YPF, Telefónica, Banco Río y otras) que al ser adquiridas por accionistas extranjeros han pasado a realizar la porción más importante de su operatoria bursátil en el país de origen de los accionistas mayoritarios. Como reflejo de los fenómenos mencionados, en los últimos tres años, el volumen negociado de los ADR (*American Depositary Receipts*) ha crecido en forma importante en comparación con el volumen negociado de acciones en la bolsa doméstica: el volumen de transacciones de acciones de empresas argentinas promedia mensualmente unos US\$ 1.500m en ADR y US\$ 700m en el mercado local. Otra medida que da cuenta de la baja liquidez del mercado local está dada por el *turnover* (volumen transado/capitalización) del mercado, que es menor a 10 desde un ratio superior a 20 en 1997.

Reflejando esta tendencia, la capitalización de mercado se vio deteriorada. Luego de alcanzar un pico de 21% del PBI en 1997, cayó a 16% en el 2000 y es la más baja respecto entre los países comparables de América Latina, como Chile, México y Brasil. Las cifras cambiarían si lo que se analiza es la capitalización de las empresas cotizantes, con independencia de si se encuentran listadas en la Argentina o en el exterior. Con esa metodología, la capitalización del mercado y el volumen han crecido en los últimos años (entre 2000 y 1994), aún en términos de PBI.

GRÁFICO 5  
DESLISTAMIENTO

Fuente: elaboración propia sobre la base de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires.

Otro aspecto del mercado accionario argentino, es que la capitalización promedio de las empresas es mayor que en el caso chileno y brasileño, lo que mostraría la dificultad de las empresas de menor tamaño de acceder a este mercado. Surge claramente que las empresas argentinas con oferta pública se concentran en el segmento de compañías de mayor facturación. Las empresas de tamaño medio no utilizan esta vía de financiamiento.

Entre los aspectos que dificultan la expansión del mercado local de acciones debe tenerse en cuenta que los costos de transacción en las operaciones de compra/venta de acciones duplican los costos (*all in*) observados, por ejemplo, en el NYSE. Son 75% más elevados que en Frankfurt y 15% superiores a los de Madrid. A su vez, la percepción acerca del cumplimiento de las normas sobre transparencia del mercado de capitales, la Argentina ocupa el puesto 36 sobre una muestra de 40 países, con un puntaje de 4,4 sobre un máximo de 10.<sup>27</sup>

Otro reflejo de la caída en las emisiones de capital de las empresas ha sido el crecimiento en las emisiones de deuda corporativa. Incentivado en parte por el sesgo existente a favor del endeudamiento (y en especial a través de obligaciones negociables) por sobre la emisión de capital en la estructura tributaria hasta 1998, y a partir del año 2000, la emisión de obligaciones negociables ha crecido desde 2% del PBI a diciembre de 1993 a 9% del PBI a diciembre de 1997, ratio en el que se ha mantenido estable a lo largo de los últimos tres años. Sin embargo, al igual que en el caso de la utilización de la emisión de acciones como forma de financiamiento corporativo, también la emisión de deuda negociable es menor en la Argentina que en otros países. Mientras que en Estados Unidos la deuda negociable

CUADRO 23

País	Cantidad de empresas cotizantes				Capitalización de mercado (\$ millones)				Capitalización promedio (\$ millones)			
	1986	1990	1995	1999	1986	1990	1995	1999	1986	1990	1995	1999
Argentina	217	181	144	125	1.200	3.268	37.100	53.558	6	18	258	428
Brasil	592	581	543	1.001	42.096	16.354	147.636	227.962	71	28	272	228
Chile	231	215	284	282	4.062	13.645	73.860	68.227	18	63	260	242
Grecia	114	145	212	262	1.129	15.228	17.060	196.845	10	105	80	751
México	155	199	185	190	5.952	32.725	90.694	154.044	38	164	490	811
Canadá	1.034	1.144	1.196	3.943	166.300	241.920	366.344	801.363	161	211	306	203
Francia	482	578	450	1.144	149.500	314.384	522.053	1.502.951	310	544	1.160	1.314
Alemania	492	413	678	851	257.677	355.073	577.365	1.402.167	524	860	852	1.648
España	312	427	362	727	48.922	111.404	197.788	431.649	157	261	546	594
Gran Bretaña	2.106	1.701	2.078	2.274	439.500	848.866	1.407.737	2.855.351	209	499	677	1.256
Estados Unidos	8.403	6.599	7.671	7.862	2.636.598	3.059.434	6.857.622	16.642.463	314	464	894	2.117

Fuente: elaboración propia sobre la base de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires.

de las empresas representa algo más de 150% del PBI, en España y México alcanza un 52% y 28% respectivamente. En la Argentina dicha cifra es de apenas 9%. El medio de financiación más importante de las empresas en La Argentina es la deuda bancaria, que explica cerca del 50% de la financiación corporativa, en comparación con 15% en los Estados Unidos.

Los bancos deben ser considerados también entre los emisores de instrumentos financieros debido a las cada vez más frecuente emisión de productos estructurados o securitización de sus activos. Así, en los últimos años se ha observado la especialización de algunos bancos medianos o pequeños en la originación de activos para su posterior venta en el mercado de capitales.

#### *b) Los inversores*

En la segunda mitad de la década pasada se ha verificado un sostenido crecimiento de los fondos canalizados a través de los inversores institucionales del mercado local. Esto se debe por un lado a la creación del sistema privado de seguridad social en 1994, y por el otro a la mayor penetración que lograron dentro del manejo de fondos del sector privado los Fondos Comunes de Inversión (FCI): el total de activos manejado por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones creció desde 0,2% del PBI en diciembre de 1994 a 7,7% a finales de 2000, mientras que algo similar sucedió con los FCI y las Compañías de Seguros, que desde 1995 experimentaron un fuerte crecimiento en sus activos.

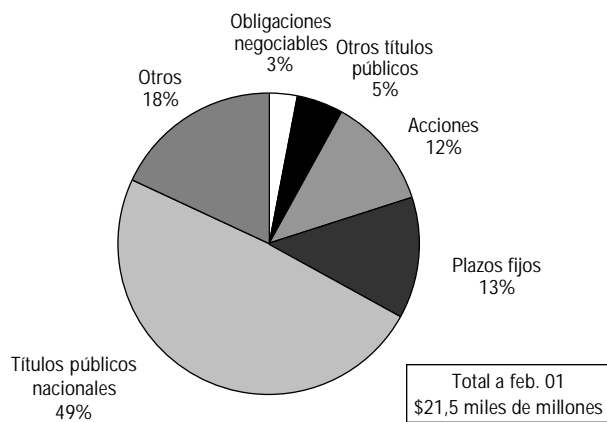
Las AFAP resultan grandes demandantes de bonos públicos de largo plazo. Históricamente, los fondos de pensión mantienen cercano al límite (de 50% de las inversiones) el monto de títulos públicos nacionales en sus portafolios, entre los cuales llegan a concentrar fuertes tenencias de bonos globales "largos". Actualmente la cartera de títulos públicos de las AFJP llega a \$ 10,6bn (49% de la cartera). Una proyección muy sencilla sobre el futuro crecimiento de los fondos de pensión indicaría que con una rentabilidad del 8% y un crecimiento del PBI nominal del 3% por año, la participación de los fondos de las AFJP en el PBI pasaría del 8% actual a 33% en 2010 y 77% en 2020.

El crecimiento de los inversores institucionales domésticos se ve reflejado en la proporción cada vez mayor que tienen en el financiamiento del sector público. Como se puede ver en el gráfico, la participación doméstica en el financiamiento soberano prácticamente se duplicó entre 1996 y 2000.

La participación de los bancos en el mercado de deuda se ha institucionalizado desde abril de 1996, cuando el Ministerio de Economía creó un nuevo mercado de endeudamiento del Tesoro Nacional. Mediante este esquema, el Tesoro emite Letras (Letes) con una duración menor a un año y Bonos (Bontes) con una duración de entre dos y cinco años. Las emisiones primarias se realizan a través de 11 bancos denominados Creadores de Mercado, quienes tienen la \_omparación de asegurar la colocación del cronograma de emisiones primarias y la liquidez de los instrumentos en el mercado secundario. Al 30 de septiembre de 2000, el stock de Letes era de \$ 5,2bn, y el de Bontes de \$ 12,8bn.

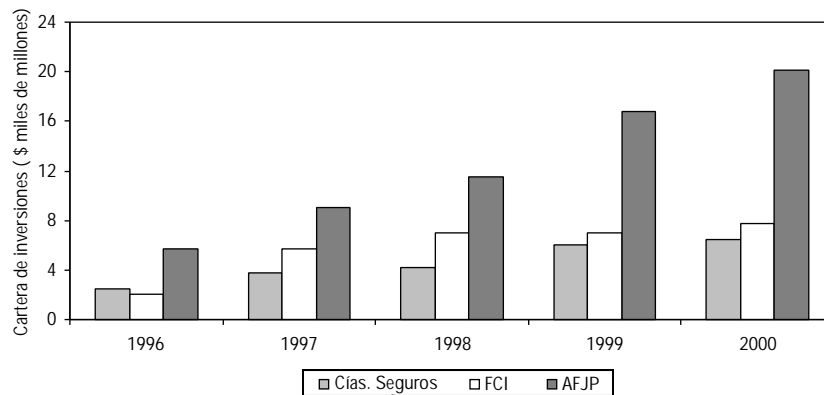


**GRAFICO 6**  
**CARTERA DE INVERSORES DE AFJP**



Fuente: elaboración propia sobre la base de la Superintendencia de AFJP.

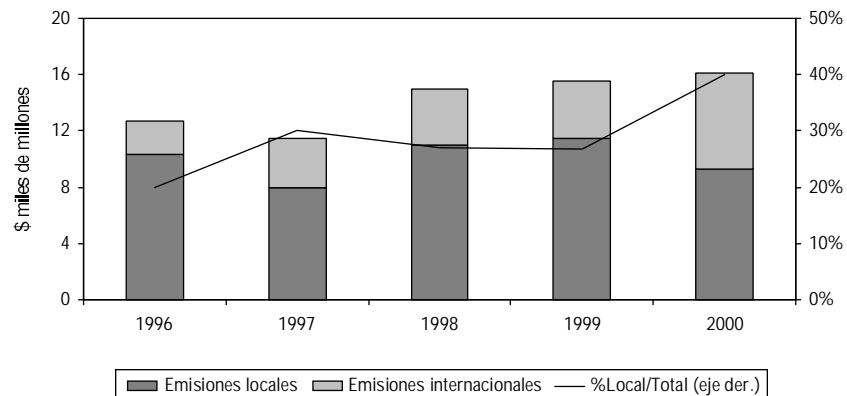
**GRÁFICO 7**  
**INVERSORES INSTITUCIONALES**



Fuente: elaboración propia.

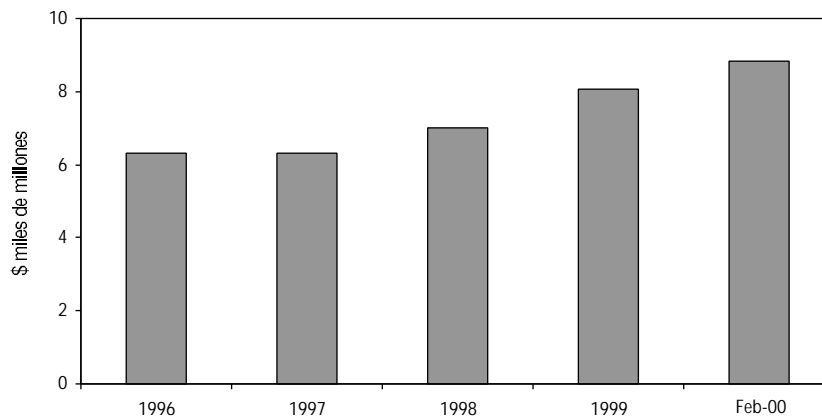
De todas formas, si se observa la comparación de la cartera de los inversores minoristas, es claro que la sofisticación del inversor promedio en el mercado local aún es baja en la Argentina. En comparación con otras economías avanzadas, el ahorro de las familias argentinas es canalizado en un 62% a través de depósitos bancarios, mientras que el porcentaje es de 20% en Estados Unidos y 39% en Alemania, donde el portafolio minorista está sesgado hacia las acciones o los fondos de inversión.

**GRÁFICO 8**  
PARTICIPACIÓN LOCAL EN EL FINANCIAMIENTO DEL GOBIERNO



Fuente: elaboración propia.

**GRÁFICO 9**  
TÍTULOS PÚBLICOS EN CARTERA DE BANCOS (NETO DE PASES)

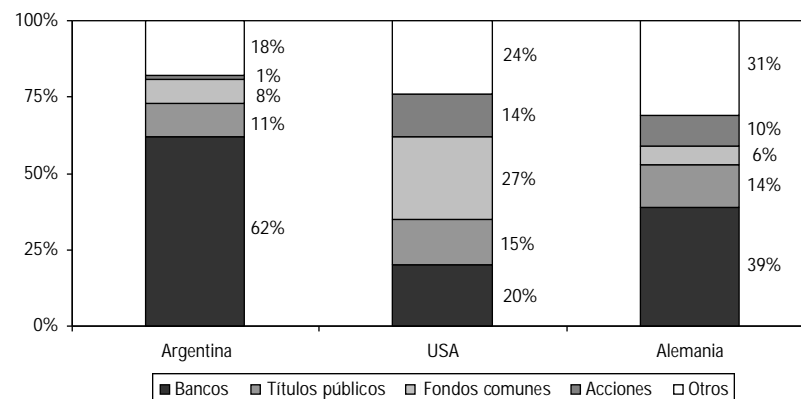


Fuente: elaboración propia sobre la base del Banco Central de la República Argentina (BCRA).

*Tratamiento impositivo.* Desde el punto de vista impositivo hay que separar la forma en la que se encuentran tratados los distintos activos financieros, de acuerdo a que el tenedor final de los mismos sea una persona jurídica (una sociedad) o una persona física.

Para las personas jurídicas el tratamiento impositivo de la renta finan-

GRÁFICO 10  
CARTERA DE INVERSORES MINORISTAS



Fuente: elaboración propia.

ciera es estándar, con los intereses percibidos formando parte de la base imponible del impuesto a las ganancias, que se aplica con una alícuota del 35%. Los dividendos se encuentran exentos del impuesto, con el fin de evitar una doble imposición del capital, y las ganancias de capital se computan también como parte del ingreso imponible de las sociedades a la misma tasa que el resto de los ingresos. Las obligaciones negociables emitidas por las empresas poseen una exención impositiva en los intereses, lo que las volvió especialmente atractivas hasta 1999, cuando se introdujo el Impuesto a los Intereses Pagados por las empresas. Dicho impuesto, que alcanzaba los intereses pagados por las empresas a una tasa del 15%, igualaba la alícuota del *withholding tax* al que están sujetos los pagos de intereses al exterior por los intereses generados por deudas contraídas con no residentes, lo que eliminaba la ventaja impositiva de este instrumento por sobre las deudas directas.

Para las personas físicas, los intereses percibidos, ya sean generados por títulos públicos o privados, o por plazos fijos se encuentran excluidos de la base imponible del impuesto a las ganancias. Tampoco las ganancias de capital forman parte de la base imponible del impuesto a las ganancias de las personas. De todas formas, si bien los flujos percibidos no se encuentran alcanzados, las personas tributan por su stock de riqueza, mediante el impuesto a los bienes personales, que alcanza a la totalidad de los bienes superiores a los \$ 100.000 con una tasa de 0,5% y a los superiores a \$ 200.000 al 0,75%. Si bien la aplicabilidad del tributo es independiente de la localización de los bienes, es indudable que este impuesto genera fuertes incentivos a la salida de capitales hacia plazas financieras de difícil control para las autoridades fiscales de la Argentina.

*Marco regulatorio del mercado de capitales.* Desde el punto de vista del marco regulatorio y la supervisión del mercado de capitales, en la actualidad coexisten varios reguladores y numerosas autoridades de supervisión. Por un lado los bancos se desempeñan bajo la supervisión y regulación del Banco Central (BCRA). La emisión de deuda y acciones corporativas se encuentra regulada y supervisada por la CNV, mientras que los Fondos Comunes de Inversión (FCI), AFJP, Compañías de Seguros y empresas de seguros médicos son regulados y supervisados independientemente por distintas autoridades.

La coexistencia de distintos marcos regulatorios y niveles de exigencia por parte de las distintas autoridades de superintendencia genera espacio para que existan distintos tipos de arbitrajes regulatorios.

El Banco Central, que aplica estrictas normas de supervisión consolidada, considera actividades complementarias de los bancos a un conjunto de actividades (por ejemplo la venta de tarjetas de crédito). Por ello, le permite a los bancos ejercer estas actividades “levantando” las normas que limitan la participación o asistencia crediticia a empresas vinculadas pero cuya actividad es considerada no complementaria de la actividad financiera.

Las leyes y regulaciones vigentes también imponen restricciones sobre la composición de los activos de los diversos inversores institucionales. En el caso de los Fondos Comunes de Inversión (FCI) éstos encuentran restringida la incorporación de activos externos al 25% de su patrimonio, aunque dicho porcentaje sube a 75% para el caso de activos correspondientes a países del Mercosur (incluyendo a Chile). Una forma de eludir las restricciones para estos inversores es la adquisición de Cedears, es decir, certificados de participación accionaria de empresas extranjeras que cotizan localmente. En el caso de las Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensión (AFJP), existen límites sobre las inversiones en títulos públicos, acciones, depósitos, a la vez que también se incluye un tope de 17% a la inversión en activos externos (10% en títulos y 7% en acciones incluyendo Cedears).

Las restricciones existentes también abarcan a la participación extranjera en el mercado de capitales y en la industria de seguros. Los fondos de inversión extranjeros no pueden realizar oferta pública de sus productos en el mercado local, pudiendo sólo darlos a conocer a través de promotores o en sus sucursales. La misma restricción se aplica para los seguros de retiro, que no pueden ser publicitados públicamente.

*Evaluación y Propuestas.* Para realizar una evaluación del estado actual del mercado de capitales en la Argentina es importante recordar cuáles son los objetivos primarios que éste debe cumplir. Los objetivos primarios de un mercado de capitales desarrollado pueden ser resumidos en:

- Canalizar el ahorro interno y externo hacia la inversión en forma óptima
- Proveer eficazmente de financiamiento a las empresas
- Brindar información, liquidez, transparencia y eficiencia a los emisores e inversores.

Existen visiones contrapuestas de cómo alcanzar un grado de desarrollo del mercado de capitales que permita alcanzar los objetivos descriptos arriba.<sup>28</sup> De un modo simplificado, estas visiones pueden ser resumidas de la siguiente manera:

- Debido al fuerte avance tecnológico de los últimos años y a una creciente apertura de las economías al mercado internacional de capitales, los mercados de capitales nacionales de acciones y títulos de deuda han perdido importancia debido a que los mercados internacionales se ocuparán de financiar a los estados y a las grandes empresas. Por su parte, el sistema bancario doméstico, en conjunto con los mercados de capitales internos de segundo y tercer nivel financiarán al resto de los agentes económicos.
- Los mercados de capitales de títulos y acciones nacionales son tan importantes que debe alentarse su desarrollo aun cuando esto implicara una considerable intervención del Gobierno, ya sea para subsidiar su operatoria o para emplear las políticas regulatorias o impositivas que desalienten el uso de los mercados internacionales.

La visión de los autores sobre el futuro del mercado de capitales coincide fundamentalmente con la primera de las posiciones. En particular, el mercado de capitales en la Argentina ha estado influenciado por el proceso de inserción de la economía al mercado internacional de capitales que implicó su achicamiento en cuanto a su rol de intermediario en los mercados de deuda pública y de acciones, que en gran medida han ido trasladando parte de su operatoria al exterior. A su vez, el mercado de capitales se ha beneficiado por la adopción de reformas y legislación que permitió el desarrollo de inversores institucionales, como los fondos comunes de inversión y los fondos de pensión. Estos últimos, por la característica de poseer pasivos de largo plazo, han sido capaces de absorber activos con estructuras de vencimientos de largo plazo, proveyendo así de recursos antes inexistentes en el mercado local.

Sin embargo, no es posible realizar una división explícita entre los usuarios de los mercados de capitales internacionales o domésticos, y los límites han sido determinados en general por las condiciones económicas vigentes. En períodos de bonanza, han accedido a los mercados internacionales empresas de tamaño medio, pero también durante esas etapas la abundante liquidez ha permitido al sistema financiero local ser un activo colocador de fondos en deuda del sector público y de empresas de primera línea.

En esta visión, el objetivo que debería guiar a la política económica es el de asegurar las condiciones para que las instituciones del mercado de capitales y las regulaciones vigentes se adapten a estas tendencias a fin de lograr la inserción más eficiente posible de los diversos agentes económicos finales (oferentes y demandantes de capitales) en el mercado internacional de capitales. En este sentido, el rol de los intermediarios deberá ser analizado a la luz de su funcionalidad respecto a los objetivos que debe cumplir el mercado de capitales respecto de los agentes finales.

A continuación se proponen un conjunto de acciones que tenderían a mejorar su funcionamiento y desarrollo futuro.

- El mapa institucional que compone el mercado de capitales de la Argentina debe ser revisado con el fin de adaptarlo más adecuadamente al mapa de transacciones que corresponde a las necesidades de los agentes económicos finales.
- Debe evaluarse la conveniencia de mantener las restricciones vigentes sobre la composición de los activos de los diversos inversores institucionales. En el caso de los FCI no se justifica imponer restricciones sobre su composición de su cartera de activos (incluyendo los activos externos). En el caso de las AFJP durante el período de transición asociado con la reforma del sistema de seguridad social, es razonable mantener límites a las AFJP en cuanto a sus inversiones en títulos públicos. Los restantes límites a las inversiones de las AFJP deberían ser gradualmente eliminados.
- Se sugiere la eliminación de estas restricciones que afectan a la participación extranjera en el mercado de capitales y en la industria de seguros.
- En el mercado de renta fija soberana se ha avanzado en forma notoria en los últimos años en la reducción de los costos de custodia y en la concreción del Delivery versus Payment (DVP) a lo largo de toda la cadena de transacciones. Solo cabe mencionar en este aspecto que la puesta en funcionamiento de Argenclear hace innecesario el funcionamiento de la CRyL del Banco Central, que mantiene todavía la operatoria de Letes y Bontes. Se propone que el Banco Central quede como agente de registro de los títulos de deuda pública, mientras que la custodia (en la Caja de Valores o en custodios internacionales) de dichos instrumentos pueda ser elegida libremente por el tenedor en forma directa.

Para el mercado en su conjunto, es necesario avanzar en la armonización de los criterios regulatorios y de supervisión para evitar arbitrajes que permitan obtener beneficios derivados de ellos. En particular, debido a que los bancos están sujetos en la Argentina a una supervisión estricta por parte de la Superintendencia de Entidades Financieras, existen fuertes incentivos para los mismos a separar sus unidades de negocios (por ejemplo las tarjetas de crédito) con el fin de esquivar las exigencias de capital y de liquidez impuestas por el Banco Central.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Carta Orgánica del BCRA, ley 24.144 y modificaciones.  
 Corrigan, Gerald: "Building a Progressive and Profitable National Banking System in Argentina," Buenos Aires, abril de 1996.  
 Dewatripoint, M. y Tirole, J.: *The Prudential Regulation of Banks* MIT Press, 1994.  
 Fernández, R. B. y Guidotti, P.: "Regulating the Banking Industry in Transition Eco-

- nomies: Exploring Interactions between Capital and Reserve Requirements,” *Journal of Policy Reform* enero de 1996.
- FMI: “Debt and Reserve-Related Indicators of External Vulnerability,” FMI, marzo de 2000.
- Guidotti, Pablo E.: “Toward a Liquidity Risk Management Strategy for Emerging Market Economies”, documento preparado para la Conferencia sobre Reformas Fiscales y Financieras en América Latina, Universidad de Stanford, noviembre de 2000.
- Guidotti, P. E.: “Debt, Monetary, and Banking Policy in Emerging Markets: Reflections from the Tequila Effect”, Documento de trabajo N° 28, Center for International Economics, University of Maryland, diciembre de 1996.
- Group of 22, Report of the Working Group on Strengthening Financial Systems, octubre de 1998.
- Ludwig E.: “Resolving Failed Banks”, documento de trabajo presentado en las reuniones de ICBS en Viena, Austria, octubre de 1994.
- Ley de Concursos y Quiebras, ley 24.522 y modificaciones.
- Ley de Entidades Financieras, ley 21.526 y modificaciones.
- Fondo Fiduciario de Capitalización Bancaria, decreto 455/95 y modificaciones.
- Sistema de Seguro de Garantía de los Depósitos Bancarios, ley 24.485 y modificaciones.





ROE	Cantidad de entidades					
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Menor -10%	84	38	27	25	34	33
Entre -10% y -5%	17	8	6	12	10	7
Entre -5% y 0	23	12	12	16	13	18
Entre 0 y 5%	33	37	30	24	24	18
Entre 5% y 10%	17	26	28	26	19	18
Mayor 10%	32	38	42	38	26	28
Total	206	159	145	141	126	122

ROE	Tamaño medio por entidad (\$ millones)					
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Menor -10%	95	231	369	198	279	243
Entre -10% y -5%	114	79	409	773	63	340
Entre -5% y 0	248	253	419	148	146	360
Entre 0 y 5%	293	167	597	548	1.237	1.687
Entre 5% y 10%	472	714	305	1.112	1.058	1.072
Mayor 10%	647	744	952	1.360	1.702	1.713
Total	262	412	578	783	841	939

ROE	Depósitos (porcentaje sobre el total por grupo)					
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Menor -10%	13,5	11,7	12,1	3,1	8,2	6,3
Entre -10% y -5%	4,0	1,1	2,3	9,6	0,5	2,6
Entre -5% y 0	9,6	2,1	3,6	1,7	1,9	4,7
Entre 0 y 5%	17,6	9,3	21,4	11,5	26,1	22,7
Entre 5% y 10%	16,4	30,7	9,1	27,1	17,8	16,4
Mayor 10%	38,9	45,0	51,5	47,0	45,5	47,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia sobre la base del Banco Central de la República Argentina (BCRA).

**CUADRO 2**  
**ESTADO DE RESULTADOS EN TÉRMINOS DEL ACTIVO NETO**  
**(En porcentajes)**

Sistema financiero	1995	1996	1997	1998	1999	2000 (Sep.)
Ingresos financieros	12,8	10,2	9,5	10,7	11,0	11,3
Egresos financieros	-6,6	-4,9	-4,8	-5,5	-5,7	-5,7
Resultado por intermediación	6,2	5,3	4,7	5,2	5,4	5,5
Cargo por incobrabilidad	-3,1	-2,2	-2,1	-1,8	-2,1	-2,4
Egresos por servicios	3,6	3,1	2,9	2,9	2,8	2,6
Gastos de administración	-7,4	-6,2	-5,9	-6,2	-6,0	-5,8
Otros	0,4	0,9	1,5	0,5	0,5	0,4
Impuesto a las ganancias	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,4
ROA	-0,4	0,5	0,9	0,4	0,2	0,0
ROE	-2,6	3,0	6,2	3,1	1,5	-0,3

Bancos privados	1995	1996	1997	1998	1999	2000 (Sep.)
Ingresos financieros	13,2	10,4	9,9	11,6	12,0	12,2
Egresos financieros	-6,5	-5,0	-5,1	-6,1	-6,1	-6,1
Resultado por intermediación	6,7	5,4	4,7	5,6	5,9	6,1
Cargo por incobrabilidad	-2,6	-2,2	-1,7	-1,9	-2,4	-2,0
Egresos por servicios	4,0	3,3	3,0	3,1	3,0	2,8
Gastos de administración	-7,7	-6,3	-6,0	-6,6	-6,5	-6,1
Otros	0,3	0,9	1,0	0,6	0,6	0,5
Impuesto a las ganancias	-0,4	-0,4	-0,3	-0,3	-0,4	-0,6
ROA	0,2	0,5	0,7	0,4	0,2	0,7
ROE	1,3	4,0	5,8	3,1	1,5	6,1

Privados extranjeros	1995	1996	1997	1998	1999	2000 (Sep.)
Ingresos financieros	11,8	9,1	8,0	10,6	11,8	12,4
Egresos financieros	-5,5	-4,3	-4,4	-5,7	-6,2	-6,2
Resultado por intermediación	6,3	4,7	3,6	4,9	5,6	6,1
Cargo por incobrabilidad	-2,2	-2,0	-1,3	-1,8	-2,3	-2,1
Egresos por servicios	3,3	2,6	2,2	2,6	2,7	2,7
Gastos de administración	-6,8	-5,4	-4,6	-5,6	-6,0	-6,0
Otros	0,2	0,6	0,4	0,5	0,5	0,5
Impuesto a las ganancias	-0,4	-0,4	-0,3	-0,4	-0,5	-0,6
ROA	0,4	0,0	0,2	0,2	0,1	0,6
ROE	2,7	0,2	1,5	1,3	0,5	4,9

Privados nacionales	1995	1996	1997	1998	1999	2000 (Sep.)
Ingresos financieros	14,0	11,3	12,2	13,6	12,3	11,9
Egresos financieros	-7,1	-5,6	-6,1	-6,7	-5,8	-5,7
Resultado por intermediación	6,9	5,8	6,1	6,9	6,5	6,1
Cargo por incobrabilidad	-2,8	-2,3	-2,2	-2,1	-2,5	-1,8
Egresos por servicios	4,4	3,8	4,0	4,3	3,6	3,1
Gastos de administración	-8,3	-7,0	-7,9	-8,7	-7,5	-6,4
Otros	0,3	1,1	1,7	0,7	0,8	0,5
Impuesto a las ganancias	-0,4	-0,4	-0,4	-0,2	-0,4	-0,3
ROA	0,1	0,8	1,4	0,8	0,5	1,1
ROE	0,6	6,8	10,6	6,3	3,7	8,9

Diez primeros privados	1995	1996	1997	1998	1999	2000 (Sep.)
Ingresos financieros	12,5	10,4	9,9	10,9	11,3	11,7
Egresos financieros	-6,0	-4,8	-5,0	-5,8	-5,8	-5,7
Resultado por intermediación	6,5	5,6	4,9	5,1	5,6	6,0
Cargo por incobrabilidad	-2,1	-2,1	-1,5	-1,6	-1,9	-1,8
Egresos por servicios	3,7	3,1	2,8	2,8	2,7	2,5
Gastos de administración	-6,5	-5,5	-5,4	-5,9	-5,5	-5,3
Otros	0,3	1,0	1,1	0,6	0,6	0,4
Impuesto a las ganancias	-0,6	-0,6	-0,4	-0,3	-0,5	-0,4
ROA	1,2	1,4	1,5	0,7	0,9	1,5
ROE	9,3	11,7	13,3	6,9	8,6	11,0

Fuente: elaboración propia sobre la base del Banco Central de la República Argentina (BCRA).

## NOTAS

1. Corrigan, Gerald: "Building a Progressive and Profitable National Banking System in Argentina," Buenos Aires, abril de 1996.

2. Una descripción detallada de las principales normas prudenciales puede encontrarse en la página de Internet del BCRA, [www.bcra.gov.ar](http://www.bcra.gov.ar).

3. IR a): Indicador de Riesgo aplicado a la financiación a) Toma valores de entre 0.8 y 7. Depende en forma creciente del costo financiero de cada operación.

4. Debe notarse, sin embargo, que existe un consenso internacional para que los países emergentes adopten un requerimiento de capital mínimo superior al 8% que recomienda el Comité de Basilea en el caso de las economías más avanzadas.

5. La principal diferencia existente entre el exceso de integración del sistema y el de la banca privada se relaciona a la posición excedente del Banco Hipotecario, privatizado a principios de 1999.

6. Guidotti, Pablo E.: "Toward a Liquidity Risk Management Strategy for Emerging Market Economies," Paper preparado para la Conferencia sobre Reformas Fiscales y Financieras en América Latina, Universidad de Stanford, noviembre de 2000.

7. Ver el estudio reciente del FMI "Debt and Reserve-Related Indicators of External Vulnerability," FMI, marzo de 2000.

8. Un elemento importante para entender por que el sector corporativo argentino navegó a través de las crisis asiática y rusa sin mayores inconvenientes es la estructura de propiedad de los emisores de deuda externa privada. En particular, alrededor de un 80% de la deuda externa corporativa argentina fue emitida por compañías multinacionales o bancos, quienes mantuvieron acceso a financiamiento externo aún en condiciones de alta volatilidad.

9. Las "garantías Preferidas A" están constituidas por la cesión o caución de derechos o títulos o documentos de forma tal que la entidad tenga asegurada la cancelación de la obligación dada la existencia de terceros solventes o mercados para la venta de títulos.

10. Sólo se admite una discrepancia de un nivel con relación a la información suministrada por las entidades financieras a la "Central de Deudores".

11. La Cuenta de Inversión permite a los bancos mantener títulos públicos valuados al precio de compra. El resultado trimestral del banco no refleja la diferencia de cotización entre el valor de compra de los títulos y el valor de mercado de los mismos, la que sólo se consigna en una nota al pie del balance. La diferencia de cotización sólo genera un resultado en el momento de realización de los títulos.

12. De aquí que algunos países de Europa expresen una fuerte preferencia a favor de que la operación de bancos extranjeros se realice bajo la forma de subsidiarias y no de sucursales.

13. Recomendación en este sentido se encuentra también en el "Report on Strengthening Financial Systems", elaborado por el G-22 en 1998.

14. El resultante análisis se basa fuertemente en el marco legal actualmente vigente en Argentina, y en la exitosa experiencia en la resolución de problemas bancarios después de la crisis mexicana. Este marco se encuentra plasmado en la ley de entidades financieras, la Carta Orgánica del BCRA, y las leyes que establecen la creación de SEDESA S.A. y el Fondo Fiduciario de Capitalización Bancaria.

15. La legislación de muchos países extiende un "período de sospecha" en las acciones tomadas en el período anterior a la quiebra. Durante este período, esas acciones, que afectaron el valor neto o la eventual prioridad de clasificación de los acreedores, puede ser revisado (o invalidado) por la corte durante los procedimientos de quiebra. Por ejemplo, de acuerdo con la ley Argentina, el período de suspen-

sión se extiende desde el día en que, de acuerdo a las investigaciones del juez, ha ocurrido la cesación de pagos hasta la fecha en que ha sido declarada la quiebra.

16. Esta estructura de privilegios es consistente con la determinada por el art. 53 de la ley de entidades financieras.

17. La ley de entidades financieras considera todos los depósitos como privilegiados con respecto a otros pasivos. Sin embargo, los aspectos básicos del análisis no quedarían afectados si, alternativamente, “grandes” depósitos y otros pasivos bancarios (no-subordinados) son puestos en igual posición frente a la quiebra.

18. La protección de los pequeños depositantes ha sido concebida racionalmente en la literatura bancaria como parte de un programa de incentivos empresariales apropiados –ver, por ejemplo, Dewatripoint y Tirole (1994). En la ley argentina el privilegio de los pequeños depositantes está establecido en los art. 49 y 53 de la ley de entidades financieras con respecto de los fondos líquidos. Sin embargo, debería considerarse extender la condición de privilegio a los pequeños depositantes con respecto a todos los activos y adoptar en la ley de entidades financiera una definición de pequeño depositante que sea equivalente a la establecida a los fines del régimen de seguro de garantía de los depósitos bancarios.

19. Uno puede pensar en más subsidiarias si, por ejemplo, un banco desea dividir su Subsidiaria Financiera en una Subsidiaria Comercial y en una Subsidiaria de Inversión. El aspecto crucial para el análisis es la división entre el Banco De Pagos y las demás operaciones.

20. El énfasis aquí es en la transparencia de la valuación de activos, en lugar de la liquidez. Por supuesto, los activos líquidos son de primera calidad por definición.

21. Una cuestión central, que va más allá del alcance de este trabajo, es determinar hasta qué punto las regulaciones prudentes –en particular los requisitos de capital– en los mercados emergentes deben ser más estrictas que las recomendaciones del BIS (BPI, Banco de Pagos Internacionales). Para una ampliación ver Guidotti (1996), y Fernández y Guidotti (1996).

22. Esto ocurre por dos motivos. Primero, contrariamente a la Subsidiaria Financiera, el Banco de Pagos tiene los activos más líquidos. Segundo, la evidencia empírica demuestra que los depósitos de menor tamaño, así como también las cuentas corrientes y cajas de ahorro, tienden a ser mucho más estables durante una corrida bancaria que los depósitos de mayor tamaño y otros pasivos bancarios.

23. El mecanismo de “suspensión” –establecido en el art. 49 de la Carta Orgánica del BCRA– ha sido exitosamente utilizado en el proceso de reestructuración bancaria ocurrida durante y después de la crisis mexicana.

24. Estas acciones pueden ser establecidas en el contexto de la aplicación del art. 35bis de la ley de entidades financieras.

25. Estas mayorías puede implicar un acuerdo de un cierto número mínimo de acreedores, o una suma mínima de capital. Por ejemplo en la Argentina, de acuerdo a la ley de quiebras, los acuerdos requieren por lo menos un 51% de acreedores y un 66% de capital.

26. Para esquemas de incentivos de este tipo utilizados por el FDIC en Estados Unidos, ver Ludwig (1994).

27. Fuente: The World Competitiveness Yearbook.

28. Dicha clasificación corresponde a la presentación efectuada por G. Corrigan efectuada en Buenos Aires en agosto de 2000 sobre “Perspectivas de los Servicios Financieros: Argentina y el Mundo”.

PARTE III

---

POLÍTICA TRIBUTARIA,  
RESPONSABILIDADES FISCALES  
Y LA ADMINISTRACIÓN DEL SISTEMA

## Capítulo 4

---

# EL SISTEMA IMPOSITIVO ARGENTINO, LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA Y LA RELACIÓN NACIÓN-PROVINCIAS\*

### 4.1. INTRODUCCIÓN

El propósito de este trabajo es hacer recomendaciones para mejorar el diseño y la administración del sistema tributario argentino de los tres niveles de gobierno. FIEL ha realizado en los últimos años varios trabajos sobre el tema<sup>1</sup> que sustentan el diagnóstico de los problemas que se resumen en las próximas secciones. 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.

Debe recordarse que al diseñar un sistema tributario existen varios objetivos:

- Los tributos deben permitir alcanzar la recaudación necesaria para hacer frente a las erogaciones del Estado, de modo tal de cumplir con los objetivos de la política macroeconómica del gobierno.
- El sistema impositivo debe procurar minimizar las interferencias con el funcionamiento del mercado. En general, todos los tributos introducen algún tipo de distorsión. De este modo alteran la asignación de recursos generando una ineficiencia que se traduce en un menor potencial de consumo o bienestar para la población, o incluso reducen la tasa de crecimiento de la economía, potenciando los efectos negativos señalados.
- Los impuestos deben contribuir a lograr una distribución más equitativa del ingreso o de la riqueza. Si bien es posible atender este objetivo de la sociedad a través de la política de gasto público con tributos proporcionales para todos los ciudadanos, en general se espera que los impuestos sean diseñados en forma progresiva.
- Finalmente, los impuestos deben ser simples, de modo tal de facilitar la

\* Daniel Artana –Economista Jefe FIEL–, C. Moskovits –Economista FIEL–, O. Libonatti –Economista Senior FIEL– y Mario Salinardi; daniel@fiel.org.ar, cynthia@fiel.org.ar y oscar@fiel.org.ar, postmaster@fiel.org.ar, respectivamente.

recaudación por parte de la agencia pública encargada de la administración tributaria y de minimizar los costos que genera su cumplimiento en los contribuyentes. Además, deben ser predecibles, evitando, en la medida de lo posible, cambios frecuentes y significativos en su monto y estructura.

Uno de los problemas a resolver en el momento de decidir la política tributaria es que la consecución de estos objetivos tiene aspectos contradictorios. Tradicionalmente se ha aceptado que existe un compromiso (“trade-off”) entre eficiencia y equidad dado que un esquema progresivo de imposición a los ingresos normalmente utiliza una estructura de alícuotas creciente, que afecta negativamente los incentivos de las personas a trabajar y ahorrar. También se reconoce que a medida que el gobierno aumenta sus necesidades de recursos debe recurrir a alícuotas cada vez mayores o a impuestos más distorsivos, lo que afecta negativamente la asignación de recursos y el crecimiento económico. Y también es posible que impuestos simples y de bajo costo de recaudación generen ineficiencias o inequidades importantes.

Además de resolver estos posibles conflictos entre los objetivos que guían una política tributaria eficaz, el sistema impositivo se debe adaptar a las limitaciones institucionales de cada país. Por ejemplo, si existen dificultades serias de administración tributaria pueden perder atractivo los gravámenes utilizados por otros países que no tienen el mismo problema. También debe contemplarse que en la redacción de las leyes tributarias influyen grupos de presión. En este sentido, impuestos que sean menos vulnerables a la acción de estos grupos se vuelven más atractivos que aquellos en los cuales resulta más fácil esconder un tratamiento de privilegio.

Por último, el diseño del sistema tributario debe contemplar que en los países federales aparecen, entre otras, cuestiones referidas a la distribución de los recursos entre niveles de gobierno, o posibles guerras tributarias o comportamientos oportunistas, que pueden terminar convirtiendo un “buen” impuesto en la teoría en un pésimo gravamen en la práctica. Además, el grado de apertura de la economía al comercio internacional de mercancías y de capitales es importante porque varias de las conclusiones a las que se llega en el caso de una economía cerrada se modifican drásticamente cuando se analiza una economía abierta.

#### 4.2. ASPECTOS CONCEPTUALES

*Impuestos y eficiencia económica.* La mayor parte de los ingresos de los gobiernos proviene de impuestos al consumo (generales o específicos) y de impuestos al ingreso del trabajo y del capital.<sup>2</sup> En ausencia de externalidades u otras fallas de mercado que puedan justificar la existencia de un tributo, la mayoría de los impuestos genera una pérdida de bienestar. Esto ocurre porque se trata en forma no uniforme a todos los bienes que consume un individuo y ello altera las decisiones de consumo y producción:



aquellos bienes gravados a menor tasa tienen un precio para el consumidor más bajo en términos relativos que el que existía antes de introducir el impuesto. De esta forma, la cantidad de bienes que se produce y consume pasa a estar influida también por los impuestos, en lugar de depender solamente de las valoraciones que tengan los consumidores sobre cada bien y de los costos económicos de producirlos. Aun un impuesto al consumo generalizado a tasa uniforme introduce distorsiones porque no puede gravar todos los actos de consumo del individuo (por ejemplo, alienta las actividades fuera del mercado).

A su vez, los impuestos al ingreso son distorsivos porque alteran la decisión de los individuos entre trabajar y descansar y entre consumir y ahorrar. En el primer caso, porque el impuesto reduce el salario neto que perciben los trabajadores, mientras que mantiene intacta la satisfacción personal que genera el ocio. En el segundo, porque un gravamen al ingreso tradicional impone tanto la capacidad de consumo de la gente como su ahorro, y vuelve a gravar los intereses que genera ese ahorro. Esta “doble” imposición sobre el ahorro alienta un mayor consumo que el que hubiera existido en ausencia del impuesto.

Los impuestos a las ganancias de las empresas y de las personas afectan el proceso de inversión. Esto ocurre porque se genera una diferencia entre el rendimiento neto que percibe quien aporta el capital y el retorno bruto de la inversión que queda gravado por el impuesto. Por lo tanto, los proyectos de inversión se realizan con una tasa de corte que es muy superior al ingreso que recibe quien la financia (el accionista o el ahorrista).

*Federalismo fiscal.* La existencia de varios niveles de gobierno introduce una nueva gama de problemas. Por ejemplo: a) debe definirse qué nivel de gobierno grava cada base imponible y cómo coordinar su accionar para evitar una imposición excesivamente compleja; b) en la medida en que existe una mayor descentralización en las responsabilidades de gasto que en la tributación (como es generalmente el caso) es necesario introducir esquemas de transferencias. La Argentina tradicionalmente ha utilizado un esquema de transferencias que ha resultado en que las provincias de menor desarrollo financian un porcentaje muy alto de su gasto público con los recursos recaudados por la Nación.

*Impuestos y distribución del ingreso.* Para analizar el impacto de los impuestos sobre la distribución del ingreso es necesario estimar primero quiénes soportan la carga (medida por la recaudación obtenida por el gobierno). Es un resultado conocido que los responsables legales de pagar los tributos no son necesariamente quienes los soportan, porque en función de las condiciones de mercado pueden trasladar su incidencia real, parcial o totalmente, a otros agentes económicos.

En la teoría de las finanzas públicas usualmente se analiza la incidencia de los impuestos sobre los factores productivos (trabajo y capital) –evaluando en qué medida se afectan las remuneraciones netas que perciben los dueños de estos factores– y sobre los consumidores.

En una economía pequeña y abierta al movimiento de capitales la remuneración neta que percibe el nuevo capital no puede ser inferior a la que obtiene en el resto del mundo. Cualquier exceso de tributación con relación a la de otros países será trasladado al resto de los factores o a los consumidores; en caso contrario no se realizará la inversión.

Aun en economías cerradas, los impuestos al trabajo recaen sobre los trabajadores porque existe bastante evidencia de que la elasticidad de la demanda de trabajo es mayor que la de la oferta de trabajo (las empresas tienen formas de sustituir un alto costo laboral, en especial para el trabajo menos calificado). Estas conclusiones se refuerzan en una economía abierta porque la competencia del exterior no permite aumentos de precios inducidos por mayores impuestos sobre los factores, y porque el capital, eventualmente, no aceptará una remuneración neta inferior a la que puede obtener en el resto del mundo.

Un impuesto al valor agregado del tipo consumo y generalizado a tasa uniforme es muy probable que se traslade a los consumidores. En el caso del impuesto sobre las ventas en cascada (ingresos brutos en la Argentina) se trata de un gravamen que puede descomponerse en dos partes, una sobre la producción, por el impacto de la cascada que no puede trasladarse a los compradores que tienen la posibilidad de importar el bien, y otra sobre el consumo, por el gravamen en cascada que se aplica sobre las etapas de distribución mayorista y minorista (actividades no transables).

Luego de establecer la incidencia económica de los impuestos puede analizarse su impacto sobre la distribución del ingreso estimando cómo se distribuyen entre los diferentes deciles los ingresos por el trabajo, la propiedad del capital y el consumo. En teoría, se debería lograr que el sistema tributario respete los principios de equidad horizontal (dos personas de iguales ingresos soportan la misma carga tributaria) y de equidad vertical (los de mayores ingresos pagan un porcentaje mayor reflejando su mayor capacidad de pago).<sup>3</sup>

*Simplicidad del sistema tributario y administración* A la hora de diseñar un sistema tributario debe tenerse presente que existen costos para la administración y para los contribuyentes además de una meta de recaudación a obtener. La evasión y las exenciones y cambios en el contexto internacional (por ejemplo, mayor movilidad de capitales) han erosionado las bases tributarias y obligado a modificar la estructura de los impuestos. Por ejemplo:

- A pesar de que se reconoce que para atender mejor los objetivos de equidad los impuestos sobre el ingreso deben calcularse en forma global (es decir, sumando todos los ingresos de la persona y aplicando sobre ese total la escala de alícuotas) se observa un mayor uso de impuestos cedulares, que gravan las diferentes fuentes de ingreso en forma separada, con alguna progresividad en los impuestos sobre el ingreso del trabajo e impuestos proporcionales sobre los ingresos del capital, normalmente retenidos en la fuente. Esto puede introducir algu-

na complicación adicional para el contribuyente, pero permite asegurar una parte de la recaudación.

- La utilización de impuestos que se calculan sobre bases presuntas o que procuran asegurar un mínimo de recaudación es una práctica cada vez más frecuente, incluso en países desarrollados. El objetivo es evitar que las empresas vacíen su base tributaria vía precios de transferencia artificiales o instrumentos promocionales. En su defecto, o complementándolos, es frecuente utilizar reglas sobre precios de transferencia, montos máximos a deducir de intereses, etc., que tratan de proteger la recaudación. Es evidente que el uso de impuestos presuntivos (bastante comunes en la Argentina) tiene problemas porque puede resultar en impuestos excesivos sobre algunos sectores o empresas, pero su uso extendido sugiere que las consideraciones prácticas juegan un papel muy importante a la hora de diseñar el sistema tributario. Impuestos “buenos” en teoría, que no se cobran en la práctica, no tienen utilidad, y además generan informalidad que luego induce a otras distorsiones.
- En los intentos por mejorar la administración tributaria deben contemplarse: a) los derechos de los contribuyentes; b) las restricciones presupuestarias que no permiten (ni ello es aconsejable) que se asigne cualquier presupuesto a la tarea de fiscalización; c) la flexibilidad de la organización para adaptarse a una realidad cambiante, y d) las dificultades para poder realizar una tarea exitosa cuando existen vías de elusión muy fáciles. En los países latinoamericanos se han realizado esfuerzos para mejorar las administraciones tributarias, con algún grado de éxito.
- En los países federales estos problemas se potencian porque se necesita, además, una coordinación entre las agencias recaudadoras de los diferentes niveles de gobierno.
- Finalmente, si bien pudiera ocurrir que factores culturales ayudaran a controlar más fácilmente los impuestos, la evasión depende, fundamentalmente, de las penas que se aplican al infractor, de la probabilidad que éste le asigna a ser detectado, denunciado y penalizado y de lo que puede ganar por el hecho de evadir (lo que depende de la tasa del impuesto).

*Impuestos al consumo y al ingreso. Aplicación práctica* Las características más frecuentes en las estructuras impositivas de distintos países son las siguientes:

- a) Los impuestos distorsionan la selección de factores de las empresas. Por ejemplo, existe bastante evidencia de que el capital se grava a tasas menores que el trabajo en los países de la OCDE, desalentando la demanda de mano de obra. Esto se explica por la preocupación creciente respecto de eventuales fugas de capitales en un mundo donde la movilidad de este factor ha aumentado en forma notable. La mayoría de los países ha reducido las tasas marginales de los impuestos a la renta con relación a los niveles alcanzados a comienzos de la década del 80.

- b) Los impuestos afectan las decisiones de inversión en forma diferencial, tanto por sectores y regiones como por el esquema de financiamiento u organización de la firma. Las tasas efectivas de imposición sobre la inversión son muy dispares. La mayoría de los países miembro de la OCDE favorece a los intangibles (capital humano, investigación y desarrollo) con relación a las inversiones en capital físico, al permitir una virtual amortización instantánea de los montos invertidos. Además, en general se favorecen determinadas actividades mediante deducciones especiales; se grava con tasas más bajas las inversiones financiadas con deuda; se favorecen los activos cuyo retorno se obtiene vía la apreciación del valor en los países que tienen una tasa más baja para las ganancias de capital; y también hay distorsiones respecto del financiamiento vía la emisión de nuevas acciones. La tendencia de los últimos quince años a reducir los mecanismos de fomento mediante la reducción o eliminación de exenciones es una respuesta al pobre desempeño de los mecanismos promocionales.
- c) El IVA se ha convertido en el principal impuesto al consumo de la mayoría de los países. Sin embargo, la imposición al consumo no es uniforme, favoreciéndose el consumo de determinados bienes por razones distributivas o promocionales. Esto expande en forma artificial a estos sectores, a expensas del resto de la economía.
- d) Los países latinoamericanos han reformado sus sistemas tributarios contemplando los aspectos de eficiencia, ampliando bases imponibles, generalizando el IVA y reduciendo la importancia de los impuestos parciales y altamente distorsivos.
- e) Los impuestos se evaden y se eluden. Existe alguna evidencia de que las tasas de evasión son diferentes por actividad y por nivel de ingresos.
- f) El crecimiento de largo plazo está asociado a las ganancias de productividad que puedan realizarse, de los recursos que el país tenga y de cómo se utilizan éstos. Los impuestos parecen tener poca importancia para definir el potencial de crecimiento de una economía. Más relevantes son la estabilidad macroeconómica, la apertura de la economía, la solvencia fiscal, la seguridad jurídica y la calidad institucional.

Por lo tanto, los sistemas tributarios en la práctica distan de ser eficientes. La pregunta a responder es cuán importante es la pérdida de bienestar. Entre otras razones, esto depende de la sensibilidad de las variables económicas a los cambios en los precios originados por los impuestos (elasticidades), y de la cantidad de distorsiones que existen, porque los costos de bienestar por cada decisión afectada tienden a sumarse. Se ha estimado que por cada peso de recaudación, el costo de eficiencia y el que incurren la administración y los contribuyentes para recaudar y cumplir con los impuestos legislados puede ser de cincuenta centavos. Esta cifra, que aproxima la cantidad de recursos perdidos por la presencia de los impuestos, debe ser considerada a la hora de evaluar las decisiones de gasto público.

*Conclusiones.* Existe bastante consenso entre los expertos de finanzas públicas sobre cuál es el diseño "ideal" de un sistema tributario para economías de mercado. En las últimas décadas se han enfatizado más los aspectos de eficiencia que los de equidad, pero también se ha sacrificado eficiencia por viabilidad administrativa e institucional.

Por ello, se procura que el sistema tributario se base en un impuesto al consumo generalizado (IVA) con pocas exenciones y alícuota uniforme; con impuestos adicionales sólo para algunos consumos que procuran resolver problemas de contaminación o externalidades (bebidas alcohólicas, tabaco y combustibles); con un sistema de impuesto a las ganancias de las personas que mantiene una estructura progresiva, también con pocas exenciones y deducciones para evitar que se disipe esa progresividad y se afecte la eficiencia (aunque ha sido más difícil avanzar en este sentido); y con un impuesto a las ganancias de las sociedades con tasa uniforme alineada a la tasa marginal máxima del impuesto personal que actúa como un sistema de retención para algunos ingresos de capital. Existe menos consenso respecto de cuál debe ser la imposición sobre las ganancias de capital, sobre el uso de impuestos presuntos o cedulares (aunque se les asigna un mayor papel en los países con debilidades de administración) y sobre la utilización de impuestos al trabajo, aunque se observan cada vez mayores intentos por justificar su reemplazo por impuestos al consumo, que parecen haber sido frenados por los problemas de transición de un impuesto a otro, más que por otras razones.

Una última ventaja de un sistema como el comentado anteriormente es que se vuelve menos vulnerable a la acción de los grupos de presión. Al igual que los aranceles uniformes sobre las importaciones, dicho sistema puede ser mejorado desde un punto de vista conceptual, pero en la práctica tiene ventajas importantes.

#### 4.3. EL SISTEMA ARGENTINO Y LA EXPERIENCIA DE OTROS PAÍSES

En la Argentina, la recaudación del Gobierno Nacional y de las provincias ha aumentado de un promedio anual de 16% del PBI entre 1985/1990, a un nivel superior del orden del 21% del PBI desde 1997 en adelante.

Sin embargo, la verdadera presión tributaria debe medirse teniendo presente que el gasto estatal se financia con impuestos tradicionales, emisión (impuesto inflacionario o señoreaje) y endeudamiento (que son mayores impuestos futuros). La experiencia de los 90 muestra que al mismo tiempo que aumentaba la recaudación tradicional, se reducía la importancia del impuesto inflacionario. Más concretamente, la mayor presión tributaria obtenida de los impuestos al consumo, reemplazó los recursos que el Estado argentino obtenía por medio del impuesto inflacionario (cuadro 1).

La experiencia internacional sugiere que la carga tributaria de un país es mayor cuanto más elevado es su PBI per cápita, pero una mayor presión tributaria no parece afectar la tasa de crecimiento. La Argentina tiene una presión tributaria sensiblemente más baja que la de los países de la

CUADRO 1  
 RECURSOS TRIBUTARIOS NACIONALES Y PROVINCIALES  
 En porcentaje del PBI y de la recaudación

	1985/1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000*
Recursos nacionales legislados	13,7	15,8	17,9	17,9	17,7	16,7	16,1	16,9	17,1	17,2	17,6
Recursos provinciales	2,3	2,9	3,5	3,7	3,8	3,6	3,6	3,7	3,9	3,9	3,8
<b>Total recursos legislados</b>	<b>16,0</b>	<b>18,7</b>	<b>21,4</b>	<b>21,6</b>	<b>21,5</b>	<b>20,3</b>	<b>19,7</b>	<b>20,6</b>	<b>21,0</b>	<b>21,1</b>	<b>21,4</b>
De los cuales (en % de la recaudación)											
Sobre el consumo	37,5	42,4	50,5	50,9	49,8	50,6	51,1	52,1	50,4	48,1	46,7
Sobre el capital y el trabajo	62,5	57,6	49,5	49,1	50,2	49,4	48,9	47,9	49,6	51,9	53,3
<b>Total recaudación</b>	<b>22,2</b>	<b>20,3</b>	<b>22,0</b>	<b>22,0</b>	<b>21,7</b>	<b>20,4</b>	<b>19,7</b>	<b>20,6</b>	<b>21,0</b>	<b>21,1</b>	<b>21,4</b>
De los cuales (en % de la recaudación)											
Sobre el consumo	27,1	38,8	48,8	50,3	49,6	50,5	51,0	52,1	50,4	48,1	46,7
Sobre el capital y el trabajo	45,1	52,8	48,0	48,0	49,3	49,0	49,0	47,9	49,6	51,9	53,3
Impuesto inflacionario	27,8	8,4	3,2	1,7	1,1	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

\* Provisorio.

Fuente: sobre la base de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal.

OCDE, pero que está en línea con la de los países que tienen un nivel similar de desarrollo.

También la participación de gravámenes sobre el ingreso y la propiedad crece con el nivel de desarrollo alcanzado. La Argentina está algo por debajo del porcentaje que sugiere su nivel de PBI per cápita, pero en una proporción que no es muy diferente de la de otros países latinoamericanos o de algunos asiáticos. Los países de menor PBI per cápita tienden a hacer un uso más intensivo de los impuestos al consumo.<sup>4</sup>

*La imposición sobre los ingresos del trabajo. La experiencia internacional y el caso argentino.* El sistema de tributación sobre los ingresos de los trabajadores (agregando las distintas formas de imposición, cargas laborales del empleado y del empleador e impuesto a las ganancias) que utiliza la Argentina presenta algunas características que lo diferencian de lo que es usual en los países desarrollados:

- Los ingresos de los trabajadores en relación de dependencia se gravan con un impuesto proporcional para los ingresos (cargas laborales) hasta un ingreso anual de alrededor de tres veces el PBI per cápita y recién a partir de allí se aplica la escala progresiva. De esta manera los quintiles medios de la distribución no enfrentan una alícuota marginal creciente, como es usual en los países desarrollados. Asimismo, como no existen mínimos exentos en los gravámenes al trabajo y el impuesto es proporcional, la alícuota media y la marginal coinciden para la mayor parte de los trabajadores en relación de dependencia. No obstante ello, esto tiene la ventaja de no afectar tanto la decisión de ahorrar de los segmentos de la población que tienen capacidad de ahorro.
- A diferencia de lo que ocurre en los países que basan su tributación al trabajo sobre el impuesto a la renta, el esquema argentino establece para la mayoría de los trabajadores en relación de dependencia, la misma tasa marginal independientemente de su estado civil, o del número de hijos que tenga.
- Una parte de los impuestos que enfrenta el trabajador son esquemas de ahorro forzoso. Este es el caso del aporte personal del 11% que se destina a la administradora de pensión, porque el pago (neto de la comisión de la administradora) revierte al individuo o a sus descendientes. También el aporte para la obra social tiene alguna característica de contribución forzosa porque los trabajadores reciben un servicio que pueden adecuar (aunque imperfectamente) a su contribución, por la posibilidad de cambiar a otra obra social. El resto de las contribuciones le dan el derecho a recibir una contraprestación, pero el beneficio no varía, en el margen, con el aporte realizado.
- Computando el impuesto como porcentaje del costo laboral que enfrenta la empresa (incluyendo el impuesto a las ganancias, las cargas patronales y los aportes a la AFJP y otros que se descuentan al empleado) se observa que para trabajadores en relación de dependencia que perciben un ingreso del orden de dos tercios el PBI per cápita del país res-

pectivo, la tasa impositiva en la Argentina supera a la de los países de la OCDE, con mayor diferencia para los trabajadores casados con dos hijos que para los solteros. Esta disparidad se reduce para ingresos mayores, revelando que los segmentos medios de la población argentina son los más beneficiados por la tributación al trabajo ya que quedan excluidos del pago del impuesto a las ganancias en virtud del alto mínimo no imponible. Así por ejemplo, mientras el 40% de la población de Estados Unidos es alcanzada por este impuesto, en la Argentina el porcentaje máximo alcanzado no supera el 9%.

- En el caso de los autónomos, al instrumentarse el impuesto como una cuota mensual que se ajusta en función de parámetros que no dependen del ingreso, el impuesto se convierte en un pago de suma fija per cápita, con tasa marginal igual a cero, y tasa media decreciente para los primeros tramos de ingreso, y luego de alcanzar el mínimo no imponible comienzan a aumentar ambas tasas en función de la estructura de alícuotas del impuesto a las ganancias.
- Los impuestos al trabajo en relación de dependencia varían por región de la Argentina, ya que su principal componente, las cargas patronales, dependen de la ubicación geográfica del establecimiento. Para los autónomos, en cambio, el aporte es uniforme para todo el país.
- Si se descuentan los beneficios recibidos por el trabajador de los programas sociales financiados por las cargas previsionales se observa que para la mayoría de los trabajadores el impuesto neto es positivo.
- Por último, existe una alta evasión (del orden del 50%) en los impuestos previsionales y en el impuesto a la renta de las personas físicas, que es seguramente mayor en los trabajadores autónomos.

*Los impuestos al capital. El caso argentino y la experiencia internacional*

En la práctica, los países utilizan diferentes formas de gravar el proceso de ahorro e inversión. En el ámbito de las empresas se gravan las utilidades con un impuesto sobre las ganancias, que a veces es complementado con impuestos mínimos sobre los activos como forma de moderar la evasión y la elusión tributaria. En el ámbito de los ahorristas también se gravan las ganancias o las tenencias de activos. De un análisis de la experiencia comparada surge que:

- El nivel medio de la tasa legal sobre sociedades oscila en torno al 35% en los países desarrollados, mientras que la tasa marginal sobre la renta de las personas físicas gira alrededor del 50%. Como resultado de ambos niveles de alícuotas y en función del sistema de integración entre sociedades y accionistas, los niveles de las tasas legales combinadas de la firma y sus accionistas, rondan en promedio entre el 55 y el 60%. Las tasas efectivas pueden ser inferiores o incluso negativas por los tratamientos especiales a la deuda, desgravaciones, etc.
- A diferencia de lo que ocurre en la Argentina, en otros países la renta de las distintas colocaciones financieras está alcanzada por la imposición a las ganancias, pero existe una mayor divergencia en lo relaciona-



do con la imposición a las ganancias de capital. Asimismo, la imposición patrimonial sobre la posición o tenencia de activos se utiliza por ejemplo en Alemania, pero es inexistente en los Estados Unidos, mientras que la imposición a la transferencia de activos por causa de donación o muerte es de amplia utilización en todos los países.

- Los países se dividen en forma casi homogénea entre aquellos que eliminan totalmente la doble imposición de los dividendos, los que atenúan o alivian este fenómeno y los que aceptan la doble imposición económica. La situación argentina de virtualmente no gravar el ahorro financiero resulta muy especial. No tributan los dividendos en el impuesto a las ganancias, ni tampoco las rentas provenientes de colocaciones financieras, que se encuentran exentas en el caso de las personas físicas, ni se gravan las ganancias de capital. Sin embargo, se lo ha intentado corregir en cabeza de las empresas gravando los intereses pagados por éstas. Como este tributo está en proceso de eliminación, el sistema argentino volverá a favorecer el financiamiento de proyectos de inversión con deuda.<sup>5</sup>
- Varios países favorecen la retención de dividendos al gravarlos a tasa más baja que los dividendos distribuidos porque se difiere el momento del pago del impuesto personal (sobre las ganancias ordinarias o porque la tasa de imposición sobre las ganancias de capital es menor). La Argentina no tiene esta distorsión que discrimina en contra de los proyectos de inversión de empresas nuevas (aunque modera algo el sesgo a favor del endeudamiento).
- Considerando el impuesto a las ganancias de las empresas y de las personas, el gravamen a los bienes personales del accionista o del ahorrista y el impuesto sobre los ingresos brutos de los intermediarios financieros, el impuesto total para las inversiones que se financian con capital propio en la Argentina es del orden del 40% y será de sólo 10% para los proyectos financiados con deuda interna cuando se elimine el impuesto sobre los intereses pagados por las empresas.
- En el debate público se ha sugerido gravar las ganancias de capital y los dividendos que perciben los accionistas. En esta discusión han aparecido voces que sostienen que la Argentina no grava la renta financiera. Esta interpretación no es correcta. La Argentina exime los dividendos que percibe un accionista pero luego de que la empresa tributó el impuesto a las ganancias del 35%. En los hechos, entonces, los dividendos están gravados a esa tasa, que es la máxima que pagan las personas. Si algo hace la legislación argentina es gravar “de más” los dividendos distribuidos porque puede haber accionistas cuyo nivel de ingresos los lleva a tributar una alícuota marginal inferior a la del 35%.<sup>6</sup> El sistema de exclusión del dividendo que tiene actualmente la Argentina es razonable y no debería ser modificado.
- Cnossen (1997) compara los sistemas tributarios de los países de la OCDE. Allí puede observarse que las ganancias de capital de los individuos estaban exentas en Alemania, Austria, Bélgica, Grecia, Holanda, Luxemburgo, México, Nueva Zelanda, Polonia, Portugal, República Che-

ca, Suiza y Turquía, es decir, en la mitad de los países analizados en su trabajo. Además, en la mayoría de los otros casos se las gravaba a tasa reducida. La exención que se critica para la Argentina parece ser una práctica bastante frecuente entre los países desarrollados. Ello es así por varias razones, aun cuando se acepta que la exención dificulta el control fiscal porque se pueden disfrazar ingresos normales como ganancias de capital. Entre otras se mencionan: a) deberían gravarse sólo las ganancias de capital reales (tema que puede ser poco relevante para la Argentina dada la baja inflación); b) se mantiene un incentivo a retenerlas porque las dificultades de medición de la ganancia de capital en varios activos obliga a calcular la base imponible al vender el activo; c) se penalizan las inversiones de alto riesgo ya que por razones de contralor fiscal deben limitarse los descuentos de las pérdidas de capital, y ello genera un comportamiento asimétrico (se pagan impuestos cuando hay ganancias y no se recuperan cuando hay pérdidas de capital), y d) se debe eximir a las ganancias de capital por la tenencia de acciones porque ya pagaron el impuesto al nivel de la sociedad. Este último punto es particularmente interesante porque en la discusión pública del tema en la Argentina se ha enfatizado la exención para este caso, que es precisamente uno de los pocos en los cuales ésta no regía. Ello es así porque el valor de un activo es el valor presente de las ganancias futuras descontadas; cuando hay un aumento en el valor del activo es porque aumentaron las ganancias y sobre estas mayores ganancias tributa el impuesto normal el titular actual o quien le compre el activo en el futuro.

- En resumen, existen varias distorsiones en la forma en que los países tratan el financiamiento de las inversiones. El diseño del sistema tributario argentino mantiene un sesgo a favor de los proyectos que se financian con deuda, y de los que proporcionan su retorno por medio de cambios en su valor, aunque este último problema se limita a las ganancias de capital que obtienen las personas por la compraventa de inmuebles, ya que las ganancias de capital que puedan tener las empresas están gravadas.

*La imposición indirecta.* En la década del 90 el IVA se ha convertido en la columna vertebral del sistema impositivo argentino, siguiendo el proceso de consolidación a nivel mundial de este impuesto. Así la Argentina procuró diseñar un impuesto de base generalizada sobre bienes y servicios, con tasa única, con plena deducción de la inversión y basado en el principio de destino (tasa cero a exportaciones, tasa general sobre importaciones). Con estos cambios el IVA argentino pasó a formar parte del grupo de IVA-consumo de mejor diseño entre los existentes en el mundo.

Específicamente, la imposición general al consumo es un medio para remover los efectos negativos de otras alternativas de imposición sobre los incentivos a ahorrar; de eliminar los tratamientos impositivos no igualitarios sobre distintos tipos de inversión y producir una mejor asignación del stock de capital disponible y, por supuesto, de gravar uniformemente el

consumo de todos los bienes y servicios, evitando alteraciones artificiales en la estructura de precios relativos de unos y otros, motivadas por la incidencia de impuestos no neutrales.

Si se garantizara la plena eliminación de la base imponible de todas las compras intermedias, se gravaran todos los bienes y servicios finales importados y se excluyera a las exportaciones, el IVA sería un impuesto puro sobre el gasto doméstico en bienes y servicios, siendo ésta exactamente la misma base imponible de un IVA tipo consumo y definido con principio destino (grava importaciones y libera exportaciones) de la naturaleza de hoy vigente en la Argentina.

Un impuesto a las ventas minoristas (IVM), en teoría, obtendría el mismo efecto. La diferencia entre ambos impuestos radica en la técnica que emplean para generar recaudación a partir de una base imponible que, en principio, es la misma en ambos casos.

Mientras que ventas minoristas capta la recaudación en una sola etapa (la venta final de bien o servicio), el IVA lo hace por “pasos sucesivos”, gravando el valor agregado de cada una de las etapas de producción y comercialización por las que transita el bien o servicio hasta llegar al consumo final, la suma de valores agregados no es otra cosa que el precio final de venta. El sistema de crédito-débito permite liberar plenamente de todo componente impositivo las exportaciones, al aplicar tasa cero a la exportación. Con ello no solamente se exime de IVA al valor agregado del exportador sino que se le devuelve todo el crédito fiscal por sus compras gravadas. El hecho de que no se efectivice el reembolso de este crédito no es un defecto atribuible al impuesto, sino exclusivamente una decisión política del Tesoro nacional equiparable a cualquier atraso en el pago a proveedores o contratistas o a sus empleados.

Desde el punto de vista del costo de administración del fisco y del costo de cumplimiento para el contribuyente el IVM plantea tres problemas importantes. El primero, referido a cómo garantizar que no incide sobre las compras intermedias. El procedimiento usual consiste en la categorización de los sujetos entre “inscriptos” y “no inscriptos”, donde el impuesto se aplica solamente sobre las ventas a estos últimos. Esta es una solución muy imperfecta que no elimina el riesgo de imponer transacciones intermedias y es muy vulnerable por conductas evasoras. Un arreglo alternativo consiste en establecer exenciones del impuesto “por destino o uso”, gravando o liberando del impuesto al mismo bien, según sea el destino que declare que le dará el comprador (si es uso intermedio queda liberado, si es final se lo grava). Estas exenciones por uso son imposibles de controlar y muy costosas de administrar.

Este punto no es menor, aunque teóricamente el IVM sería equivalente a un IVA tipo consumo, en la práctica no es así. Estudios realizados para Estados Unidos atribuyen un mínimo del 40% de la recaudación del Sales Tax a compras intermedias de las empresas. Puede concluirse que, en la práctica, el IVM grava la inversión y las exportaciones.

El segundo gran inconveniente se presenta por la ya mencionada naturaleza “monofásica” de ventas minoristas de que esta única etapa que con-

centra toda la recaudación (venta final al público) es, además, la más difícil y costosa de fiscalizar.

Por último, ventas minoristas es un gravamen que básicamente se aplica sobre bienes y deja fuera de imposición los servicios. En la práctica, entonces, para generar igual recaudación que en el IVA debería recurrir a una mayor presión impositiva nominal, lo que de por sí aumenta el premio a la evasión.

Por el contrario, el IVA es una técnica de imposición claramente superior en estos aspectos: garantiza a través de la mecánica crédito-débito que ninguna compra intermedia o de bienes de capital quede gravada; al ser plurifásico está expuesto a un menor riesgo de evasión y en la etapa final dicha conducta sólo afectaría el valor agregado por ésta y no a la totalidad del valor, como ocurre con ventas minoristas. Por otra parte, se adapta con relativa facilidad, para incorporar a la base imponible a los servicios, aun a aquellos como los financieros y de seguros que ofrecen ciertas dificultades teóricas y prácticas a la hora de definir el real valor agregado por estos sectores.

En lo que hace al diseño básico del IVA argentino, se ha ido abandonando el principio de tasa única, coexistiendo en la actualidad básicamente tres tasas diferenciadas (la general, la reducida para el sector construcción y algunos alimentos y la diferencial sobre el consumo de ciertos bienes y servicios) además de la tasa cero para exportaciones.

A estos problemas se suman los derivados de los procedimientos arbitrados por el organismo fiscal para recaudar el impuesto, básicamente los relacionados con la proliferación de sistemas generales y específicos de percepción y retención, así como las trabas existentes para una aplicación rápida y eficaz del tratamiento de tasa cero a las exportaciones.

En cuanto a la imposición indirecta provincial, la realidad actual es sumamente frustrante, no solamente en términos del paradigma planteado en el inicio de los años 90 (sustitución de la imposición indirecta provincial en cascada por un tributo neutro que recayera exclusivamente sobre ventas finales) sino incluso en relación con la estructura interjurisdiccionalmente armonizada de ingresos brutos existente con anterioridad al pacto fiscal de 1992. Estos problemas se analizan en detalle en una sección posterior.

#### **4.4. RESUMEN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS DEL SISTEMA TRIBUTARIO ARGENTINO**

##### **4.4.1. Los impuestos recaudados por la Nación**

El sistema tributario argentino puede ser mejorado en su diseño y en su eficacia. Para poder precisar las sugerencias de política impositiva es conveniente resumir, en primer lugar, los principales problemas que existen en la actualidad.

Deben considerarse las falencias de diseño, las restricciones prácticas

e institucionales, las características del medio ambiente en el cual se inserta la economía argentina y los problemas macroeconómicos que tienen alguna relación con la forma en que se legislan y recaudan los impuestos.

Los principales problemas del sistema tributario argentino son los siguientes:

*Evasión y elusión.* Sin dudas, la principal debilidad del sistema impositivo argentino es la elevada *evasión*, del orden del 30% en el IVA y del 50% en el impuesto a las ganancias de las personas. Las alícuotas formales vigentes de los gravámenes que perciben los tres niveles de gobierno son muy altas para el nivel de desarrollo alcanzado por el país,<sup>7</sup> 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* (y también algunos tratamientos especiales que permiten eludir el pago de algunos gravámenes).

El país en su conjunto 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, porque en esas actividades contribuyen menos al producto total que el capital y el trabajo empleado en sectores formales que no tienen desgravaciones. También discriminan entre familias de igual nivel de ingreso alterando la equidad horizontal, porque no todas tienen la misma capacidad de influir en los legisladores para que su actividad o región obtenga un privilegio impositivo. Del mismo modo, la *evasión* destruye la equidad horizontal y vertical del sistema.

*Exenciones impositivas.* La práctica presupuestaria de la Argentina ha registrado avances en materia del tratamiento de los gastos impositivos, puesto que el presupuesto nacional incorpora una estimación de gastos tributarios para el ejercicio anual de amplia cobertura.

Existe, pues, un costo objetivo y mensurable provocado por los gastos impositivos, que si bien no constituye a priori un argumento suficiente para desaconsejar el uso de tratamientos impositivos diferenciales, sí es motivo suficiente para obligar a fundamentar el porqué de recurrir a un instrumento generador de distorsiones económicas.

Es decir, 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.

Estos beneficios tienen que ver con tres tipos de objetivos, a saber:

- a) Objetivos de naturaleza distributiva, pudiendo efectuarse una distinción entre objetivos redistributivos entre personas o grupos sociales y objetivos redistributivos entre regiones. En el primer caso se propicia la reducción de la carga impositiva sobre determinadas actividades y/o bienes por suponer que ello beneficia diferencialmente a sectores sociales más pobres, que consumen más intensamente los bienes y servicios beneficiados por las reducciones apuntadas.

Los objetivos redistributivos regionales constituyen una variante del caso anterior puesto que en su base existe implícito el supuesto de que la zona favorecida por el tratamiento impositivo diferencial es de mayor atraso y la que concentra en términos relativos una mayor proporción de población de bajos ingresos.

- b) El segundo objetivo que se esgrime para provocar apartamientos del paradigma de generalización y uniformidad de la imposición tiene que ver con razones de simplificación de la administración tributaria para reducir el costo de la administración y fiscalización de los impuestos. Bajo ciertas circunstancias este enfoque deriva en la conveniencia de “dejar fuera” de la base imponible o de disminuir la carga tributaria que incide sobre determinados bienes y servicios o sobre determinados sujetos del impuesto.
- c) La tercera consideración para justificar tratamientos impositivos diferenciales se refiere a la existencia de bienes y servicios meritorios o preferentes, cuyo consumo se desea alentar. En realidad este argumento podría considerarse como una variante del problema económico de externalidad y desde este punto de vista no habría oposición con relación al objetivo de eficiencia económica.

El análisis se lleva adelante tomando como referencia básica los dos principales impuestos con los que cuenta el sistema tributario argentino, a saber: el impuesto al valor agregado y el impuesto a las ganancias, luego se extiende al impuesto sobre los combustibles.

Siguiendo la presentación antes efectuada, los “gastos impositivos” asociados con estos tributos han sido agrupados en cuatro categorías:

- a) Gastos tributarios fundamentados en razones distributivas. Todos ellos se instrumentan a través de exenciones y/o tasa reducida en el impuesto al valor agregado (transporte de pasajeros, algunos productos alimenticios, préstamos hipotecarios y construcción). La recaudación adicional teórica que se obtendría en caso de generalizarse el impuesto en todos estos rubros a la tasa del 21% sería altamente significativa, pero ilusoria, ya que la mayoría de los tratamientos preferenciales distributivos se concentra en sectores de muy alta evasión (principalmente construcción y sector primario). Si la cifra antes mencionada se ajusta por los coeficientes sectoriales de evasión que estima la AFIP, el incremento recaudatorio anual esperable por la aplicación de la alícuota del 21% según el Presupuesto para el año 2001 sería de 1.560 millones. Por otra parte, y tratándose de bienes y servicios que probablemente incidan proporcionalmente más en las canastas de consumo y gastos de los sectores de medios y bajos ingresos, es probable que el objetivo distributivo que impulsó el uso de gastos impositivos para favorecer su consumo permanezca, en cuyo caso se plantearía la sustitución del instrumento empleado. Existen en este sentido instrumentos más aptos que los gastos impositivos para satisfacer la meta distributiva, tanto en términos de eficacia, es decir, de capacidad de focalizar el subsidio en

quienes realmente más lo necesitan, como en términos de eficiencia, esto es la aptitud de cumplir su función distributiva causando menos costos de eficiencia. Tal el caso de subsidios directos (en especie o en dinero) a la población objetivo. En cualquier caso interesa subrayar que la estimación de recaudación adicional ajustada por evasión, desde una perspectiva realista, deberá corregirse en menos por la incidencia de mayores gastos focalizados financiados por un IVA más generalizado y uniforme.

- b) Gastos tributarios asociados a bienes meritorios o productores de externalidades. Nuevamente estos casos se concentran en tratamientos exentivos vigentes en el IVA. Pueden diferenciarse dos casos “fuertes” de tratamiento impositivo favorable, los de servicios médicos y de salud financiados por las obras sociales de afiliación compulsiva y los de servicios educativos privados. La recaudación adicional a obtener del sector mencionado en primer término es poco significativa, por tratarse de un sector que brinda servicios de “uso intermedio” en muchos casos, es decir, que su imposición generaría créditos fiscales equivalentes a usuarios que son responsables inscriptos en el gravamen o bien, un costo extra al sector público en el caso de las obras sociales de los empleados públicos. Por otra parte, desde un punto de vista económico cabría incluso rever la imposición del IVA sobre la medicina prepaga, al menos en aquella parte de la actividad que tiene la naturaleza de un seguro (es decir, en definitiva de un sustituto más eficiente del autoahorro privado para cubrir la contingencia) antes que en la extensión del gravamen al resto de las prestaciones de salud.

Asimismo, no resulta fácil de justificar, incluso desde la perspectiva de eficiencia económica, la generalización del IVA a la educación privada, al menos a la educación básica, donde el componente de externalidad positiva pareciera ser significativo.

Existen otros dos casos, que pueden caracterizarse como “casos débiles” de bienes meritorios. Son los que agrupan, por un lado, a los bienes y servicios culturales (diarios y revistas, espectáculos, gravados desde mayo del 2001 a la tasa del 21%) y, por otro, a las organizaciones sin fines de lucro. La extensión del IVA a la tasa general del 21% a este segundo caso parece también razonable por existir instrumentos sustitutivos más eficaces para canalizar subsidios hacia esos sectores. Esto permitiría un ingreso adicional de 60 millones de pesos.

- c) En cuanto a los gastos impositivos basados en razones de simplificación administrativa, el de mayor significación cuantitativa potencial (exención a la locación de inmuebles) resulta inevitable de mantener tanto por la dificultad de administración y fiscalización que plantearía la eventual generalización del gravamen sobre los alquileres, como por motivos de equidad (debería imputarse un impuesto equivalente sobre los propietarios de vivienda), de distribución del ingreso (la medida seguramente tendría una connotación regresiva) y de parcial doble imposición, por cuanto la construcción de vivienda nueva ya está gravada (aunque a tasa reducida) en IVA. Por otra parte, no puede obviarse que existen otros casos en que los

tratamientos simplificados van en detrimento de los contribuyentes, haciendo recaer sobre ellos un exceso de imposición. Este es el caso en el IVA argentino del tratamiento que se otorga al sector financiero, donde al no ser computado el crédito fiscal sobre los intereses pasivos que pagan los bancos se genera un sobrecosto en el crédito para el sector familias con naturaleza de no responsable de IVA, como así también en el tratamiento del sector seguros (distintos del seguro de vida) en que en aras de simplificar la administración del gravamen no se permite a las compañías de seguros computar un crédito presunto sobre los siniestros efectivamente acaecidos, obligándolas a determinar la obligación como diferencia entre el débito cobrado sobre las primas de seguro y el crédito por compra de insumos y bienes de uso, exclusivamente.

- d) Por último, existe un conjunto de gastos impositivos, fundamentalmente en el impuesto a las ganancias (exención de los intereses de títulos públicos, de utilidades de sociedades cooperativas, de asociaciones sin fines de lucro y de las utilidades provenientes del cobro de derechos de autor), en el impuesto sobre los combustibles (exención a combustibles utilizados en la zona sur del país, impuesto diferencial en Posadas, Clorinda y otras ciudades del país, etc.) y en IVA (exención a los intereses de los préstamos del sector gobierno). Ante el indudable costo de eficiencia que provocan muchos de estos tratamientos diferenciales, su eliminación aparece como altamente deseable, con la probable excepción del tratamiento impositivo del gas oil, donde la eliminación de la distorsión existente con relación al impuesto sobre las naftas podría encararse vía reducción del componente impositivo de estas últimas (con el consiguiente costo fiscal) o vía aumento del componente impositivo del gas oil (con el consiguiente perjuicio a la competitividad del sector agropecuario que utiliza intensamente este insumo).

La eliminación de los tratamientos especiales del grupo d) (excepto en cuanto hace al tratamiento impositivo del gasoil en el impuesto a la Transferencia de Combustibles y de la exención sobre los intereses de títulos públicos en el impuesto a las ganancias) generaría ingresos adicionales por valor de 900 millones de pesos anuales.

En definitiva, la eliminación selectiva de gastos impositivos estaría en condiciones de producir, en una hipótesis de máxima que toma como restricción los actuales niveles de evasión sectorial, 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 antes efectuada en \$ 900 millones, con lo que pasaría a ser de \$ 1.600 millones anuales.

Existen otros tratamientos de privilegio que se concretan por medio de otros instrumentos o impuestos. Los más importantes por su costo fiscal son el Fondo Especial del Tabaco (FET), los reembolsos por exportaciones desde puertos patagónicos y los diferimientos impositivos para nuevos pro-



yectos agroindustriales y de turismo que se radiquen en algunas provincias. Su costo fiscal es del orden de 350 millones de pesos anuales.

*Problemas vinculados al federalismo fiscal* Existe poca coordinación entre los tres niveles de gobierno, que muchas veces percuten sobre la misma base imponible. Además de no ayudar a mejorar el control tributario, esto demora la solución para los problemas de cascada impositiva (por ejemplo, la mejora en la tributación indirecta que persiguieron los pactos fiscales) o resulta en soluciones imperfectas (por ejemplo, los reembolsos de impuestos indirectos a los exportadores que no reflejan su exacta incidencia para cada empresa).

*Restricciones macroeconómicas 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 ya comentada puede justificar la introducción de gravámenes o de medidas especiales para proteger la recaudación.

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 del desempleo, la necesidad de continuar con el proceso de acumulación de capital y la conveniencia de crear fondos fiscales de estabilización anticíclicos son tres desafíos importantes.

La reducción de los impuestos al trabajo para disminuir la cuña que existe entre el salario de bolsillo y el costo laboral de los trabajadores en relación de dependencia puede contribuir a aumentar durante un tiempo la creación de nuevos puestos de trabajo. La experiencia internacional sugiere que la elasticidad de la demanda de trabajo (que mide el grado de respuesta del empleo ante cambios en su costo, cuando existe un alto nivel de desempleo) es importante.

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 el 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.

Finalmente, la conveniencia de crear fondos de estabilización fiscal pro-

puestos por FIEL desde comienzos de la década del 90, ha sido interpretada como una forma eficaz de reducir el riesgo país, en especial en momentos de fuerte entrada de capitales externos. Un esquema de estas características exige una modificación a la coparticipación federal de impuestos y condiciona el uso de una parte de los aumentos de la recaudación para ese fin.<sup>8</sup>

En resumen, puede afirmarse que la Argentina tiene: a) altos impuestos sobre el uso del trabajo, que son diferentes para distintos grupos de trabajadores y regiones; b) 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; c) una tributación indirecta en el nivel provincial y municipal muy ineficiente, y con un peso importante en el nivel nacional en algunos consumos específicos y en esquemas de percepción y retención imperfectos; d) una alta evasión en la recaudación de los tres niveles de gobierno; e) varios tratamientos subjetivos de alto costo fiscal; f) un sesgo poco justificable a favor de los proyectos que se financian con endeudamiento, y g) una administración tributaria que parece ser proporcionalmente más cara y menos eficaz que en otros países.

#### **4.4.2. La situación en la tributación provincial y municipal: aspectos conflictivos**

##### ***Introducción***

La estructura de la imposición provincial y municipal en la Argentina es antigua, con tributos que indudablemente han sido pensados para una situación fiscal muy distinta.

El impuesto sobre los ingresos brutos, por ejemplo, fue introducido en la Argentina en 1948 y pensado para gravar la actividad económica con una alícuota del 0,4%, un nivel de imposición que ha ascendido vertiginosamente (entre cinco-seis veces sobre lo original). Lo mismo puede decirse del anticuado impuesto de sellos. Aquí pesa de manera determinante la distribución de facultades tributarias que concentró de manera abusiva las fuentes más modernas y eficaces de imposición en el Gobierno Nacional, dejando a los gobiernos provinciales sólo con estos tributos. A pesar de ello todos los intentos de reforma de las relaciones fiscales intergubernamentales en la Argentina han descuidado esta importante cuestión, traída estos días a la agenda de la reforma por la percepción creciente de la conveniencia de una más estrecha relación entre las responsabilidades de recursos y gastos en todos los niveles de gobierno.

Algo similar ocurre con los municipios. Estas entidades funcionan según la doctrina, a través de un poder delegado de las provincias las que en la mayoría de los casos (por propia decisión a veces pero fundamentalmente por una estructura que nace del propio régimen de coparticipación de impuestos) sólo habilitaron la percepción de lo que en la jerga tributaria se conoce como “tasas retributivas de servicios”. El problema aquí se plantea con algunas de ellas como la denominada tasa de inspección de seguridad

e higiene que con el tiempo se ha desvirtuado y ha devenido en un impuesto adicional a los ingresos brutos. También se han dado algunas cuestiones con tasas a la ocupación del espacio público aunque, en este caso, sí ha ocurrido que merecieran alguna atención en los Pactos Fiscales.

En consecuencia, estos tributos debieron si se permite forzar el término “transformar” su naturaleza y operar con otra estructura de hechos imposables, bases y alícuotas. 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. También ha ocurrido un activismo de parte de los organismos fiscalizadores que ha forzado las normas tributarias y, en algunos casos, las ha desvirtuado.

Si todo esto ha tenido algún efecto lo ha sido en términos de la seguridad jurídica que ha sido dañada seriamente. Menos claro y seguramente marginal ha sido el aporte en materia de recaudación obtenido por estas decisiones que han aumentado extraordinariamente la litigiosidad.

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.

### ***La situación en la legislación tributaria***

#### ***El impuesto sobre los ingresos brutos***

El principal recurso de los gobiernos provinciales es el impuesto sobre los ingresos brutos, un tributo de naturaleza multifásica que grava el ejercicio de actividad económica que se realiza en cada jurisdicción. El tributo se complementa con un convenio multilateral que intenta evitar la superposición impositiva.

La naturaleza multifásica del tributo provoca los característicos efectos cascada, de entre los cuales los más significativos son:

- Generar distorsiones en precios relativos que favorecen a los sectores más integrados y que en consecuencia puede inducir a una integración “artificial” de las actividades.
- Reducir la competitividad de los bienes comercializados producidos localmente sea porque en la exportación no pueden recuperarse plenamente los impuestos tributados localmente, sea porque en la importación enfrentan bienes que provienen de países con esquemas impositivos neutrales.
- Incrementar el costo del capital cuando los impuestos recaen sobre insumos de capital, afectando la eficiencia productiva.

Para aliviar estos inconvenientes del impuesto hubo un primer intento de reforma a fines de la década del 70 y principios de 1980 mediante el

cual: 1) se homogeneizó la definición del impuesto en términos de hechos y bases imponibles; 2) se articuló una política en materia de alícuotas tendiente a asegurar uniformidad entre jurisdicciones; 3) se procuró aliviar el efecto de piramidación atemperando la gravabilidad sobre las etapas primarias (que al cabo de algunos años se desgravaban plenamente), industrial (llevándola gradualmente a una alícuota cercana al 0,2%) para concentrar la tribulación sobre las etapas de comercialización mayorista y minorista, con lo cual el tributo tendía a evolucionar hacia un impuesto a las ventas básicamente bietápico.

La reforma tuvo éxito en generar uniformidad en materia de definición del gravamen (hechos imponibles, bases y alícuotas sobre las distintas actividades gravadas) lo que contribuyó favorablemente en la aplicación del arreglo interjurisdiccional del Convenio Multilateral. En efecto, hasta hace poco tiempo el impuesto provincial sobre los ingresos brutos tuvo una notable uniformidad en cuanto a bases imponibles (que en gran medida aún se mantiene) y alícuotas (que ha desaparecido). Sin embargo, no hubo progreso en cuanto a concentrar la carga tributaria sobre las últimas etapas del proceso económico.

En la década del 90 se asiste al segundo intento de reforma del impuesto mediante el Pacto Federal de agosto de 1993 que profundiza acuerdos alcanzados en el primer pacto fiscal de 1992.

En ese marco, se establecieron pautas para la reformulación del impuesto sobre los ingresos brutos que preveían una primera etapa de transición que debería ir configurando un impuesto sobre las ventas finales. En ese proceso, los gobiernos locales desgravarían en materia del impuesto sobre los ingresos brutos en una primera etapa las siguientes actividades: la producción primaria, en forma plena, con la sola excepción de la extracción de hidrocarburos; la industria, excepto por las ventas a consumidores finales; las prestaciones financieras realizadas por entidades comprendidas en la ley 21.526; las desarrolladas por compañías de capitalización y ahorro y emisión de valores hipotecarios, fondos comunes de inversión, administradoras de fondos de pensión y compañías de seguros; la compraventa de divisas; la prestación de servicios de electricidad, gas y agua, salvo las que se efectúen en domicilios destinados a vivienda o casa de recreo o veraneo y la construcción de inmuebles.

Estas exenciones deberían haberse implementado antes del 30 de junio de 1995, fecha que fue sucesivamente prorrogada. El impuesto sustitutivo sería un impuesto general al consumo monoetápico (sobre el consumo final) que garantizaría la neutralidad tributaria y la competitividad de la economía.

El principal efecto del pacto, sin embargo, ha sido la pérdida de armonización interjurisdiccional, fundamentalmente en materia de alícuotas, en algunos casos también de base imponible, habiéndose introducido figuras que potencian la conflictividad del impuesto:

- a) En el hecho imponible, muchas jurisdicciones han introducido el concepto de "título oneroso" en lugar del tradicional "propósito de lucro",

circunstancia que además de contradecir la ley 23.548 de coparticipación federal (art. 9 inc. b punto 1, lo que compromete su constitucionalidad y legalidad y abre un frente significativo de litigiosidad), involucró en el impuesto a sujetos de escasa significación (fundaciones, asociaciones civiles).

- b) Los gobiernos locales respondieron a los compromisos asumidos en el Pacto siempre dentro de un criterio tendiente a restringir el alcance de la exención comprometida. Los avances en cuanto al cumplimiento del pacto se circunscribieron principalmente al sector primario y con más restricciones, a la etapa industrial. Más escasos fueron los verificados en relación con las desgravaciones en el sector terciario. En general lo que se observa es que si la desgravación planteaba problemas fiscales se establecía un cronograma de exenciones –por ejemplo las provincias de Buenos Aires y Santa Fe con la industria– o directamente se posponía la desgravación del sector –caso de la Ciudad de Buenos Aires con el sector financiero.

La realidad indica que 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.

- c) En la etapa de la actividad primaria es donde más generalizada se encuentra la desgravación, aun cuando existe alguna limitación en el sentido de que las ventas sean las realizadas por el propio productor. En ciertas provincias aún continúa gravada parcialmente la actividad de esta etapa como ocurre con el sector minero o la exención no tiene carácter generalizado al conjunto de la actividad como en Río Negro. Más general es la limitación de la exención si se trata de ventas realizadas a consumidores finales como ocurre en Chaco y Entre Ríos.

Pero la excepción más significativa es el tratamiento de la actividad hidrocarburífera. El propio Pacto permitía que esta actividad continuase alcanzada por el impuesto, seguramente con el objeto de no debilitar la situación de algunas provincias muy dependientes de este recurso. Pero el efecto ha sido que las provincias que ya reciben el producido de las regalías han podido incrementar la carga impositiva sobre el sector –la alícuota trepó al 2%– aumentando su dependencia de este recurso agotable y en consecuencia su vulnerabilidad ante shocks externos por movimientos en el precio del petróleo. Los servicios petroleros, por su parte, están gravados en algunas provincias (Neuquén) con una alícuota del 3%, lo que también ha planteado conflictos, sobre todo en cuanto a la definición de los servicios incluidos.

- d) El tratamiento de la industria como consecuencia de las disposiciones del Pacto ha planteado las mayores controversias,<sup>9</sup> sobre todo en cuanto al alcance de la exención, a los sectores comprendidos y al significado del concepto de “venta a consumidor final”.

En general las desgravaciones, por ejemplo en la etapa industrial, estuvieron condicionadas al cumplimiento de ciertos requisitos. En la provincia de Buenos Aires si bien la exención teóricamente se hacía efecti-

va a petición de parte interesada, no operaba de pleno derecho. La norma que las implementó exigía la inexistencia de deuda referida a todo tributo provincial y, lo más importante, se restringía su alcance a los supuestos en los que el contribuyente de esta etapa tuviese establecimiento radicado en la misma provincia (incluso se prescribe que para el caso de industrias con establecimiento en la provincia y sede en la ciudad de Buenos Aires, la exención operaba en el supuesto que se hubiera consagrado igual beneficio en ésta) y que las empresas estuviesen alcanzadas por los beneficios del Decreto 2.609/93 que establecía las desgravaciones provisionales (este requisito fue finalmente suprimido a partir de marzo de 1995).

Los dos primeros requisitos se repiten como una constante en prácticamente todas las legislaciones locales (las únicas excepciones al primero son las provincias de San Juan, Santa Cruz, Santiago del Estero y Santa Fe) mientras que al segundo la única excepción, y sólo en su origen (hoy también ha adherido a dicha interpretación), fue la ciudad de Buenos Aires.

La restricción de la exención a aquellas industrias con establecimiento radicado en la jurisdicción ha llevado a que las provincias limitaran arbitrariamente la desgravación de la etapa industrial. Es decir, si la industria contaba con establecimiento en la propia jurisdicción estaba exenta, si realizaba ventas en otras jurisdicciones tales operaciones eran asimiladas a ventas a consumidores finales y, en consecuencia, estaban gravadas, consagrando un tratamiento desigual ya que el contribuyente que actúa en una sola jurisdicción, donde lógicamente tiene su establecimiento, estará desgravado mientras que el contribuyente de Convenio que actúa en varias jurisdicciones estará exento por las ventas en la provincia donde posea el mismo, pero quedará gravado en todos los demás casos.

La exención no siempre alcanzó a todos los sectores productivos sino que en varias jurisdicciones existían listas de sectores a los que gradualmente se beneficiaría, pero no siempre esto se ha cumplido. En la provincia de Buenos Aires continúan alcanzados por el impuesto, entre los principales, el sector automotriz, la fabricación de pinturas, la construcción de aparatos eléctricos de uso doméstico y los laboratorios de especialidades farmacéuticas. Un lugar aparte merece la industrialización del petróleo (refinerías) que está alcanzada regularmente por el impuesto.

Otro origen del problema se refiere al alcance del concepto "ventas a consumidores finales" con el agravante de que la interpretación de su alcance se ha dejado a cargo de las propias direcciones de rentas.

El distinto tratamiento que en el impuesto tradicionalmente se le daba a ciertas operaciones de la industria tenía como objeto atender ciertos casos (industria textil que vende al por menor, fábrica de galletitas o panadería industrial que despacha al público, etc.), cuestión que se limitaba a que por dichos ingresos se tributara la alícuota del comercio, como forma de evitar competencia desleal si tributaba a la menor tasa

de la industria. El Pacto Fiscal de 1993 recogió esta tradición y comprometió la exención para la industria manufacturera, “excepto los ingresos por ventas a consumidores finales, que tendrán el mismo tratamiento que el sector minorista”.

En un primer momento, las jurisdicciones consagraron literalmente el compromiso del Pacto. Pero muy pronto las jurisdicciones extendieron irrazonablemente el concepto de venta minorista, licuando así los beneficios y aun agravando el tratamiento ya distorsionado de la industria (ej.: en provincia de Buenos Aires los decretos 3.354/95, 2.782/96, 4.002/00). Si venta minorista es la que se hace a quien no vaya a revender el bien, lo es la venta de millones de litros de combustible a una empresa industrial, agropecuaria o de transporte, o la venta de un tomógrafo de millones de dólares a un hospital, etc. Y ello con el agravante, ya señalado, de que tales ingresos, que se excluyen injustificadamente de la exención a la industria, son gravados no como industria (1,5%), sino como comercio (3% o 3,5%).

- e) Los problemas con las exenciones de la industria han originado al menos tres tipos de consecuencias:
- 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, lo cual distorsiona la competencia, viola el artículo 32 del Convenio Multilateral que establece la igualdad de tratamiento entre los contribuyentes de la propia jurisdicción y los radicados en otras,<sup>10</sup> y hasta la propia Constitución Nacional;
  - afectaron el objetivo perseguido con la desgravación de la etapa industrial de licuar 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 (a modo de ejemplo obsérvese que sólo la provincia del Chubut ha desgravado la producción de bienes de capital);
  - dieron lugar, en algunos casos, al incremento de la alícuota ya que en ciertas jurisdicciones (Salta por ejemplo, aunque el ejemplo parece que será rápidamente seguido por otras) 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%).
- f) 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%. La ciudad de Buenos Aires, que la desgravó muy tempranamente, ha vuelto a gravarla.

En las provincias en donde ha prosperado la exención ésta no ha tenido carácter general sino que habitualmente han continuado alcanzados por el impuesto los servicios complementarios relacionados con el sector (Jujuy, Chaco, Salta). Corrientes exime únicamente la primera venta. La Pampa curiosamente no contempla exención si la actividad es prestada por una empresa con menos de tres empleados. Neuquén ha

eximido la actividad salvo la relacionada con prestación de servicios al sector petrolero.

- g) El otro gran sector para el que se habían acordado exenciones comprende los servicios financieros, seguros y actividades de intermediación 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 la actividad desarrollada por entidades financieras, cualquiera fuere quien la presta; 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%; lo más notable es que la ciudad de Buenos Aires, que adhirió amplia e irrestrictamente a las disposiciones del pacto (su representación en el acuerdo fue de hecho ejercida por el Poder Ejecutivo Nacional [PEN]), mantuvo la imposición al sector a su alícuota tradicional. Se destaca que la provincia de Buenos Aires, si bien no eximió totalmente al sector, sí redujo a la mitad la alícuota (del 5% al 2,5%).

Nuevamente, la ciudad de Buenos Aires mantuvo la imposición sobre sectores clave de su recaudación como los servicios de seguros y gravó a la misma alícuota la incipiente actividad de las AFJP. Muy pocas jurisdicciones implementaron la desgravación a estos sectores. Debe observarse, además, que en el caso de las AFJP se planteó el problema de la definición de la base imponible, que da lugar a otro importante tratamiento diferencial (algunas provincias, las más, definen la base imponible como la comisión de la administradora neta del seguro de vida, pero en otros casos la base imponible incluye a este último).

- h) El mayor efecto del pacto ha sido aumentar la dispersión de alícuotas. Ello surge de la distinta respuesta a las exenciones particulares a que comprometía el acuerdo –como ya se ha expresado en los puntos anteriores–, pero también por la actitud adoptada por las provincias respecto a las alícuotas generales del impuesto. En este sentido se observa que:

- una sola jurisdicción las redujo (La Pampa);
- otras las mantuvieron iguales, tal el caso de la ciudad de Buenos Aires, Catamarca, Corrientes, Chubut, Jujuy, La Rioja, Misiones, Mendoza, Neuquén, San Luis, Santa Cruz, Tierra del Fuego y Tucumán (aunque las provincias con hidrocarburos pudieron incrementar la presión sobre el sector hidrocarburífero);
- otras las incrementaron como ocurrió con Santiago del Estero, Santa Fe, San Juan, Salta, Río Negro, Entre Ríos, Formosa, Chaco, Córdoba y Buenos Aires.

La dispersión de alícuotas –y en algunos casos hasta de base imponible– induce movimientos de los contribuyentes para aprovecharse del diferencial existente y reducir el nivel de exposición al impuesto. Resulta



ta difícil pensar que el diferencial existente en las alícuotas sobre diversas actividades de intermediación de Entre Ríos –que aplica el 9%– y la ciudad de Buenos Aires –la mitad– no motive movimientos del contribuyente.

Tal posibilidad se ve potenciada por la existencia del Convenio Multilateral en la medida que este mecanismo permite que el contribuyente autodeclare el impuesto que corresponde ingresar a cada provincia y pueda aprovechar el diferencial. De esta manera, el Convenio se ve sometido a una presión más intensa por parte de los contribuyentes y aparecen así con más claridad los problemas de este instrumento.

En el régimen general del Convenio Multilateral, que distribuye la base imponible conforme los gastos y los ingresos, no se presentan mayores problemas en cuanto al criterio de atribución jurisdiccional de los gastos, pero existen diversos criterios opuestos para atribuir jurisdiccionalmente los ingresos (la norma dice escuetamente que se atribuyen a la jurisdicción “de la que provengan”, pero no aclara cuándo ha de entenderse que un ingreso proviene de una jurisdicción), aplicándose por ejemplo los criterios (generalmente no coincidentes) de “lugar de concertación”, “domicilio del adquirente”, “lugar de entrega de los bienes”, o “lugar de cumplimiento de la obligación”, según los casos, habiendo resoluciones de los fiscos y aun de las Comisiones Arbitral y Plenaria que sustentan uno u otro de estos criterios, lo que genera incertidumbre.

Obvio es señalar que a los contribuyentes les da lo mismo aplicar cualquier criterio, no así la incertidumbre, que los deja sometidos a criterios opuestos, con el riesgo de tener que tributar más de una vez el impuesto, y verse comprometidos en litigios muy complejos.

- i) Ingresos brutos y el Impuesto sobre los Combustibles Líquidos y el Gas Natural (ITC).

El ITC es un impuesto *indirecto*, es decir, de potestad concurrente entre la nación y las provincias. Está establecido como impuesto nacional (ley 23.966), y su producido se coparticipa con las provincias.

Aquí se asiste a la real paradoja de que hoy los productores de combustibles (sujetos pasivos, designados por el Estado Nacional para coleccionar el tributo e ingresarlo de inmediato y bajo severas penalidades) cuando realizan expendio al público están enfrentados a la pretensión de algunas provincias de que tributen ingresos brutos sobre los importes de ITC que coleccionan, que no son ingresos propios ni son ingresos que derivan del ejercicio de su actividad, sino que son sumas que están obligados a coleccionar por imposición legal. Con el agravante, ya consignado, de la extralimitación con que las provincias están definiendo los conceptos de venta a consumidor final, venta minorista, expendio al público.

### *El impuesto de sellos*

El impuesto de sellos es un tributo al instrumento por el que se formalizan las relaciones económicas (es en el instrumento donde se asienta el

sello de la máquina timbradora mediante la que el contribuyente paga el gravamen). Ese es el elemento típico que caracteriza, define y distingue a este impuesto de otros tributos a la circulación y a la riqueza: se aplica si y sólo si existe instrumento por oposición a aquellos que gravan la mera circulación económica o la riqueza (IVA, ganancias).

Se trata de un impuesto anticuado cuyo efecto es perturbar las transacciones económicas con una alícuota general del 1,5%, ya gravadas con impuestos más modernos y que se aplica a cláusulas de contratos que pueden no concretarse.

El tributo también puede provocar situaciones de doble imposición. La vía elegida para resolver esto 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). Pero no es infrecuente encontrarse con otros supuestos: Misiones, por ejemplo, grava contratos celebrados fuera de la provincia simplemente porque el vendedor está domiciliado en ésta aunque los bienes objeto de la transacción no estén allí localizados; Neuquén grava contratos formalizados en ella pero con efectos en otras jurisdicciones por la diferencia de alícuota si ésta existiere; San Luis, si los contratos formalizados en ella están exentos en la provincia donde producen efectos.

Precisamente ésa es la razón por la cual figura en primer término en todos los intentos de reforma y así lo hizo también el Pacto Fiscal de 1993, en donde las provincias se comprometieron a derogar el tributo que en una primera etapa debería alcanzar a toda la operatoria financiera y de seguros destinada a los sectores agropecuario, minero, industrial y de la construcción. El proceso debería haber estado completamente concluido en junio de 1995.

La realidad es que con muy pocas excepciones, las provincias no avanzaron en el cumplimiento del compromiso sino que, más bien, como se verá más adelante, lo han hecho en sentido opuesto. La provincia que más lo ha hecho en el sentido del pacto ha sido La Rioja que ha restringido la aplicación del gravamen a las operaciones referidas a la transferencia de dominio de inmuebles. La exención a las operaciones financieras realizadas a las actividades productivas en los sectores industrial, comercial, agropecuario y de la construcción está algo más generalizada pero frecuentemente es parcial (y tanto más limitada en las jurisdicciones más importantes).

### *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.

Debe consignarse que la esencia de esta especie dentro del género de los tributos es que se exija como retribución pecuniaria coactiva por la

prestación de servicios públicos divisibles. Y que sus dos recaudos básicos e ineludibles son que la prestación del servicio público divisible sea efectiva (aunque hay algunos pronunciamientos judiciales que afirman que basta que sea potencial o hipotética) y que su monto guarde razonable y discreta proporción con el costo de la prestación del servicio.

Hoy hay municipios que están exigiendo esta tasa aún a sujetos que ejercen actividades pero no tienen establecimiento en el lugar (como ocurre en general en los municipios de la provincia de Córdoba y de González Chaves en la provincia de Buenos Aires), de manera que es materialmente imposible que le presten el servicio público divisible, bajo el argumento que se están retribuyendo otros servicios, como la señalización, nominación y numeración de las calles, etc., los cuales son servicios indivisibles y por ende se financian con impuestos, no con tasas.

Pero 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”.

Un ejemplo es una disposición contenida en la Ordenanza Tarifaria del Municipio de San Lorenzo en la provincia de Santa Fe. La Ordenanza Fiscal establece un régimen especial con el objeto de recaer sobre las plantas aceiteras radicadas en su ámbito. El artículo 41 establece un régimen especial que se aplica para quienes tengan establecimientos o plantas radicadas en la jurisdicción municipal, industrialicen, procesen, fabriquen o procesen cereales, oleaginosas y sus derivados y que: a) tengan puertos privados; b) almacenen no menos de 60.000 toneladas; c) utilicen no menos de 800 unidades de carga por mes, y d) consuman no menos de 1.000.000 de kw hora por mes o 400.000 m<sup>3</sup> de gas, fuel oil, gas oil, cáscara de cereal u otro combustible.

Se trata de supuestos que comprenden exclusivamente las plantas aceiteras radicadas en el municipio, que afecta las exportaciones a que se destina la producción de esas plantas.

Para acotar el ejercicio del poder tributario municipal a los hechos económicos que se realicen en sus límites geográficos en ausencia de disposiciones provinciales específicas, se emplea la figura del Convenio Multilateral.

En este sentido debe observarse que el artículo 35 del Convenio Multilateral presenta efectivamente un problema que deberían salvar las provincias. El artículo establece que cuando se verifica actividad en más de una jurisdicción municipal, cada uno de estos municipios no podrá tomar como base imponible más que el conjunto de los ingresos atribuidos a dicha provincia ni más que el monto máximo que le resulte atribuible al municipio por aplicación de las disposiciones del Convenio o del convenio intermunicipal específico si lo hubiere. Pero también habilita a gravar la totali-

dad de los ingresos brutos de la provincia al municipio donde el contribuyente tenga el *único establecimiento habilitado* en la provincia.

El problema se visualiza ante la comprobación de que la base imponible atribuida a la provincia para ingresos brutos pueda no coincidir con la suma de las bases imponibles municipales tomadas para estas tasas, lo que lleva a la equivocada conclusión de que existe una evasión de la tasa, lo que no necesariamente es así: una cosa es la base imponible que puede tomar un impuesto provincial para la provincia (el impuesto toma en cuenta la capacidad contributiva del sujeto), y otra cosa son las bases que pueden tomar las tasas municipales de las municipalidades de esa misma provincia (la tasa toma en cuenta el costo del servicio efectivamente prestado).

En el art. 35 se mezclan conceptos y ello da lugar a confusiones. El artículo podría funcionar si el tributo municipal fuese un impuesto (cosa que en los hechos no puede ser porque se superpondría o sería análogo a otros tributos de los otros niveles), pero que no puede pretenderse que funcione conforme a su letra (sobre todo el tercer párrafo, según se verá) si como ocurre se trata de una tasa:

- a) El tope del primer párrafo es convencional, e incluso puede señalarse que tratándose de tasas es injustificadamente alto y aun obvio.
- b) El sistema de distribución del segundo párrafo también es convencional, y sin duda remite a que la distribución del tope provincial se haga entre las “municipalidades citadas”, es decir, incluso aquellas en que sólo se ejerza actividad, aun cuando no se tenga local.
- c) El tercero es el que crea el problema, porque si el sujeto ejerce actividad (que genera ingresos) en todos los municipios de una provincia, y tiene local sólo en dos, distribuir el 100% de los ingresos entre esos dos equivale, por un lado, a dejar a los otros municipios en que ejerce actividad sin posibilidad de gravar los ingresos generados por esa actividad que el sujeto ejerce en su ámbito (cosa que sería cuestionable que hiciera con esta misma tasa, por no haber local que inspeccionar por seguridad e higiene, pero que podría hacer con otro tributo). Y de otro lado, porque el municipio donde tiene local estaría excediendo los límites de sus potestades, pues estaría gravando ingresos resultantes de actividades cumplidas en otros municipios.
- d) Por ello, el art. 35, aplicado a las tasas de inspección seguridad e higiene, conduce inevitablemente a la siguiente situación:
  - La base imponible provincial debe distribuirse entre todas las municipalidades de la provincia en que el sujeto ejerce actividades (pues de todas ellas provienen los ingresos de que se trata).
  - Sólo podrán aplicar la tasa aquellas municipalidades en que el sujeto tiene local, pues sólo a un local se lo puede inspeccionar para verificar su seguridad e higiene.
  - Y éstas sólo podrán aplicar la tasa sobre la porción de base imponible que se les haya atribuido a ellas, pues sólo esa parte derivará de actividades cumplidas en su ámbito.

- Sobre las porciones de base imponible que hayan sido atribuidas a municipios en los que el sujeto ejerza actividad pero no tenga local, no podrá aplicarse esta tasa (cabría aplicar otro tributo, si no fuera objetable por otras razones, pero no esta tasa).

La jurisprudencia de los organismos del Convenio no ha ido en un solo sentido. Los mayores problemas se plantean cuando la norma local no exige el requisito del local habilitado. En algunos casos (Gillete contra Municipalidad de la ciudad de Córdoba) la Comisión Arbitral habilitó a la Municipalidad de la ciudad de Córdoba a gravar la totalidad de los ingresos brutos atribuibles a la provincia de Córdoba en razón de que el contribuyente no había acreditado realizar actividades gravadas en otros municipios de la provincia ni estar inscripto como contribuyente de gravamen análogo en ellas. Pero ese fallo fue posteriormente revocado en la apelación bajo el concepto de que como la firma sostenía desarrollar actividades en otros municipios de la provincia, el de la ciudad capital no podía pretender el 100% de los ingresos atribuibles a la provincia sino la porción que le corresponde por aplicación del Convenio.

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 (art. 121 y concordantes de la Constitución Nacional), teniendo las municipalidades sólo potestades tributarias derivadas, es decir, las que las respectivas provincias les otorguen. Las provincias deben establecer normas que impongan restricciones comunes a sus respectivos municipios y que éstos deben acatar.

### ***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.

### ***Los contratos entre ausentes***

En este aspecto, luego del compromiso asumido en el Pacto Fiscal de 1993 de eliminar el tributo, las provincias avanzaron en sentido opuesto, intentando, cosa que nunca se había hecho antes (excepto un breve episodio en la provincia de Buenos Aires a mitad de los años 60 y que fue inmediatamente enmendado), gravar las operaciones entre ausentes sin soporte instrumental. Para ello se entendió que el instrumento que es requisito del impuesto se configuraba con la conjunción de una propuesta escrita dirigida al destinatario, y una aceptación escrita dirigida por éste al proponente que transcriba la propuesta o al menos lo sustancial de ella.

Corresponde señalar que ello fue la respuesta a la mecánica elegida por las empresas para eludir la carga tributaria, que encontraron una forma de materializar la relación contractual que no está alcanzada por el

impuesto de sellos por cuanto en aquélla no hay firma ni aceptación de la propuesta. El caso motivó un planteo ante la Comisión Federal de Impuestos, resuelto en favor del contribuyente en una primera instancia pero en favor de la provincia en la resolución de la apelación que ésta presentara.

Para estos propósitos de las provincias –que fueron aplicados sin modificar sus códigos fiscales con la excepción de Tierra del Fuego que lo ha instrumentado mediante la ley 290– basta con que se acredite por cualquier medio la existencia del contrato, aunque no exista instrumento para la procedencia del impuesto. Las demás provincias que llevan adelante esta tentativa lo hacen en contra de sus propias leyes vigentes.

Sellos tiene como único elemento propio y distinto, y que explica su presencia en el espectro tributario, al instrumento. Prescindiendo del instrumento, Sellos se convierte en un impuesto al giro de los negocios, a las transacciones, al ingreso, y ése es un espacio ya ocupado por otros tributos (IVA en el plano nacional, ingresos brutos en el provincial y aun con las desviaciones conocidas, Seguridad e Higiene en el municipal). Y ello es incompatible con el régimen de coparticipación (artículo 75 inciso 2 de la Constitución Nacional y el artículo 9 inciso b de la ley 23.548).

La situación ha provocado que algunas empresas (Transportadora Gas del Sur por ejemplo) hayan llevado el caso incluso a un arbitraje internacional. En lo que parece un cambio de criterio ante los primeros pronunciamientos en los que afirmaba su incompetencia para resolver el planteo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación dictó una medida cautelar ordenando a la provincia de Santa Cruz abstenerse de cobrar el impuesto de sellos hasta que haya una sentencia definitiva.

### *La extensión del poder tributario al mar*

El impuesto sobre los ingresos brutos grava el ejercicio habitual en jurisdicción de la provincia que corresponda, de cualquier actividad realizada a título oneroso. Son condiciones del impuesto la habitualidad, el carácter oneroso de la actividad realizada y de fundamental interés para esta sección, *el requisito de territorialidad en el sentido que la aplicación del tributo se extiende sólo dentro del territorio sobre el cual tiene imperio el fisco que lo establece.*

El requisito de territorialidad es un elemento esencial en el ejercicio del poder tributario local, ya que no pueden quedar sujetas a un impuesto provincial como el de ingresos brutos actividades realizadas fuera del respectivo ámbito territorial sobre el cual aquel se ejerce.

El caso en examen se refiere a la intención del fisco de Tierra del Fuego que ha pretendido gravar con el impuesto sobre los ingresos brutos, los ingresos provenientes de los yacimientos *off shore* Hidra y Cañadón Alfa-Ara, ambos operados por el consorcio Bidas-Total-Deminex. Ambos tienen su punto de extracción a unas siete millas marinas de tierra.

Se trata de precisar si las doce millas marinas que finalmente ha establecido el país como su espacio propio pertenecen a la nación o las provin-

cias. La provincia entiende que le asiste razón para aplicar el poder tributario más allá de las tres millas marítimas cuya jurisdicción finalmente se acordara a las provincias mediante la ley 18.502, objetando el acotamiento que esta norma hace a su jurisdicción.

Existen sólidos argumentos y antecedentes contra esa tesis: 1) De acuerdo con el artículo 75 inciso 15 de la Constitución Nacional de 1994 (ex artículo 67 inciso 14), los límites de las provincias deben ser fijados por el Congreso de la Nación; 2) los límites de la provincia tienen como antecedente los correspondientes al ex territorio, con lo cual le serían aplicables las normas (en particular la ley 18.502 citada), que le otorgan jurisdicción sobre zonas marítimas hasta una distancia de tres millas marinas medidas desde la línea de la más baja marea; 3) la reafirmación de la jurisdicción nacional que hace la ley 23.968 en materia de leyes y reglamentos sobre la cuestión fiscal, aduanera, sanitaria y de inmigración;<sup>11</sup> 4) el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso Harengus c/provincia de Santa Cruz, determinando la inconstitucionalidad de la ley 2.144 de esa provincia que había pretendido extender la jurisdicción provincial hasta las 200 millas de la costa, con base en argumentos del tenor de los antes mencionados por Tierra del Fuego; 5) la observación parcial del PEN a la ley de provincialización que objetó precisamente la determinación de límites que en ella se hacía.

Existen opiniones encontradas en la doctrina sobre el alcance de la jurisdicción provincial sustentadas en la imprecisión de las normas aplicables e inexistencia de un límite a la provincia como consecuencia de la observación del Ejecutivo a la ley 23.775. El ex territorio, a su vez, omitió exigir a las empresas que tributasen sobre actividades llevadas a cabo en su mar continental en el período previo a la determinación analizada, a pesar de tener conocimiento de la realización de tales actividades. Existen, por su parte, sólidos argumentos que permiten justificar el camino adoptado por las empresas como los indicados en la enumeración precedentemente citada.

La seguridad jurídica exige que el planteo de la provincia para someter a tributación estos yacimientos debería estar estrictamente en sentencias judiciales firmes o en el accionar de sus legisladores. Es observable que el camino para dirimir tales diferencias sea afectar una relación económica establecida.

### *La gravabilidad de las UTE (Uniones Transitorias de Empresas)*

Es frecuente en la actividad hidrocarburífera recurrir a formas asociativas consorciales, cuya actividad se desarrolla típicamente a través de un operador que es, además, titular de una participación en los derechos de explotación. Cada una de las partes soporta los costos e inversiones en la explotación y vende en el mercado la producción que le corresponde, en proporción a su porcentaje de participación en los derechos de explotación.

El Código de Comercio que regula la materia no les reconoce personalidad jurídica propia, lo que no impide que sean considerados sujetos de im-

puestos dada la autonomía que se reconoce al derecho tributario. Así ocurre en el orden nacional donde en el IVA, tal situación crea algunos problemas a los participantes.

La posibilidad de que las UTE sean sujetos tributarios en el orden provincial plantea un conflicto en cuanto a la constitucionalidad de tal procedimiento. La Constitución Nacional establece que es atribución del Congreso dictar la legislación de fondo (en el caso que nos ocupa, el Código de Comercio o la Ley de Sociedades), debiendo las provincias adecuar su legislación a lo que aquella disponga. Esa legislación nacional de fondo, niega a las UTE personería jurídica por lo que las provincias que les dieran características de sujeto tributario estarían actuando en contrario a esa legislación, lo que plantearía un posible problema de inconstitucionalidad.<sup>12</sup>

El segundo problema se refiere a la naturaleza de las operaciones de las UTE y la aplicación del impuesto sobre los ingresos brutos. Las características del impuesto serían particularmente nocivas en este caso: si bien el impuesto en cuestión es un impuesto en cascada, existen en general actos u operaciones comprendidas en la cascada que hasta la justifican: en efecto, se trata de distintas etapas con sus ingresos correspondientes que son susceptibles del impuesto. Pero en este caso, hay un solo ingreso que es el de la UTE que revierte a sus integrantes, que se estaría gravando dos veces.

Dadas estas dificultades mayores, es claro que si los fiscos decidieran gravar estos emprendimientos, lo recomendable es que ello ocurra en una clara disposición contenida en una norma de la mayor jerarquía.

Si las UTE fueran consideradas por la legislación provincial respectiva, sujetos de derechos del gravamen, el consorcio en cuestión cuando se distribuye el derecho de explotación estaría gravado por el impuesto, de lo que emergerá así una clara doble imposición enteramente atribuible al impuesto que nos ocupa: estará gravada la distribución a los socios del producido de la explotación, y volverá a estar gravada cuando cada socio intente comercializar el producto. Si las UTE no son sujetos de derecho del impuesto, la imposición debería circunscribirse a esta última etapa.

Cabe señalar que en Salta rige el principio de "*solve et repete*", de manera que para acudir a la justicia, salvo si se obtiene el dictado de una medida cautelar, será necesario pagar el tributo reclamado.

### *El impuesto sobre los ingresos brutos y el Convenio Multilateral*

La práctica de los últimos años provoca una inseguridad jurídica derivada de la falta de criterios coincidentes sobre aspectos fundamentales de la aplicación del impuesto sobre los ingresos brutos y el Convenio Multilateral, entre distintos fiscos, y aun dentro de un mismo fisco en distintos tiempos, o aun en el mismo tiempo entre distintos funcionarios.

Como referencia general, repárese en que en las otras relaciones tributarias bilaterales (tributos nacionales y demás tributos locales), las sumas que el fisco no percibe quedan en manos del contribuyente. La relación tributaria de ingresos brutos también es bilateral (entre el sujeto y cada uno de los fiscos en que actúa), pero se hace multilateral si actúa en varios fis-



cos (todos los contribuyentes de significación lo hacen), y en ella puede ocurrir que lo que no recibe un fisco lo ha recibido otro fisco, pero no lo tiene el sujeto pasivo (hay una inmensa cuota de litigiosidad, que se computa como “evasión”, en la que el contribuyente no ha evadido en el sentido estricto, pues no se ha quedado con el importe del impuesto).

Lo paradójico es que existe un instrumento –el Protocolo Adicional– que permitiría resolver los litigios que se plantean entre fiscos por la distribución interjurisdiccional del impuesto, sin que el contribuyente se convierta en un rehén de las disputas entre fiscos cuando no hay criterios coincidentes, como ocurre en muchas cuestiones.

Dicho mecanismo permite que ante diferencia de criterios para la asignación de base imponible entre los fiscos, todo se solucione mediante compensación directa de créditos entre los mismos. Evidentemente, debe reconocerse que algo no funciona en este instrumento sancionado hace más de veinte años y que no se ha aplicado nunca, pudiendo mencionarse algunos aspectos que deberían tenerse en cuenta para explicar esta circunstancia:

- a) La exigencia de que el conflicto aparezca “por fiscalización” deja siempre la actuación del instituto en manos de los fiscos, y parecería eliminar la instancia preventiva –por instancia del fisco o del contribuyente–, la que sería útil.
- b) La exigencia de que la determinación esté *firme*
  - b.1.) Afirma al fisco actuante en su posición (aunque pueda considerarla errónea), que se ha visto alentado a defender ya que el entredicho transcurrió en sede local que él maneja a su arbitrio, lo que le hace difícil revisar su posición más tarde, cuando la contienda se plantee con otro fisco, circunstancia por la cual, en principio, los propios fiscos han hecho todo lo posible para que la instancia del Protocolo no se abra.
  - b.2.) Hace transcurrir un largo tiempo y suma al problema los intereses y las multas, tornando enorme e inmanejable un problema que al comienzo pudo no haberlo sido.
- c) Dejar la operatividad del Protocolo supeditada a que el otro fisco exprese su disconformidad, y tomar su falta de respuesta como conformidad con la determinación, lleva a lo que ha ocurrido, que ningún fisco responda, con lo cual no asumen el riesgo de recibir una decisión adversa de la Comisión Arbitral y tener que entregar lo que ya recibieron al otro fisco, y dejan al contribuyente librado a transitar el tortuoso camino que el Protocolo quiso evitar: pagar dos veces el tributo, con intereses y multa, para luego, si sobrevive, repetirlo de quien haya recibido de más, siempre, claro está, que mediaran decisiones ecuanímenes, y no que, arbitrariamente por contradicción institucional, por avatares procesales que a nadie sorprenderían, rechazaran su posición en las dos puntas (debería pagarle al fisco reclamante, y no podría repetir del fisco al que le ha pagado).
- d) La exigencia de que no haya habido escamoteo de base imponible (sino sólo discrepancia respecto de la atribución jurisdiccional de la base co-

rrecta), lo que no es en sí objetable, induce a los fiscos a reclamar bases indebidas (a veces marginales en el reclamo central)<sup>13</sup> para fabricar de ese modo una causal que excluya la aplicación del Protocolo.

### *Aspectos procesales*

Existen temas vinculados al accionar de las jurisdicciones de orden procesal y propios de todos los gobiernos locales, que más daño provocan y más enervan a los sujetos pasivos:

- a) Los fiscos suelen actuar al límite de la prescripción (manejada, además, con discutible constitucionalidad, de forma que extiende los plazos de manera extrema), por lo que los requerimientos revisten montos enormes, ya que a la pretendida deuda por impuesto se le agregan intereses y multas.

Para discutir esos montos (que se hicieron enormes por inactividad y aun por desviación interpretativa del propio fisco), existen una serie de instancias administrativas (que de hecho se sustancian ante el mismo funcionario técnico, que proyecta la resolución, la determinativa y el rechazo del recurso), y luego hay que pagar (impuesto, intereses y a veces multa) para poder acceder a la sede judicial local, presumiblemente capacitada para entender en el complejo litigio (en algunas jurisdicciones como Santa Fe incluso se debe pagar como condición de los recursos administrativos).

- b) Los tribunales prácticamente han derogado de hecho (violentando la vieja directiva de que los jueces deben aplicar las normas vigentes salvo que las declaren inconstitucionales) las medidas cautelares de no innovar en materia tributaria, con el argumento de que no puede demorarse el ingreso de recursos públicos (lo cual resulta contradictorio con fiscos que actúan al límite de la prescripción).

De tal manera, al llegar a la etapa del proceso administrativo donde para continuar corresponde pagar, si el sujeto no está en condiciones de hacerlo, pronto y fácilmente se desemboca en ejecuciones fiscales (que los letrados del fisco se apresuran a promover estando en juego honorarios importantes), y en las cuales el debate se restringe.

La solución es la actuación criteriosa de los fiscos de no consumir situaciones que impidan la plena discusión de su pretendido derecho en los casos críticos que así lo justifiquen, y actuación independiente y conforme a derecho de parte de los jueces.

- 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, inhibiciones generales, etc.), como elementos de presión sobre aquélla.

Hay jurisdicciones (ej. provincia de Buenos Aires) que en ocasiones traban medidas cautelares (ej. embargo o inhibición general de bienes sobre la empresa y sus directores, y en algunos casos sobre estos exclusivamente) simultáneamente o aun antes de formular el cargo, es decir,

sin siquiera oír previamente el descargo, aun antes de dictar resolución determinativa, o sea sin haber determinado la deuda o el crédito fiscal, que es el presupuesto de procedencia de la autorización para solicitar medida cautelar (artículo 13 del Código Fiscal).

La actitud de embargar o inhibir a los directores, para desalentar que se discuta la pretensión fiscal, perjudica sobre todo a la pequeña y mediana empresa, que no obtiene financiamiento bancario sin sus avales, y cuyos créditos decaen si los avalistas son inhibidos o embargados.

- d) Las resoluciones de las Comisiones Arbitral y Plenario del Convenio Multilateral, y en su caso del Comité Ejecutivo y Plenario de la Comisión Federal de Impuestos, no son revisables judicialmente de manera directa (la Corte Suprema de la Nación invariablemente desestima los recursos extraordinarios por no ser sentencia de tribunal judicial), 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*

Se cita frecuentemente la conveniencia de privatizar ciertas tareas vinculadas a los organismos fiscales. En este sentido, las provincias se han comportado como adelantadas ya que en varios casos se ha confiado en el sector privado para desarrollar y gestionar el servicio de fiscalización.

Algunas experiencias 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 –el caso de la tributación de las Uniones Transitorias de Empresas fue planteado precisamente por tales agentes– o en las dificultades que plantea la aplicación del Convenio Multilateral en la distribución del impuesto sobre los ingresos brutos que no tiene definidas las distintas situaciones de atribución de ingresos entre las jurisdicciones por la ambigüedad que subsiste en ciertas cláusulas del Convenio Multilateral. En este contexto, la actuación de fiscalizadores privados puede volver más caótica la aplicación de gravámenes provinciales muy cuestionados.

#### 4.5. PROPUESTAS DE REFORMA DEL SISTEMA TRIBUTARIO ARGENTINO

##### 4.5.1. El sistema tributario nacional

Las sugerencias de reforma que se realizan a continuación tienen en cuenta los problemas macroeconómicos de la Argentina y las dificultades para alcanzar una mejora inmediata en la administración tributaria (aunque se incluyen sugerencias para alcanzar ese objetivo). En los hechos, la movilidad internacional de capitales pone un límite natural a la tasa del impuesto a las ganancias, el alto desempleo restringe la imposición al trabajo y las dificultades en el control fiscal y la baja calidad del gasto público también limitan la tasa del IVA. Se reconoce, asimismo, que algunos de los cambios propuestos demandan una ingeniería institucional compleja.

En un contexto macroeconómico menos apremiante habría espacio para realizar una reforma tributaria manteniendo el ritmo de aumento del gasto público consolidado por debajo del de la recaudación. Pero a comienzos del año 2001 parece necesario reducir el gasto total para eliminar el déficit y permitir financiar una disminución en las tasas impositivas.<sup>14</sup>

Por ello, a nivel del Gobierno Nacional se proponen los siguientes cambios en el diseño tributario (las propuestas para mejorar la administración se resumen en una sección posterior, al igual que los casos de impuestos y tributos de los otros niveles de gobierno):

###### *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. Por un lado, ayuda a resolver el problema del desempleo en el corto plazo tal cual se desprende de la experiencia internacional.<sup>15</sup> Por otro, en el caso argentino una medida de esta naturaleza ayuda a resolver dos problemas adicionales: 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 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.

En el mediano plazo la tributación sobre el trabajo en relación de dependencia quedaría resumida en los aportes personales destinados al sistema de jubilaciones y a la obra social (incluyendo la totalidad de los 7,2 puntos que actualmente aportan para ese fin el trabajador y su empleador) y a un aporte patronal del 4,5%, uniforme para todo el país, destinado al programa de asignaciones familiares.<sup>16</sup> El resto de los programas (ANNSAL, PAMI y financiación de la jubilación mínima y de la transición previsional) se financiaría con aportes de rentas generales.<sup>17</sup> Se reemplazan el sistema de indemnizaciones y de seguro de desempleo actualmente vigentes por un sistema de ahorro previo a cargo del empleador, del 2,5% en promedio de la nómina salarial, lo que proporciona una cobertura razonable para los tra-

bajadores despedidos. Los autónomos sólo deberían pagar una cuota mensual que incluya su aporte personal al sistema previsional.

Esta reforma mejora la progresividad del sistema impositivo argentino ya que se reducen las fuentes de financiación de algunos programas sociales que son moderadamente regresivas, y se las reemplaza por la recaudación del resto de los impuestos que son más progresivos; modera 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 36% al 22% del costo laboral; y la mayor parte de este 22% es, en verdad, un ahorro forzoso para financiar tres programas que benefician en forma directa a cada aportante: jubilación, obra social y ahorro para desempleo, 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. La experiencia internacional sugiere que ello sólo es posible cuando el mínimo no imponible se ubica en niveles sensiblemente inferiores a los actuales (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).

Por ello, es aconsejable reducir en forma gradual el mínimo no imponible. 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 planteado en el punto anterior. 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.<sup>18</sup> En este caso, las inversiones financiadas con deuda o con patrimonio propio tributarían una tasa del 35%.<sup>19</sup>

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 a 1% del PBI) y ello sugiere que habría que graduar su implementación de modo tal de respetar la restricción presupuestaria.<sup>20</sup>

*d) Imposición indirecta*

Las propuestas concernientes a la imposición indirecta a nivel federal están orientadas a generalizar y simplificar en el diseño del IVA. Este objetivo de la reforma de 1989-1990 resultó, en alguna medida, desvirtuado por desarrollos posteriores de política y administración tributarias. 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. Sería necesario supeditarla al cumplimiento de requisitos más estrictos por parte del beneficiario en términos de demostración fehaciente de ausencia de finalidad de lucro, de utilización de trabajo voluntario, entre otras, para otorgar reconocimiento como organización sin fines de lucro y tratamiento exentivo.

Analizados en calidad de bienes meritorios, los servicios educativos y la exención de que gozan de 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 de IVA y liberación total de carga impositiva.

Si bien existen tratamientos diferenciales de 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 FET; 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 nacional, 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 insti-

tución 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 exime del uso de reglas de capitalización exigua (“*thin capitalization*”) que limitan tal tipo de deducciones en otros países. Si 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 de 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. (Ver anexo A para más detalle.)

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 del mismo 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 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 el único mecanismo de percep-

ción (más allá de las retenciones habituales en otros países), se minimizan sus efectos distorsivos y el incentivo a la desintermediación financiera a él asociado.

*g) Estabilidad tributaria*

Introducir una cláusula generalizada de estabilidad tributaria tiene el problema de limitar los grados de libertad del gobierno en momentos de crisis y de impedir la adaptación del sistema a los cambios que puedan ocurrir en el contexto internacional. Pero la ausencia de ésta, ha permitido que recurrentemente se modificaran los impuestos, muchas veces en forma contradictoria, e introduciendo tratamientos subjetivos.

Por ello, se sugiere restringir la posibilidad de cambiar impuestos que recaen sobre un sector (o introducir tratamientos especiales para algún sector o región, sea en la forma de desgravaciones, diferimientos, reducciones de tasas, o cualquier otra variante), pero permitir cambios generales en las tasas de los tributos que tienen una amplia cobertura (como ganancias e IVA). En otras palabras, se puede modificar la tasa del impuesto a las ganancias o la del IVA, siempre que sea aplicable a todos los sectores, pero no se pueden realizar cambios puntuales.<sup>21</sup>

El Gobierno Nacional debería alentar a las provincias y éstas, a su vez, a sus municipios para que introduzcan cláusulas similares, dejando los grados de libertad para aumentar la presión formal en la alícuota del IVA provincial y en los impuestos a la propiedad de las familias.<sup>22</sup>

#### **4.5.2. Recomendaciones sobre la imposición a nivel provincial y municipal**

La década del 90 ha sido útil por los intentos de reforma de la legislación provincial y municipal y por los resultados obtenidos. Un repaso ayudará tal vez a comprender la dinámica del proceso de reforma y probables condiciones necesarias para arribar a los resultados buscados.

En primer término, se aprecia la escasa vocación de las jurisdicciones provinciales para modernizar sus impuestos y la escasa efectividad de los intentos de reforma. Aquellas se han comprometido a reformar y eliminar impuestos pero luego de casi diez años, esos impuestos siguen existiendo y los problemas observados al comienzo de los intentos de reforma aún perduran y en algunos casos se han potenciado peligrosamente. Cabe señalar que los intentos de reforma estuvieron fundamentalmente concentrados sobre recursos provinciales y en algunos casos a partir de ciertas ideas sobre algunos impuestos sin disponer de una información precisa sobre sus efectos –como ocurre en ingresos brutos–, donde a veces se confunde los problemas que efectivamente tiene el impuesto con la práctica de los organismos fiscales y de los tribunales administrativos y judiciales, y hasta con el costo que impone la diversidad propia de un tributo administrado por jurisdicciones (como ocurre con las multas, fechas, intereses, sistemas de percepción y retención) que ocurrirá cualquiera sea el tributo que ellas administren.

En segundo lugar, es claro que el contexto de las finanzas provinciales



condiciona enormemente cualquier reforma. Las de la década del 90 estuvieron signadas por un crónico desequilibrio que se ha acentuado peligrosamente. En este escenario, las jurisdicciones provinciales han optado antes que por la necesaria reforma presupuestaria por ajustar sus ingresos. Cabe entonces plantear si el proceso de reforma no debe comenzar operando directamente sobre el gasto provincial vía congelamiento absoluto del gasto primario y luego de un control de éste proceder a operar por la necesaria reforma de los impuestos. Es difícil diseñar e implementar la reforma de un impuesto de la importancia recaudatoria de ingresos brutos en una situación de pesada deuda y fuertes déficit; una reforma a este impuesto debería ser cuidadosamente elaborada desde la perspectiva de largo plazo. La historia fiscal de la Argentina demuestra dónde terminan las reformas que en algunos casos son meras improvisaciones –como la del año 1974 cuando se intentó reemplazar este tributo por el IVA nacional que en ese año se incorporaba al sistema tributario.

En tercer lugar, las jurisdicciones provinciales y sus municipios han ajustado sus ingresos en el estrecho marco de sus facultades tributarias, acotadas a impuestos anticuados e ineficientes. Esto es del todo evidente en el caso de los municipios cuando efectúan curiosas interpretaciones para poder aplicar la tasa de inspección e higiene como la definición de “local habilitado” que requiere la figura de la tasa –y hasta se da el caso de municipios que no contemplan este requisito–. Pero lo mismo puede decirse de lo que ocurre con los fiscos con cuestionables interpretaciones en cuanto al marco de aplicación de los impuestos –véase el caso de sellos, por ejemplo–. Una necesaria reforma de largo plazo también debería contemplar la discusión de la asignación de facultades tributarias.

Existe un problema de funcionamiento y hasta de raíz cultural en los organismos encargados de administrar tributos y en los tribunales, que confunde y oscurece la dimensión de los problemas tributarios. Ninguno de los intentos de reforma ha enfocado esta cuestión, cuya solución requiere una cuidadosa y cauta actuación por parte de todas las partes involucradas porque de lo contrario un ajuste sobre una parte del problema provoca acciones que lo neutralizan.

En ese sentido, el proceso de reforma transita por varios andariveles:

- El acuerdo 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. En el sentido indicado, las provincias deberían retomar en lo inmediato la posibilidad de aplicar impuestos que no plantean mayores dificultades para una administración descentralizada como combustibles y otros consumos específicos (internos, FET, FAS, etc.).
- Derogación inmediata del impuesto de sellos. Los recursos que reporta

a los gobiernos provinciales deberían ser suplantados por los impuestos sobre la propiedad.

- Sustitución del impuesto sobre los ingresos brutos por un IVA provincial tipo consumo y principio destino con alícuota estimada en torno del 5%.
- En el corto plazo, la transición en el impuesto sobre los ingresos brutos debería comenzar por su transformación en un impuesto bietápico al comercio mayorista y minorista, desgravándose completamente la industria. Esta reforma debería ir acompañada por las medidas necesarias para darle plena operatividad al protocolo adicional abriendo la instancia al contribuyente.
- La sustitución del impuesto sobre los ingresos brutos por el IVA provincial, a su vez, debería permitir transparentar la situación de los municipios, que estarían 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.

En la situación final, por tanto, en el esquema propuesto coexistirán el IVA legislado y fiscalizado por el Gobierno Federal con Impuestos Provinciales al Valor Agregado, que tendrán idéntica base imponible que el IVA nacional y respecto de la cual las autoridades provinciales no podrán otorgar exenciones de ninguna naturaleza (en la práctica, la potestad en cuanto al tratamiento de la base imponible será compartida por la Nación y las provincias a través del Organismo Fiscal Federal analizado más adelante).

La restricción anterior equivale a descartar la posibilidad de que las provincias puedan *per se* fijar tasas diferenciales por sectores, actividades y/o productos en lo que se refiere a los IVA provinciales. Por definición, el IVA continuará siendo un impuesto con una sola tasa general (tanto a nivel nacional como en el caso de cada provincia) y el único apartamiento que se admitirá será el tratamiento de “tasa cero” dispensado a las exportaciones a terceros países y a las ventas interjurisdiccionales entre contribuyentes inscriptos.

Las provincias tendrán un rango (límite inferior y superior) para fijar el nivel de la alícuota única general de sus respectivos IVA provinciales.

Los IVA provinciales obedecerán al principio de destino en lo referido al tratamiento de los flujos comerciales interjurisdiccionales de bienes y servicios. El problema de gravar las compras provenientes de otras provincias y desgravar las ventas efectuadas a otras provincias (para garantizar que la imposición recaiga efectivamente sobre el consumo) se resolverá con el mecanismo de “pago diferido”, que transfiere dichos ajustes impositivos compensadores a la contabilidad del contribuyente.

Esta propuesta, al ser aplicada en el contexto argentino, tiene ciertas características ventajosas adicionales a las de neutralidad y autonomía fiscal provincial. Cabe mencionar las siguientes:

- a) La coexistencia del IVA nacional y de los IVA provinciales con una mis-

ma base imponible (generalizada) determina que la interrupción de las cadenas de crédito débito fiscal que se produce en el caso de los flujos comerciales interprovinciales se circunscriba exclusivamente al IVA provincial. Dicha suspensión nunca tiene lugar a los efectos del IVA nacional de modo que la cadena de oposición de intereses permanece intacta a los efectos de inducir el cumplimiento voluntario y facilitar el control fiscal por cruce de información de compras y ventas.

- b) Ambos impuestos recaen sobre los mismos contribuyentes poseedores de la misma clave de identificación tributaria (a la que sólo habrá que adicionarle la identificación de la jurisdicción de residencia). Se genera un doble mecanismo de control, que operará a través de:
- Una coordinación horizontal entre las administraciones tributarias provinciales que intercambiarían información sobre los contribuyentes inscriptos que sí realizan dichas operaciones interjurisdiccionales.
  - Una coordinación vertical entre la administración tributaria nacional y cada una de las administraciones provinciales, sobre la base de la estricta proporcionalidad que deberá existir, entre la recaudación del fisco nacional y la de los fiscos provinciales en el caso de los contribuyentes que no realizan operaciones interjurisdiccionales y para complementar la información sobre las operaciones de los contribuyentes que sí realizan dichas operaciones.
- c) La recaudación provincial fluye automáticamente a la jurisdicción de destino en virtud del funcionamiento del mecanismo de “pago diferido”, sin necesidad de compensaciones pecuniarias entre provincias, lo que vuelve más sencillo y transparente el funcionamiento del sistema de IVA provinciales.
- d) El tratamiento de los flujos comerciales con terceros países (importaciones y exportaciones) no requiere de ningún tipo de solución especial en oposición a lo que ocurriría si se aplicaran otros sistemas de ajuste compensatorio (como el sistema de crédito fiscal). En efecto, puesto que las ventas entre provincias quedan gravadas a tasa cero, no existe necesidad de proceder a realizar compensaciones o asignar responsabilidades de devolución de créditos fiscales sobre insumos gravados entre las diferentes provincias por las que pudo transitar, en sus distintas etapas de fabricación y distribución, aquel bien que en definitiva termina siendo exportado a un tercer país. De hecho, la mercancía exportada podría reclamar devolución de créditos de IVA de dos clases: por una parte IVA nacional y, por otra, IVA provincial correspondiente a insumos incorporados en la provincia “de origen” del bien exportado. El primer crédito sería devuelto –como en la actualidad– por el fisco nacional y el segundo, por la mecánica aquí propuesta, sería devuelto por la provincia de origen de la exportación. En el caso de las importaciones a la entrada al país sólo se cargará, como en la actualidad, el IVA nacional, y el primer IVA provincial se cargará una vez que se produzca la primera venta interna del bien en cuestión y según la tasa vigente en la jurisdicción en que tenga lugar. Así planteado, en la medida que no

exista déficit o superávit sistemático en la balanza comercial, el esquema resulta neutro para el agregado de las provincias (el IVA provincial recaudado sobre importaciones equivale al IVA provincial reembolsado a las exportaciones). Sin embargo, el esquema no es neutral a nivel de cada provincia en particular (existirían provincias exportadoras netas y otras importadoras netas). En consecuencia, podría abordarse este problema previendo que toda recaudación por IVA provincial sobre importaciones ingrese al fisco nacional, que a su vez se hace cargo del reembolso de todo componente de IVA provincial sobre las exportaciones, puesto que en el largo plazo este arreglo le resulta financieramente neutro a la Nación.

Adicionalmente, 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 Corte Suprema de Justicia asegurando la apertura de los recursos extraordinarios de revisión de las causas.

#### **4.6. CONSIDERACIONES SOBRE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EN LA ARGENTINA**

##### **4.6.1. Introducción**

La experiencia argentina de los años 90 en materia de política tributaria del gobierno federal es demostrativa de un esfuerzo razonablemente exitoso de producir mejoras simultáneas en varios de los objetivos básicos que debe cumplir un sistema tributario de buen diseño, especialmente en cuanto al aumento de la recaudación y a la disminución de los costos de eficiencia causados por éste.

Los resultados en materia de simplificación del sistema resultan más ambiguos. Por un lado, son innegables los avances operados con relación a la disminución del número de impuestos vigente en la estructura tributaria del país. Entre 1990 y 1995 se eliminaron alrededor de cuarenta impuestos, muchos de ellos de asignación específica y escasa significatividad recaudadora y alto costo de administración. También se eliminaron o redujeron impuestos importantes desde el punto de vista del producido recaudatorio y muy distorsivos aunque de bajo costo administrativo de recaudación (débitos bancarios y derechos de exportación, entre los principales).

Desde el ángulo de la administración tributaria se evolucionó hacia un sistema tributario concentrado en menos impuestos y más generalizados, fundamentalmente IVA y ganancias, aunque técnicamente estos tributos resultan más difíciles de administrar, tanto por su complejidad intrínseca, como por la proliferación de gastos impositivos (desgravaciones y diferi-

mientos promocionales) montados sobre la estructura de esos dos gravámenes.

Este proceso se caracterizó, desde el ángulo de la administración, por la extensión del uso de mecanismos de retención, percepción y pagos adelantados, sobre bases presuntivas, de las obligaciones fiscales. Se trató de un claro intento por reducir el riesgo implícito en la naturaleza de “impuestos autodeclarados” que tienen IVA y ganancias (cuya importancia relativa en la estructura tributaria iba en franco crecimiento), ya que podría provocar un nivel “estructural” de evasión y elusión excesivamente alto, en un contexto de debilidad de la administración tributaria. Asimismo, hicieron su aparición nuevos impuestos con el principal objetivo de “asegurar” la recaudación del impuesto a las ganancias (impuesto a la renta presunta) y corregir el tratamiento tributario de ganancias favorable al financiamiento con deuda versus capital propio (impuesto al endeudamiento empresario).

El resultado de esta estrategia fue motivo de cuestionamientos que derivaron en su revisión. En efecto, el objetivo perseguido de simplificación de la administración de los gravámenes en cuestión y aseguramiento de la recaudación (sobre todo en IVA) correspondiente a los contribuyentes pequeños (más difíciles y costosos de fiscalizar) se obtuvo sobre la base de desplazar al sector privado responsabilidades propias del fisco; a introducir inequidades por errores en los diseños de los sistemas de “adelantamiento” de la recaudación que generaron acumulaciones de saldos que no eran oportunamente devueltos por la administración y, finalmente, por la propia falencia de la administración tributaria, en especial de sus sistemas de información en cuanto a su aptitud para verificar la validez y pertinencia de los saldos reclamados, los propios mecanismos de “administración indirecta” de los contribuyentes más riesgosos, pasaron a ser, ellos mismos, vehículo de fraudes fiscales. Es así como en la segunda mitad de los 90 se discontinúan algunos de los sistemas de retención/percepción aplicables en IVA y se sustituye en parte el régimen de responsable no inscripto con la introducción del régimen del monotributo.

Hacia fines del período y con la economía inmersa en un marco recesivo se asiste a importantes aumentos de las tasas nominales de los tributos (principalmente en ganancias e internos) y a un fuerte cuestionamiento sobre la eficacia del organismo recaudador. En el año 2001 retorna el impuesto a las transacciones financieras.

#### **4.6.2. Principales desarrollos en materia de administración tributaria durante la década de 1990**

Tanto la DGI como la Aduana son organismos que a lo largo de los años 90 experimentaron nuevas demandas y exigencias que pusieron a prueba la capacidad de respuesta de ambos. La necesidad de aumentar rápidamente los niveles de recaudación, el cambio en la naturaleza de los principales impuestos administrados por DGI (pasan a ser impuestos de bases generalizadas, técnicamente complicados y de autodeclaración) y la

nueva responsabilidad en lo atinente a la recaudación de los recursos de la seguridad social constituyeron los principales desafíos que enfrentó la DGI en el período 1990-1996. La necesidad de prestar servicios aduaneros confiables y eficientes en un contexto de crecimiento vigoroso del comercio exterior argentino constituyó el desafío enfrentado por la Aduana.

### ***Dirección General Impositiva (DGI)***

Comparativamente, la *performancede* la DGI fue superior a la de Aduana y en muchos sentidos puede afirmarse que el organismo reaccionó con rapidez y eficacia a las nuevas y difíciles tareas que se le plantearon en los años 90, aunque careció de un plan o visión de largo plazo que guiara su accionar. Antes bien, puede afirmarse que el organismo actuó en forma reactiva con respuestas más o menos *ad-hoc* generalmente acertadas en lo inmediato, aunque no integradas en una visión estratégica de desenvolvimiento del organismo.

Al comienzo del período de referencia, la función de recaudación fue la que concentró los esfuerzos de mejoramiento. El principal desarrollo fue la implementación del sistema DOS MIL para la administración de los grandes contribuyentes<sup>23</sup> en forma descentralizada a través de la Dirección General de Grandes Contribuyentes y de las agencias de cada región de la DGI que administran separadamente a sus “grandes contribuyentes”. La estrategia de descentralización operativa de la recaudación de los grandes contribuyentes permitió el rápido procesamiento descentralizado (por agencia) de los pagos y las declaraciones de estos contribuyentes, con lo cual cada agencia pasó a estar en condiciones de efectuar un seguimiento de sus grandes contribuyentes e intimarlos rápidamente ante cualquier incumplimiento. Posteriormente, se iniciaba un proceso de centralización de la información (transmisión diferida) en el computador central de la DGI, y de transferencia de los pagos a través de la cámara de compensación del sistema bancario a las cuentas del Tesoro. El desfase existente entre estos procesos generó una situación de gran fragmentación de la información (información rápidamente disponible sobre pagos y declaraciones juradas -DDJJ- a nivel de agencia pero fragmentada) y la dificultad en consolidar y conciliar toda la información de pagos y DDJJ centralmente, con los consiguientes perjuicios para la función fiscalización y para todas las actividades de control de gestión.

Adicionalmente, las limitaciones de los sistemas informáticos conspiraban contra la posibilidad de procesar toda la información de las DDJJ, determinando que no se procesaran las piezas correspondientes a información determinativa sino solamente la información de pagos.

En 1994, con la asunción por parte de la DGI de la responsabilidad de recaudación de los recursos de la seguridad social, se producen dos cambios significativos: la tercerización de los procesos recaudatorios del área de seguridad social que pasan a ser realizados por la UTE IBM-Banelco, y simultáneamente una modificación en el diseño del sistema de recaudación. En efecto, el nuevo sistema (SIJP) permitió la integración de los pagos

y su soporte documental (DDJJ) desde el momento de la captura, al combinar la captura descentralizada (puestos UTE en las agencias de DGI) con la centralización de toda la información en el HOST central de la propia UTE. Por otra parte la tercerización de la recaudación previsional dio un gran impulso al uso de soportes magnéticos y formularios preimpresos (códigos de manchas) en reemplazo del soporte papel para las DDJJ, con todas las ventajas en términos de mejoras de los procesos y seguridad que ello implica.

Incluso las ventajas asociadas al sistema de recaudación SIJP movieron a su extensión para la percepción de los impuestos internos a cargo de la DGI (Sistema SITRIB) para aquellos contribuyentes no incluidos en el sistema DOS MIL.

Los comentados fueron desarrollos importantes en el área recaudación que contribuyeron a la mejor organización y mayor eficiencia en materia de recepción de declaraciones juradas, procesamiento de pagos y procesos de intimación. Aún así, a mediados de los años 90 los sistemas de la organización orientados a la percepción de los gravámenes se desenvolvían bajo distintas arquitecturas, fragmentaban la información tributaria propia dificultando su empleo en las áreas de fiscalización y control de gestión y presentaban deficiencias en materia de seguridad.

Asimismo, el equipamiento informático, y fundamentalmente la tecnología de comunicaciones del organismo, presentaban carencias y limitaciones graves.

En lo referente al área de Fiscalización, continuó con las carencias (atenuadas en algunos casos) que tradicionalmente entorpecieron su funcionamiento, tales como:

- a) La calidad y disponibilidad en tiempo de información tributaria producida por el área de recaudación del organismo. En este aspecto los avances registrados en la función recaudación permitieron mejoras sustanciales en cuanto a la calidad y disponibilidad para fiscalización, aunque con los inconvenientes antes señalados (fragmentación excesiva respecto de los sistemas que originaban la información, tardanza en la puesta a disposición de información de DDJJ para el área central de fiscalización, falta de procesamiento de parte de la información contenida de las DDJJ).
- b) La información externa sobre los contribuyentes disponible por el organismo presentaba graves problemas, principalmente desactualización de aquella información originada en terceros obligados (agentes de información tales como bancos, escribanías, etc.) e incumplimientos por parte de los responsables de brindarla, y problemas de calidad, consistencia y no disponibilidad en cuanto a la información externa no tributaria (registros de la propiedad, automotor, etc.) y de la información externa tributaria (direcciones de renta provinciales).
- c) Problemas de organización interna que derivaban en falta de coordinación entre áreas funcionales de la DGI responsables de la fiscalización así como falta de adecuada coordinación entre las actividades de plani-

- ficación y selección en materia de fiscalización y la ejecución y cumplimiento de estos planes y criterios por parte de las áreas operativas.
- d) Dificultades (lentitud) de acceso por parte de las áreas fiscalizadoras descentralizadas a las bases de datos centralizados
  - e) Debilidades estructurales en cuanto al marco de control de gestión de la actividad de los fiscalizadores y carencia de incentivos y mecanismos aptos para prevenir comportamientos deshonestos de los agentes responsables.

Las deficiencias de información, la morosidad de procedimientos y la falta de incentivos adecuados también dificultaban la gestión en materia de cobro coactivo.

Cabe señalar que a comienzos de los 90 y hasta 1996 las actividades de planificación de fiscalización de contribuyentes estaban centralmente definidas, y se “bajaban” los planes anuales de fiscalización a las áreas operativas (Regiones) encargadas de ejecutarlas.

En el ámbito metropolitano existían áreas de fiscalización en las ocho direcciones regionales y en la Dirección de Grandes Contribuyentes Nacionales. En el interior del país cada una de las direcciones regionales también contaba con un área de fiscalización.

Previo al contacto con el contribuyente, la selección de los casos a fiscalizar se centralizaba a través del Departamento de Selección y Control cuya dependencia funcional era directa con el Jefe de Región. La jefatura de dicho departamento determinaba la secuencia de casos a fiscalizar de acuerdo con distintos parámetros (influenciado necesariamente por cierto grado de discrecionalidad si no existían prioridades establecidas por la superioridad), pero fundamentalmente basada en la información que surge de los distintos sistemas de bases de datos (no presentación de declaraciones juradas, excesivos saldos a favor en el impuesto al valor agregado, etc.). La Dirección de Programas y Normas de Fiscalización establecía pautas generales de fiscalización expresadas a través de instrucciones dirigidas a distintos sectores de acuerdo con parámetros propios del análisis de la realidad económica por sector o por denuncias de terceros que, previo a un proceso de selección de significatividad, eran trabajadas según los datos que proveen los mismos denunciados.

La pirámide de fiscalización parte de un jefe de división de fiscalización del cual dependen supervisores, que a su vez cuentan con inspectores (en general cinco por supervisor). Los equipos que forman parte de la pirámide no rotan de acuerdo con métodos predeterminados. Circunstancialmente, y según informaciones sobre eventuales casos de corrupción, puede cambiarse o incluso eliminarse la sección y distribuir a sus integrantes entre otras. Los accesos a las bases de datos están vedados a los inspectores, estableciéndose en la escala superior (supervisor) la posibilidad de consulta, además de la facultad obvia del Jefe del Departamento de Selección y Control. Se reitera que las bases de datos hasta 1996 estaban centralizadas.

Una vez asignados los casos, las tareas de los inspectores y del respectivo supervisor tenían (y conservan en la actualidad) cierta discrecionalidad.



dad en la metodología de las inspecciones de acuerdo a la realidad de cada caso. Esta situación se acotaba marcadamente cuando los procedimientos de fiscalización se realizaban en función de instrucciones de la Dirección de Programas y Normas de Fiscalización. Existe la posibilidad de una auditoría interna posterior que revise las inspecciones finalizadas.

La inspección puede finalizar sin haber detectado problema alguno. En caso contrario, si el contribuyente acepta el ajuste también se da por finalizada la fiscalización, de cuyo expediente surge el monto cuestionado y el comportamiento del contribuyente en el caso concreto.<sup>24</sup>

Cuando el contribuyente está en desacuerdo con el ajuste propuesto por la DGI, se inicia el proceso de determinación de oficio (mediante el cual el Fisco establece el monto de pretensión) cuya duración depende de cada caso. El inicio del proceso (mediante un elemento formal denominado "vista") es paralelo con el inicio del sumario (formal o sustancial). Las determinaciones de oficio pueden ser apeladas ante la propia Dirección General Impositiva o ante el Tribunal Fiscal de la Nación. En determinados casos y previo pago, pueden recurrirse ante la Justicia Nacional.

Hasta que la deuda no quede firme (es decir, sin ninguna posibilidad de recurso por parte de los contribuyentes), el Fisco no puede exigir judicialmente el monto del impuesto y sus respectivos accesorios (intereses y multas), para lo cual debe emitir una denominada "boleta de deuda" como inicio del proceso de ejecución fiscal (con la posibilidad de embargo preventivo o del remate de bienes en la finalización del proceso, si el contribuyente no paga).

El recupero de los créditos fiscales (impuestos, intereses y multas) dependerá de cada caso y de la suerte corrida en los tribunales administrativos o judiciales.

En general, las actividades principales de fiscalización a nivel regional comprendían:

- a) *Fiscalización interna* (recibe de Selección y Control los cargos y realiza una fiscalización de oficina).
- b) *Fiscalización externa ordinaria* (fiscalizaciones de campo de aquellos cargos entregados por el área de Selección y Control).
- c) *Fiscalización externa preventiva* (realización de actas de clausura, verificación de la facturación, control previsional y verificación de personal, y a la realización de cargos requeridos por otras oficinas de la DGI).

Un desarrollo importante del período fue el Régimen de Facturación y Registración. A partir de 1992 comenzó a regir una nueva normativa sobre emisión de comprobantes y registración de operaciones. Con la Resolución 3.419 (que normó la impresión de facturas), y con la aplicación masiva de clausuras por incumplimiento a estas normas, se lograron buenos resultados de control de la emisión de este documento, aumentando en forma significativa el cumplimiento de esta obligación formal.

### ***Administración Nacional de Aduanas (ANA)***

La ANA era una organización sumamente burocrática, ineficiente y permeable a prácticas de corrupción cuya capacidad operativa se vio desbordada por el incremento de los flujos del comercio exterior en los años 90.

Las debilidades del organismo intentaron comenzar a subsanarse mediante un programa de modernización institucional con financiamiento del Banco Mundial, cuyo principal componente fue el “Sistema Informático María” (SIM), una adaptación del sistema francés Sophia de Administración del Comercio. Asimismo, se instrumentaron normas para verificación selectiva de mercaderías, simplificación de trámites aplicados a los tránsitos, revisión ex-post de las operaciones y privatización de los depósitos aduaneros.

La aplicación del SIM tenía como objetivo reducir los tiempos de despacho de las mercancías, eliminar el margen de discrecionalidad, error y riesgos de fraude, facilitar el pago de los tributos y generar en forma sistemática y oportuna información estadística de las operaciones de comercio exterior. Por su parte, la verificación selectiva estableció criterios para la revisión de las mercancías a su paso por la Aduana, en los cuales se determinan las que deben someterse a reconocimiento físico y documental, las que sólo requieren verificación documental y las que son despachadas en forma inmediata. Paralelamente, la revisión a posteriori debía ejercerse mediante controles diferidos sobre documentación ya gestionada y controles posteriores mediante auditorías contables a las empresas importadoras y exportadoras.

Las medidas adoptadas para facilitar el tránsito de mercancías apuntaron a una simplificación de los trámites, permitiendo la participación en ellos de los agentes transportistas y la presentación de garantías constituidas por el mismo vehículo utilizado para el tránsito en lugar de avales formales.

Algunas de estas reformas no pudieron implementarse totalmente y otras no fueron acompañadas de adecuadas políticas de fiscalización y de actualización de la reglamentación vigente. Así por ejemplo, el SIM sólo alcanzó a ser instalado en la Sede Central, Aduana de Buenos Aires, aeropuerto de Ezeiza y en las Aduanas de Córdoba y Mendoza. Sin embargo, al no extenderse al conjunto del país su empleo resultó opcional, incluso en aduanas donde estaba implantado, coexistiendo el registro a través del SIM con el del sistema tradicional. De este modo, a fines de 1996 el SIM era utilizado en alrededor del 50% de las operaciones tramitadas en la Aduana de Buenos Aires, en un 34% en Córdoba y en menos de un 3% en Mendoza, mientras que en las exportaciones nunca superó el 10% de las operaciones.

Por otra parte, diagnósticos efectuados sobre el funcionamiento de los mecanismos de control y seguimiento de los procesos aduaneros permitieron detectar serias deficiencias en estas materias. Asimismo, resultó evidente la falta de control de gestión y la debilidad del área de auditoría tanto interna como externa; un ejemplo de estas anomalías era la falta de inventarios actualizados de mercancías en depósito.

En el ámbito jurídico, una revisión de las normas aduaneras vigentes permitió detectar la ausencia de disposiciones relacionadas con la aplicación de tecnología en los procesos, con los criterios de valoración dispuestos en el artículo VII del Convenio GATT, con los nuevos regímenes económicos de carácter aduanero como las zonas francas, con la incorporación del país al Mercosur y en general, constatar la existencia de un Código Aduanero desactualizado en relación con las políticas de apertura del comercio exterior adoptadas por el país.

### ***La Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP)***

A pesar de los avances verificados entre 1990 y 1996, a fines de este período existía la firme percepción de un elevado incumplimiento de las obligaciones tributarias y aduaneras en el país. Esto se veía agravado por la percepción pública de que el problema del incumplimiento estaba asociado a graves hechos de corrupción (industria frigorífica, aduana paralela, contrabando de oro, etc.), lo que intensificó la reacción social a este tipo de conducta. Esto se tradujo en la modificación de las leyes de procedimiento fiscal y penal tributaria, y en el mayor rigor en la aplicación de la legislación vigente por parte del Poder Judicial, el cual dictó condenas de prisión de cumplimiento efectivo. Sin embargo, el combate al fraude fiscal y aduanero continuó condicionado por la capacidad institucional, de los recursos humanos y tecnología disponible por los organismos recaudadores.

En este sentido, las debilidades exhibidas por la administración tributaria y aduanera, así como la presunción de un importante descontrol de esta última, llevaron a las autoridades nacionales a crear la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) a partir de la integración de la DGI y la ANA.

Entre los fundamentos de esta decisión se mencionaron: “[...] a) la importancia creciente de las transacciones económicas con el exterior, la cual aconseja una visión integral de las actividades económicas de los contribuyentes; b) el hecho de que delitos en el campo aduanero inevitablemente se traducen en delitos tributarios; c) el papel que desempeña la ANA en la recaudación del IVA, ganancias y consumos específicos; d) la tendencia de las administraciones tributarias a superar la organización por impuestos y por funciones a favor de una organización por clientes; e) la existencia de economías de escala en áreas y funciones comunes, eliminando duplicaciones existentes, y (f) la posibilidad de mejorar la atención a los contribuyentes y disminuir el costo del cumplimiento voluntario”.<sup>25</sup>

Para facilitar el proceso de creación de la AFIP, sus autoridades analizaron los procesos de integración de las administraciones aduaneras y tributarias llevadas a cabo por Brasil, Canadá, Colombia, España, Holanda y Méjico, así como el funcionamiento de las instituciones chilenas. La experiencia recogida permitió destacar las complejidades que surgen en el campo organizacional a raíz del proceso de integración.

Con este marco de referencia, en la estrategia de implantación de la

AFIP se resolvió mantener separadas las áreas operativas de impuestos y de aduanas, elaborándose planes estratégicos para ambas, con la participación de personal superior de la DGI y de la ANA. Estos planes estratégicos fueron comunicados posteriormente al resto de los funcionarios de las dos instituciones. En forma paralela, las autoridades de la AFIP acercaron al BID una solicitud de apoyo de fortalecimiento institucional, con un fuerte énfasis en el desarrollo organizacional y la gestión de recursos humanos, y en el fortalecimiento de los procesos básicos de la administración tributaria y aduanera, y en cuyo diseño se pretendió avanzar en la integración de ambos.

#### **4.6.3. Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP)**

##### ***Estructura Legal de la AFIP***

La AFIP es un ente autárquico en el orden administrativo en cuanto a su organización y funcionamiento que se desarrolló bajo la superintendencia operativa y control de legalidad del Ministerio de Economía hasta la sanción del decreto 23 de enero de 2001. Por este instrumento se transfirió la superintendencia operativa del organismo a la Jefatura de Gabinete de Ministros, conservando el Ministerio de Economía el control de legalidad.

La autarquía administrativa de la AFIP es un concepto más cercano al de descentralización –a través del cual el poder central transfiere parte del poder que le corresponde– que al de autarquía propiamente dicha. Ello es especialmente relevante a la hora de considerar las limitaciones del organismo para poder desarrollar un manejo financiero y presupuestario genuinamente autárquicos.

La arquitectura legal que sustenta la organización, funciones, gobierno y atribuciones de la AFIP está constituida por:

- Decreto 618/97, que fija las facultades, atribuciones, deberes y obligaciones de la AFIP y sus funcionarios.
- Ley de Procedimientos Tributarios (ley 11.683)
- Ley de Procedimientos Aduaneros (ley 22.415)

##### ***Decreto 618/97. Gobierno de la AFIP***

El Decreto N° 618/97 establece que la AFIP estará a cargo de un Administrador Federal, designado por el PEN a propuesta del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, con rango de Secretario, que ejercerá la representación de la AFIP ante los poderes públicos, los contribuyentes y los terceros.

Secundan al administrador federal un director general a cargo de la Dirección General Impositiva (DGI): un director general a cargo de la Dirección General de Aduanas (DGA) y un conjunto de subdirectores generales cuyo número y competencia son determinados por el PEN.

El administrador federal es quien designa y remueve a los directores

generales, subdirectores generales y jefes de las unidades de estructura de primer nivel de jerarquía escalafonaria. Estos últimos funcionarios no están sujetos a los regímenes de selección y remoción que se aplican al resto del personal del organismo.

El administrador federal y los directores generales de DGI y DGA actúan como jueces administrativos en sus respectivas jurisdicciones.

El Administrador Federal en su calidad de máxima autoridad de la AFIP puede avocarse al conocimiento y decisión de cualquier cuestión que atañe a la AFIP, la DGI y DGA. El director general de la DGI es responsable de la aplicación de la legislación impositiva y de los recursos de la seguridad social en el marco de las políticas, criterios, planes y programas dictados por el administrador federal y de las normas legales que regulan la materia de su competencia. El director general de la DGA es responsable de la aplicación de la legislación aduanera en el marco de las políticas, criterios, planes y programas dictados por el administrador federal y de las normas legales que regulan la materia de su competencia.

Los actos y disposiciones de los directores generales son impugnables, sin previa instancia ante el administrador federal, por los mismos recursos que corresponderían en caso de haber emanado de este último.

### ***Estructura Organizativa de la AFIP***

El organigrama adjunto presenta la estructura de la AFIP actualmente vigente. El diseño estructural desde las direcciones hacia los niveles inferiores es una atribución del administrador general.

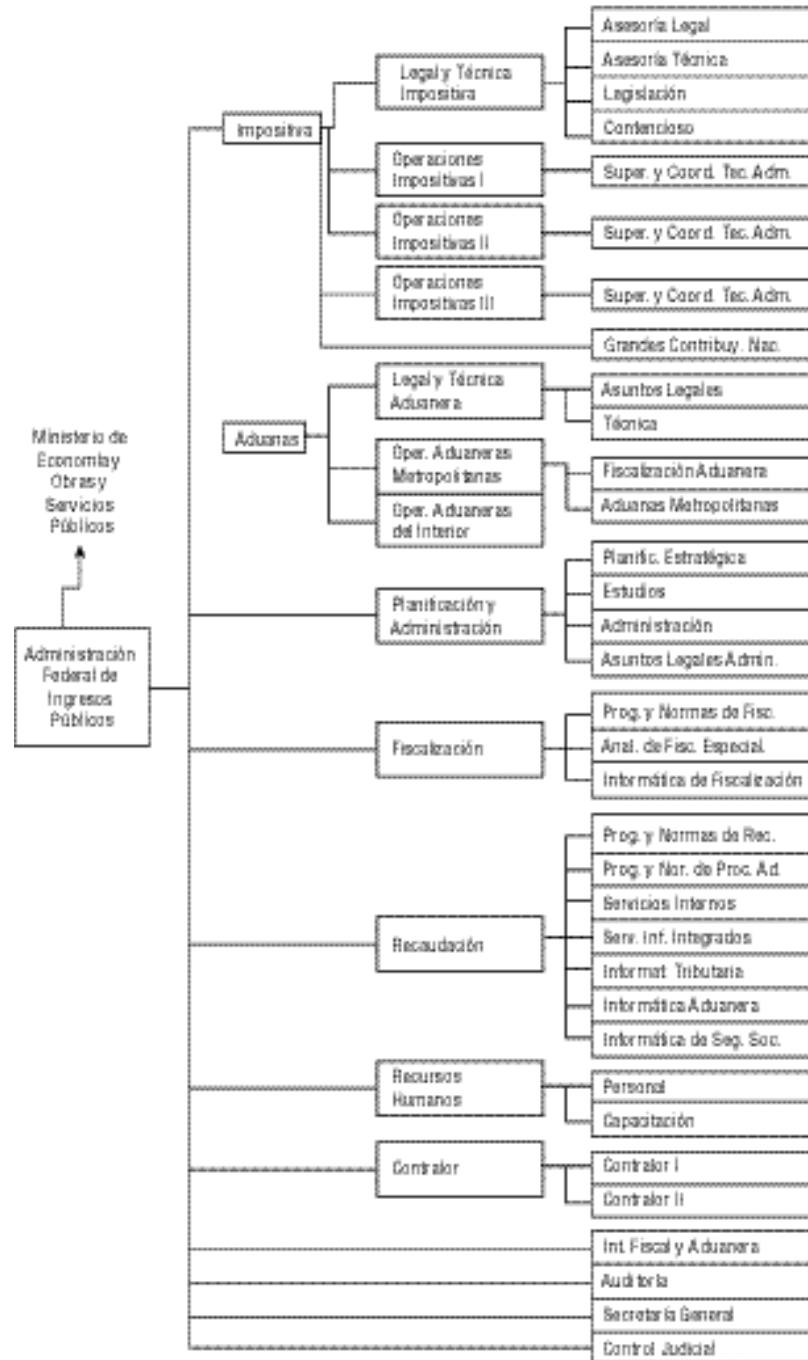
La estructura organizativa de la AFIP parte de la distinción entre:

- a) áreas funcionales encargadas de fijar políticas, planificar, auditar y controlar la gestión. Estas áreas están organizadas como subdirecciones generales dependientes directamente del administrador federal y funcionan como áreas centralizadas proveedoras de servicios (al resto de la organización);
- b) áreas operativas descentralizadas, DGI y DGA que, bajo las políticas fijadas por el administrador con el apoyo de las áreas centralizadas y sujetas al control de gestión y la auditoría de estas últimas, desarrollan descentralizadamente todas las tareas operativas necesarias para recaudar y fiscalizar los impuestos internos y externos, y administrar el comercio exterior.

### ***Áreas operativas descentralizadas***

Las áreas operativas de la AFIP se organizan en torno a dos direcciones generales: La Dirección General Impositiva, encargada de la recaudación de los impuestos internos y la Dirección General de Aduanas, a cargo de la actividad aduanera.

Al presente, cada una de estas direcciones generales cuenta con su propia subdirección general legal y técnica.



## *DGI*

La DGI se organiza sobre la base de tres subdirecciones generales de operaciones que agrupan a las veinticuatro regiones (quince en el interior y nueve en la Capital Federal) en que se descentraliza la operación del organismo. La responsabilidad primaria de las subdirecciones operativas es el desarrollo, supervisión y coordinación de los procedimientos de fiscalización y de las acciones administrativas y jurídicas relacionadas con el cobro coactivo de las deudas impositivas (que están a cargo de las diversas regiones). Por otra parte, las subdirecciones generales de operación supervisan el manejo administrativo, presupuestario y de recursos humanos de las regiones a su cargo.

El organigrama de la DGI en sus niveles superiores se completa con ocho direcciones: cuatro correspondientes a la Subdirección General Legal y Técnica Impositiva;<sup>26</sup> tres direcciones de Supervisión y Coordinación Técnica y Administrativa (una por cada Subdirección General de Operaciones) y una Dirección de Grandes Contribuyentes Nacionales que centraliza la administración de este tipo de obligados.

## *DGA*

La estructura de la DGA se compone de la ya citada Subdirección General Legal y Técnica Aduanera y de las subdirecciones de Operaciones Aduaneras Metropolitanas y Operaciones Aduaneras del Interior, encargadas de todo lo relativo a la ejecución y coordinación de acciones tendientes a la aplicación, percepción y fiscalización de tributos aduaneros y de control del comercio exterior y del ejercicio del Poder de Policía Aduanera en el área metropolitana de Buenos Aires en el primer caso, y en el resto del país, en el segundo. Cabe señalar que dependiente de la Subdirección General de Operaciones Aduaneras Metropolitanas funciona la Dirección de Fiscalizaciones Aduaneras, responsable de definir y supervisar las políticas de fiscalización a implementar por la DGA y de coordinar acciones conjuntas con las áreas de fiscalización de la DGI.

### *Áreas funcionales centralizadas de la AFIP*

Están constituidas por cinco (5) subdirecciones generales con dependencia directa del administrador federal. Ellas son:

- *Subdirección General de Planificación y Administración* Durante el proceso de fusión de la DGI y la DGA, y en el contexto de la elaboración del Plan Estratégico de la AFIP (desde 1996), las autoridades del organismo creyeron conveniente unificar bajo un solo mando las funciones de planificación (estratégica y operativa) del organismo y de evaluación de la gestión, con las funciones de gestión financiera, presupuestaria y de compras y suministros. El propósito de esta fusión era direccionar más fácilmente los recursos materiales y económico-financieros en conso-

nancia con los requerimientos surgidos del Plan Estratégico, apoyando y controlando más estrechamente el desarrollo de aquellos programas y actividades considerados prioritarios para el cumplimiento de las metas estratégicas de la AFIP.

- *Subdirección General de Fiscalización.* En tanto área centralizada es responsable de elaborar las normas procedimentales para las determinaciones de oficio; de elaborar las directivas estratégicas en materia de fiscalización y de controlar y evaluar los resultados obtenidos por la actividad fiscalizadora de las áreas operativas (Regiones y Agencias). La naturaleza de las funciones de esta área ha estado sujeta a una revisión profunda en los últimos años, puesto que su papel tradicional de responsable de la elaboración del plan y programa anual de fiscalización del organismo (que era impuesto para su ejecución a las áreas operativas) está evolucionando hacia el de un área central que establece guías y pautas de fiscalización pero no planes estrictos; fija metas y presta asesoramiento técnico e informático a las áreas operativas que cuentan con mayor flexibilidad (y responsabilidad) en materia de selección y diseño de sus actividades de fiscalización. Paralelamente el área central de fiscalización pone énfasis en la función de supervisión y evaluación del desempeño de las áreas operativas descentralizadas.
- *Subdirección General de Recaudación.* Es la encargada de elaborar los programas, normas y planes, definir los sistemas y procedimientos y definir la tecnología informática y de comunicaciones necesarios para garantizar el correcto desarrollo de las actividades de cobranza y devolución de los tributos a cargo del organismo y de promover la mejora del servicio al contribuyente.

Además de las unidades hasta aquí mencionadas, el organigrama de la AFIP se completa con cuatro direcciones que dependen en forma directa del administrador federal.

Elas son:

- *Dirección de Auditoría.* Esta es la única dirección mencionada y creada en virtud del decreto 618/97. Se encarga de planificar y ejecutar las auditorías operativas y contable-administrativas. El enfoque aplicado no se relaciona con la eficiencia o los resultados de la gestión de las áreas, sino con la sujeción del accionar de las áreas a lo dispuesto por las normas de procedimientos y las disposiciones legales (resoluciones, decretos y leyes) pertinentes.
- *Dirección de Inteligencia Fiscal y Aduanera.* Se encarga de controlar la aplicación de la legislación aduanera y ejercer el Poder de Policía Aduanera.
- *Dirección de Secretaría General.* Su responsabilidad es la de brindar el apoyo administrativo en lo referido al registro, distribución, control y archivo de la documentación, encargarse de las relaciones institucionales de la organización, etc.
- *Dirección de Control Judicial.* Esta dirección se encarga del seguimiento



conjunto de acciones judiciales relacionadas con la cobranza coactiva, con los juicios universales, con las causas penales, régimen de clausuras y con los juicios contencioso de contenido tributario y/o de la seguridad social, efectuando el control de gestión de las áreas intervinientes y de los agentes fiscales.

Desde 1996 se han hecho avances considerables hacia la conformación de una organización integrada y con un comportamiento estratégico, aunque es mucho lo que falta por hacer. Sin embargo, la integración sólo ha alcanzado las áreas centrales, encargadas de fijar el Plan Estratégico de la organización. A nivel operativo, DGI y DGA son y actúan como organizaciones separadas, aunque el flujo interno de información entre ambas se ha facilitado y agilizado enormemente (e incluso a nivel de plan piloto se desarrolló en Posadas el primer caso de integración operativa efectiva de las funciones impositivas y aduaneras).

No obstante, se considera que la integración DGI/DGA es una decisión estratégicamente correcta. La posición contraria basada en la “diferencia” entre el “negocio aduanero” y el “negocio de recaudación” parte de pensar el modelo organizacional a partir de las necesidades internas de los organismos (necesidades operativas del organismo recaudador/fiscalizador por una parte y del organismo que administra el comercio exterior por otro). Por el contrario, el modelo organizacional debe estar fundamentalmente orientado al conocimiento del cliente. Esto por una parte propicia el ajuste de las prestaciones del organismo a las necesidades del cliente pero paralelamente permite que el organismo tenga una visión global e integrada de la operatoria de su cliente (personas físicas y jurídicas). El volumen de información que se genera en este enfoque integrado y la necesaria consistencia entre la información física y económico financiera que surge de las actividades internas y externas del cliente/contribuyente dan lugar a un efecto sinérgico fundamental para un más eficaz combate de la evasión tributaria y aduanera.

La historia y la realidad demuestran que la alternativa de cooperación entre organismos independientes (DGI y DGA) presenta trabas y complejidades múltiples, sea por diferencias de culturas organizacionales, por diferencias de equipamientos y/o lenguajes informáticos, por rivalidades y oposición de tipo político, por la propia morosidad de los procedimientos de intercambio de información, entre otras causas. No resulta realista pensar que pueden diseñarse o hacerse operativos modelos institucionales de cooperación que permitan operar estos intercambios “en tiempo real” de la manera en que la internalización de todas las funciones (aduaneras y tributarias internas) en un único organismo permite realizar en forma natural.

Los avances registrados en ciertos aspectos ilustran adecuadamente el punto en discusión.

- La AFIP ha logrado depurar el registro de importadores de aproximadamente 120.000 a poco más de 13.000 por un proceso de reempadronamiento complementado con un “certificado de validación de datos” por

el correcto cumplimiento tributario interno. La rapidez del procedimiento ha estado estrictamente relacionada con el hecho de que los “clientes” de la AFIP tienen un único número identificador (CUIT) y por tratarse de un proceso interno al organismo. De haberse tratado de organismos diferentes los problemas de identificación y las autorizaciones y procedimientos para intercambiar información hubieran dilatado la actividad que, aun cuando hubiera culminado exitosamente, seguramente no hubiera generado canales institucionales que garantizaran el mantenimiento en el tiempo del intercambio en cuestión.

- Con la fusión de los organismos se ha transformado en práctica rutinaria el supeditar el reconocimiento de franquicias aduaneras por motivos promocionales a la verificación de la situación de cumplimiento global del beneficiario respecto de sus obligaciones con el estado en el marco del contrato de promoción que hubiera suscripto.

La decisión de integrar DGI y ANA en la AFIP y a la vez descentralizar operativamente, permite combinar las ventajas de la centralización con las de la descentralización en un mismo proceso.

La integración de las áreas funcionales y la descentralización de las acciones permite simplificar las tareas, minimizando los errores, las duplicaciones, las demoras y los costos de administración. Asimismo, la implementación descentralizada de las políticas facilita, en teoría, el control de su cumplimiento por parte del área central y la comparación de la *performance* relativa de las regiones y agencias.

La decisión y puesta en marcha de la descentralización operativa, llevada a cabo a partir de 1996, puede considerarse, entonces, como un proceso acertado para una organización, con una gran dispersión geográfica y significativos recursos humanos como la AFIP.

La descentralización regional involucra la reasignación de responsabilidades al modificar el proceso de toma de decisiones. En cada región hay un nivel de decisión operacional que antes no existía.

En este marco es igualmente acertado plantear metas múltiples, concretas y específicas por sector geográfico, por actividad y por tarea.

Sin embargo, la descentralización realizada en la AFIP no fue sólo operativa, a nivel regional, sino que ha involucrado áreas funcionales de la Administración Central (el caso más notorio tal vez sea el de fiscalización). En este sentido, debe tenerse en cuenta la presencia de un riesgo latente, observable en las estructuras descentralizadas en lo funcional, y es que cada unidad ve sólo segmentos de la actividad principal de la organización, perdiendo la visión global del contribuyente-usuario. En otros términos, puede afectarse negativamente el concepto de homogeneidad para la definición de políticas y el control de su aplicación a nivel central –no existe un área que se ocupe de ello– derivando en la falta de criterios uniformes para el desarrollo de las actividades del Organismo.

Asimismo, el organigrama de la AFIP plantea dudas acerca de si la función de Planificación Estratégica no debería ser un área de staff del nivel máximo de dirección, antes que una función de línea.

El organigrama prevé la existencia de áreas funcionales orientadas a controlar la integridad de la conducta del personal de la AFIP. Sin embargo, no surge con claridad que éstas apliquen un enfoque suficientemente orgánico dirigido a la detección del fraude interno, su tratamiento, seguimiento y control, de manera de conformar por parte de la AFIP una actitud anticipativa, reactiva y rigurosa ante el problema, que dé señales de una aplicación efectiva del concepto de ética.

Debe señalarse, además, que no existe un área general que fije los criterios y controle la calidad de servicio al contribuyente-usuario. La AFIP debería definir criterios específicos para la relación con los contribuyentes-usuarios, fijando normas para su desempeño y estableciendo los indicadores que permitan medir su éxito en términos de servicios.

En el mismo orden de ideas, parece conveniente que la AFIP considere la existencia de un área específica que se ocupe de las relaciones institucionales, con funciones orientadas a promover y mantener los vínculos con las diversas instituciones públicas y privadas que interactúan con el Organismo, imprimiéndole agilidad a la aplicación de normas y formalizando acuerdos para la implantación de políticas. Actualmente, lo que se observa es el tratamiento de estas cuestiones institucionales en un nivel de la estructura donde se entrecruzan con aspectos técnicos. Así, los acuerdos pierden peso en lo institucional, al no vislumbrarse claramente dónde se ubica la línea de decisión política a nivel corporativo. Y en lo técnico se corre el riesgo de no considerar las sinergias derivadas de proyectos con características similares y tampoco aplicar criterios homogéneos en el desarrollo de las soluciones.

No existe una unidad que concentre las responsabilidades en materia informática. En la práctica el rol directivo principal es ejercido por la Subdirección de Recaudación. El hecho de que el planeamiento y gestión de la informática de una organización del tamaño y la complejidad de la AFIP esté bajo la órbita de un área funcional específica (en este caso recaudación) es una circunstancia que merece una revisión profunda. Esta decisión, que sin duda fue necesaria y correcta en las circunstancias en que se originó (*insourcing* del sistema de recaudación de la UTE IBM/Banelco) no parece ser la más adecuada desde un punto de vista de largo plazo.

También se observa en la estructura actual una mezcla de áreas funcionales con áreas de negocios. Habría que definir una u otra, dado que son diferentes. A modo de ejemplos:

- Legal y Técnica debería ser un área general al igual que la encargada de las normas y procedimientos administrativos, ya que la presencia de distintas áreas normativas debilitan el proceso de autorización e implantación de las normas, dificultando el control y seguimiento de las mismas.

Otro caso similar es el de fiscalización aduanera, que por sus características funcionales parecería más apropiado ubicarla dentro del área de Fiscalización General.

Las misiones y funciones en algunos casos no especifican bien las responsabilidades y tareas de cada dependencia del Organismo, a modo de ejemplo:

- El tratamiento legal de los recursos humanos está en la órbita de Administración y no en el área de Recursos Humanos.
- Hay superposición de funciones entre el área de Contralor y el área de Auditoría.
- En las misiones y funciones no está identificada el área responsable de la administración de los Recursos Humanos. Sin embargo, tanto Recursos Humanos como Administración la asumen como función propia.

#### 4.6.4. Otras consideraciones sobre la situación actual de la AFIP

##### **Recaudación**

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.

La responsabilidad de desarrollar el nuevo sistema recayó en la Dirección General de Recaudación, que generó el llamado sistema OSIRIS de recaudación bancaria. Este sistema está constituido por una extensa red de entidades bancarias y sus respectivas sucursales, que actúan como receptoras de las declaraciones juradas y los pagos, tanto de los tributos como de los aportes y contribuciones de la seguridad social. Su operación ha dado lugar al reemplazo del soporte papel para las declaraciones juradas, que ahora son presentadas en soporte magnético, y a la transferencia diaria tanto de la información de las DDJJ como de los pagos asociados desde las entidades receptoras a la AFIP.

El sistema de recaudación implementado por la AFIP funciona muy satisfactoriamente y a un costo sustancialmente inferior al gestionado por la UTE. El costo medio directo del sistema de recaudación en la actualidad asciende a 0,19 centavos por cada 100 pesos de recaudación contra 0,40 centavos del esquema tercerizado.<sup>27</sup> El sistema OSIRIS opera en tres modalidades: 1) la red bancaria, 2) a través de Internet/Intranet y 3) modalidad autoservicio para los contribuyentes del Sistema DOSMIL que a tal efecto utilizan equipos instalados en las agencias de recaudación.

OSIRIS opera transfiriendo al cierre de cada jornada la información de DDJJ y pagos desde los módulos concentradores de cada una de las entidades bancarias adheridas al sistema al módulo centralizador de la AFIP.<sup>28</sup> Las DDJJ y los pagos informados son incorporados en los dos sistemas de control existentes, por un lado el sistema DOSMIL para grandes contribuyentes y un segundo sistema para el resto de los contribuyentes.

El sistema DOSMIL actúa en tiempo real permitiendo al día siguiente del vencimiento de cada obligación, proceder a la intimación de aquellos contribuyentes que hubieran omitido la presentación de la DDJJ o que, habiéndola presentado, omitieran el correspondiente pago. En el caso del

resto de los contribuyentes, el sistema de control no actúa en tiempo real, consiguientemente no existen intimaciones automáticas ante las eventuales omisiones (de presentación y/o pago de las DDJJ).

Cabe señalar que, no obstante los importantes avances registrados en el área de sistemas de recaudación, el proceso de *insourcing* 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. Es decir, que deberían ser asentadas como débitos todas las obligaciones tributarias a cargo del contribuyente, tanto las procedentes de autodeclaraciones, como las surgidas de ajustes producidos por los procesos de fiscalización con la correspondiente indicación del estado de la gestión de cobro (administrativo/judicial) y las emanadas de regularizaciones impositivas (moratorias) y regímenes de facilidades de pago. De la misma manera, constituirían créditos a favor del contribuyente el pago de todas las obligaciones tributarias antes mencionada, así como todo otro tipo de compensaciones o pagos que el Fisco adeude al contribuyente (los que a su vez darían lugar al correspondiente débito en la cuenta corriente una vez que fueran efectivizados por el Fisco).

La transformación del sistema DOSMIL 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.<sup>29</sup> Al respecto, basta considerar que en la actualidad más del 80% de los contribuyentes registrados en la AFIP, que aportan alrededor del 15% de la recaudación total, no solamente carecen de cuenta corriente tributaria (como ya se expresó, en sentido estricto ésta tampoco existe para los grandes contribuyentes) sino que tampoco están sujetos al control de pagos sistemático (y a la intimación automática de incumplimientos) que el sistema DOSMIL permite aplicar a las obligaciones emergentes de las declaraciones juradas de los grandes contribuyentes.

La existencia de una cuenta corriente tributaria es muy importante en el caso argentino a la luz de la variedad de regímenes de facilidades de pago y de moratoria impositiva que constituyen un dato permanente de la fiscalidad del país. Sin juzgar la deseabilidad de este tipo de mecanismos ni la oportunidad con la que son recurrentemente empleados, desde el ángulo estricto de la administración tributaria se señala que si no existen sistemas rigurosos de seguimiento y control de las facilidades concedidas y de sanción al no cumplimiento de lo acordado, el mecanismo en sí mismo se transforma en un incentivo a la mala conducta tributaria.

El sistema de recaudación, según fue expuesto, funciona básicamente a través del sistema bancario. Incluso el uso de Internet en el proceso de recaudación es intermediado por los bancos. Se ha señalado como posible y deseable desde el punto de vista de reducción de costos de recaudación y

de mejora del servicio al cliente, el alentar la recepción de declaraciones juradas por Internet pero en relación directa contribuyente/AFIP (autoatención de contribuyentes por Internet).

En materia de mejorar la atención al cliente y el uso de los recursos del organismo y racionalizar los lugares físicos, urge flexibilizar el sistema DOSMIL en orden a relevar al gran contribuyente de la obligación que tiene actualmente de presentar y pagar la declaración jurada únicamente en dependencias de la AFIP.

### ***Fiscalización***

El área central (Subdirección de Fiscalización) en dependencia directa del administrador, se encarga de la formulación de políticas de fiscalización en materia de impuestos internos, aduaneros y contribuciones de la seguridad social. Por su parte, la DGI y la DGA son las responsables del control y la supervisión de las tareas de fiscalización que llevan a cabo en forma descentralizada las unidades operativas regionales.<sup>30</sup> La DGI ejerce este control a través de la Subdirección de Operaciones Metropolitanas, de la Subdirección de Operaciones del Interior y de la Dirección de Grandes Contribuyentes Nacionales.

Este esquema de descentralización operativa amplia adoptado en el plan estratégico de 1996 condujo, en el caso específico de la función fiscalización, a resultados distintos e insatisfactorios respecto a los previstos.<sup>31</sup>

Ello ilustra el riesgo latente en todo proceso descentralizador que va más allá de lo meramente operativo para involucrar la descentralización funcional. 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. Por el contrario, esta subdirección funciona preferentemente como una instancia de estudio y de proposición de programas de fiscalización, con gran énfasis en la realización de programas de fiscalización sectoriales, pero de ejecución no obligatoria para las regiones (responsables operativas de la fiscalización). Paralelamente, y en lo que puede caracterizarse como una incorrecta decisión orgánico funcional, el control de los resultados de la acción de fiscalización de las regiones no fue encomendado a la Subdirección de Fiscalización, sino a la Dirección General Impositiva (o a la DGA), que en realidad son áreas de operaciones, que deben ser responsables por los resultados de las regiones que las componen pero no las únicas instancias evaluadoras de tales resultados.

Ha existido, en consecuencia, durante todo este período, una gran confusión entre las responsabilidades y competencias de las áreas centrales (encargadas de planificar y controlar) y las unidades regionales encargadas de ejecutar. En la práctica, se discontinuó lo que se denominaba el "plan

anual de fiscalización”, siendo reemplazado por acciones de fiscalización autónomamente decididas por las regiones en función de sus propios criterios de planificación.

Los inconvenientes que han afectado a la fiscalización no implican que en sí misma la estrategia de descentralización deba ser revertida, más bien, llaman 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.<sup>32</sup>

Entre los beneficios derivados de la descentralización operada, cabe mencionar la aparición y desarrollo de capacidades gerenciales a nivel regional y de asunción de responsabilidades por parte de estas jefaturas con una intensidad que no se había dado con anterioridad en el organismo.

Otro subproducto positivo de la descentralización ha sido la transferencia a las regiones de las bases de datos para selección de contribuyentes a fiscalizar, en lo que constituyó una importante modificación de la concepción centralizadora tradicionalmente operante en el área informática del organismo. Este desarrollo fue, a su vez, posibilitado por la notable renovación que experimentó la AFIP en materia de comunicaciones durante la segunda mitad de la década de 1990 y que fue el sustento del nuevo sistema de recaudación implementado durante este período.

En la actualidad, el organismo cuenta con importantes bancos de datos como apoyo para la tarea de fiscalización. Principalmente la tradicional base FISCO, que se nutre de la propia información tributaria que origina el contribuyente a través de sus declaraciones juradas y pagos, y de información externa generada por agentes de información obligatorios (básicamente el sistema bancario, escribanos, etc.), así como información externa especialmente de naturaleza patrimonial (propiedades inmuebles y muebles) que tiene origen en registros nacionales y provinciales que se desempeñan con bajos niveles de eficacia, lo que conspira contra la disponibilidad en tiempo de esta información y crea dudas sobre su calidad. En este orden de cosas también dista de ser aceptable el nivel de intercambio de información entre el organismo tributario nacional y las direcciones de rentas provinciales, aunque el Acuerdo Federal entre la Nación y las Provincias de fines de 2000 establece metas bastante precisas de cooperación y coordinación en el ámbito de la administración tributaria entre ambos niveles de gobierno. Subsisten, sin embargo, dudas en torno a la operatividad de estos acuerdos por la carencia de instrumentos que garanticen o incentiven su cumplimiento.

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 fisca-

lizar, 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.<sup>33</sup>

### ***Area de informática***

El proceso de sustitución del sistema de recaudación de la UTE IBM/BANELCO determinó que la Subdirección General de Recaudación de la AFIP pasara a desempeñar un papel central, no solamente en términos de las soluciones informáticas a aplicar en el área estricta de recaudación, sino en lo referido al desarrollo de los sistemas de información de todo el organismo, y a la definición de la política informática, a las decisiones operativas en torno a los recursos informáticos y, por fuerza, en las referidas a la tecnología de comunicaciones del organismo.

En la práctica, la mencionada subdirección ejerce su rol rector en materia informática a través de cuatro direcciones: Servicios Informáticos Integrados, Informática Tributaria, Informática de la Seguridad Social e Informática Aduanera. Por fuera de la Subdirección General de Recaudación cuentan con áreas informáticas propias la Subdirección General de Fiscalización, que actúa básicamente en el desarrollo de sistemas de apoyo a la fiscalización que realizan las regiones y la Dirección de Control Judicial, que ha desarrollado el sistema GELTEX de seguimiento de la cobranza coactiva.

En materia de informática pareciera que el desafío que enfrenta el organismo 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 y no el punto de vista de una de las áreas funcionales de la misma (independientemente de la calidad y validez que este último pueda tener). Habrá que definir, en consecuencia, qué curso de acción es el 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.

### ***Cobranza coactiva***

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 (por ejemplo, no pago de una declaración jurada) 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 de las verdaderas obligaciones y da lugar a una determinación de oficio por parte del inspector.

En el caso de los pagos de obligaciones tributarias y previsionales no



efectuados por los contribuyentes, la AFIP procede a intimar su regularización. Si persiste la situación de incumplimiento, las áreas de recaudación del organismo emiten las “boletas de deuda”, con las cuales se inicia el proceso de cobro judicial, cuya gestión es llevada a cabo por los “agentes fiscales”. Estos últimos son funcionarios de la AFIP con título de abogados, figuran como planta permanente de la institución, la que les abona un sueldo fijo, percibiendo además honorarios regulados en función del monto del juicio y pueden simultáneamente ejercer la profesión en forma privada. Por cierto que tratándose de deuda cierta y no sujeta a controversia, cabe plantearse la necesidad de que su cobro compulsivo revista el carácter de proceso judicial, cuando por la naturaleza de la deuda parece perfectamente razonable y no lesivo de los intereses del contribuyente el instruir un procedimiento puramente administrativo. En este sentido, y aun cuando siempre se requiera la intervención de un juez para efectuar el embargo y quita de posesión de valores del contribuyente moroso, el proceso podría ser gestionado por un empleado administrativo del organismo y no necesariamente por un abogado.

Al asumir la AFIP la administración de los recursos de la seguridad social, se generó un fuerte aumento en el número de juicios tributarios por omisiones de pago, dado el alto incumplimiento que históricamente se da en los impuestos al trabajo y ciertas disposiciones legales que alentaron las denuncias, por parte de los trabajadores, de estas irregularidades. La situación derivó en un grave cuello de botella en la labor de los tribunales que debían emitir sentencia. El resultado fue un stock permanentemente más alto de juicios no resueltos, situación que recurrentemente ha sido motivo de controversia entre la AFIP y la Justicia, así como fuente de cuestionamiento de la eficacia del área de gestión judicial del organismo.

Las acciones desarrolladas por la administración en torno de este tema buscaron aliviar la situación reduciendo el monto de la deuda respecto de la cual se inicia el cobro coactivo. Es así que en la actualidad se posterga la emisión de boletas de deuda hasta el momento de la prescripción para deudas inferiores a \$ 5.000 en el caso de personas físicas y \$ 3.000 para personas jurídicas y no se emiten para montos inferiores a \$ 1.000. Asimismo, se buscó aumentar el número de abogados encargados de la cobranza ejecutiva permitiendo que el organismo tercerizara parte del cobro coactivo mediante la contratación temporal de abogados sin relación de dependencia laboral con la AFIP. Este intento fue paralizado por el Colegio de Abogados de la Capital Federal, que interpuso recurso de amparo ante la justicia. Por último, se introdujo la posibilidad de que la AFIP ordene el embargo general de los fondos y valores que un deudor tributario tenga en una entidad financiera en el momento mismo de la presentación de la demanda judicial y sin que medie intimación. Ello se realiza mediante una comunicación por Internet a la página del Banco Central de la nómina de deudores sobre los que se traba embargo, debiendo las entidades financieras proceder a ejecutar la instrucción sobre aquellos que son sus clientes. A pesar de la automaticidad conferida a este procedimiento, los resultados son francamente pobres, existiendo, a juicio de la administración una ac-

titud deliberadamente poco colaborativa por parte de los bancos, que le resta efectividad.

Cabe señalar que la eventual reticencia de los bancos a proporcionar información sobre sus clientes sobre la base de la invocación del secreto bancario vigente en el país, puede sufrir cambios sustanciales a partir de la instrumentación del nuevo gravamen sobre los movimientos de las cuentas corrientes. En la práctica, al transformar a los bancos en agentes de liquidación y percepción de este impuesto, la administración tributaria estaría en condiciones de acceder a la información bancaria de los contribuyentes con un grado de apertura y detalle antes inexistente, lo que provocaría un importante impacto positivo tanto en el área de cobranza coactiva como, y sobre todo, en la actividad global de fiscalización.

Un escenario distinto al hasta aquí planteado se da con la consideración de las deudas tributarias sujetas a controversia judicial, básicamente aquellas surgidas de fiscalizaciones que detectan subdeclaraciones y provocan determinaciones de oficio. Contra estos actos de la AFIP, el contribuyente puede interponer recursos ante la propia AFIP, ante el Tribunal Fiscal y ante la Justicia

El contribuyente siempre puede elegir entre la vía administrativa (recurso ante la AFIP cuya resolución puede recurrirse ante la justicia) o la del Tribunal Fiscal de la Nación (cuyas resoluciones son recurridas ante la Cámara Nacional de Apelaciones).<sup>34</sup> En cualquier caso se suspende el pago de la deuda reclamada por el fisco mientras se sustancia el reclamo del contribuyente. Si ante una decisión adversa, el contribuyente decide apelar en la instancia judicial, entonces es de aplicación el principio de "*solve et repete*" debiendo abonar la deuda reclamada y esperar la sentencia judicial definitiva.

Si los procesos de fiscalización detectan irregularidades que caen en el ámbito de la Ley Penal Tributaria, la AFIP está obligada a formular la denuncia ante el Tribunal Penal Económico y abstenerse de aplicar las sanciones de la ley 11.683 hasta que dicho tribunal dicte sentencia definitiva. El Tribunal Penal Económico no tiene especialización en materia tributaria, de allí que el PEN haya 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 han de realizarse ante el actual Tribunal Penal Económico, siendo que el objetivo original era generar incluso una instancia de apelación con conocimientos específicos en materia tributaria.

Tanto en el campo contencioso como en el penal se ha señalado (desde el ámbito de la administración tributaria) la existencia de procesos excesivamente dilatados de resolución, que diluyen la percepción de riesgo ligada al incumplimiento tributario.

En el caso de la actuación del Tribunal Fiscal ha habido circunstancias objetivas, como la falta de integración de dos de sus seis salas y la existen-

cia de una sola sede (en Capital Federal), que derivaron en el desborde de su capacidad de trabajo y en el atraso de las causas. Obviamente que esta circunstancia objetiva es aprovechada y potenciada por el propio contribuyente no cumplidor que por medio de la interposición sistemática y sin costo de recursos de apelación bloquea su funcionamiento y dilata las resoluciones. En parte, estos inconvenientes han tenido respuesta pues en la actualidad todas las salas del Tribunal están completas y está asimismo prevista la apertura de dos sedes en el interior del país (Rosario y Córdoba). 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 sus resultados.

### ***Situación de las relaciones laborales***

La AFIP cuenta con algo más de 18 mil empleados, distribuidos en su mayoría en áreas operativas de la ex DGI y de la Aduana. Todo el personal –con la excepción de los directores y el personal contratado por plazo– se encuentra regido por convenios colectivos, ya sea de la ex DGI o de la ex DGA. Los convenios colectivos existentes impresionan por su exagerado detalle y voluminosa literatura casuística. Más aún, si se considera que su última actualización es fruto de un Laudo dictado en 1992, sin ajustarse a las nuevas tendencias en materia de organización del trabajo y contenidos de la negociación. En muchos casos sus previsiones son las de un reglamento de trabajo o normas internas de administración de personal; en otros, copia casi textual de normas legales –muchas de ellas hoy modificadas o derogadas– sobre aspectos tan diversos como asignaciones familiares, accidentes de trabajo, liquidación de vacaciones o sobre derecho de asociación.

Además, las restricciones que impone este marco convencional se agravan con algunas resoluciones o disposiciones de la DGI que otorgan beneficios adicionales al personal y con la aplicación restrictiva o no aplicación de las cláusulas favorables al organismo. El ejercicio de las facultades de dirección se dificulta por una normativa excesivamente casuística en materia de incorporaciones y régimen disciplinario. En este último caso, ello se agrava por los mecanismos de intervención gremial obligatorios.

Son asuntos problemáticos a considerar:

- La conflictividad que rodea la confusión voluntaria del carácter de “empleado público” y el régimen aplicable propio de la Ley de Contrato de Trabajo (LCT) y del Convenio Colectivo de Trabajo (CCT). Esto genera un serie de “amparos judiciales”, generalmente exitosos, que surgen ante cualquier medida de tipo organizativa: cargos, recalificaciones o desvinculaciones.
- Dotación antigua, poco calificada, con significativo ausentismo proveniente, entre otras causas, del juego de la variedad de licencias.
- Escalafón no acorde con las reales necesidades operativas.

- Importante cantidad de pasantes -necesarios para aggiornar la dotación- pero resistidos. A esto se suma un importante número de contratados/tercerizados en temas como cobranza, informática o expertos en el manejo de la recaudación de la seguridad social.
- Necesidad de recambio generacional
- Negociación colectiva vista como posible en la medida que se pueda atender el reclamo gremial sobre estabilidad y algún ajuste escalafonario. El convenio es viable atendiendo a particularidades de áreas muy específicas: el servicio aduanero en sí mismo y las áreas informáticas, por ejemplo.

A esta altura de las circunstancias, no parece sencillo que el personal y sus representantes sindicales acepten modificaciones de fondo que resultan necesarias para el manejo correcto, no sólo de los recursos humanos (su optimización, calificación, flexibilización, etc.), sino también los ajustes necesarios en las cuestiones gremiales y de administración de personal, como la adecuación de la jornada a sistemas de cómputo anual o periódico; la reducción del escalafón y su adecuación a las reales necesidades del servicio. Por ende, y más allá de concentrarse en determinados aspectos de mayor gravitación, incidencia o “ejemplaridad”, también es menester adoptar una política de recursos humanos tendiente a optimizar las herramientas hoy existentes para el ejercicio de las facultades de organización y dirección.

En este sentido y con relación a la situación convencional, del análisis de la legislación aplicable y convenios colectivos de trabajo vigentes, surgen como cursos de acción a explorar los siguientes:

1) Intentar la negociación de un convenio colectivo único para la AFIP, que englobe los actuales de ex DGI y ex ANA, con “base cero”. Si este objetivo (*convenio único*) se viera como no alcanzable, cabría renegociar con idénticas premisas ambos CCT. Si se decide afrontar esta negociación es indispensable tener información estadística del impacto real y utilización de algunas cláusulas convencionales:

- edad, antigüedad y calificación profesional de la dotación;
- remuneraciones, adicionales y beneficios con aclaración y justificación de aquellas que sean superiores a la categoría laboral desempeñada;
- jornada de trabajo: horas extras y sistemas similares;
- ausentismo y otras licencias (discriminadas);
- sistema de promociones y concursos y su aplicación real;
- régimen disciplinario: dificultades específicas más notorias que plantea;
- realidad de la movilidad funcional o geográfica: casos corrientes, dificultades, etc.;
- analizar la aplicación de sistemas de remuneración con componente variable que permitan reconocer periódicamente a los mejores, y
- conveniencia práctica de la multiplicidad de organismos paritarios.

2) Dicho CCT debería reflejar las condiciones que han alcanzado las privatizaciones, en especial las del sector servicios (teléfonos, ferrocarriles, Banco Hipotecario) y de ninguna manera las concesiones efectuadas en otros casos (sector público, aguas, etc.).

3) En lo que hace a la inclusión de fórmulas de flexibilidad funcional, cabe consignar que básicamente deben distinguirse cuatro tipos:

- la polivalencia funcional;
- la flexibilidad horaria;
- la movilidad geográfica, y
- la remuneración variable en función de objetivos o por performance.

Una negociación debería tratar de encarar la mayoría de estas variantes habida cuenta de las características del empleador, la dotación, su distribución a lo largo de todo el país y la naturaleza de determinadas tareas.

4) Es probable que una predisposición para negociar a la “baja de ciertas conquistas”, por parte de los gremios, tenga como contrapartida una pretensión de estabilidad más propia del empleo público y una limitación de las facultades de excluir al personal contratado de las disposiciones convencionales. En tal sentido debería preservarse el esquema actual tanto en materia de contrataciones como en materia de disponibilidad.

5) Entre tanto, conviene estudiar un “organigrama de mínima” que exteriorice el “*core business*” del Organismo AFIP o, si se optase por dos convenios, uno para la ex DGI y otro para la ex ANA, duplicar la tarea. En función de esto, intentar con la gradualidad necesaria, la supresión de organismos y funciones superpuestas o periféricas, por la vía de la simplificación, unificación, tercerización, privatización de todas aquellas áreas no centrales.

6) Preservar en cualquier caso las ventajas derivadas de laudos que excluyen al personal del régimen de empleo público nacional (ley 25.164).

### ***Consideraciones sobre el sistema de gobierno y el rango institucional de la AFIP***

El sistema de gobierno de la AFIP, que ha involucrado en forma directa al Ministerio de Economía, a la Jefatura de Gabinete y al administrador de la AFIP, ha demostrado su incapacidad para permitir el surgimiento y mantenimiento de una visión estratégica (de largo plazo) consistente, compartida y sujeta a procesos no conflictivos de revisión en torno a las misiones, objetivos, medios y prioridades del organismo.

Este fracaso ha tenido su correlato organizacional: la AFIP es un organismo sujeto a reglas sustancialmente iguales a las del resto de las estructuras burocráticas del Estado. No se diferencia de modo significativo de es-

tas últimas, ya sea desde el punto de vista de su estructura organizativa, de los vínculos de su conducción con los niveles políticos del ejecutivo, de su sistema de incentivos, de su manejo de recursos humanos, de sus prácticas de gerenciamiento.

Resulta necesario, en consecuencia, repensar y poner en marcha, alternativas referidas a:

- el sistema de gobierno de la AFIP;
- el status institucional de la AFIP;
- El sistema de gerenciamiento de la AFIP.

Con el propósito de transformar a la AFIP en un organismo orientado a la obtención de resultados fuertemente motivado para el logro de sus objetivos y respetuoso de sus “clientes” –los contribuyentes– y altamente responsable respecto a la calidad de sus servicios y absolutamente independiente de influencias políticas.

En este sentido, la “estructura de gobierno” de la AFIP debería ser capaz de involucrar y relacionar convenientemente a todas las instancias con competencias directamente relacionadas con la política y administración tributarias: la Jefatura de Gabinete de Ministros (por sus responsabilidades constitucionales en materia de recursos); el Ministerio de Economía (responsable del diseño de la política tributaria y encargado de ejercer la superintendencia del organismo); el Administrador de la AFIP, la alta gerencia del organismo recaudador y también el Congreso de la Nación, dada su competencia exclusiva en materia de leyes impositivas, en orden a:

- Lograr que se desarrolle y mantenga una visión estratégica compartida por los involucrados antes citados, sobre las misiones del organismo y los principales cursos de acción para cumplimentarlas
- Que a partir de este consenso se deriven políticas de administración tributaria eficaces y con continuidad en el tiempo;
- Definir un orden de prioridades consistentes con tal visión estratégica y garantizar la necesaria fluidez y seguridad en el financiamiento del organismo por parte del presupuesto nacional;
- Instaurar el total compromiso y responsabilidad del Administrador y la alta gerencia del organismo respecto del logro de las metas estratégicas comprometidas y los resultados fijados para el organismo;
- Desarrollar una batería de indicadores apropiados para monitorear el cumplimiento del plan estratégico del organismo y los resultados relevantes;
- La posibilidad de un trabajo coordinado para identificar problemas y generar soluciones en etapas tempranas, vale decir, desarrollar una administración tributaria que se anticipe a los hechos;
- Garantizar la “despolitización” y máxima solvencia técnica en la estructura de gobierno de la AFIP, para generar en la ciudadanía una imagen de organismo recaudador que aplica leyes tributarias votadas por el Congreso en la forma más justa e imparcial posible, no sujeto a interfe-

rencias políticas ni subordinado a otras agencias del PEN ni a ningún otro poder del Estado en lo que hace al cumplimiento de sus responsabilidades específicas.

Para ello, cabe evaluar las siguientes alternativas:

- Sanción de una ley nacional que establezca la autarquía administrativa, financiera y presupuestaria de la AFIP y el sistema de gobierno del organismo adecuado para esta opción.
- El gobierno del organismo podría ser ejercido por un presidente (o administrador general) y un vicepresidente (o sub-administrador general). Ambos deberían ser profesionales universitarios con probada idoneidad en materia de administración tributaria o legal vinculada al área tributaria, o de gerenciamiento de grandes organizaciones de servicios o informática ligada a organizaciones de servicios, gozar de reconocida solvencia moral, y satisfacer razonables requisitos de compatibilidad.
- El presidente y el vicepresidente serán propuestos por la Jefatura de Gabinete de Ministros y el Ministerio de Economía y designados por el PEN con acuerdo del Senado de la Nación. Durarían seis años en sus funciones, pudiendo ser designados nuevamente sin límite temporal. Las retribuciones del presidente y el vicepresidente serían fijadas en el presupuesto del organismo autárquico AFIP.
- El Ministerio de Economía podría proponer al PEN la remoción de ambos funcionarios cuando mediare mala conducta o incumplimiento de los deberes de funcionario público. Para proceder a la remoción el PEN debería contar con el acuerdo de una comisión del Congreso de la Nación integrada por los presidentes de las Comisiones de Hacienda y Presupuesto y de Economía de las Cámaras de Senadores y Diputados y presidida por el presidente de la Cámara de Senadores.

#### *Administración general de la AFIP*

La administración general de la AFIP sería, como ya se señaló, responsabilidad del presidente (o del administrador general), secundado por los sub-Administradores Generales de la DGI y la DGA y por la alta gerencia del organismo. Todos ellos (con excepción del presidente) serán funcionarios con estabilidad relativizada, en el sentido de que se desempeñarán bajo las disposiciones de la LCT. Su continuidad en el cargo dependerá de los resultados obtenidos y de la voluntad del presidente. Como contrapartida, podrían asignarse a este *staff* de gerentes *senior* incentivos especiales (ej.: *bonus* por resultados) que deberían ser decididos por el administrador general.

En su calidad de asesores del Presidente, los gerentes *senior* serán responsables del cumplimiento de las normas, reglamentos y disposiciones del Presidente.

*Institucionalización de un nuevo modelo de gestión en la AFIP*

Bajo este esquema de gobierno se encararía la aplicación de un nuevo modelo de gestión por resultados en la AFIP, en el cual el “responsable político” de un organismo descentralizado productor de servicios como la AFIP (el Ministerio de Economía) deberá acordar con el mismo las metas a alcanzar, el programa de actividades consistente con el logro de tales metas; el plan presupuestario y financiero que se correlaciona con tal plan operativo y la aplicación del esquema de incentivos (premios y castigos) ligados a los resultados. El cómo combinar y emplear adecuadamente los recursos asignados para alcanzar las metas acordadas es la tarea propia del organismo que pasa a ser enteramente responsable respecto de la eficiencia con que resuelve dicha cuestión, como también respecto de la eficacia en el cumplimiento de las metas.

La implementación de esta modalidad de gestión requiere de determinadas condiciones:

- Adaptar y/o fijar marcos normativos que regulen el modelo de gestión por resultados.
- Estructurar o mejorar el sistema de planeamiento estratégico del organismo.
- Formular y acordar el plan estratégico del organismo entre dicho ente y su “responsable político”.
- Organizar el plan operativo de acuerdo con grupos de objetivos y resultados mensurables.
- Asignar los recursos al organismo mediante un presupuesto por objetivos
- Establecer sistemas de incentivos en función de resultados.
- Establecer un sistema eficaz de control presupuestario de gestión y resultados por parte del “responsable político” del organismo.
- Evaluar en forma sistemática la actitud y grado de satisfacción del usuario respecto de los servicios que presta el organismo.

En el caso de la AFIP existe la posibilidad de avanzar con relativa rapidez en la implementación de un modelo de gestión de estas características, incluso sin necesidad de producir modificaciones inmediatas en el rango institucional ni en el sistema de gobierno del organismo, puesto que durante los pasados años se han realizado avances en aspectos importantes para facilitar este objetivo. En este sentido, la AFIP está más familiarizada que el resto del aparato estatal con la ejercitación de cierto grado de planeamiento estratégico; ha llevado a cabo experiencias significativas de desarrollo en el área informática, planeamiento e implantación de nueva infraestructura tecnológica, así como de implantación de nuevos procesos básicos de administración tributaria y aduanera sobre la base de objetivos mensurables y con plazos estrictos de cumplimiento y ha avanzado en aspectos referidos al control de gestión y la fijación de metas internas a las regiones enmarcadas en un proceso de descentralización y transferencia de responsabilidades a dichas áreas.



Existe, además, la posibilidad de utilizar la figura prevista en el artículo 5° inciso c) de la Ley de Solvencia Fiscal que autoriza celebrar (a la Jefatura de Gabinete de Ministros) “acuerdos programas” con las unidades ejecutoras de programas presupuestarios a efectos de lograr una mayor eficiencia, eficacia y calidad en su gestión. Estos acuerdos pueden tener una duración de hasta cuatro años y deben fijarse respetando las siguientes pautas: compromiso de la unidad ejecutora en materia de cumplimiento de políticas, objetivos y metas debidamente cuantificadas; fijación de niveles de gasto a asignarse en cada uno de los años del acuerdo; régimen especial (mayor flexibilidad) para la aprobación de determinadas modificaciones presupuestarias; régimen diferenciado para la contratación de diversos bienes y servicios no personales; facultades para el establecimiento de premios por productividad al personal del respectivo programa dentro del monto de la respectiva masa salarial que se establezca para cada uno de los años de duración del acuerdo; atribución para modificar la estructura orgánica, eliminar cargos vacantes, modificar la estructura de cargos dentro de la respectiva masa salarial y reasignar personal dentro del programa; atribución para establecer sanciones para las autoridades de los programas por incumplimiento de los compromisos asumidos.

#### *La tercerización de funciones*

En un marco de autarquía del organismo y profesionalización y despolitización de su conducción, y en la medida en que dicho marco sea convenientemente complementado con un esquema de gestión por resultados, de incentivos internos a la organización consistentemente alineados con la obtención de tales resultados y con la vigencia de responsabilidad plena por parte de la conducción y la gerencia respecto del logro de tales metas, la discusión en torno a la conveniencia de tercerizar actividades y funciones de la administración tributaria adquiere un matiz distinto.

En este sentido, cabe señalar que gran parte de las administraciones tributarias del mundo normalmente tercerizan aspectos y funciones muy significativos desde el punto de vista de su operatoria global. En primera instancia, en el área de recaudación es práctica corriente que la recepción de pagos y formularios, así como el procesamiento, la conciliación y la rendición de los fondos sea realizada por el sistema bancario. La gestión de la deuda morosa, entendiéndose por tal los pagos declarados y no ingresados por el contribuyente y respecto a los cuales no se plantean cuestiones litigiosas con el fisco, es también confiada muy a menudo a empresas o agentes ajenos al organismo recaudador. El soporte informático y de comunicaciones también puede estar a cargo de prestadores privados, así como tareas de asistencia al contribuyente y otras.

No hay antecedentes sobre la privatización de dos aspectos cruciales que hacen a la relación fisco-contribuyente. Por una parte, el proceso de fiscalización tanto en los aspectos de inteligencia y selección de contribuyentes a fiscalizar como, y fundamentalmente, de la fiscalización en sí misma y de su resultado (la determinación de deuda), es un área reservada a

la administración tributaria para que la ejecute por sí misma y sin delegaciones de ningún tipo. Por otra parte, tampoco hay antecedentes de privatización del proceso recursivo de las determinaciones de deuda surgidas de la fiscalización ni de aplicación de multas y sanciones por incumplimiento. Generalmente existen razones legales de orden mayor (incluso de nivel constitucional) que impiden este tipo de tercerizaciones. Pero además, la preservación de la intimidad de las personas, la confidencialidad de la información que se maneja en estos procesos y el respeto y garantía de los derechos de defensa de los contribuyentes tornan conveniente que quienes ejecuten estas actividades sean funcionarios públicos.

Siendo que varias de las funciones tercerizables son cruciales para el eficaz desempeño de la administración tributaria, tales como la función recaudación y el soporte informático y de comunicaciones, es importante mencionar las dificultades ligadas al diseño apropiado de los contratos de tercerización de éstas. Es en primera instancia difícil para los propios prestadores de estos servicios, evaluar *ex ante* los recursos y costos que les demandará la prestación. En buena medida ello surge de que el organismo provee insuficiente información o de mala calidad, con lo que se hace difícil evaluar aspectos clave del negocio. Es también sumamente complicado prever contractualmente una variedad de acontecimientos futuros (en gran medida relacionados con cambios en las normas tributarias y en el diseño del sistema tributario) que normalmente efectúan los gobiernos y que tienen significativa repercusión en las tareas de la administración tributaria y por lo tanto en los costos de los eventuales prestadores privados. Adicionalmente, la especificación de la calidad y características del servicio que el privado debe suministrar a la administración y los criterios para definir los incumplimientos y las penalidades son también cuestiones intrincadas y de incorporación problemática en la relación contractual. Se citan como otras cuestiones de delicada resolución contractual las ligadas con los acontecimientos posteriores al término del contrato (transferencia de soft, propiedad de los desarrollos, transferencia de los equipos, etc.).

Todas las cuestiones mencionadas derivan en la dificultad en cuanto al costeo del negocio y la fijación de esquemas de remuneración de los prestadores.

Estas dificultades objetivas se potencian cuando las privatizaciones son encaradas por administraciones tributarias en un marco de poca transparencia y sin asegurar condiciones de máxima competencia en el proceso licitatorio. En particular en el caso argentino es paradójico constatar sobre todo a nivel provincial que en numerosos casos las tercerizaciones se producen desligadas del mínimo ejercicio de planificación de la actividad futura integrada del organismo y sin que este desarrolle ningún tipo de capacidades para monitorear el cumplimiento de los compromisos y los resultados de las tercerizaciones, sin que otros organismos del Estado ejerzan ningún tipo de contralor o exista un esquema mínimamente fundamentado sobre la remuneración del prestador y su relación con el costo de la prestación.

Toda privatización de una función de la administración tributaria debería perseguir que se preste con mayor eficiencia y/o efectividad y, por lo tanto, un requisito ineludible debería ser que *ex ante* se expliciten con el máximo detalle los resultados que se esperan, y no en términos cualitativos solamente sino también cuantitativos.

#### 4.7. EL ESQUEMA DE TRANSFERENCIAS NACION-PROVINCIAS. UNA PROPUESTA DE REFORMA

##### 4.7.1. Introducción

La Argentina ha elegido para su gobierno la forma representativa, republicana y federal. En su carácter de país federal, el poder “originario” residió en las provincias, quienes oportunamente tomaron la decisión de realizar un “pacto” constitutivo de la Nación.

A partir de allí, la historia del país ha estado signada por una progresiva centralización del poder en el Gobierno Nacional, tanto en materia de gasto público, cuanto de potestades tributarias y facultades regulatorias. Las unidades menores de gobierno dependen, notablemente, de manera directa o indirecta, de las decisiones y el financiamiento de los niveles superiores. Ello ha dado lugar a una relación en la que han ganado relevancia elementos característicos de una política “reivindicativa” por parte de las jurisdicciones, tanto en su relación con la Nación, como entre las propias provincias y sus municipios.

En este contexto, el desempeño en materia fiscal tanto de los gobiernos provinciales como municipales muestra un doble desequilibrio, que se ha ido agudizando con el correr del tiempo. Por un lado, un desequilibrio vertical, que surge del progresivo debilitamiento del principio de correspondencia fiscal –que exige que exista una relación estrecha entre el gasto que beneficia a una comunidad y los impuestos pagados por ella para financiarlo–, que ha tenido que ser resuelto por transferencias desde niveles superiores de gobierno. Por otro, un fuerte desequilibrio horizontal –esto es, entre personas de igual poder adquisitivo–.

La historia de los regímenes de transferencias de recursos de Nación a provincias se inicia en la década del 30 (con la ley 12.139/1935 de “Unificación de Impuestos Internos”). En 1939, a poco de iniciado el esquema de transferencias automáticas, los recursos nacionales financiaban el 28,7% del gasto provincial, en tanto que en la actualidad dicha relación alcanza al 50,7%. Por otra parte, no sólo debe notarse la elefantiasis del régimen sino su carencia de razonabilidad económica, aunque hubiera podido tenerla en algún momento de su desarrollo.<sup>35</sup>

Al presente, el régimen de transferencias está constituido por un enjambre de normas o subregímenes superpuestos, que resulta confuso, inestable, de escasa transparencia, de suma fragilidad y que da lugar a conductas oportunistas tanto por parte de la Nación cuanto de las provincias.

En términos de sus efectos macroeconómicos, cabe citar, someramente, sus consecuencias nocivas sobre el déficit, el gasto público y el endeudamiento de las provincias, vinculados, en parte, a su característica marcadamente procíclica, que confiere mayor capacidad de gasto en momentos de expansión del ciclo y menor financiamiento en períodos de depresión económica, cuando la demanda por bienes y servicios públicos es, como mínimo, similar a la correspondiente a períodos de estabilidad.

Por otra parte, en el actual estado de situación, la solvencia fiscal del Gobierno Nacional es de difícil solución: conviven un fuerte déficit fiscal y un muy alto y creciente endeudamiento con la necesidad de reducir impuestos de carácter no coparticipable (ver cargas laborales).

Así, en pos de lograr un comportamiento macroeconómico prudente y mejorar los incentivos para lograr una mayor eficacia en el gasto público de la Argentina, el régimen de transferencias debe ser modificado.

Para conformar la propuesta de reforma, en primer lugar se analizan los hechos salientes de la literatura, confrontándose luego el estado actual con los resultados que surgen de las recomendaciones teóricas para realizar un diagnóstico de situación. En secciones subsiguientes se describe la propuesta, se realiza un ejercicio de simulación para medir sus efectos, se detallan algunas de sus características particulares y, para finalizar, se realiza una síntesis de los resultados cualitativos esperados.

#### **4.7.2. Algunos conceptos teóricos**

Las principales cuestiones conceptuales vinculadas al debate sobre el nivel de descentralización deseable en el plano fiscal, así como respecto de los esquemas institucionales más adecuados para implementar el nivel de descentralización que se defina como óptimo, se vinculan a su incidencia sobre tres aspectos: la eficiencia en la asignación de recursos, la distribución del ingreso y la sustentabilidad de la política macroeconómica.

##### ***La eficiencia en la asignación de recursos***

La descentralización en la ejecución y financiamiento del gasto público y en materia de políticas regulatorias tiene una serie de ventajas, que pueden subsumirse en dos conceptos (FIEL, 1993):

- a) Correspondencia fiscal: implica la necesidad de que exista un alto nivel de vinculación entre el gasto que realiza una comunidad y el financiamiento necesario para sustentarlo. La ruptura de este principio conduce, consecuentemente, a que los beneficiarios del gasto no soporten todo el costo de su financiación. Esto hace que los votantes tengan menos incentivos para oponerse a aumentos ineficientes de los gastos estatales. Al mismo tiempo, dificulta el cálculo del precio relativo impuesto-gasto público, lo que impide que la presión tributaria marginal que enfrentan los ciudadanos esté ligada a una adecuada contraprestación en servicios.

- b) Responsabilidad política: este criterio se respeta cuando los dirigentes responden frente a los votantes por la calidad de las políticas públicas. Esta capacidad de respuesta y control es mayor cuanto más cercano está el votante del nivel político donde se deciden y ejecutan las políticas públicas.

Ambos elementos operan en el mismo sentido: tienden a poner límites a la expansión injustificada del sector público (problema del Leviatán).

Un punto clave en este sentido es que se descentralicen no sólo las decisiones de gasto, sino también las potestades tributarias, ya que uno de los efectos nocivos de los mecanismos de coparticipación de impuestos es que carecen de incentivos para que los servicios sean provistos en forma eficiente o para aumentar su cobertura.

La literatura es clara al sostener que los sistemas de separación de fuentes tributarias, dan lugar a un mayor grado de responsabilidad fiscal (*accountability*), ya que favorecen la identificación inmediata del nivel de gobierno que ejerce la presión tributaria.

Además, la literatura es coincidente en que la potestad de fijar alícuotas es el ingrediente esencial de la autonomía fiscal ya que permite cuantificar la magnitud del impuesto-precio que cada gobierno subnacional decide imponer a su electorado para financiar sus gastos.<sup>36</sup>

Otro de los problemas específicos que acarrea la falta de correspondencia fiscal es la llamada “ilusión fiscal”. La ilusión fiscal deriva de la forma en que son percibidos los costos y beneficios de las actividades que realiza el sector público. En particular, la percepción y actitud frente a los costos de dichas actividades están fuertemente influenciados por la forma en que se recaudan los ingresos que las financian. Por tanto, diferentes formas de financiamiento del sector público pueden llevar a una subestimación de los costos y a un sobredimensionamiento del sector público.<sup>37</sup>

Uno de los factores que puede producir “ilusión fiscal” es el llamado *fly - paper effect*. En esencia, se trata de un fenómeno que deriva de la separación entre el nivel de gobierno donde se recaudan los tributos y aquel en donde se realizan las erogaciones. Así, se establece que el gasto público responde de forma diferente a un aumento en las transferencias que se reciben desde niveles de gobierno superiores que a un incremento de los ingresos del mismo monto que surgiera del ingreso de la comunidad respectiva. En otras palabras, los gobiernos locales aumentarían sus gastos en mayor medida si ellos son financiados por transferencias (Winer, 1983, citado en Ponce *et al.*, 1997).

Asimismo, la excesiva dependencia de transferencias que proviene de niveles superiores de gobierno puede conducir a problemas de *moral hazard* entre los administradores locales. Un claro ejemplo es el de los recursos transferidos con destinos específicos (*matching grants*) si estos ingresos son desviados de su finalidad específica porque de esta forma generarán mayores beneficios políticos al administrador local (tal el caso de empleo temporario a potenciales votantes o, simplemente, la disminución del déficit), el gobierno central no podrá detectar inmediatamente si

esto afectará la capacidad de gasto del gobierno local en las áreas predefinidas y probablemente no pueda prevenirlo, a menos que existan autorizaciones legales o constitucionales para ello.<sup>38</sup>

### ***La redistribución de recursos***

La literatura de finanzas públicas no es concluyente a la hora de evaluar las siguientes asignaturas de política económica: a) qué nivel de gobierno debe realizar la política de redistribución del ingreso; b) debe haber redistribución regional del ingreso?

En el primer caso, el argumento fuerte a favor de la descentralización surge de un postulado de eficiencia: la centralización ignora que cada región puede tener diferentes preferencias sobre el grado deseable de distribución y, en consecuencia, generar un menor nivel de bienestar al forzar una distribución común (Pauly, 1973). Así, la política distributiva sería una suerte de bien público local cuya prestación eficiente exige información que sólo está disponible al nivel del gobierno local.

Por otra parte, cuando la nación y las regiones imponen bases concurrentes puede suceder que las provincias se vieran inducidas a realizar un mayor grado de redistribución si ello se tradujera en que una parte del costo es transferido al gobierno central, que ve reducida su recaudación (externalidad fiscal vertical).<sup>39</sup>

En sentido opuesto, la movilidad de factores (migración) sugiere la conveniencia de centralizar la política distributiva. Un alto grado de progresividad impositiva induce la emigración de las familias más afluentes hacia regiones con menor progresividad, en tanto los pobres son atraídos a la primera por la mayor disponibilidad de política social. La descentralización induciría, entonces, un menor uso que el deseable de la política distributiva.<sup>40</sup>

Otro argumento tradicional a favor de la centralización postula que cada región evaluará la política distributiva observando únicamente el impacto sobre sus residentes, ignorando los efectos positivos y negativos sobre los de otras jurisdicciones.

Por tanto, ya sea porque las familias migran, ya porque la política de redistribución genera externalidades o efectos derrame sobre regiones vecinas, el grado de redistribución resultaría menor al óptimo al ser realizado por los gobiernos subnacionales. De este modo, se justificaría el uso de transferencias condicionadas por parte del gobierno central para inducir a que esos efectos sean internalizados por cada Estado.

Adicionalmente, Lee (1998) sostiene que la centralización actúa como un seguro cuando una región se enfrenta a un shock adverso, ya que al aumentar la cantidad de familias de menores recursos como consecuencia del escenario más negativo, automáticamente recibirá más fondos del Estado federal.

En síntesis, para decidir qué nivel de gobierno debe estar a cargo de la política distributiva se deben mirar: a) el grado de heterogeneidad en las preferencias de los Estados sobre el *quantum* de distribución demandado por los residentes de cada jurisdicción (a mayor diferencia, mayor justifica-

tivo para descentralizar); b) la probabilidad de ocurrencia de shocks asimétricos entre regiones (cuanto más importantes puedan ser éstos, mayor es el justificativo para centralizar la política distributiva); c) el grado de movilidad de los factores productivos (cuanto mayor sea, menor justificativo para la descentralización); d) el grado de integración impositiva vertical (a mayor integración, menor argumento para la descentralización).

En lo que atañe a la *redistribución regional* de ingresos, los argumentos que sostienen la necesidad de complementar la política de distribución personal favoreciendo a las regiones más pobres incluyen:

- La insuficiencia de bases tributarias potenciales. Las provincias en esta situación no podrían proveer una misma cantidad de bienes públicos locales per cápita, aún cuando el consumo de bienes privados per cápita se igualara entre regiones por medio de la política distributiva a nivel del gobierno central. De esta forma se justificaría el uso de transferencias no condicionadas y de monto preestablecido, que evitarían migraciones ineficientes alentadas por una diferente provisión de bienes públicos locales.<sup>41</sup>
- La probable ocurrencia de shocks asimétricos entre regiones.<sup>42</sup>
- La posibilidad de que una más equitativa distribución regional aumente la eficacia de las políticas de distribución personal, esto si las condiciones de vida dependen de la ubicación geográfica o del ambiente social en que la familia está inserta.<sup>43</sup>
- La posible interpretación de esta política como un incentivo otorgado a las regiones pobres para que presten su acuerdo a una descentralización de la política fiscal que ayude a lograr una mejor gestión al acercar la decisión de gasto al ciudadano. Además, al nivelar las regiones introduce un segundo aliciente para mejorar la gestión, ya que facilita la comparación entre jurisdicciones de su política pública.<sup>44</sup>

Pero existen problemas potenciales derivados de la redistribución regional. Por ejemplo:

- En la medida en que la base potencial de los gobiernos locales no sea observable por el gobierno central o que aquellos puedan deteriorar el esfuerzo de administración tributaria sin ser detectados, se plantean evidentes problemas de selección adversa y de *"moral hazard"*. Por ejemplo, las provincias tenderán a subdeclarar la base propia potencial para lograr recibir mayores transferencias. Ello sugiere que los mecanismos de redistribución secundaria entre provincias deberían premiar el esfuerzo tributario propio y apoyarse en bases de impuestos locales que no sean manipulables por las jurisdicciones.<sup>45</sup> Si, además, se tiene en cuenta que como se trata de pocas jurisdicciones ello aumenta las posibilidades de que se observen comportamientos estratégicos entre provincias, las ineficiencias de la política redistributiva regional son potencialmente más devastadoras que las que surgen de una política destinada a las familias.<sup>46</sup>

- La compensación por la insuficiencia de bases tributarias propias llevaría en el extremo a igualar el gasto público provincial per cápita. Sin embargo, cuando se incluyen los problemas de incentivos que aparecen porque las provincias tienen superioridad de información respecto del gobierno central, se justificaría un nivel de redistribución regional aun menor.<sup>47</sup> Esto es así porque para resolver el problema de incentivos es necesario premiar el esfuerzo de las provincias más rezagadas, lo cual termina favoreciendo a las más ricas porque retienen una parte de las rentas informativas.
- La política distributiva del Estado federal por sí sola implica la existencia de un seguro para las jurisdicciones afectadas por un shock negativo; al aumentar el número de desempleados o de familias indigentes, aumentan automáticamente los fondos recibidos del nivel superior de gobierno (Lee, 1998).
- Un problema es definir hasta dónde puede avanzarse en el aspecto distributivo. Por un lado, el mayor financiamiento distributivo proviene de impuestos crecientes que desalientan tanto las actividades de mercado como a la asunción de riesgos; por otro, se fomentan ineficiencias de localización si el criterio de igualación de oportunidades se pretende extender al máximo, compensando totalmente los costos diferenciales de prestación de los servicios públicos que pueden existir en las distintas regiones del país. Compensar los diferenciales de costos regionales para igualar el monto físico del gasto público, independientemente de la localización geográfica, perpetúa la existencia de tales costos, ya que se elimina cualquier incentivo por parte de las jurisdicciones locales a utilizar combinaciones de insumos más adecuadas a sus problemas de localización y se fomenta la ineficacia administrativa de las autoridades locales.

La compensación por la insuficiencia de bases tributarias locales tiene justificativo para igualar la capacidad de ofrecer un mismo nivel de bienes públicos locales. Esto plantea algunos problemas prácticos, en especial para los bienes semipúblicos como la educación y la salud. De todas maneras, una regla que lleve a la igualación del total de gastos provinciales per cápita excedería lo que sería razonable dentro del criterio de compensar insuficiencias en las bases tributarias propias.

De lo hasta aquí descripto surgen dos elementos esenciales: a) a priori no se puede prescribir qué nivel de gobierno debe llevar adelante la política de redistribución personal del ingreso, dependiendo ello de factores tales como la divergencia en las preferencias, el costo de la migración, la mayor/menor probabilidad de ocurrencia de shocks asimétricos, etc.; b) existen claros límites a ser aplicados a la redistribución regional de recursos.

### ***La sustentabilidad de la política macroeconómica***

El primer requisito que debe cumplir un régimen de transferencias es el de no estar directamente vinculado al ciclo económico. El hecho básico es



que el gasto público de los gobiernos locales debe fijarse sobre la base de consideraciones de largo plazo, no en función de cuestiones coyunturales, conforme a la disponibilidad o carencia de financiamiento.

La política de endeudamiento de los gobiernos locales es otro de los elementos básicos a considerar: una política de deuda poco responsable puede obstaculizar el desarrollo de la política macroeconómica, así como afectar el financiamiento del sector privado de la economía.

Un elemento fundamental es que el gobierno central no pueda salir en auxilio de aquel gobierno que caiga en *default*. Si los políticos y burócratas (así como bancos, proveedores u otros prestamistas) creen que el gobierno central no permitirá a los gobiernos subnacionales caer en *default*, podrá sobrevenir un problema de azar moral (*moral hazard*) que contribuirá a la generación de déficit estructurales. La anticipación por parte de las jurisdicciones de que el gobierno central acudirá en su auxilio hará que en la práctica se comporten como si tuvieran una restricción presupuestaria débil, que no los obliga necesariamente a hacer economías en sus gastos (o fortalecer sus ingresos)<sup>48</sup> para mantener equilibrados sus presupuestos, ni en un período dado, ni mucho menos, intertemporalmente. Por otra parte, el prestamista se verá más incentivado a conceder préstamos si sabe de este posible salvataje.

#### 4.7.3. El diagnóstico de situación

Las debilidades salientes del actual sistema incluyen:

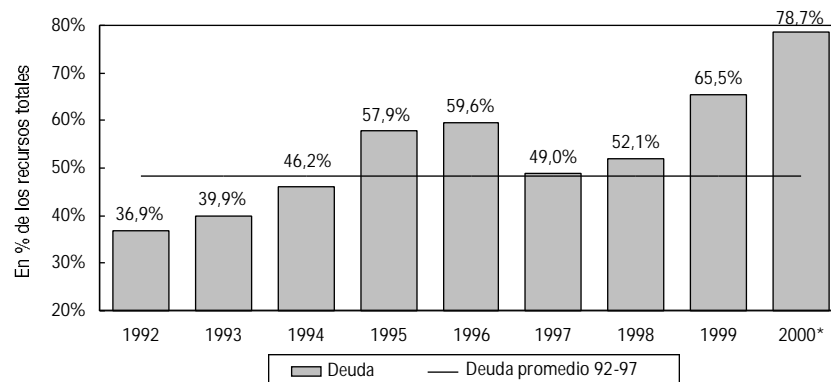
- *Falta de correspondencia entre las decisiones de gasto y financiamiento* al nivel de los Estados provinciales. Las provincias gastan en promedio una vez y media más de los recursos que ellas mismas generan, cifra que se incrementa hasta 2,9 veces si se excluye a la ciudad de Buenos Aires (ver cuadro 2). 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 (*flypaper effect*).<sup>49</sup>
- Consecuencia de esta misma dinámica es el *creciente endeudamiento* de las administraciones provinciales. Así, a diciembre de 2000 el stock de deuda de las provincias representaba el 78,7% de los recursos provinciales totales, frente a un 36,9% en 1992 (ver gráfico 1). 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* (gráficos 2 y 3), cuando este último debería estar determinado por parámetros de largo plazo (ver crecimiento poblacional, crecimiento de las necesidades básicas insatisfechas, crecimiento de la demanda de salud/educación) y no por la disponibilidad de recur-

**CUADRO 2**  
**CORRESPONDENCIA FISCAL - AÑO 2000**  
 En millones de pesos corrientes

	Recursos propios (a)	Gastos totales (b)	Correspondencia fiscal (c)=(a)/(b)
CBA	2.965	3.108	95,4
Neuquén	735	1.110	66,2
Santa Cruz	386	791	48,8
Buenos Aires	4.693	10.758	43,6
Chubut	248	592	42,0
Córdoba	1.056	2.565	41,1
<b>TOTAL</b>	<b>14.224</b>	<b>35.359</b>	<b>40,2</b>
Santa Fe	1.041	2.598	40,1
T. del Fuego	162	403	40,1
Mendoza	588	1.485	39,6
La Pampa	206	553	37,2
San Luis	178	482	36,9
<b>Total sin CBA</b>	<b>11.260</b>	<b>32.251</b>	<b>34,9</b>
Río Negro	231	780	29,6
Entre Ríos	323	1.275	25,3
Tucumán	261	1.052	24,8
Salta	212	944	22,5
Corrientes	147	763	19,2
Jujuy	122	716	17,1
S. del Estero	115	714	16,1
Misiones	141	882	16,0
San Juan	117	819	14,3
Chaco	146	1.096	13,4
Catamarca	64	513	12,5
La Rioja	56	660	8,5
Formosa	32	700	4,5

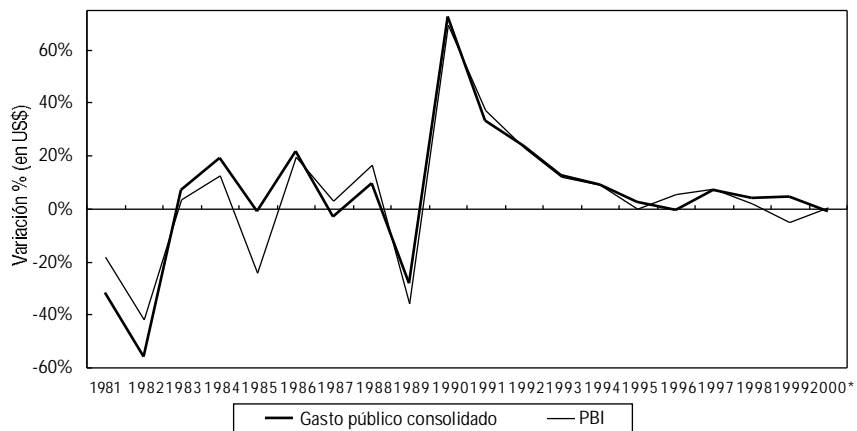
Fuente: FIEL sobre la base de DNCFP, Ministerio de Economía.

**GRÁFICO 1**  
**DEUDA PÚBLICA PROVINCIAL**



\* Estimado  
Fuente: FIEL sobre la base de DNCFP, Ministerio de Economía.

**GRÁFICO 2**  
**GASTO PÚBLICO CONSOLIDADO Y PBI**



\* Provisorio.  
Fuente: FIEL sobre la base de DNCFP, Ministerio de Economía.

En particular, el sistema tal como opera actualmente induce a mayor financiamiento vía deuda o a realizar una fuerte reducción del gasto público en momentos de contracción de la actividad económica, a la vez que facilita fuertes aumentos del gasto en momentos de expansión.

GRÁFICO 3  
GASTO PÚBLICO PROVINCIAL Y PBI



\* Provisorio.

Fuente: FIEL sobre la base de DNCFP, Ministerio de Economía.

- El funcionamiento del sistema lleva a que se produzca algún grado de *redistribución regional del ingreso*. No se ha podido comprobar que, así como está el régimen planteado, esta redistribución regional favorezca una mejor distribución personal del ingreso, objetivo que, eventualmente, sí podría buscarse a partir de un nuevo diseño de la relación Nación-provincias.<sup>50</sup>
- 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* habiéndose registrado seis modificaciones en los últimos cinco años, luego de que la Constitución Nacional impusiera que a diciembre de 1995 debería haber estado sancionada una nueva ley de coparticipación federal. Esto implica la aparición de periódicos enfrentamientos entre los participantes en el sistema, con las consiguientes dificultades para la gestión fiscal nacional y provincial.

Los últimos compromisos federales (diciembre de 1999/diciembre de 2000) atenuaron, transitoriamente, algunos de los problemas enumerados más arriba (ver 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),<sup>51</sup> 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 (situación similar a la vigente luego de la consecución de los Pactos Federales de 1992 y 1993,<sup>52</sup> y hasta diciembre de 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.<sup>53</sup>

#### 4.7.4. La propuesta<sup>54</sup>

##### *Aspectos generales*

En vista del diagnóstico realizado sobre la situación argentina actual, y en vinculación con los conceptos teóricos vertidos respecto de las características que requiere un diseño “razonable” de la relación fiscal Nación-provincias, surge la necesidad ineludible de modificar el actual esquema.

Por otra parte, aun cuando puedan diferir los motivos, la citada modificación es un imperativo explícito de la reforma constitucional de 1994.

Por tanto, se realiza la propuesta que se describe a continuación. En términos generales, ésta incluye:

- a) la descentralización de potestades tributarias hacia las provincias;
- b) la eliminación del régimen de coparticipación de impuestos y demás regímenes de transferencias de recursos, que serán sustituidos por un mecanismo horizontal de redistribución de ingresos;
- c) 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;
- d) 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;
- e) la puesta en funcionamiento de reglas macrofiscales provinciales complementarias de la ley nacional (ver reglas de crecimiento de deuda y constitución de fondos de estabilización).

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.

Además, el régimen propuesto se complementa con la eliminación de impuestos que afectan la eficiencia económica (alteran la óptima asignación de recursos) al nivel provincial, tales como el impuesto sobre los ingresos brutos y sobre los sellos y su reemplazo por un IVA provincial (con base compartida) e incremento de los impuestos sobre la propiedad, en pos de lograr una más adecuada estructura tributaria para la Argentina.

Esta propuesta avanza un paso más allá de las realizadas por FIEL con anterioridad,<sup>55</sup> cuando se argumentaba a favor de la implementación de un sistema simple de transferencias de suma fija –establecida en el Presupuesto Nacional– de Nación a provincias, aun cuando se resguardan todos los beneficios atribuibles a la propuesta original, a la vez que se propende a un mayor respeto por la autonomía de las provincias argentinas y se consideran en forma especial los aspectos distributivos.

### ***Detalle de la propuesta***

En concordancia con lo expuesto en las secciones 4.3 y 4.5, el nuevo *esquema tributario nacional* quedaría conformado de la siguiente manera:

- a) *Impuestos sobre las ganancias* de personas físicas y jurídicas, en el primer caso, con reducción del mínimo no imponible respecto de la situación vigente.
- b) *Aportes y contribuciones a la seguridad social* reducidos respecto del nivel actual.
- c) *Sobre la propiedad* impuesto sobre los bienes personales.
- d) *Internos sobre bienes y servicios IVA* compartido, a tasa reducida (en torno del 10,5%).
- e) *Sobre el comercio y las transacciones internacionales* derechos de exportación e importación.
- f) *Reintegros a la exportación*

En tanto, *las provincias* percibirían impuestos sobre la propiedad y sobre el valor agregado.

En cuanto al régimen tributario nacional y provincial, entonces, las grandes modificaciones se vinculan con:

- a) La reducción de la alícuota de IVA cobrada por la Nación (pasaría de 21 a 10,5%).
- b) La puesta en funcionamiento de un IVA provincial que debe cumplir con tres objetivos; a) reemplazar el impuesto sobre los ingresos brutos, que genera costos en términos de eficiencia económica; b) extender las potestades tributarias de los gobiernos subnacionales; c) generar un mecanismo de redistribución de recursos entre provincias.

Al inicio del nuevo régimen se establecerá un rango dentro del cual podrá ubicarse la alícuota del impuesto fijada por las jurisdicciones provinciales.

- c) La transferencia de potestades tributarias de Nación a provincias en lo que se refiere a impuestos sobre transacciones: combustibles y sobre consumos específicos (internos, incluyendo todos los que recaen sobre los cigarrillos, sobre los seguros y sobre los automotores gasoleros).

El esquema (reducido) de transferencias de Nación a provincias sería sustituido por la creación de un *Fondo de Redistribución de Recursos (FRR)* que se financiaría con una porción de la alícuota del IVA provincial.

En síntesis, al momento de puesta en funcionamiento de la propuesta, las alícuotas generales de IVA ascenderían a: 10,5% cobrado y administrado por la Nación y 15,6% cobrado por las provincias (esto es, un total del orden del 26%, similar a la actual cuando se suman IVA e ingresos brutos). La fracción correspondiente a los gobiernos provinciales se conformará, a su vez -aproximadamente-, de la siguiente manera: a) 5,2% para sustituir la actual recaudación de Ingresos Brutos; b) 5,4% propio de cada jurisdicción provincial, y c) 5% para el FRR.<sup>56</sup>

Dada la transferencia de potestades tributarias, en el esquema propuesto se torna innecesaria la “devolución” de recursos, quedando sólo una función redistributiva para el esquema de transferencias.

El *Fondo de Redistribución de Recursos* funcionaría de la siguiente manera:

- 1) Las propias provincias recaudan los recursos para su financiamiento. Se trata, entonces, de un esquema de redistribución horizontal.<sup>57</sup>
- 2) El objetivo inicial del FRR es compensar a las provincias por la pérdida de recursos entre lo que perciben por la cesión de potestades impositivas respecto de las transferencias nacionales efectivas al momento de la implementación de la propuesta.
- 3) Se estima para este fondo una suma inicial de \$ 5.925 millones, financiada a través de una alícuota del 5% del IVA provincial.
- 4) El monto del FRR se mantiene fijo por términos de lustros; al cabo de cada período de cinco años es revisado, pudiendo las provincias optar por alguna de las siguientes alternativas: a) incrementar el fondo hasta el rendimiento de la alícuota inicial;<sup>58</sup> b) aumentarlo sólo en forma proporcional al crecimiento de ciertos indicadores de necesidades de bienes públicos (ver NBI, alumnos en edad escolar primaria y secundaria, línea de pobreza, etc.).
- 5) El gasto público provincial per cápita en determinados servicios (ver salud, educación, vivienda, etc.) no podrá ser inferior al 50% del gasto público provincial per cápita promedio del país en esas áreas al iniciarse el esquema, de modo de garantizar la provisión de un mínimo de bienes públicos. El cuadro 3 resume los datos de gasto provincial. Se minimizan, de esta manera, los problemas que puedan surgir por:

CUADRO 3  
GASTO PÚBLICO PROVINCIAL - AÑO 2000

	Gasto público provincial per cápita  (en \$)	Gasto per cápita/gasto per cápita promedio país  (promedio país=100)	Ranking	Gasto público social per cápita*  (en \$)	Gasto social per cápita/ gasto social per cápita promedio país  (promedio país=100)	Ranking
Santa Cruz	3.964	405	1	1.612	333	1
T. del Fuego	3.010	307	2	1.203	248	2
La Rioja	2.437	249	3	1.086	224	3
Neuquén	2.077	212	4	908	187	4
La Pampa	1.763	180	5	882	182	5
San Luis	1.371	140	9	808	167	6
Catamarca	1.663	170	6	766	158	7
Córdoba	1.075	110	15	700	145	8
San Juan	1.446	148	7	685	141	9
Chubut	1.365	139	10	621	128	10
Río Negro	1.299	133	11	594	123	11
Formosa	1.436	147	8	545	113	12
Jujuy	1.215	124	12	540	111	13
Entre Ríos	1.165	119	14	514	106	14
Chaco	1.177	120	13	490	101	15
<b>Total</b>	<b>980</b>	<b>100</b>	<b>17</b>	<b>484</b>	<b>100</b>	<b>16</b>
S. del Estero	1.044	107	16	480	99	17
Mendoza	944	96	18	461	95	18
Córdoba	846	86	23	421	87	19
Salta	914	93	20	413	85	20
Santa Fe	864	88	21	409	85	21
Buenos Aires	772	79	25	404	83	22
Corrientes	848	87	22	390	81	23
Misiones	932	95	19	373	77	24
Tucumán	831	85	24	359	74	25

\* Incluye: Salud, Educación, Vivienda y Promoción y Asistencia Social.  
Fuente: FIEL sobre la base del Ministerio de Economía.



presencia de externalidades en la provisión de bienes públicos o la posibilidad de ocurrencia de shocks asimétricos entre jurisdicciones. Asimismo, se reduce la probabilidad de migraciones.

- 6) El porcentaje de gasto que en cada provincia es financiado con recursos del FRR será pautado por el OFF, en forma condicionada al cumplimiento de determinados criterios.
- 7) Los recursos que cada provincia reciba del FRR no podrán ser utilizados como garantía en la contratación de deuda.
- 8) El Organismo Fiscal Federal (OFF), cuya conducción estará constituida por un cuerpo colegiado integrado por todos los gobernadores y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, dispondrá los criterios de redistribución a ser aplicados hacia el futuro, que podrán revisarse cada cinco años, al momento de la reestimación de los recursos del FRR. En el inicio, se asignarán conforme a la diferencia entre la recaudación estimada para cada provincia por los nuevos impuestos y las transferencias vigentes al momento de partida.
- 9) El OFF establecerá metas de calidad en la prestación de servicios públicos vinculados con los gastos sociales: salud, educación, vivienda, etc., realizando auditorías para evaluar su cumplimiento.
- 10) Al momento de implementarse el nuevo esquema se impondrán los criterios y periodicidad con que las provincias deberán presentar la información fiscal al OFF, los que podrán ser modificados, luego del primer año, por el OFF.
- 11) La jurisdicción que no satisfaga alguna/as de las condiciones enunciadas en los puntos (5) a (10), inclusive, no podrá disponer de la totalidad de los recursos del FRR que le correspondan hasta tanto no cumpla con éstas.

#### 4.7.5. La transferencia de potestades tributarias

La transferencia de potestades implica, para las provincias, que cada jurisdicción gozará de atribuciones para explotar la base imponible de los tributos que dejará de recaudar la nación, así como para modificar las alícuotas hoy vigentes, aunque con límites superior e inferior establecidos al inicio y que podrán ser revisados por el Organismo Fiscal Federal.

La ganancia de correspondencia fiscal (disminución del desequilibrio fiscal vertical) es una consecuencia directa de la cesión de potestades tributarias. Por otra parte, el traspaso de potestades implica, necesariamente, la reducción cuantitativa de cualquier esquema de transferencias de recursos. En primer lugar, porque se minimiza –o hasta se elimina– la necesidad de “devolver” recursos. Este es el caso del sistema propuesto en tanto y en cuanto las provincias pasarían a generar –en la situación del punto de partida– el 48,6% del total de recaudación de impuestos del consolidado nación-provincias.

Con el sistema en funcionamiento, además, se maximiza el incentivo a la eficiencia en la recaudación por parte de las administraciones provinciales ya que éstas no contarán con recursos tributarios alternativos para fi-

nanciar sus gastos, más allá de los provenientes del *FRR* y dentro de los límites que por ley hayan sido fijados.

### ***Los impuestos sobre consumos específicos***

No hay justificación en la teoría de las finanzas públicas que aconseje la imposición de las bases tributarias de impuestos específicos por parte del nivel superior de gobierno. La única razón para que ello ocurra es la necesidad de obtener recursos para financiar el gasto.

Por el contrario, la literatura de las finanzas públicas<sup>59</sup> considera que los impuestos sobre consumos específicos son una importante fuente potencial de recursos para los gobiernos "regionales" (por oposición a los gobiernos locales). Esta recomendación se basa en los siguientes argumentos: a) estos impuestos son políticamente aceptables;<sup>60</sup> b) son de fácil administración por los gobiernos subnacionales; c) son susceptibles de tener alícuotas diferenciadas por provincia.

También puede argumentarse que, dado que las provincias son responsables del mantenimiento de caminos o de la salud pública, es razonable que impongan, por ejemplo, tributos sobre los combustibles o los cigarrillos.

En sentido contrario, podría argumentarse que, siendo que los cigarrillos son sujeto de imposición en tanto generadores de externalidades negativas, sería la Nación la responsable de su imposición. Sin embargo, al establecerse un rango para las alícuotas, se evita que este efecto negativo pueda no ser penado.

En lo que respecta a la práctica internacional, cabe mencionar que en Estados Unidos y Canadá una proporción significativa de los recursos estaduales proviene de la imposición sobre consumos específicos.

Por otra parte, aun cuando eventualmente pudiera ser deseable la uniformidad de alícuotas y bases imponible, ésta no es imprescindible, dado que la probabilidad de ocurrencia de guerras tributarias es limitada. En cualquier caso, como se dijo más arriba, se propone, un rango para las alícuotas a ser establecidas, limitando, así, la probabilidad de ocurrencia de contrabando fronterizo.

En lo referente a impuestos internos y en pos de que la Administración Federal de Impuestos no pierda información sobre los contribuyentes que pueda servir de chequeo a las direcciones de rentas provinciales, podría quedar en la órbita nacional algún impuesto sobre consumos específicos. Sin embargo, en principio se estima que la ganancia por adoptar esta decisión no será superior a las complicaciones por administrar un tributo de bajo potencial recaudatorio. Debe considerarse que el impuesto sobre los cigarrillos representó, en el año 2000, el 79% del total de impuestos internos (incluido FET, adicional sobre cigarrillos y sobre los seguros), de modo que si se transfiere este impuesto el monto a ser recaudado por la nación por la base imponible restante, probablemente no justifique su costo de recaudación.

Con relación al impuesto sobre la transferencia de combustibles, debe notarse que este impuesto nació con la finalidad de financiar la construc-

ción de caminos. Dado que la Nación cumple hoy sólo en parte dicha función, es razonable traspasar esta fuente a las provincias.

Se trata de un impuesto que recae, fundamentalmente, sobre consumidores finales (excepto el gas oil en el agro y el transporte, pero este combustible soporta una imposición de menos del tercio que las naftas) de modo que su tratamiento puede ser asimilable al del IVA compartido con la implementación de un convenio multilateral para evitar la exportación de impuestos.

Por otra parte, se trata de un tributo de fácil recaudación ya que pueden implementarse mecanismos –como ocurre actualmente– de percepción en la fuente.

### ***El IVA compartido***

A la hora de dotar a los gobiernos subnacionales de mayores potestades de recaudación, surgen dos grandes vías de acción alternativas: a) avanzar en la implementación de un IVA compartido; b) imponer una sobretasa provincial en el impuesto a las ganancias de las personas físicas.

Optar por la segunda alternativa implica, necesariamente, tener un muy buen sistema de recaudación del impuesto a nivel nacional, no siendo éste el caso para la Argentina, donde se ha estimado que la evasión en este impuesto alcanza al 50% de la recaudación efectiva.<sup>61</sup>

La imposición de un IVA compartido con las mismas características que el impuesto nacional actual; esto es, un impuesto tipo consumo (se desgrava la inversión), basado en el principio del destino (permite eximir las exportaciones y gravar las importaciones) y administrado en virtud del mecanismo débito-crédito y pago diferido, ha sido considerada la alternativa más viable.

La única condicionalidad que se impone es que la alícuota nacional del nuevo impuesto sólo podrá ser aumentada mediante ley convenio y disminuida en caso de mejora de las condiciones de equilibrio presupuestario, en tanto que las provincias podrán fijar la alícuota dentro de un intervalo (en un inicio, no menor ni más de 10 puntos por encima de la tasa nacional). El techo y piso comprometidos podrán ser, más adelante, modificados por el OFF.

#### **4.7.6. Transferencia de funciones al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**

Como mecanismo complementario a la transferencia de potestades tributarias, un párrafo aparte merece la transferencia de funciones “provinciales” o “locales” de la Policía y la Justicia Federales a la órbita del Gobierno de la ciudad de Buenos Aires.

En el caso de la Policía, se trata de las siguientes responsabilidades: a) policía de seguridad, que involucra el mantenimiento del orden y seguridad públicas, prevención y represión del delito y actuación como agente del Poder Ejecutivo Provincial (en este caso de la ciudad de Buenos Aires) en as-

pectos tales como el control del tránsito, certificación de antecedentes de las personas, etc., y b) policía judicial, en tanto auxiliar de la justicia jurisdiccional.

En cuanto a la justicia, se trata de transferir los juzgados nacionales, en contraposición con los federales. Los primeros se ocupan de temas eminentemente locales, tales como la aplicación del derecho común, la actuación ante los respectivos tribunales, cuestiones electorales, sobre las tierras fiscales provinciales (locales), impuestos, educación, régimen administrativo y la aplicación local de todas las normas comunes a la Nación.

La cesión de estas funciones se realiza respetando el precepto constitucional según el cual la Nación no puede transferir responsabilidades de gasto sin el correspondiente financiamiento. En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, los recursos propios generados a partir de las mayores potestades de tributación compensan con creces las nuevas erogaciones.

#### 4.7.7. La propuesta en la práctica

##### *La transferencia de impuestos internos y sobre los combustibles*

El cuadro 4 resume el impacto de la propuesta. En primer lugar, las provincias ganan –según ha sido estimado mediante un ejercicio de simulación con información correspondiente al año 2000– unos \$ 6.450 millones derivados de sus nuevas potestades impositivas en los impuestos internos y sobre la transferencia de combustibles.

Sin embargo, para computar el resultado que la nueva asignación de potestades genera, deben sustraerse unos \$ 366 millones en concepto de ingresos que hoy ya perciben por transferencias (FET), así como ingresos que no cobrarán suponiendo que las exenciones sobre combustibles no son modificadas, en orden de realizar el análisis sin alterar el *statu quo*. En cualquier caso, las provincias tendrán atribuciones para imponer bases que hoy no están gravadas o eximir otras que en la situación actual sí lo están.

Por otra parte, el traspaso a la ciudad de Buenos Aires de las áreas de policía y justicia encargadas de cuestiones locales o provinciales insume 570 millones de pesos.

En cualquier caso, aun cuando la citada transferencia de potestades tributarias significa una mejora respecto de la situación actual, ésta no es suficiente en términos de que, en esta etapa, el grado de correspondencia fiscal (desequilibrio fiscal vertical) continúa siendo bajo.

A esto debe sumarse que los problemas redistributivos se tornan, tal vez, más evidentes que en la presente coyuntura, en tanto aquellas provincias beneficiadas por el FET o por las exenciones en el impuesto sobre los combustibles, así como otras jurisdicciones de alto grado de desarrollo, salen perdiendo.

CUADRO 4  
 PROVINCIAS. MODIFICACIONES TRIBUTARIAS Y DE TRANSFERENCIAS  
 CUADRO RESUMEN. AÑO 2000  
 (Millones de pesos corrientes)

	Recursos propios pre-reforma	Transferencias totales pre-reforma	Recursos totales pre-reforma	Eliminación Ingresos Brutos	Impuestos sobre consumos específicos <sup>1</sup>	IVA provincial	Nueva recaudación <sup>2</sup>	Transfer. Gasto CBA	FET y exención combustibles	Fondo de redistribución <sup>3</sup>	Recursos propios post-reforma <sup>4</sup>	Gasto provincial (incluye transf. a CBA) y exención combustibles	Ganancia de accountability antes de FET	Ganancia de accountability, accountability
S. del Estero	115	647	762	49	58	142	151	-	-	496	762	714	90,6	90,6
Catamarca	64	433	497	26	71	87	133	-	4	304	501	513	84,4	85,1
Corrientes	147	623	770	48	60	209	221	-	11	414	781	763	81,7	85,2
Formosa	32	569	601	20	56	114	150	-	20	439	621	700	81,4	84,2
La Rioja	56	529	585	18	39	73	94	-	-	435	585	660	80,2	80,2
San Luis	178	372	550	58	46	120	109	-	-	263	550	482	77,2	77,2
Jujuy	122	523	645	37	50	142	155	-	61	429	706	716	73,1	81,6
Tucumán	261	765	1.026	100	164	411	476	-	16	306	1.042	1.052	72,8	74,3
Chaco	146	778	925	81	169	265	353	-	2	427	927	1.096	71,0	71,2
Salta	212	666	878	101	136	265	300	-	38	404	917	944	70,5	74,6
Misiones	141	607	748	61	77	293	309	-	72	371	821	882	68,9	77,1
San Juan	117	555	672	52	70	196	215	-	-	340	672	819	67,8	67,8
Entre Ríos	323	807	1.130	121	125	425	429	-	-	378	1.130	1.275	63,3	63,3
La Pampa	206	345	551	41	94	168	222	-	-	123	551	553	62,3	62,3
T. del Fuego	162	251	412	40	30	116	106	-	22	166	434	403	62,1	67,5
Río Negro	231	463	693	81	127	282	328	-	30	165	723	780	59,3	63,2
Chubut	248	340	589	55	65	273	283	-	29	86	618	592	57,5	62,3
Santa Fe	1.041	1.450	2.492	451	506	1.569	1.624	-	-	(174)	2.492	2.598	55,8	55,8
Córdoba	1.056	1.397	2.452	447	563	1.546	1.662	-	-	(266)	2.452	2.565	54,4	54,4
<b>Total</b>	<b>14.224</b>	<b>17.926</b>	<b>32.150</b>	<b>6.155</b>	<b>6.453</b>	<b>18.563</b>	<b>18.861</b>	<b>570</b>	<b>366</b>	<b>0</b>	<b>33.085</b>	<b>35.929</b>	<b>51,5</b>	<b>52,5</b>

CUADRO 4  
 PROVINCIAS. MODIFICACIONES TRIBUTARIAS Y DE TRANSFERENCIAS  
 CUADRO RESUMEN, AÑO 2000  
 (En millones de pesos corrientes) (Continuación)

	Recursos propios pre-reforma	Transferencias totales pre-reforma	Recursos totales pre-reforma	Eliminación ingresos brutos	Impuestos sobre consumos específicos <sup>1</sup>	IVA provincial	Nueva recaudación <sup>2</sup>	Transfer. Gasto CBA	FET y exención combustibles	Fondo de redistribución <sup>3</sup>	Recursos propios post-reforma <sup>4</sup>	Gasto provincial (incluye transf. a CBA)	Ganancia de accountability antes de FET y exención combustibles
Mendoza	588	691	1.279	192	246	686	740	-	-	(49)	1.279	1.485	46,5
Santa Cruz	386	365	751	51	77	115	141	-	60	284	812	791	46,2
Buenos Aires	4.683	4.141	8.834	2.031	2.624	5.643	6.236	-	-	(2.096)	8.834	10.758	38,5
Neuquén	735	350	1.084	122	102	277	257	-	-	92	1.084	1.110	31,5
GCEA	2.965	258	3.223	1.873	897	5.143	4.167	570	-	(3.339)	3.793	3.678	22,5

1. Combustibles, Internos y automotores gasoleros.

2. Neto de Pérdida por Ingresos Brutos.

3. Las provincias con signo positivo reciben del fondo, en tanto el resto, aporta a éste.

4. Incluye IVA provincial, impuestos sobre consumos específicos, Fondo de Redistribución Regional y otros recursos propios (ver Imobiliario) que cobran actualmente. Excluye Sellos que queda eliminado.

La tasa imponible de IVA provincial ha sido estimada.

Fuente: FIEL sobre la base del Ministerio de Economía y estimaciones propias.

### ***El IVA compartido***

Por ello, se ha decidido delegar mayores potestades tributarias en las provincias, reduciendo el IVA Nacional a 10,5% para que las jurisdicciones puedan cobrar un tributo similar local.

En esta nueva situación, todos los gastos provinciales pasan a ser financiados con recursos propios –o endeudamiento–. Para cada provincia en particular, este aumento de potestades también deriva en una mayor correspondencia fiscal (ver cuadro 4).

Sin embargo, la posición de cada jurisdicción –comparando el funcionamiento propuesto respecto del actual– difiere en cuanto al total de recursos tributarios disponibles, ello es lo que torna necesaria la implementación del mecanismo de redistribución. Las cinco jurisdicciones más desarrolladas (que ganan recursos con la descentralización de tasas tributarias) aportan en conjunto \$ 5.924 millones, de modo tal de permitir que el resto pueda mantener sus ingresos actuales.

Se respeta, entonces, el precepto constitucional según el cual, al ponerse en funcionamiento un nuevo esquema de relaciones Nación-provincias, ninguno de los actores involucrados se encuentra en una situación menos ventajosa que la vigente antes del cambio.

Evidentemente, esta situación puede ser modificada en el futuro y ello será potestad del OFF, esto es, de las provincias actuando en forma colegiada.

### ***Los resultados en términos de eficiencia económica***

El primer impacto del nuevo esquema se ve reflejado en el financiamiento con recursos propios del gasto público provincial. Es claro que, en la situación propuesta, todo monto que el conjunto de provincias no puede sufragar con ingresos de este origen, es la contrapartida de mayor endeudamiento. Ello induce, necesariamente, a una mayor disciplina fiscal, en particular imponiendo claras restricciones sobre el comportamiento del gasto público.

En segundo lugar, en la situación inicial las provincias pasarían a solventar con recursos tributarios propios el 84% de su gasto, cuando en la actualidad esta relación alcanza apenas al 30,7%. Es de esperar que esta relación tenga una tendencia creciente en el tiempo.

Primero, por cuanto el nuevo esquema de incentivos opera hacia una mayor eficiencia recaudatoria (por la necesidad de hacer frente a los gastos) que, a su vez, implica un *learning by doing* y cooperación, entre provincias y con la Nación, en la práctica de administración tributaria.

En segundo término, porque aumentar alícuotas se torna muy costoso en el marco de un control ciudadano mucho más efectivo, en virtud de la proximidad, lo que a su vez importa mayores costos a la hora de decidir aumentar las erogaciones.

Se tienen, entonces: a) mayor correspondencia fiscal, b) mayor responsabilidad fiscal, lo que implica ingresar en un círculo virtuoso correspon-

dencia-responsabilidad que se traduce en mayor eficiencia recaudatoria y de gasto y, consecuentemente, mayor estabilidad macroeconómica.

#### 4.7.8. Leyes macrofiscales

La Ley Convenio por la que se transfieren potestades tributarias, se crean el Organismo Fiscal Federal (OFF) y el Fondo de Redistribución de Recursos (FRR), impone asimismo, a las provincias, la sanción de leyes provinciales de solvencia fiscal en un plazo determinado (no más allá del año de la puesta en vigencia del nuevo sistema).

Por un lado, esta propuesta está en línea con lo dispuesto en la ley 25.152<sup>62</sup> de Administración de los Recursos Públicos (conocida como ley de Responsabilidad Fiscal) en su artículo 10º, así como con lo ordenado en el artículo 6º del Compromiso Federal (ley 25.235). Pero más importante, este mecanismo refuerza las virtudes que surgen de la nueva relación Nación-provincias.

Los contenidos mínimos a ser cubiertos por las leyes provinciales son: (a) imposición de límites al crecimiento del endeudamiento (incluyendo un porcentaje máximo de recursos tributarios de cada jurisdicción a ser usados como garantía); b) creación de fondos anticíclicos fiscales (financiados con una porción de la recaudación u otros ingresos distintos del endeudamiento) a ser utilizados en caso de emergencia económica o en períodos de contracción del ciclo económico.

Por otra parte, la necesidad de hacer frente al votante en forma inmediata ante incrementos impositivos, pone límites claros a comportamientos irresponsables por parte de las autoridades.

En los Estados Unidos, por ejemplo, 45 de los 50 estados poseen fondos de estabilización presupuestaria, ya sea establecidos por ley o por la respectiva constitución estadual.

En el mismo país, 49 de los 50 estados soportan restricciones –constitucionales o legales– con relación a sus déficit presupuestarios.

#### 4.7.9. Los resultados a ser obtenidos

- Todos los nuevos elementos planteados propenden a un mayor respeto por la organización federal de gobierno –el Gobierno Nacional pierde injerencia en buena parte de las decisiones provinciales que hoy involucran no sólo al Congreso sino también al PEN–, con un incremento de la autonomía de las provincias y menor delegación de potestades en la Nación.
- Al restituirse el principio de separación de fuentes tributarias (sistema que operara en las primeras décadas de la Argentina como nación), el total de gastos provinciales es financiado con recursos recaudados por éstas (tomadas en conjunto) o, complementariamente, por deuda.
- Se elimina el problema del *common pool* que induce a los gobiernos



subnacionales a incrementar sus gastos porque no se conoce al sujeto que soporta la carga. Cada gobierno provincial, por sí mismo, debe hacer frente a la mayor parte de la responsabilidad que implica el aumento de sus funciones de gasto, haciéndose evidente su “responsabilidad” fiscal.

- La porción del gasto que no es soportada por una provincia en particular está siempre en la mira de las restantes jurisdicciones, que son las que financian parte de la redistribución.
- El esquema propuesto tiende a una asignación más eficiente de los recursos, minimizando los efectos de la recaudación sobre el desarrollo de la actividad económica.
- La existencia del OFF no sólo ordena y transparenta el funcionamiento del FRR, sino que garantiza la continuidad del pacto constitutivo de la Nación.
- El Organismo Fiscal Federal juega el rol de la institución federal encargada de la relación interprovincial, rol que actualmente lleva adelante el Gobierno Federal. Una diferencia sustancial surge, entonces, a la hora de analizar los incentivos que se desarrollarán a partir del nacimiento de esta nueva institución. Así, por ejemplo, el OFF probablemente nunca dispondrá del quantum de recursos necesario para realizar un *bailout*
- Adicionalmente, la promulgación de leyes macrofiscales al nivel de los estados subnacionales pone límites a su endeudamiento e induce, además, a la búsqueda de mayor eficiencia en la recaudación.
- Los recursos del FRR, por su parte, aseguran la provisión de un mínimo de bienes públicos a todos los residentes en el país, pero manteniendo un equilibrio entre el respeto por las demandas locales (eficiencia) y las externalidades que puedan surgir de la existencia del bien.
- Se crea un mecanismo con un horizonte ilimitado, ya que él mismo se autorregula. Esto es así en tanto y en cuanto, cada cinco años, pueden ser modificados los montos a redistribuir así como los criterios que marcan el diseño de la redistribución.
- La Nación gana a la hora de manejar su política macroeconómica y fiscal al propiciarse comportamientos más austeros por parte de los gobiernos subnacionales.
- Aun cuando buena parte de las decisiones del gobierno central deben ser –al menos– autorizadas por el Congreso Nacional –donde los estados provinciales disponen de una fuerte representación política, tien-

den a minimizarse las asignaturas cruzadas, lo que incentiva un comportamiento más racional, menos sensible a acciones oportunistas.

- La política fiscal del sector público argentino consolidado gana en previsibilidad, transparencia y prudencia.
- La ganancia de solvencia fiscal, que juega a favor de la disminución del riesgo país, opera, además, en el buen sentido en momentos de ocurrencia de shocks adversos, al facilitar la consecución de deuda en los mercados internacionales garantizada por una estructura económica más sólida.

## ANEXO A

### CONSIDERACIONES SOBRE EL IMPUESTO A LOS CRÉDITOS Y DÉBITOS EN CUENTA CORRIENTE

#### I. ANTECEDENTES DE ESTE IMPUESTO

La utilización de un impuesto de estas características tiene numerosos antecedentes en América latina (incluida la propia experiencia tributaria de la Argentina) y entre los países desarrollados se verifica su utilización en Australia (primeramente por el gobierno federal y en la actualidad por los gobiernos provinciales).

En el presente lo emplean en América los gobiernos de Brasil, Colombia, Ecuador y la Argentina. En el pasado hicieron uso de él los gobiernos de Venezuela, Perú y la Argentina. En todos los casos, excepto los actuales impuestos ecuatoriano y argentino, se optó por gravar exclusivamente los débitos bancarios, con tasas del orden del 2 al 2,5 por mil en Brasil y Colombia y del 5 por mil en Venezuela. Siendo estos los tres países que han aplicado las menores tasas, han obtenido como contrapartida muy buenos resultados recaudatorios (el rendimiento del impuesto en estos casos oscila entre 0,6 y 0,8 puntos porcentuales del PBI). Ecuador también obtiene una recaudación muy importante, en torno a 3,5 puntos porcentuales del PBI, pero a costa de una tasa muy elevada (del orden de 17 por mil para hacerla comparable con el impuesto puro sobre débitos de los tres países anteriores).

En el pasado, Perú y la Argentina gravaron los débitos a tasas más altas (entre 8 y 10 por mil) que las aplicadas por Brasil, Colombia y Venezuela y obtuvieron rendimientos en torno a 0,5 puntos porcentuales del PBI. La productividad del impuesto en estos dos países ha sido, pues, aun menor.

Las provincias australianas aplican tasas del orden de 2 por mil, siendo el rendimiento del impuesto claramente inferior al que se verifica en los países latinoamericanos.

Solamente la Argentina (tanto en la primera versión del impuesto como en la hoy vigente) y Ecuador permiten acreditar este gravamen contra otros impuestos (ganancias e IVA en el caso argentino y ganancias en el ecuatoriano).

Es claro que los países latinoamericanos han recurrido a este tributo en razón de su simplicidad y efectividad recaudatorias, aunque en algunos casos como el de Perú, la Argentina y Venezuela, estos no han sido argumentos suficientes como para convertirlos en componentes permanentes de sus respectivas estructuras tributarias (todos ellos eliminaron, en algún momento, sus respectivos impuestos)

#### II. ALGUNAS CONSIDERACIONES EN TORNO AL IMPUESTO ARGENTINO SOBRE LOS CRÉDITOS Y DÉBITOS EN CUENTA CORRIENTE

Existen tres argumentos principales que pueden esgrimirse en favor de introducir impuestos sobre las transacciones financieras como los aquí mencionados. Ellos son:

1. El potencial o productividad recaudatoria de estos impuestos es considerablemente superior al del resto de los impuestos de la estructura tributaria nacional, particularmente IVA y ganancias.
2. Importan una reducción del costo de recaudación directo para la administración tributaria, en razón del papel sustitutivo del ente recaudador oficial que pasa a

desempeñar el sistema bancario en su calidad de agente de liquidación y percepción del gravamen.

3. El impuesto permite “ampliar” la base gravable “efectiva” de la economía al incorporarla a un conjunto de pagos y cobros efectuados a través del sistema financiero que, a nivel de los impuestos autodeclarados por las personas físicas y jurídicas, son la contrapartida de ingresos, ventas y transacciones no declarados o subdeclarados en los impuestos a las ganancias, a los activos y en el IVA.

A los efectos de evaluar estos argumentos resulta conveniente fijar un marco de referencia simplificado, en el que se supone debería desenvolverse el impuesto sobre los créditos y débitos bancarios. Dicho marco hipotético satisfaría dos requerimientos principales:

- a) Existencia de bancarización plena de todas las personas físicas y jurídicas, de manera tal que todos sus cobros y pagos se realizan a través de cuentas corrientes bancarias.
- b) El diseño del impuesto debe contemplar adecuadamente la exclusión del ámbito de imposición a todas las transacciones internas al sector financiero, así como la de todas aquellas operaciones que las entidades financieras realicen por cuenta y/o a nombre de terceros y que de por sí originen débitos en las cuentas corrientes de los ordenantes de éstas, a efectos de evitar la doble imposición de tales transacciones. Puede considerarse que la norma argentina satisface estos requerimientos de “buen diseño”.

Si el impuesto sobre los débitos y créditos en cuentas corrientes bancarias opera en este marco de referencia, es posible analizar sus efectos de eficiencia y equidad asimilándolo como equivalente a la siguiente combinación simultánea de dos impuestos:

1) Por una parte puede considerarse que constituye el equivalente, a nivel del gobierno federal, del impuesto sobre los ingresos brutos que hoy en día legislan y administran las provincias argentinas. La anterior analogía requiere de la siguiente aclaración: en rigor de verdad, el impuesto sobre los débitos y créditos bancarios es un impuesto sobre los Ingresos Brutos “sui generis”, en el sentido de que no grava, como sí lo hacen sus similares provinciales “al ejercicio a título oneroso de determinadas actividades” sino que se trata de un gravamen sobre los Ingresos Brutos de naturaleza “instrumental”. Por tal se quiere significar que no impone en forma directa las ventas o ingresos, sino que percute sobre esta materia cuando se producen transferencias a título oneroso de bienes y servicios que conllevan necesariamente el movimiento de la cuenta corriente. Estrictamente, el impuesto recae sobre el “instrumento” cuenta corriente a través del cual se pagan y cobran las transacciones. Desde el punto de vista económico y bajo el supuesto de bancarización total y obligatoria, ambos gravámenes son, sin embargo, plenamente equivalentes. En adelante se identifica este componente del impuesto sobre los créditos y débitos bancarios como “componente Ingresos Brutos” (CIB).

2) Adicionalmente, el impuesto sobre los créditos y débitos bancarios es un impuesto proporcional (tasa uniforme) sobre la suma de los ingresos de todos los factores productivos, es decir, sobre el ingreso nacional, con la salvedad de que excluye al ingreso del trabajo personal de los asalariados bajo relación de dependencia. A este componente del impuesto sobre los créditos y débitos bancarios se lo denomina componente valor agregado (CVA).

Siendo el impuesto en cuestión asimilable al agregado de un impuesto sobre los

ingresos brutos y un impuesto sobre el ingreso nacional (excepto los ingresos del trabajo personal bajo relación de dependencia), no es de extrañar que posea una gran capacidad recaudatoria.

Sin embargo, resulta igualmente grande su potencial distorsivo en términos de efectos negativos sobre la asignación de recursos.

En primera instancia, el CIB es un típico impuesto plurifásico que no reconoce créditos por los impuestos pagados en etapas anteriores de la cadena productiva. Ligado al CIB existe, en consecuencia, el conocido efecto “cascada” de este tipo de imposición que da lugar a dos tipos de distorsiones: por una parte incentiva “integraciones verticales” ineficientes de los negocios pero justificables privadamente como mecanismo de elusión del impuesto. Esta integración real se da si no puede eludirse el pago del impuesto mediante “desintermediación financiera”. Por otra parte, la manera más directa de elusión no está dada por la integración vertical de los negocios sino por la antes mencionada “desintermediación financiera”. Por tal se entiende la capacidad que posean los sectores económicos que realizan transacciones entre sí de “internalizar” o “desnacionalizar” las transacciones bancarias que son el reflejo de aquellas, eludiendo de esta manera el impuesto dada su naturaleza de gravamen instrumental.

Por cierto que en distintos sectores de la actividad económica, y aún dentro de un mismo sector, las empresas actuantes tendrán capacidades o posibilidades diferenciales para internalizar y/o desnacionalizar las transacciones bancarias y eludir el impuesto. Es entonces probable que aparezcan resultados no neutrales de la incidencia del impuesto asociados a características tales como el tamaño y nacionalidad de las empresas (presumiblemente las pequeñas y de capital nacional tendrían menor capacidad de poner en práctica procesos de desintermediación bancaria a través de transacciones *off shore*, por ejemplo).

La intensidad de la desintermediación financiera a que puede dar lugar el gravamen dependerá críticamente de la elasticidad de la demanda de los usuarios de los servicios de las cuentas corrientes. Es de suponer una cierta inelasticidad de dicha demanda para bajos tipos de imposición. En este escenario, si se adicionan medidas como la eliminación del poder cancelatorio de los pagos con dinero en efectivo y la limitación en el número de endosos de cheques, se podría estar en presencia de un impuesto de gran productividad recaudatoria y costos de eficiencia relativamente acotados. Esta presunción puede variar radicalmente ante aumentos significativos en la tasa de imposición.

Por lo tanto, si el gravamen en cuestión es presentado como un instrumento transitorio y excepcional de recaudación, destinado a desaparecer al cabo de cierto tiempo o a convertirse en totalmente acreditable contra otras obligaciones tributarias de los contribuyentes, entonces sus efectos negativos sobre la eficiencia tenderán a ser de menor significación. Ello es así en razón de la valuación positiva que realizan los usuarios de los servicios del sistema bancario y de los costos de transacción que supone montar mecanismos alternativos de “internalización y desintermediación financiera”. Inversamente, no es de esperar que, una vez producido cierto nivel de desintermediación financiera, sea en razón de los altos tipos de imposición aplicados y/o de la percepción de que se está ante un impuesto que se incorpora en forma definitiva a la estructura tributaria, el mero anuncio de una rebaja de las alícuotas o de la consideración del impuesto como pago a cuenta de otros tributos produzca una reversión más o menos automática del proceso de desintermediación.

Debe señalarse que, visualizado como un impuesto a los ingresos brutos “instrumental”, el gravamen sobre los créditos y débitos en cuenta corriente genera las ineficiencias ya comentadas y agrega distorsiones que hoy no existen o están atenuadas por el diseño vigente para el impuesto a los ingresos brutos que administran

las provincias argentinas y el gobierno de la ciudad de Buenos Aires. Por ejemplo, el impuesto nacional, en razón de su naturaleza instrumental, grava conceptos que son explícitamente excluidos de la base de cálculo de los impuestos provinciales a los ingresos brutos, tales como impuestos internos y el propio IVA. Asimismo, el gravamen nacional no se adapta ni respeta las pautas de diseño de ingresos brutos que fijan la ley de Coparticipación Federal de Impuestos (ley 23.548) y el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento, en particular, en materia de actividades exentas.

Respecto del CVA, debe notarse que en la medida que pasa a gravar proporcionalmente todos los ingresos derivados de la propiedad del capital y del trabajo personal, *excepto los que obtienen los asalariados bajo relación de dependencia* tiende a compensar parcialmente la mayor presión tributaria efectiva que recae sobre estos últimos en comparación con los trabajadores autónomos, tanto en los impuestos al trabajo como en el impuesto a las ganancias. Este tratamiento diferencial que el nuevo impuesto corrige parcialmente es provocado por los altos niveles de evasión y elusión propios del comportamiento tributario de los trabajadores autónomos con relación a los trabajadores bajo relación de dependencia que están sujetos a esquemas de retención en la fuente no fácilmente eludibles.

Finalmente, y con referencia a algunos aspectos de incidencia de este nuevo impuesto, cabe mencionar que es de esperar que exista una asociación positiva entre el nivel de ingresos de las personas físicas responsables del gravamen y su capacidad de elusión a través de desnacionalizar su operatoria bancaria. El mismo fenómeno se daría con referencia al tamaño de las empresas y la titularidad de su capital, con las empresas de mayor envergadura económica y subsidiarias de firmas extranjeras en mejores condiciones para trasladar parte de su operatoria bancaria local al exterior y eludir el impuesto. Si el gravamen diera lugar a un proceso intenso de desintermediación financiera, cabe asimismo suponer que se verán diferencialmente perjudicados los bancos nacionales y los titulares del capital.

### III. VENTAJAS ADMINISTRATIVAS

La faceta más original de este nuevo instrumento impositivo está relacionada con los siguientes hechos: en primera instancia con su capacidad de concentrar la totalidad de la recaudación en un agente de liquidación y percepción que, como el sistema financiero, es reducido en número, se desempeña con un marco de supervisión y control mucho más exigente que el resto de la economía y aplica prácticas de registración y transparencia de la información igualmente superiores al promedio de la economía. En segunda instancia, con su característica de generar la percepción sobre un instrumento –los movimientos de la cuenta corriente–, separándola de los hechos imponible (transferencias a título oneroso de bienes y servicios, retribuciones de factores productivos) que dan sustento a los mecanismos tradicionales de retención y percepción en la fuente. Estos últimos, por fuerza se aplican con referencia a tales hechos imponible y toman como base de valuación no los pagos efectivos, sino la documentación comercial que da prueba del perfeccionamiento de la transacción pero que, simultáneamente, tiene incorporada la eventual subdeclaración del valor del bien o servicio transferido o de la remuneración o ingreso pagado/cobrado.

Cabe realizar algunas precisiones en torno al instituto de retención/percepción.

El uso de la retención en la fuente es de vieja data. Comenzó a aplicarse respecto de la imposición de carácter real y posteriormente se extendió a los impuestos personales. En la mayoría de los países la retención en la fuente en el caso de

muneraciones del trabajo fundamentalmente bajo relación de dependencia. Sólo con posterioridad el instituto se extendió a los dividendos e intereses como forma de adelantamiento de la recaudación y mejora del control del cumplimiento tributario.

Sus ventajas son básicamente de naturaleza administrativa puesto que permite disminuir (para el fisco) los costos de recaudación y fiscalización (al reducir el número de obligados), facilita la identificación de contribuyentes, genera una corriente más regular de ingresos fiscales y permite recaudar en el caso de contribuyentes respecto de los cuales existe dificultad y hasta imposibilidad de actuar coactivamente (por ejemplo aquellos que residen en el extranjero):

La ley tributaria o la administración (previa autorización legal) pueden nombrar agentes de retención cuando:

El agente de retención es deudor del contribuyente del tributo en razón de que el hecho que origina la deuda está gravado. En este caso por mandato legal el deudor deja de pagar a su acreedor parte o la totalidad del importe correspondiente al gravamen e ingresa al fisco la suma retenida. Los sueldos pagados por los empleadores, las ganancias pagadas a beneficiarios residentes en el extranjero, el impuesto indirecto cargado al precio pagado por el comprador, son algunos de los muchos ejemplos que ilustran este caso.

En otros casos el agente de retención no es deudor del contribuyente pero su función pública lo coloca en situación de efectuar la detracción del impuesto de una suma dineraria a recibir por este último y que se origina en un acto en que el agente interviene obligadamente por su función (la intervención de los escribanos en ciertas transacciones sujetas a impuestos ilustran el caso).

Finalmente están aquellas situaciones en que el agente, sin ser deudor del contribuyente ni ejercer función pública está, en razón de su profesión, oficio o actividad, en contacto con sumas que debe recibir este último y en relación con las cuales puede practicarse la retención. Los comisionistas, rematadores, consignatarios e intermediarios en general, son ejemplos de este tipo.

La doctrina jurídica establece la solidaridad entre los deudores a título propio y los deudores a título ajeno. No se configuran situaciones en que se produzca un reemplazo total que libere al contribuyente de toda vinculación con el fisco. Por el contrario, si bien en ciertos casos se obliga a terceros ajenos al hecho imponible a pagar el tributo correspondiente a quienes se encuadran en dicho hecho imponible, esto no significa desligar a estos últimos (deudores a título propio) del cumplimiento de la obligación tributaria sustancial. En este sentido, existe una "división tripartita" de los sujetos pasivos de la obligación tributaria:

1. Contribuyente es el destinatario legal tributario a quien el mandato de la norma obliga a pagar por sí mismo el tributo. Como es el realizador del hecho imponible es un deudor a título propio.
2. Sustituto es aquel sujeto totalmente ajeno al acaecimiento del hecho imponible que, sin embargo y por disposición de la ley, ocupa el lugar del destinatario legal tributario, desplazando a este último de la relación jurídica tributaria.
3. Responsable solidario es el tercero, también ajeno al acaecimiento del hecho imponible, pero a quien la ley le ordena pagar el tributo derivado de tal acaecimiento. A diferencia del anterior no excluye de la relación jurídica al destinatario legal tributario, que al ser el deudor a título propio y mantener la obligación de pagar el tributo en virtud de la solidaridad, es sujeto pasivo a título de contribuyente. El responsable solidario es, por ende, un sujeto pasivo a título ajeno que está "al lado de".

Como se dijo, el agente de retención es un deudor o alguien que por su función pública, ejercicio de actividad, oficio o profesión, tiene la posibilidad material de “quitar” una suma dineraria al destinatario legal tributario y al cual la ley confiere tanto la facultad de realizar esa quita (retención) como la obligación de ingresarla al fisco.

El legislador puede optar entre colocar al agente de retención como “sustituto”, en cuyo caso el destinatario legal tributario queda marginado de la relación jurídica tributaria principal (no adquiere el carácter de contribuyente) o bien como “responsable solidario”, es decir, decidiendo un reemplazo material del destinatario legal tributario en la fase ejecutiva de la relación jurídica pero dejándolo a su lado y como obligado (ahora el destinatario legal del tributo sí revista carácter de contribuyente).

En cuanto a los agentes de percepción, son aquellos que por su profesión, oficio, actividad o función se hallan en una situación tal que les permite recibir del destinatario legal tributario, un monto tributario que posteriormente deben depositar a la orden del fisco. Esta situación surge en razón de que el perceptor proporciona al contribuyente un servicio y/o le transfiere o suministra un bien, con lo cual se transforma en un acreedor del contribuyente. La ley tributaria le asigna a este perceptor la facultad (carga pública) de exigir un acrecentamiento del pago por incorporación de la percepción tributaria, de modo que por este procedimiento el contribuyente está adelantando al fisco el pago de su obligación impositiva.

Se insiste, entonces, en que la percepción se produce cuando una persona transfiere a título oneroso bienes o servicios a otra, lo que habilita al “transferidor” a agregar al precio el monto del tributo. Sin embargo, es un arbitrio del legislador, en estos casos, elegir a cualquiera de ambas partes como destinatario legal tributario (contribuyente).

Si eligiera como tal al transferidor o suministrador (por ejemplo al fabricante, al comerciante o industrial), el destinatario legal tributario sería el único sujeto pasivo de la obligación tributaria a título de contribuyente, quedando completamente al margen de la relación jurídica tributaria el receptor o adquirente (todo esto completamente al margen de la incidencia económica real del impuesto, pues solamente se hace referencia a la incidencia legal). Si por el contrario, el legislador elige como destinatario legal tributario al adquirente del bien o servicio (por ejemplo el consumidor de energía eléctrica o de gas), la regla consiste en incluir en la relación jurídica tributaria principal al suministrador, pero en carácter de deudor “a título ajeno”, lo que se efectúa a través del sistema de “percepción en la fuente”.

En cuanto al destinatario legal tributario, la ley puede optar entre dejarlo dentro de la relación jurídica tributaria como “contribuyente” y en forma solidaria con el perceptor, o en suprimirlo de ella. Si se hace lo primero, el perceptor será “responsable solidario” y si se elige el segundo camino, será un “sustituto”.

Esta elección del destinatario legal tributario entre el suministrador o el adquirente tiene una clara relevancia desde el punto de vista del hecho imponible. En el primer caso (suministrador es el contribuyente), el hecho imponible está configurado por el expendio, es decir, por la transferencia a título oneroso. Si el contribuyente es el receptor del bien o servicio, el hecho imponible está dado por la adquisición a título oneroso y en este caso es cuando puede actuar el expendedor en calidad de agente de percepción adicionando el correspondiente tributo al precio de transferencia del bien o servicio.

En comparación con el instituto de la retención, la percepción parece demostrar cierta desventaja en el sentido de que está sujeta a un riesgo de evasión mayor que la primera y protagonizado por el propio perceptor. Debe recordarse que mientras el agente de retención es un deudor a quien en principio resulta “indiferente” dividir esta deuda ingresando una parte al fisco y el resto al acreedor original, el perceptor



es un suministrador de bienes y servicios que por obra de esta mecánica de recaudación se hace de fondos en exceso de los que cubren el precio del bien o servicio transferido, teniendo la obligación de ingresar al fisco estos "fondos excedentes".

Esta debilidad del instituto de la percepción depende, por supuesto, de ciertos atributos propios de quienes actúen en calidad de agentes de percepción. En numerosas ocasiones se ha propiciado que se desempeñen como tales las empresas proveedoras de servicios públicos, las que adicionarían a las facturas de los usuarios cargos a cuenta de impuestos. Se argumenta que ello conferiría gran eficacia recaudadora a la percepción, que sería abonada ante la amenaza de corte de servicios por el incumplimiento de su pago. Cabe contrastar esta supuesta eficacia recaudadora con la extrema rusticidad del instrumento desde el punto de vista tributario. En efecto, las percepciones de esta naturaleza no tienen vínculo alguno, directo o indirecto, con el hecho imponible del gravamen (o gravámenes) cuya recaudación está "adelantando" e incluso es difuso el vínculo con los sujetos imposables, tanto en razón de las discrepancias entre la titularidad de los servicios a los que se les aplica la percepción y el responsable legal del impuesto que dicha percepción "adelanta", como de la validez de los niveles de consumo de tales servicios como indicadores más o menos capaces de exteriorizar real capacidad contributiva por parte del sujeto imponible. En este último aspecto, y para evitar graves inequidades, las tasas o montos percibidos deberían ser necesariamente muy moderadas.

#### IV. CONCLUSIONES

Si se lo evalúa como un impuesto que se incorpora en forma permanente a la estructura tributaria argentina, el gravamen sobre los créditos y débitos en cuenta corriente se revela como 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", con más capacidad de incidir negativamente sobre la eficiente asignación de recursos que los propios impuestos provinciales sobre los ingresos brutos porque, si bien opera a menores tasas, abarca a más actividades y sectores, con lo cual acumula más cascada. Adicionalmente, equivale 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 del mismo 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.

Como mecanismo de percepción resulta superior a los vigentes en razón de que impacta sobre una base mayor, la de los pagos efectivamente realizados y no la de los pagos autodeclarados por los contribuyentes, y por fijar la responsabilidad de la liquidación e ingreso de la percepción en un sector altamente formal y fácilmente auditable como lo es el sistema financiero.

Si se transformara exclusivamente en un mecanismo de percepción, se minimi-

zan sus efectos distorsivos y el incentivo a la desintermediación financiera a él asociado.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Artana, D. y Moskovits, C.: "Efectos de la Política Fiscal Nacional sobre la Distribución Regional y Personal del Ingreso", en FIEL, *La Distribución del Ingreso en la Argentina* Buenos Aires, 1999.
- Avila, J.: *Propuesta de Federalismo Fiscal* Buenos Aires, CEA, 2000.
- Bird, Richard M.: "Local Financing and Management Capacity: Recent Developments in Subnational Tax Regimes, Subnational Revenues, Realities and Prospects", en *Decentralization and Accountability of the Public Sector* World Bank, Washington, DC, mayo de 2000.
- Bird, Richard M.: "Rethinking Subnational Taxes: A New Look at Tax Assignment", IMF Working Paper, diciembre de 1999.
- Bordignon, M.; Manasse, P. y Tabellini, G.: "Optimal Redistribution under Asymmetric Information", Mimeo, mayo de 1996.
- Cnossen, S.: "The Role of the Corporation Tax in OECD Member Countries", en Head, J. y Kreyer, R. (eds.), *Company Tax Systems*, Australian Tax Research Foundation, 1997.
- Consejo Empresario Argentino: *Propuesta de Federalismo Fiscal* Buenos Aires, 2000.
- FIEL: *La economía oculta en la Argentina* Buenos Aires, 2000.
- FIEL: *El sistema de seguridad social. Una propuesta de reforma* CEA/FIEL, Buenos Aires, 1995.
- FIEL: *Hacia una nueva organización del federalismo fiscal en la Argentina* Buenos Aires, 1993.
- FIEL: *La reforma tributaria en la Argentina* Buenos Aires, 1998.
- Iaryczower, M.; Sanguinetti, J. y Tommasi, M.: "Una Propuesta de Reforma al Federalismo Fiscal Argentino", agosto de 2000.
- Keen, M.: "Vertical Tax Externalities in the Theory of Fiscal Federalism", IMF Staff Papers, septiembre de 1998.
- Kraemer, M.: "Intergovernmental Transfers and Political Representation: Empirical Evidence from Argentina, Brazil and Mexico", Banco Interamericano de Desarrollo, Office of Chief Economist, Documento de trabajo N° 345, enero de 1997.
- Libonatti, J. O.: "Gastos Impositivos en el Sistema Fiscal Argentino", mimeo, 1999.
- López Murphy, R. y Moskovits, C.: "Desarrollos Recientes en las finanzas de los gobiernos locales en la Argentina", FIEL, Documento de trabajo N° 58, noviembre de 1998.
- López Murphy, R. y Moskovits, C.: "Decentralization, Intergovernment Fiscal Relations and Macroeconomic Governance. The Case of Argentina", FIEL, documento de trabajo N° 53, Buenos Aires, agosto de 1997.
- Musgrave, R.: *The Theory of Public Finance* Ed. Mc Graw Hill, 1959.
- Piffano, Horacio L. P.: "La sustitución del impuesto a los ingresos brutos por otro impuesto de tipo real e indirecto", en *Las finanzas públicas en los umbrales del siglo veintiuno 2 v.*, septiembre de 1999.
- Ponce, Carlos: "El sector público municipal en la provincia de Córdoba: algunas características cuantitativas", *13° Jornadas de Finanzas Públicas*, FCE Universidad Nacional de Córdoba, 1997.
- Porto, A. y Sanguinetti, P.: "Las transferencias intergubernamentales y la equidad distributiva: el caso argentino", Santiago de Chile, CEPAL, Serie Política Fiscal N° 88, 1996.

Sanguinetti, P. y Heymann, D.: "Integración social, productividad y políticas distributivas: un análisis exploratorio", en Porto, A. (comp.), *Finanzas Públicas y Economía Espacial* La Plata, Universidad Nacional de La Plata, 1995.

## NOTAS

1. Ver FIEL (1991), (1993) y (1998), Libonatti (1999) y Artana y Moskovits (1999).

2. Es necesario evaluar con cuidado cada impuesto antes de clasificarlo dentro de una categoría. Por ejemplo, el impuesto a las ganancias de las personas que rige en los países desarrollados es un híbrido entre uno sobre el consumo y otro sobre el ingreso, porque se eximen algunas formas de ahorro; mientras que un impuesto a las ganancias de las sociedades que permita la deducción automática de la inversión del balance impositivo es, de hecho, un gravamen sobre el consumo. A su vez, el impuesto al valor agregado puede ser un impuesto al consumo, al ingreso o al producto, dependiendo de la forma en que se define la base imponible.

3. En la estimación sobre el impacto distributivo de los impuestos, aparecen algunas cuestiones que son difíciles de resolver. Debe definirse cómo ordenar a las familias (o individuos). En general se acepta que son mejores las medidas del ingreso a lo largo de la vida del individuo. Debe notarse que cuando se acepta esta definición de ingreso, se modifican las conclusiones sobre incidencia en forma apreciable. Por ejemplo, un impuesto al consumo generalizado que es usualmente considerado regresivo por la mayor propensión a ahorrar de los grupos de ingreso alto, se convierte en un gravamen proporcional cuando se contempla que el ahorro se hace para consumir en el futuro, lo que lleva a que en valor actual todos los individuos paguen como impuestos la misma proporción de su ingreso. Por otra parte, la incidencia de los impuestos y su impacto sobre la equidad horizontal y vertical se ven seriamente afectados por la evasión. En verdad, como la evasión no es uniforme para los diferentes grupos de ingreso o para las personas dentro de un mismo grupo, tiene efectos impredecibles sobre la equidad.

4. Además, la experiencia comparada sugiere que en los países con problemas de administración tributaria los impuestos al ingreso y a la propiedad tienen un papel menos importante que en aquellos países donde el cumplimiento tributario es mayor.

5. La decisión de gravar las ganancias de capital obtenidas por la compraventa de acciones que no cotizan en la Bolsa de Valores dispuesta en mayo de 2001 es una medida más orientada a reducir la elusión fiscal que a gravar las ganancias de capital, ya que la mayor parte de las operaciones que generan este tipo de utilidades continúa exenta.

6. Es cierto que varios países desarrollados penalizan los dividendos gravándolos en la sociedad primero y luego adicionalmente en cabeza del accionista, pero dicha práctica ha sido criticada por los analistas de esos países, ya que no existen argumentos económicos para penalizar las inversiones que se financian con fondos propios y favorecer en términos relativos las que se financian con deuda.

7. La tributación indirecta de los tres niveles de gobierno resulta en una alícuota total que alcanza a la mayor parte de los bienes de consumo cercana al 30% (21% de IVA más las tasas equivalente de los gravámenes en cascada a los ingresos brutos y las tasas de seguridad e higiene); la inversión financiada con fondos propios enfrenta una alícuota combinada de impuestos a las ganancias y a los bienes personales del 40% (es mucho más baja la financiada con deuda); los ingresos del trabajo en relación de dependencia se gravan con impuestos proporcionales que, expresa-

dos como porcentaje del salario neto, alcanzan al 42% (25% si se excluyen los aportes a la cuenta individual de capitalización) hasta un monto mensual de \$ 4.800; los trabajadores de altos ingresos tributan además un gravamen progresivo cuya alícuota marginal máxima alcanza al 35%; las propiedades de las personas pagan impuestos nacionales, provinciales y locales que aproximan el 2% del valor de mercado; la importación de bienes se grava con aranceles que llegan hasta el 35% (nivel bastante superior al vigente en los países desarrollados); y además existen impuestos a consumos especiales legislados por los tres niveles de gobierno (cigarrillos, bebidas, combustibles, energía eléctrica, telecomunicaciones, etcétera), y se utilizan numerosas tasas por prestación de servicios (de justicia, peajes, etcétera).

8. Ver FIEL (1993).

9. No todas las responsabilidades fueron de los gobiernos provinciales. La Nación se comprometió a reducir los aportes patronales a la industria pero en su implementación, en lugar de así disponerlo lisa y llanamente, exigió que la industria acreditara su carácter de tal con una certificación de las Direcciones de Rentas del lugar de su radicación, Direcciones de Rentas que en muchos casos usaron el mecanismo como elemento de presión para exigencias tributarias indebidas, aun de ejercicios prescriptos, poniendo al industrial en la disyuntiva de someterse a una exigencia local desmedida o de perder una ventaja nacional interesante por no poder obtener un certificado que acredite lo evidente.

10. El propósito del Convenio Multilateral es precisamente evitar que le resulte más gravoso a un contribuyente actuar interjurisdiccionalmente que hacerlo en una sola jurisdicción.

11. En cuya discusión los representantes de las provincias costeras plantearon su objeción en lo que hace a la necesidad de modificar el proyecto para permitir que las provincias pudieran percibir las riquezas del subsuelo y de su ambiente marino (intervención de los diputados Bericua y Corchuelo Blasco, Diario de Sesiones, Cámara de Diputados del 4/6/91).

12. El principio de la autonomía del derecho tributario podría aplicarse a la legislación nacional pero parece ciertamente observable en el caso de una ley provincial.

13. Neuquén, en un reciente caso contra YPF, interpretó que ésta podría haber omitido base imponible al no haber tributado sobre la venta de áreas hidrocarburíferas secundarias ocurrida a principios de los 90 con el proceso de privatización, algo que resulta difícil interpretar como una actividad habitual de esta empresa.

14. Un razonamiento similar puede hacerse respecto del aumento en la recaudación que se obtenga por reducciones en la evasión tributaria. Sería un error macroeconómico destinar esos fondos a aumentar las erogaciones públicas durante los próximos años, porque ello exacerbaría la demanda de los bienes y servicios que no se transan con el resto del mundo, agravando el problema de tipo de cambio real. Por ello, el aumento en la recaudación que se obtenga de la mejora en la administración tributaria debe ayudar, durante la transición, a financiar el costo fiscal de la reforma impositiva. Además, deben cubrirse otras urgencias macroeconómicas como la creación de fondos de estabilización fiscal y la eliminación del déficit público, que permitan reducir el alto costo del endeudamiento de la Argentina.

15. Aún si se reemplazan los impuestos al trabajo por un gravamen al consumo que también afecta las decisiones del trabajador, se logra aliviar la carga sobre el mercado laboral porque los dueños de los otros factores (capital) también consumen.

16. El aporte para la obra social es uniforme en todo el país y alcanza a 8% del salario bruto (3% a cargo del empleado y 5% del empleador). De ese total, 0,8% se destina a la ANNSAL.

17. En el caso del PAMI se puede financiar también con una contribución de su-

ma fija por empleado, que contemple también a los autónomos, y que se integre a una cuenta de capitalización individual que se utilice para comprar un seguro médico al momento de retirarse, ofrecido por varias entidades (privadas o públicas) en competencia.

18. Estas dos medidas tienen un impacto fiscal más o menos similar.

19. Como la eliminación total podría dar lugar a restricciones en el uso de los créditos fiscales en los países de origen de inversiones extranjeras, puede ser necesario limitarla en forma parcial.

20. En el caso de que se adoptara la alternativa parcial, la empresa estaría autorizada a deducir como gasto en su balance impositivo un porcentaje de la inversión y el complemento se amortizaría con las reglas habituales.

21. Una cláusula menos restrictiva exigiría que los tratamientos especiales deben ser evaluados en su impacto económico, y cuantificados por un comité de expertos, como condición necesaria para su posterior tratamiento por el Congreso (una suerte de análisis costo-beneficio de la medida).

22. La tributación sobre las propiedades de las empresas debe estar protegida por la cláusula de estabilidad tributaria para evitar eventuales expropiaciones del capital hundido.

23. En la actualidad el sistema involucra a unos 350.000 contribuyentes que rinden algo más del 80% del total de la recaudación.

24. Este último punto representa la fundamentación de las sanciones previstas en la ley, para cuyo establecimiento resulta legalmente necesaria la existencia de un Sumario mediante el cual el contribuyente ve asegurada su posibilidad de defensa.

25. Informe BID 1997.

26. Dirección de Asesoría Legal encargada del estudio e interpretación jurídica de las normas legales en materia tributaria y de los recursos de la Seguridad Social y de la revisión de las actuaciones jurídicas de las áreas operativas y la Dirección de Asesoría Técnica encargada primariamente de efectuar la interpretación técnica de las normas legales en materia tributaria y de los recursos de Seguridad Social; la Dirección de Legislación encargada primariamente de la elaboración de normas generales reglamentarias e interpretativas y de la modificación de la normativa afectada por sentencias definitivas y la Dirección de contencioso que representa y patrocina al Fiscal Nacional en los juicios tributarios y de los recursos de la Seguridad Social así como aquellos de materia penal tributaria.

27. No obstante una misión del FMI ha señalado que existiría margen para reducir el costo de las comisiones bancarias que abona la AFIP, según se desprende de algunos datos de la experiencia internacional. Mientras la AFIP abona 1,2 dólares por declaración jurada presentada a través del sistema bancario, la administración canadiense paga 1 dólar por el procesamiento de la declaración jurada y el pago, mientras que el organismo fiscal australiano paga 1 dólar por la declaración jurada y 0,7 centavos de dólar por el procesamiento del pago.

28. La información recibida por la AFIP es conciliada con la información de pagos que cada entidad bancaria informa al BCRA para la correspondiente acreditación de los pagos en la cuenta de impuestos de la AFIP en el Banco de la Nación Argentina.

29. La falta del control sistemático del pago y la ausencia de intimación del incumplimiento originan un inmediato relajamiento de la conducta del contribuyente, que verifica la inacción del organismo, incluso ante omisiones muy evidentes (no pago del saldo de las DDJJ, no ingreso de anticipos etc.)

30. En el caso de la DGI, a nivel regional la tarea de fiscalización no presenta especializaciones según su naturaleza, es asumida como una función no diferenciada, llevada a cabo por los inspectores bajo la dependencia directa del jefe regional.

31. Han disminuido de forma sistemática todos los tipos de fiscalización que realiza el organismo, a saber: fiscalización ordinaria, fiscalización preventiva, fiscalización interna y control fiscal permanente.

32. Nuevamente debe señalarse que la existencia de un plan anual común y obligatorio de fiscalización cuyo diseño es responsabilidad primaria del nivel central (la Subdirección de Fiscalización) no significa que en su elaboración deba evitarse la participación de las áreas operativas. Por el contrario la activa participación de los niveles operativos descentralizados en el planeamiento de la fiscalización es una condición necesaria para mejorar la calidad del plan anual.

33. Las herramientas informáticas de apoyo a la fiscalización son, por supuesto, susceptibles de mejoramiento. En particular las áreas usuarias de estos aplicativos reclaman una mayor participación en la discusión del diseño y funcionalidades. Asimismo, el proyecto del “reservorio de información” (*datawarehouse*) bajo la jurisdicción de la Subdirección de Fiscalización también se inscribe en la tendencia de producir una necesaria integración y depuración de las bases de datos.

34. Una resolución del Tribunal Fiscal adversa a la AFIP puede ser apelada por el organismo recaudador ante la Cámara Nacional de Apelaciones, previa autorización del Ministerio de Economía.

35. El sistema no será descripto aquí, ya que ha sido reseñado en numerosas oportunidades. Ver, por ejemplo, FIEL, 1992; López Murphy, R. y Moskovits, C., 1997.

36. Ver Piffano, 1999.

37. La teoría de la ilusión fiscal supone que los ciudadanos miden o juzgan el tamaño del gobierno a través de sus obligaciones tributarias. La separación entre la decisión de gastar y la decisión de recaudar genera un estímulo a la sobreexpansión del sector público local (Ponce *et al*, 1997).

38. Sin embargo, el mismo problema puede surgir si un administrador delegado del gobierno central busca cubrir sus objetivos políticos personales usando los fondos del gobierno. Esta actividad encierra aun costos mayores, así como riesgos, ya que los votantes locales no tendrán incentivos para reemplazarlo porque no pueden elegir su sucesor, incrementando ello los costos de detección por parte del gobierno central.

39. Ver, Keen (1998).

40. Ver, por ejemplo, el texto tradicional de Musgrave (1959).

41. Ver Porto y Sanguinetti (1996) y Bordignon *et al*. (1996).

42. Ver Bordignon *et al*. (1996).

43. Ver Kraemer (1997) y Sanguinetti y Heymann (1995).

44. Ver Bordignon *et al*. (1996).

45. Esto lleva a que la redistribución regional que se alcance sea inferior a la que existiría en un mundo con información perfecta. En otras palabras, la región rica mantiene algunas “rentas informativas”, que aumentan si también existe el problema de “*moral hazard*”. Ver Bordignon *et al*. (1996).

46. Ver Bordignon *et al*. (1996).

47. Esto supone que las regiones ricas y pobres no difieren en la cantidad de familias indigentes sino en la capacidad de generar impuestos. La mayor necesidad fiscal que plantea la concentración de grupos más necesitados se puede resolver con la política de distribución personal, que llevaría naturalmente a diferencias en el gasto público per cápita provincial si dicha política es ejecutada por las jurisdicciones intermedias, con financiamiento y diseño a cargo del gobierno central. Es oportuno mencionar que en los modelos analizados en los puntos precedentes, no se discute el problema de control que genera la decisión de mantener el financiamiento en el nivel nacional y la ejecución en las provincias (entre otros, la posibilidad de que se desvien fondos hacia otras partidas de gasto).

48. Este mismo comportamiento oportunista ocurrirá si las transferencias son fuertemente procíclicas y si éstas financian una parte importante de los gastos locales –el caso de la Argentina.

49. Ver, por ejemplo, López Murphy, R. y Moskovits, C., 1998.

50. Una discusión amplia sobre el tema redistributivo, incluyendo resultados para el caso argentino y un resumen de la literatura sobre el tema puede verse en: Artana, D. y Moskovits, C., 1999.

51. En el período 2000-2002 los acuerdos establecen sumas fijas que operan a la vez como piso y techo de las transferencias.

52. Aunque más compleja por la existencia de nuevos impuestos con precoparticipaciones.

53. Estos fondos alcanzaron al 0,5% de los recursos distribuidos en el año 2000.

54. Aun cuando la presente propuesta no se explaya sobre la modificación de los sistemas de coparticipación de provincias a municipios, se entiende que sería sumamente beneficiosa la extensión de la filosofía aplicada a la relación Nación-provincias, a la que involucra a los gobiernos provinciales con sus municipios. La puesta tiene varios puntos en común con la formulada en Avila (2000).

55. Ver, por ejemplo, FIEL (1992).

56. Las alícuotas fueron calculadas en función de la base tributaria estimada.

57. En la práctica, el funcionamiento se ajustaría al siguiente procedimiento: las entidades bancarias que perciben el IVA separarán la asignación correspondiente al FRR y girarán estos recursos, en forma directa, a una cuenta con esa denominación y que será administrada por el OFF.

58. Si al momento de puesta en funcionamiento del nuevo esquema el FRR se constituye con recursos anuales por \$ 5.925 millones que representan una alícuota de IVA del 5%, a los cinco años la cifra podría ampliarse, como máximo, en igual medida que el crecimiento de la recaudación (ver si la recaudación creció un 30%, el fondo se constituirá ahora con unos \$ 7.700 millones anuales).

59. Ver, por ejemplo, Bird, R., 1999.

60. De hecho están vigentes hace más de setenta años a nivel del Gobierno Nacional.

61. Ver FIEL (2000).

62. Modificada por ley 25.401.

## PARTE IV

---

### EL ESTADO Y LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS: LAS REFORMAS PROCOMPETITIVAS



## Capítulo 5

---

# EL DISEÑO DE UNA POLÍTICA COMERCIAL PROCOMPETITIVA Y SU FUNCIONAMIENTO EN UN ESCENARIO DE REGIONALISMO ABIERTO\*

### 5.1. INTRODUCCIÓN

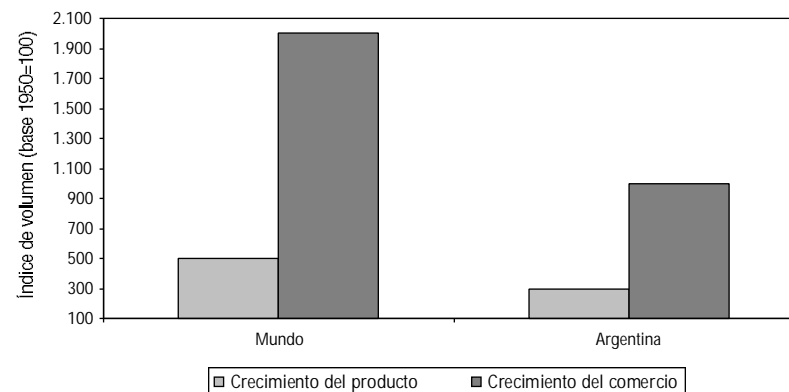
Es un hecho bastante conocido que el comercio internacional se ha venido acelerando después de la Segunda Guerra Mundial. En efecto, mientras el volumen del producto mundial se multiplicó por cinco desde 1950 hasta mediados de los 90, el comercio de mercancías se multiplicó por un factor de quince. A este comercio debe sumarse también la intensificación del comercio de servicios, sobre todo financieros y de telecomunicaciones, sobre los que no se dispone de buena información. Todo este proceso, junto con el desarrollo de plazas financieras sofisticadas (incluidas las *off shore*), se describe genéricamente como “globalización” debido al ritmo apreciable que tomó a partir de mediados de los 80. También en este período, el comercio internacional se caracterizó por una mayor liberalización que incluyó el ingreso de China e India al circuito internacional y el crecimiento de los países del este asiático como motor, muy importante, del aumento del comercio.

En contraste, en la Argentina el nivel del producto se multiplicó por 2,5 entre los años 50 y los 90, y el nivel de comercio creció por debajo de la producción hasta fines de los 80 y se multiplicó apenas tres veces hasta el 90. Con la reforma económica de los 90, el patrón de comportamiento producto-comercio internacional comenzó a replicar más de cerca el comportamiento mundial y la Argentina avanzó efectivamente y, por primera vez desde inicios del siglo XX hacia su re inserción internacional. Al presente el producto puede computarse como casi cuatro veces el volumen del 50, mientras que el comercio se multiplicó por 10.

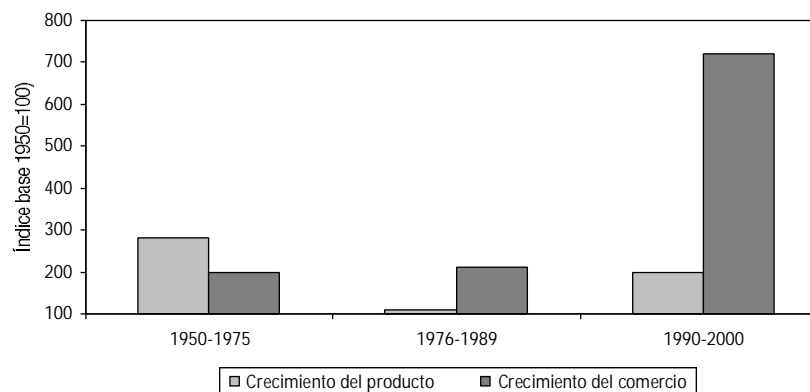
La descripción del cambio en los 90 cobra un sentido profundo cuando se contrasta la situación a principios y fines de la década. En 1990 el comercio exterior alcanzaba sólo al 0,24% del comercio mundial; el coeficiente de apertura o dependencia comercial era del 13%, el segundo más bajo

\* Marcela Cristini -Economista Senior FIEL-, marcela@fiel.org.ar.

GRÁFICO 1  
CRECIMIENTO Y COMERCIO (1950-1998)



ARGENTINA: CRECIMIENTO Y COMERCIO,  
PERÍODOS SELECCIONADOS

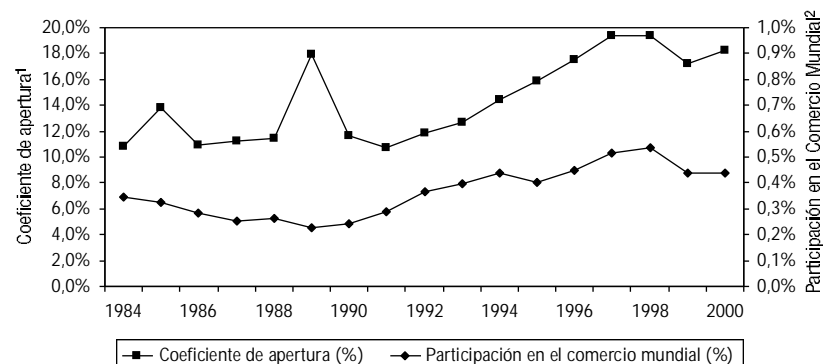


Fuente: elaboración de FIEL sobre la base del FMI.

en un amplio conjunto de 150 economías (Brasil sólo lo superaba en una posición) y su arancel promedio estaba en el 40%. Para 1998 la Argentina había más que duplicado su participación internacional al 0,7%; su coeficiente de apertura era del 19% y el arancel promedio estaba en el 13%. Bastante tarde en relación con lo que ocurría en el resto del mundo, la Argentina lanzaba una reforma estructural corrigiendo el sesgo antiexportador que la había caracterizado durante más de cuarenta años.

Internacionalmente, las experiencias aperturistas de los años 60 y 70 dieron lugar al convencimiento de que una mayor apertura de los países

GRÁFICO 2  
ARGENTINA: INSERCIÓN COMERCIAL INTERNACIONAL  
Y COEFICIENTE DE APERTURA



1. Se calcula  $(\text{Expo} + \text{Impo}) \text{ Argentinas} / \text{PBI}$  (en dólares corrientes).
  2. Se calcula  $(\text{Expo} + \text{Impo}) \text{ Argentinas} / 2 / \text{Expo mundiales}$  (en dólares corrientes).
- Fuente: elaboración de FIEL sobre la base del FMI.

en desarrollo favorecería su desempeño económico. En esos casos se partía de tasas de protección nominal y efectivas muy altas. Posteriormente, entre los años 70 y 90, el mundo se movió a niveles de integración comercial y de reducción de barreras sin precedentes históricos. El mantenimiento de barreras no arancelarias, aunque significativo para productos seleccionados (agrícolas, textiles, siderurgia) no vulnera la aseveración anterior. Aun en esos casos, las disciplinas que impone la OMC han permitido avances como en el caso de la solución de controversias internacionales y van en el sentido correcto de establecer límites a la discrecionalidad en el uso de los instrumentos.

Este clima es el que dio por resultado un crecimiento excepcional del comercio mundial, que se ha generalizado al comercio de servicios. La “globalización” del mercado de capitales y la reducción de costos de transporte y comunicación permitieron la distribución de las distintas etapas del proceso productivo de acuerdo con las ventajas de cada país, generando un flujo creciente de comercio intraindustrial.

En el nivel de cada país, las señales de los mercados internacionales con interferencias mucho menores a las del pasado, llevaron a incrementos en la eficiencia productiva. La Argentina fue partícipe de este proceso sólo desde fines de los años 80.

No obstante toda esta evidencia, la vinculación más rigurosa entre apertura y crecimiento se ha mostrado elusiva, en parte por el gran número de factores que han operado en la mayoría de las reformas económicas, en parte porque el impacto de la reforma de la política comercial externa opera en el largo plazo y sólo recientemente se han ido completando los

datos para algunas experiencias como la chilena o la de los nuevos tigres asiáticos.

Varios artículos recientes exploran la evidencia empírica de diversos países utilizando las técnicas econométricas (modelos de panel) para vincular el crecimiento con la apertura económica.<sup>1</sup> Los resultados van en el sentido esperado ya que a menor protección comercial corresponde un mayor crecimiento. Sin embargo, sus autores admiten cierta debilidad en sus hallazgos debido a la dificultad para identificar el grado de apertura de los sistemas económicos. Además, las ventajas de estos estudios “entre países” en términos de la síntesis que presentan, se contraponen con sus desventajas al suponer comportamientos estructurales semejantes entre países muy diferentes.<sup>2</sup>

Otra vía para estudiar la vinculación entre apertura y desempeño económico la constituyen los “estudios de caso” que permiten, además, un mejor análisis y vinculación entre los resultados de la apertura y las modalidades en el diseño de la política. Entre los casos analizados, Chile es uno de los más frecuentes debido a que constituye una experiencia madura de reforma económica entre los países en desarrollo. Varios estudios acreditan en ese caso una relación positiva entre apertura y crecimiento, y entre apertura y eficiencia de las empresas.<sup>3</sup>

Por último, con respecto a la globalización y su impacto en la reducción de los costos de transporte e información, estos costos siguen siendo explicaciones significativas del volumen del comercio y de las formas que adoptan los patrones comerciales. De allí que las reformas estructurales relacionadas con la provisión de servicios públicos de infraestructura como puertos y carreteras se consideren complementarias de las reformas comerciales.<sup>4</sup>

## **5.2. COMERCIO MUNDIAL, POLÍTICAS COMERCIALES Y ESTRATEGIAS REGIONALES: LA ARGENTINA, SUS SOCIOS Y SUS COMPETIDORES**

### **5.2.1. Las características del comercio internacional en la década de 1990 y la inserción argentina**

A fines de los años 90, los países en desarrollo fueron el origen del 26% de las exportaciones mundiales de mercancías y del 23% de las exportaciones de servicios, lo que representa un aumento superior al 4% en ambos casos, con respecto a 1990. Los países latinoamericanos representaron aproximadamente un 4% del total. Los exportadores de productos básicos primarios, excluidos los combustibles, se encontraron en una posición desfavorable en términos generales, y los exportadores de mercancías manufacturadas vieron crecer el volumen de sus operaciones entre un 7% y un 25%. Entre 1999 y 1990 América latina aumentó su producción de manufacturas que ganaron participación en su estructura exportadora pasando del 40% en 1990 al 60% en 1999. Con respecto a los flujos de importación, América latina fue en los años 90 un importador creciente, con el 6,3% del flujo comercial en 1999. El 80% de ese flujo correspondió a productos manufactureros.

**CUADRO 1**  
**EXPORTACIONES POR REGIONES**

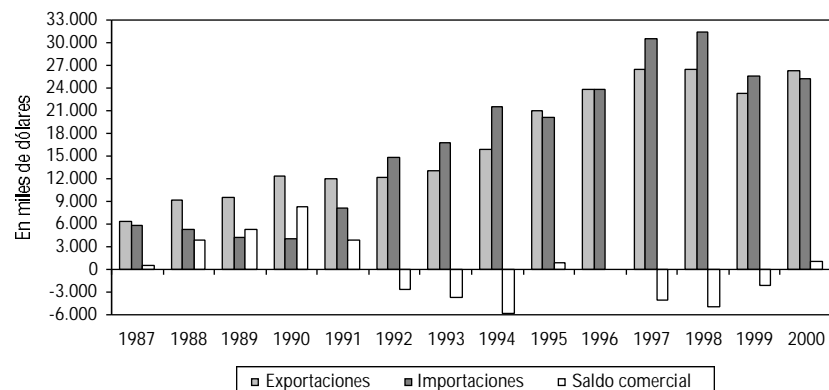
Región	Valor (en miles de millones de US\$)	Participación de los productos manufacturados en las importaciones de la región		Participación en las exportaciones mundiales		Variación porcentual 1990-1999
		1990	1999	1990	1999	
América latina	297,0	38,0	60,3	4,3	5,4	8,0
América del norte	934,0	69,7	78,8	15,4	17,1	7,0
Europa occidental	2.352,5	54,2	45,2	48,3	43,0	4,0
Asia	1.393,6	79,1	84,5	21,8	25,5	7,0
Africa	112,1	–	30,3	–	2,1	1,0
Europa oriental y el Báltico	214,0	–	57,1	–	3,9	6,0
Medio Oriente	170,1	–	25,5	–	3,1	3,0
MUNDO	5.286,4	71,7	79,2	89,8	100,1	6,0

**IMPORTACIONES POR REGIONES**

Región	Valor (en miles de millones de US\$)	Participación de los productos manufacturados en las importaciones de la región		Participación en las exportaciones mundiales		Variación porcentual 1990-1999
		1990	1999	1990	1999	
América latina	335,0	–	80,7	3,7	5,8	11,0
América del norte	1.221,6	73,9	84,0	18,7	21,3	8,0
Europa occidental	2.333,0	72,2	80,1	48,7	40,7	4,0
Asia	1.200,0	–	74,3	20,3	20,9	6,0
Africa	133,0	–	70,2	2,7	2,3	4,0
Europa oriental y el Báltico	214,0	–	74,5	3,3	3,7	5,0
Medio Oriente	143,9	–	78,6	2,6	2,5	5,0
MUNDO	5.729,0	–	78,7	100,0	97,4	6,0

Fuente: elaboración de FIEL sobre la base de OMC.

GRÁFICO 3  
ARGENTINA: BALANCE COMERCIAL, EVOLUCIÓN 1987-2000



Fuente: INDEC.

*La inserción argentina* Una síntesis del desempeño comercial de la Argentina indica que durante el período del Plan de Convertibilidad las exportaciones crecieron 10,4% (1993-2000). Las importaciones crecieron por debajo de las exportaciones, al 5,9% y en varios años del período el país exhibió un importante saldo comercial negativo.

En la experiencia internacional, la expansión vigorosa de las exportaciones constituye uno de los criterios universalmente aceptados para evaluar los resultados de una estrategia de crecimiento determinada. El salto exportador de los primeros y de los segundos tigres asiáticos, el caso de China y, entre los más cercanos, el de Chile y México, son mencionados frecuentemente como un indicador de reformas económicas orientadas por el mercado que resultaron en un clima de negocios interno favorable y llevaron a la reasignación de factores que permitió la emergencia de productos competitivos.

En el caso argentino el camino hacia la ganancia de competitividad se reflejó en un cambio importante en los patrones exportadores e importadores y, como ya se mencionara, en un aumento significativo de su inserción internacional. 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).

En el cuadro siguiente se da una muestra de esos cambios. Las dos

**CUADRO 2**  
**ARGENTINA: SALDO COMERCIAL POR PRODUCTOS.**  
**DIFERENCIALES 1993-2000<sup>1</sup>**  
**(En millones de dólares)**

Capit. NCM	Productos seleccionados	1993	2000	2000- 1993	VCR 1993	VCR 1998
27	Combustibles minerales y aceites minerales	832,7	3.623,5	2.790,8	1,18	3,23
23	Residuos y desperdicios de las ind. alimenticias	1.436,9	2.420,3	983,4	21,72	18,60
87	Vehículos automoviles, tractores y demás vehículos terrestres	(1.705,4)	(722,1)	983,3	1,05	0,63
10	Cereales	1.447,3	2.406,0	958,7	10,54	14,56
15	Grasas y aceites	1.059,5	1.639,5	580,0	41,06	37,87
26	Minerales, escorias y cenizas	(120,8)	220,7	341,5	0,25	1,65
4	Leche y productos lácteos	59,1	378,5	319,4	1,17	3,32
72	Fundición, hierro y acero	(186,2)	90,5	276,7	0,33	1,65
12	Semillas y frutos oleaginosos	655,9	874,6	218,7	19,05	14,67
41	Pieles (excepto peletería y cuero)	599,1	785,0	185,9	0,28	0,20
22	Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre	(17,4)	149,7	167,1	0,53	1,13
76	Aluminio y sus manufacturas	32,6	196,3	163,6	1,40	0,94
3	Pescados y crustáceos	633,2	793,5	160,3	5,12	3,92
8	Frutos	121,5	280,2	158,7	6,25	4,12
20	Preparaciones de hortalizas y frutas	44,3	177,7	133,4	3,15	4,33
2	Carne y despojos comestibles	334,3	460,4	126,1	15,51	7,19
49	Productos editoriales, de la prensa o de otras industrias gráficas	(23,5)	(127,6)	(104,1)	0,85	0,93
40	Caucho y manufacturas de caucho	(189,0)	(294,1)	(105,1)	0,38	0,56
64	Calzados	(43,3)	(174,5)	(131,2)	0,80	0,32
82	Herramientas y útiles	(41,2)	(180,5)	(139,3)	0,73	0,25
39	Plástico y manufacturas de plástico	(557,2)	(703,0)	(145,9)	0,27	0,37
90	Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía o cinematografía	(416,4)	(584,7)	(168,3)	0,23	0,06
31	Abonos	(72,3)	(244,9)	(172,7)	0,04	0,59
16	Preparaciones de carne y pescado	296,4	89,4	(207,0)	10,74	7,04
30	Productos farmacéuticos	(134,3)	(355,0)	(220,6)	0,43	0,71
48	Papel y cartón	(409,5)	(641,7)	(232,2)	0,90	0,81
29	Productos químicos orgánicos	(648,3)	(1.140,5)	(492,2)	0,47	0,59
84	Reactores nucleares, calderas, máquinas, aparatos y art. mecánicos	(2.658,4)	(3.346,1)	(687,7)	0,16	0,05
85	Máquinas, aparatos y material eléctrico y sus partes	(2.400,6)	(3.673,4)	(1.272,8)	0,19	0,13

1. El diferencial 2000-1993 se calcula como [(exportaciones menos importaciones de 2000) menos (exportaciones menos importaciones de 1993)].

La selección se realizó sobre la base de los productos cuyo diferencial 2000-1993 en valor absoluto fuera mayor a 100 millones de dólares.

Fuente: elaboración de FIEL sobre la base de INDEC y UNCTAD.

primeras columnas corresponden al comercio neto (exportaciones menos importaciones) de 1993 y 2000. La siguiente columna muestra la diferencia entre los balances netos entre esos años (2000-1993). Sólo se incluyen los productos con diferencias absolutas mayores a US\$ 100 millones. Las diferencias positivas indican un aumento de exportaciones netas, un descenso de importaciones netas (probablemente una mejora en la capacidad de competir sustituyendo importaciones) o un cambio en el patrón comercial, desde importador neto hacia exportador neto. Simétricamente, los números negativos implican menos exportaciones netas (pérdida de competitividad), mayores importaciones netas (sustitución de producción local por bienes importados) o un cambio de patrón de exportador neto hacia importador neto. Las dos columnas siguientes exhiben el índice de ventaja comparada revelada que mide la participación de la exportación de un producto en el total exportado por el país en relación con la participación de las exportaciones de ese producto sobre el total mundial. Si la relación es mayor que uno, el país tiene ventaja comparada “revelada” (por su desempeño comercial) en ese producto.

Al tope de la tabla se encuentran los productos tradicionales de la Argentina en los que el país exhibe reconocida ventaja comparada y que en el período han aumentado su exportación neta debido a la mayor especialización que permitió la reforma económica. Pero también se observan productos que ahora han pasado a la categoría de exportadores netos cuando en el pasado eran importadores (lácteos, minería, bebidas alcohólicas). Al final de la tabla aparecen los “perdedores” de la estrategia sustitutiva pero también un conjunto amplio de bienes de capital que, como ya se mencionó, integraron el proceso de inversión de mediados de los 90. Excluyendo esos sectores, el saldo de las exportaciones netas arroja un aumento (los ganadores superan en valor a los perdedores) equivalente a 2% del PBI en el período. La tabla siguiente presenta la misma información para el total de los sectores organizados según su patrón de comportamiento en el período.

Un aspecto particular de la inserción comercial de un país es la importancia del intracomercio en su patrón comercial. La experiencia internacional muestra que los países no sólo se especializan en determinados productos para los cuales están mejor “dotados” (comercio interindustrial) sino que intercambian productos muy semejantes pero diferenciados o pertenecientes a una misma línea de producción. Este último fenómeno se denomina comercio intraindustrial. En efecto, la liberalización del comercio en los países en desarrollo y la reducción de costos de transporte y comunicaciones permitieron la redistribución de la producción mundial a lo largo de la cadena productiva de una misma actividad cuyas partes pasaron a ser provistas por los oferentes de menor costo en contratos de *outsourcing*.

La importancia del comercio intraindustrial puede aproximarse con un índice específico (Índice de Grubel-Lloyd, que varía entre 0 y 100), que mide las exportaciones más importaciones de bienes semejantes netas del saldo comercial de esos bienes para cada país como porcentaje del total



CUADRO 3  
 ARGENTINA: SALDO COMERCIAL POR PRODUCTOS,  
 DIFERENCIALES 1993-2000<sup>1</sup>

Dinámica Comercial Externa	Monto en millones de US\$ <sup>1</sup>	Nº de Sectores	Total de Productos
Incremento de las exportaciones netas	7.053	18	Combustibles minerales y aceites minerales Residuos y desperdicios de las ind. alimenticias Semillas y frutos oleaginosos Pielés (excepto peletería y cuero) Aluminio y sus manufacturas Preparaciones de hortalizas y frutas Carne y despojos comestibles Azúcares y art. de confitería Pertas naturales y cultivadas; piedras preciosas y semipreciosas Cereales Grasas y aceites Leche y productos lácteos Pescados y crustáceos Frutos Tabaco y sus elaborados Legumbres y hortalizas Productos de la molinería Aceites esenciales y resinosides
De importador neto a exportador neto	1.154	11	Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre Barcos y demás artefactos flotantes Filamentos sintéticos o artificiales Materias a base de almidón o fécula Preparaciones a base de cereales Objetos de arte o colección y antigüedades Minerales, escorias y cenizas Tundición, hierro y acero Pasta de madera Cacao y sus preparaciones Plomo y sus manufacturas
Reducción de las importaciones netas (sustitución de importaciones)	1.220	22	Vehículos automóviles, tractores y demás vehículos terrestres Muebles, mobiliario, aparatos Madera, carbón vegetal y sus manufacturas Manufacturas de espartería o cestería Aeronaves, vehículos espaciales y sus partes Prendas y complementos de vestir, excepto los de punto Plumas y plumón, y sus artículos elaborados Aparatos de relojería y sus partes Artículos técnicos de materia textil Instrumentos musicales y sus partes Sal, azufre, tierras, piedras, yesos, cales y cementos Cobre y sus manufacturas Algodón Armas, municiones y sus partes Cinc y sus manufacturas Guata, fieltro y telas sin tejer Animales vivos Tejidos especiales Seda Sombreros y demás tocados Demás prod. de origen vegetal Fibras sintéticas o artificiales

CUADRO 3  
 ARGENTINA: SALDO COMERCIAL POR PRODUCTOS,  
 DIFERENCIALES 1993-2000<sup>1</sup> (Continuación)

Dirámica comercial externa	Monto en millones de US\$ <sup>1</sup>	Nº de Sectores	Total de Productos
Reducción de las exportaciones netas	(333)	4	Preparaciones de carne y pescado Manufacturas de fundición, hierro y acero
De exportador neto a importador neto	(100)	3	Los demás productos de origen animal Café, té, yerba mate y especias
Incremento de las importaciones netas (inversiones, sustitución de prod. Local y especialización)	(4.448)	38	Máquinas, aparatos y material eléctrico y sus partes Reactores nucleares, calderas, máquinas, aparatos y art. mecánicos Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía o cinematografía Plástico y manufacturas de plástico Caucho y manufacturas de caucho Productos editoriales, de la prensa o de otras industrias gráficas Extractos curtiembres o tintóreos Manufacturas diversas de metal común Preparaciones alimenticias diversas Manufacturas de piedra, yeso, cemento y materiales análogos Vehículos y material para vías férreas y sus partes Prod. fotográficos o cinematográficos Productos diversos de las industrias químicas Plantas vivas y prod. de la floricultura Prendas y complementos de vestir, de punto Pólvoras y explosivos, pirotecnia y fósforos Las demás fibras textiles vegetales Alfombras y demás revestimientos para suelo (textiles) Paraguas, sombrillas, bastones, látigos
			Lana y pelo Peletería y sus confecciones Manufacturas de cuero  Papel y cartón Productos farmacéuticos Aponos Herramientas y útiles Calzados Vidrio y sus manufacturas Los demás artículos textiles Jabones Tejidos de punto Manufacturas diversas Prod. químicos inorgánicos Corcho y sus manufacturas Jugos y extractos vegetales Juguetes y juegos Niquel y sus manufacturas Los demás metales comunes Productos cerámicos Estanto y sus manufacturas Productos químicos orgánicos

1. El diferencial 2000-1993 se calcula [(exportaciones menos importaciones de 2000) menos (exportaciones menos importaciones de 1993)].  
 Fuente: elaboración de FIEL sobre la base de INDEC

comerciado de ese producto. Comparando el índice entre 1994 y 1999, el intracomercio de la Argentina subió un 25% y alcanzó un valor igual a 2/3 del mismo indicador en las economías más avanzadas. Cabe reiterar que, 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.

En términos de variaciones del valor exportado, entre 1993 y 1998 las manufacturas de origen industrial encabezaron el ranking de aumentos, aunque los productos agropecuarios y agroindustriales siguieron dominando la composición exportadora. En ese período también las importaciones casi se duplicaron, concentrándose en bienes de capital asociados a la modernización de la economía marcadamente (entre 30% y 50% del total según el período). Los precios de los exportados aumentaron un 1,2% en el período, pero con un significativo cambio de tendencia para los productos primarios que entre 1993 y 1996 crecieron un 35,8% y en los dos años siguientes descendieron un 21,7%. Las manufacturas de origen industrial exhibieron precios moderadamente crecientes (menos fluctuantes) y las manufacturas de origen agropecuario tuvieron un aumento de precios muy modesto. Los precios de importación cayeron levemente en el período debido al abaratamiento de los bienes de capital.

En síntesis, los volúmenes exportados aumentaron significativamente, y fueron las fluctuaciones de los precios las que recortaron la tendencia positiva en los últimos años. Debido a la modernización del país, del lado importador se presenció un proceso concentrado en la importación de bienes para inversión.

CUADRO 4  
ARGENTINA: COMERCIO INTRAINDUSTRIAL

SITC 3 - Excluye productos no industriales	ÍNDICE Gruber-Lloyd	ÍNDICE Gruber-Lloyd
	por subsectores	por subsectores
	Año 1994	Año 1999
Manufacturas de origen agropecuario	26	37
Manufacturas de origen industrial	31	68
Combustibles y energía	77	54

Nota: El Índice Gruber-Lloyd por producto se calcula como  $(100 \cdot (X_i + M_i) - I \cdot (X_i - M_i) / (X_i + M_i))$ ; para calcular el Índice Gruber-Lloyd por sectores, se agruparon los productos del SITC 3 en las categorías que utiliza el INDEC y se calculó  $[(X_i + M_i) / (X_s + M_s)] \cdot \text{Índice G-L por producto}$ ; siendo el subíndice "i" el producto y el subíndice "s" el subsector correspondiente.

Fuente: elaboración propia sobre la base de UNCTAD (International Trade Centre).

La contrapartida productiva de este comportamiento comercial fue el aumento de la productividad de mano de obra local en bienes transables en el período 1993-1998. En términos de la productividad sectorial (producto/mano de obra), los transables triplicaron el aumento de los no transables. Entre los transables se destacan el aumento de la minería que duplica al promedio de los transables (fácilmente anticipable ya que se trata de una actividad casi nueva) y la industria, levemente por encima del promedio. En el caso de los no transables, los servicios públicos privatizados y los servicios financieros, aumentaron su productividad laboral entre un 40% y 50% en contraste con los servicios de comercio y servicios personales cuya productividad cayó. Los primeros cooperan para potenciar la mejora de la productividad de los transables hasta 1998.

También debe destacarse que en la industria el aumento de la productividad no produjo cambios apreciables en la relación personal calificado/no calificado, que emplea el sector deduciéndose que la inversión en capital es la responsable principal de la mayor productividad. Esa productividad, a su vez, creció más para los exportables que para los importables.

Mientras la reforma mantuvo su impulso el país se hizo más productivo y exportó más. Ambas condiciones definen la competitividad para un país “pequeño” en el contexto mundial como lo es el nuestro.<sup>5</sup>

### 5.2.2. Los participantes del comercio internacional

Considerado por regiones, en toda la década del 90 la mayor parte del comercio se mantuvo en los flujos norte-norte, pero hubo un cambio muy importante con la irrupción de proveedores del este asiático de costos de mano de obra muy bajo como China, India y Tailandia. Dentro de cada región los comportamientos fueron diferentes. En América del norte, la Unión Europea y el este asiático, los flujos regionales se intensificaron en los 90 con respecto a los 80. En las regiones que se liberalizaron en los 90, América latina y el este europeo, ocurrió lo contrario. El desempeño de intensificación comercial del Mercosur no compensó el comportamiento agregado de América Latina.

### 5.2.3. Las políticas comerciales en los años 90

Durante los 80 y los 90 un número creciente de países en desarrollo liberalizó sus políticas comerciales. Los objetivos que guiaron su acción reconocían que la apertura comercial genera beneficios que pueden sintetizarse en: 1) el mayor bienestar de los consumidores (los conocidos “beneficios del comercio”); 2) el aprovechamiento de mayor especialización y economía de escala; 3) la reducción de distorsiones de precios (bienes de consumo vs. bienes de inversión); 4) la difusión de nuevas tecnologías y modernas prácticas de administración; 5) el aumento de la eficiencia técnica (*best practice*).

Luego de la Ronda Uruguay del GATT, las disciplinas comerciales se mejoraron y volvieron a caer los aranceles, sin embargo, los países en desarro-

CUADRO 5  
PAISES AMERICANOS. ARANCELES

Año 1999	Argentina	Brasil	Canadá	Chile	México	Estados Unidos <sup>1</sup>
Media	13,5	14,8	2,1	9,8	16,5	3,8
Desvío	6,6	7,0	4,4	1,2	16,2	5,4
Modo	5,0	19,0	0,0	10,0	13,0	0,0
Máximo	33,0	35,0	97,5	10,0	260,0	50,0
Mínimo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

1. Sin considerar tabaco, oleaginosos, legumbres y hortalizas.

Fuente: BID.

llo mantuvieron barreras más altas, en promedio, que sus pares desarrollados. Las nuevas tablas arancelarias se alinearon con la situación prevaleciente en países como Australia, Nueva Zelanda y Corea, entre otros que exhiben aranceles del 8-10%, el doble que los correspondientes a Estados Unidos y la Unión Europea, del 4%. Es así como varios países en Europa del Este (Polonia y Hungría) o en África (Zimbabwe y Senegal) adoptaron aranceles más bajos que los que hoy corresponden al arancel extrazona de la Argentina (ver cuadro 2 comparativo en el anexo). Dentro de la región americana el Mercosur en conjunto tiene aranceles que resultan elevados (sólo levemente más bajos que Venezuela, Perú y México), en particular cuando se comparan con los vigentes en Chile, Canadá o los Estados Unidos.

Otra característica de esos países ha sido mantener tablas arancelarias escalonadas que otorgan, en teoría, mayor protección a los productos con mayor valor de mano de obra incorporada.<sup>6</sup> Los argumentos para los aranceles escalonados se relacionan con el objetivo de los gobiernos para llevar adelante políticas de "selección de ganadores"; su poder para enfrentar presiones proteccionistas por nuevas diferenciaciones arancelarias y su habilidad para establecer un período finito para disfrutar de las ventajas de la protección en un determinado sector. En un nivel operativo ninguno de estos argumentos es un sostén conveniente para el escalonamiento arancelario. Los gobiernos en general, y los de los países en desarrollo en particular, no pueden reemplazar al mercado en la selección de sectores y empresas que prevalecerán en el largo plazo bajo condiciones de eficiencia y menos aun, sortear los problemas de los "intereses creados" derivados de las rentas de la protección. Es por ello que no sólo la argumentación teórica sino también la viabilidad práctica aconsejan un arancel uniforme.

Pese a estas observaciones los países avanzados han mantenido un moderado escalonamiento arancelario para productos industriales, con algunas protecciones exageradas para algunos bienes considerados sensibles (ver cuadro 3 en anexo estadístico).

**CUADRO 6**  
**TARIFAS APLICADAS Y MÁXIMAS CONSOLIDADOS<sup>1</sup> EN LA OMC**

País	Productos seleccionados	Agricultura	Textiles y confección	Metales	Minerales	Maquinaria eléctrica	Equipo de transporte	Prom.
Argentina	Cobertura <sup>2</sup>	100	100	100	100	100	100	
	Arancel	-0,7 <sup>3</sup>	12,1	9,3	9,6	15,2	14,7	10,3 <sup>5</sup>
		34,6 <sup>4</sup>	35,0	34,9	33,7	34,8	34,7	9,4 <sup>6</sup>
Brasil	Cobertura	100	100	100	100	100	100	
	Arancel	-21,4	15,5	5,6	1,2	16,6	11,7	11,7
		35,9	33,9	29,2	18,4	31,6	33,8	12,6
Estados Unidos	Cobertura	100	100	100	100	100	100	
	Arancel	10,8	14,8	1,1	1,7	1,7	3,4	2,8
		10,9	14,7	1,3	1,8	2,0	4,6	4,9
México	Cobertura	100	100	100	100	100	100	
	Arancel	3,00	15,3	10,5	6,8	13,6	12,9	10,4
		26,2	34,9	32,9	28,7	34,8	36,7	11,9
Unión Europea	Cobertura	100	100	100	100	100	100	
	Arancel	15,7	8,7	1,0	0,5	5,4	5,5	2,8
		15,7	8,5	1,7	0,7	5,2	6,2	4,3
Japón	Cobertura	100	100	100	100	100	100	
	Arancel	65,1	7,2	0,5	0,2	0,1	0,0	2,8
		64,9	7,2	0,5	0,2	0,1	0,0	5,2
Corea	Cobertura	100	100	100	100	100	100	
	Arancel	42,3	13,0	3,7	5,5	8,2	5,5	7,7
		42,3	14,8	3,8	4,9	5,6	4,0	8,9
Chile	Cobertura	100	100	100	100	100	100	
	Arancel	2,4	-8,4	11	11	11	10,8	11
		10,4	25	25	25	25	24,3	11
Australia	Cobertura	100	100	100	100	100	100	
	Arancel	0,1	21,6	6,4	4,8	13,2	18,2	8,9 <sup>5</sup>
		1,3	24,5	6,8	6,9	14,6	22,6	16,5 <sup>6</sup>

1. Si el arancel aplicado previo a la Ronda Uruguay era inferior se informa ese arancel. 2. Porcentaje de líneas arancelarias consolidadas sobre líneas totales. 3. Aplicada. 4. Consolidada. 5. Arancel promedio. 6. Arancel aplicado a importaciones de países en desarrollo.

También ha sido común que durante las reformas arancelarias de los países en desarrollo la dispersión arancelaria se fuera reduciendo lentamente.

En el cuadro siguiente se sintetizan algunas características de la política arancelaria que se desarrollaron bajo la influencia de la Ronda Uruguay del GATT y bajo la supervisión internacional de la OMC.

Entre 1994 y 1999 se pusieron en práctica la mayoría de los compromisos asumidos, dando lugar a una liberalización comercial generalizada, aunque sesgada en los siguientes aspectos:

- a) la liberalización del comercio agrícola fue más formal que efectiva.<sup>7</sup>
- b) Los países avanzados aplican sistemáticamente aranceles más altos a los productos intermedios en los que se especializan los países en desarrollo. A la vez, utilizan medidas contingentes (*antidumping* y derechos compensatorios) para reforzar la protección.

El cuadro también revela que la Argentina, Brasil y México eran economías muy cerradas en los 80 y pasaron a niveles arancelarios cuyo promedio es un tercio del arancel máximo. Estos países y Chile (arancel uniforme) no escalan su estructura arancelaria en perjuicio de los países en desarrollo, aunque suelen utilizar medidas de protección contingente o excepcionales para los productos sensibles.

A pesar de los esfuerzos reformistas, en varias experiencias las inconsistencias en la política macroeconómica llevaron a tomar acciones defensivas del tipo de cambio que vulneraron la política de liberalización comercial de largo plazo y se constituyeron en “reversiones” que diluyeron la vigencia de los incentivos de mercado restando credibilidad a los programas reformistas. En esos casos los gobiernos enfrentaron problemas de apreciación real de su moneda que redundaron en presiones proteccionistas. Transitoriamente, estas presiones lograron elevar las barreras externas hasta que el tenor de la crisis obligó a tomar decisiones de fondo. La experiencia muestra que la adopción de estos “parches” proteccionistas retardan significativamente el crecimiento y limitan severamente los beneficios de la integración plena al sistema económico internacional.

Otro aspecto complementario de la política arancelaria es el de la “protección natural”. Los costos de transporte y otros costos de la comercialización internacional son determinantes importantes de la capacidad que tiene un país para integrarse plenamente a los mercados mundiales. Si estos costos no se abaten es muy probable que los beneficios del comercio no puedan realizarse. En particular, en un mundo donde el comercio intraindustrial es muy dinámico, la permanencia de altos aranceles y altos costos de transporte limitan el crecimiento.<sup>8</sup>

### 5.3. DESCRIPCIÓN DE LA POLÍTICA COMERCIAL ARGENTINA

Una síntesis de la situación de la política comercial de la Argentina es

la siguiente: los aranceles aplicados extrazona son altos en promedio y presentan una dispersión muy amplia; el sesgo antiexportador generado por los impuestos indirectos sobre ventas y las tasas excesivas se reduce a través de la aplicación de subsidios que también presentan una elevada dispersión. Los cambios frecuentes en las tasas arancelarias indican la vulnerabilidad de esas tasas a las presiones sectoriales. La vigencia del Arancel Externo Común del Mercosur para un conjunto creciente de posiciones en un proceso de convergencia que se desarrolló entre 1994 y 1999 (excluidos los bienes de telecomunicaciones e informática y de capital, cuyos plazos son mayores) ayudó a crear cierta disciplina sobre la tabla arancelaria aunque exhibiendo múltiples tensiones cada vez que alguno de los principales socios debía enfrentar una crisis económica.

La Argentina también ha utilizado crecientemente mecanismos de protección contingente, en particular, los derechos *antidumping* es uno de los 17 países en el mundo (sobre un total de 134 miembros de la OMC) que ha utilizado salvaguardias para proteger a sectores sensibles.

### 5.3.1. Aranceles y subsidios a la exportación. Protección nominal y efectiva<sup>9</sup>

En efecto, pese a los avances de los 90, nuestro país mantiene una estructura arancelaria muy dispersa y con un arancel promedio elevado, perforado en la práctica debido a la ineficiencia del control aduanero. Los reintegros a la exportación también están dispersos, sin relación con la devolución de impuestos indirectos que les dan origen. En el cuadro 7 se muestra la estructura arancelaria vigente antes de la modificación transitoria (hasta el 2002) de los aranceles de bienes de consumo seleccionados que fueron elevados al 35% y de los aranceles de los bienes de capital que se redujeron al 0% que se decidió en Mayo del 2001. Estos cambios significaron en el caso de la industria manufacturera un aumento del arancel promedio del 14,8% al 18,7%.<sup>10</sup>

Con respecto a los reintegros para exportaciones en el cuadro 8 se muestra su distribución. Desde su introducción en noviembre de 1992, se produjeron varias rebajas que obedecieron a necesidades fiscales desvirtuando la idea de que los reembolsos deben reflejar la devolución de impuestos internos distintos del IVA. Los reintegros nominales se mantienen altos por capítulo, dando lugar a posibles reclamos internacionales. En el momento inicial se adoptó la llamada “regla de espejo” que aplicaba reembolsos iguales a los aranceles para producir una suerte de valorización equilibrada de los transables.<sup>11</sup> Naturalmente, bajo esta regla era difícil asociar los reembolsos a su uso legítimo como instrumento de devolución de impuestos indirectos y éste es un aspecto que abre un flanco vulnerable ante las reglas de la OMC.

Por otra parte, el subsidio a las exportaciones como instrumento de política ha sido criticado por sus efectos limitados. La experiencia, incluida la Argentina entre 1985 y 1987, muestra que la dependencia de los reintegros de las arcas fiscales en países en desarrollo crea inestabilidad en el



CUADRO 7  
ARGENTINA: ARANCELES A LA IMPORTACIÓN

Número de posiciones	Alicuota de arancel
496	0
70	2
141	3
36	4
1586	5
7	6
209	7
34	8
243	9
137	10
257	11
5	12
850	13
664	14
953	15
18	16
1201	17
16	18
721	19
20	20
1049	21
6	22
613	23
10	24
45	25
1	27
34	28
16	30
14	33
2	35
Total de posiciones <sup>1</sup>	9454
Arancel promedio <sup>2</sup>	13,35

1. El total de posiciones consideradas corresponde al NCM, sin las aperturas realizadas por línea correspondientes al Sistema María. 2. Promedio ponderado por número de posiciones.

Fuente: elaboración de FIEL sobre la base de Guía Práctica (octubre de 2000).

**CUADRO 8**  
**ARGENTINA: REINTEGROS A LAS EXPORTACIONES**

Número de posiciones	Alicuota de reintegro
3.374	0
25	1,4
1	1,5
1	1,8
10	2,3
1.052	2,7
11	3
187	3,2
404	4,1
1	4,5
1.635	5
318	5,4
39	6
1.805	6,8
226	7,5
560	8,1
41	8,5
214	8,6
96	8,9
71	9
34	9,5
1.362	9,9
1.364	10
4.021	10,5
259	11
1.029	11,5
7.032	12
Total de posiciones <sup>1</sup>	25.172
Arancel promedio <sup>2</sup>	8,19

1. El total de posiciones consideradas corresponde al NCM, y las aperturas realizadas por línea a través del Sistema María. 2. Promedio ponderado por número de posiciones.

Fuente: FIEL sobre la base de Guía Práctica (octubre de 2000).

instrumento y en consecuencia su impacto es sólo de corto plazo sin generar inversión en sectores exportadores.<sup>12</sup>

La forma que adoptó la estructura arancelaria, con un rango de arance-

les entre 0% y 35% y el mantenimiento de altos impuestos a las ventas todavía generan un fuerte incentivo a la evasión por vía de la subfacturación y/o declaración falsa de aranceles de importaciones. Así, por ejemplo, la carga impositiva que se aplica, en promedio, a las importaciones en la Argentina es el doble de la vigente en los países altamente industrializados. El incentivo a evadir efectivo es casi diez veces más alto que el de los países más avanzados, debido a la eficacia diferencial de los controles aduaneros, que en el caso de los países industriales reducen significativamente la probabilidad de éxito en las maniobras de evasión tributaria.

La aduana, encargada del control de esa evasión, conforma una institución administrativa básica en cualquier país. Su función principal es la de custodiar la "frontera comercial". Hasta el presente, en los países en desarrollo, esta tarea se vio vulnerada por la existencia de elevados aranceles, control de cambios y prohibiciones comerciales que generaron fuertes incentivos a la evasión tributaria. En el caso latinoamericano esta situación empezó a mejorar en los 90 con las reformas arancelarias y la recuperación y modernización de las Aduanas. En algunos países de la región como Perú, Colombia, Bolivia y Argentina se implementaron, además, Programas de Inspección de Preembarque (PSI), para ayudar al control de la evasión en la etapa de transformación aduanera. La Argentina también tuvo una experiencia con el Programa de Preembarque (PSI) a partir de 1997. Bajo este sistema los gobiernos contratan a compañías especializadas que verifican las condiciones de las mercaderías importadas antes de su embarque en los países de origen para asegurarse la correcta declaración de precio, cantidad, calidad, origen e impuestos. En varios casos, sólo se verifican un conjunto de productos seleccionados (lista taxativa), donde se supone que la evasión es más probable. El rol del PSI es aumentar efectivamente la probabilidad de detección de evasión y, por lo tanto, no sólo identificar casos de infracciones sino, sobre todo, promover una acción disuasiva. Los costos del servicio están a cargo de los gobiernos o de los importadores, según el contrato. Se recomienda cesar su contratación cuando se corrigen los incentivos a la evasión y se reorganiza la Aduana (se lo considera un instrumento transitorio en el que las propias compañías verificadoras asisten técnicamente a la modernización de la Aduana). La eficiencia de sus resultados depende de que sus informes sean utilizados efectivamente por las autoridades en el control de la evasión. En el caso local, con un costo de verificación de, aproximadamente, un 1% de la mercadería inspeccionada, la relación beneficio fiscal/costo del programa fue estimada en 5,5 veces. Este instrumento se abandonó recientemente por el uso de valores de referencia en Aduana que no se adecuan a la normativa de la OMC aceptada por la Argentina.

Por último, cabe indicar que la reforma arancelaria ha tenido algunos retrocesos, admitiéndose la reintroducción de aranceles específicos y cuotas (salvaguardias) para algunos productos.

### 5.3.2. Evolución de barreras no arancelarias

En nuestro país, la ley 24.425 adhiere en materia de *dumping* derechos compensatorios y salvaguardias a los acuerdos alcanzados en la Ronda Uruguay. La Comisión Nacional de Comercio Exterior es la autoridad de análisis, investigación y regulación en cuanto al daño causado a la producción nacional por importaciones en condiciones de competencia desleal. La Subsecretaría de Comercio Exterior es la autoridad competente para analizar la existencia de *dumping* o de subvención. La apertura de las investigaciones está a cargo del Secretario de Industria mientras que el Ministro de Economía se reserva la instancia superior de aplicar derechos o cerrar las investigaciones. La distribución de tareas busca limitar la “captura” de las decisiones por parte de los interesados (empresas que presentan los casos) y, por lo tanto, la discrecionalidad administrativa. Con todo, nuestro país se encuentra entre los primeros usuarios internacionales de los derechos antidumping. Entre 1995 y 1998 ha aplicado derechos definitivos a 52 productos y derechos provisionales a 21, habiéndose suspendido las investigaciones por acuerdo de precios en 11 casos. En 55 casos se optó por cerrar la investigación sin aplicar derechos. El uso de los derechos compensatorios ha sido muy inferior, aplicándose sólo a 4 casos en el período de referencia. En el cuadro 9 se presenta una síntesis del alcance de estos derechos publicada por la CNCE.

Si bien la porción del comercio afectada por derechos antidumping no

CUADRO 9  
INCIDENCIA DE LAS IMPORTACIONES INVOLUCRADAS  
EN DECISIONES ADOPTADAS Y VIGENTES DURANTE 1999

RATIOS		
1	Importaciones involucradas por <i>dumping</i> / Total de importaciones involucradas	91,7%
2	Importaciones involucradas por subvención / Total de importaciones involucradas	8,3%
3	Total de importaciones involucradas / Total de importaciones de productos similares	60,5%
4	Total de importaciones involucradas / Total de importaciones de Argentina en 1999	1,1%
5	Total de importaciones involucradas / Consumo aparente de productos involucrados y sus similares <sup>1</sup>	10,0%

1. Para obtener este ratio, las importaciones involucradas se consideraron a valores de primera venta.

Fuente: CNCE.

es sustancial, la mayor actividad del gobierno en la fijación de estos derechos constituye una señal disuasoria del comercio internacional.

De acuerdo con los porcentajes presentados sólo una muy pequeña parte de las importaciones han sido afectadas por las medidas antidumping, aunque en los mercados específicos de esos productos esas medidas significaron un 10% de los consumos aparentes respectivos y, por lo tanto, no puede descartarse que hayan tenido influencia en la formación de los precios. Por otra parte, los trabajos disponibles de otras experiencias indican que el mayor impacto de estas medidas de “comercio leal” es la creación de una barrera que crea incertidumbre en término de los resultados del comercio, reduciendo su tasa de crecimiento.

Las mayores críticas a estas medidas correctivas se centran en los derechos antidumping. Sus críticos más duros indican que tanto el código de la OMC como las leyes comerciales vigentes en los Estados Unidos y la Unión Europea encubren instrumentos proteccionistas. Se indica que han convertido los principios de la defensa de la competencia aplicada a los mercados nacionales (con mayor o menor celo en cuanto a la protección de los derechos del consumidor) en una legislación aplicable al comercio entre naciones que termina usando el poder público en defensa de intereses privados que no representan necesariamente los del consumidor. Se reconoce que los países industriales han llevado adelante políticas proteccionistas utilizando los derechos antidumping y que constituyeron un “club” en el que la aplicación de derechos va seguida de acuerdos voluntarios de precios y restricción voluntaria de exportaciones cuyo impacto sobre el bienestar es dudoso. Más recientemente los países en desarrollo se han sumado a esta práctica. En América latina, Chile lo hizo durante la crisis de principio de los 80, abandonándola luego; la Argentina parece haberse integrado al “club” recientemente.

Nótese que aun aquellos analistas que abogan por una flexibilización de las normas de la OMC para permitir un uso más difundido de las salvaguardias, mencionan como nocivos los mecanismos antidumping. Uno de los problemas es que estos mecanismos se aplican utilizando definiciones muy laxas como la de relacionar el precio de exportación con el “valor normal” en el país de origen y utilizar el principio del “costo total” para la valuación. Los precios predatorios que caracterizan a la definición económica de dumping resultan así sólo uno de los casos en los que se aplica el concepto de dumping comercial, que termina siendo mucho más amplio y flexible.

En síntesis, los mecanismos *antidumping* encierran una amenaza proteccionista que debe ser evitada administrando con prudencia las normativas internacionales. Su abuso termina lesionando a los consumidores, distorsionando los precios y, en el largo plazo, afectando al crecimiento económico.

En general, la Argentina ha organizado su política de importaciones sobre la base del cobro de aranceles ad-valorem que se aplican a la mayoría de sus compras externas en el caso de textiles, sus confecciones y calzado, a partir de 1993 la Argentina mantuvo un sistema de protección comercial

a través de la aplicación de derechos específicos. Se adujo que en términos de la Administración Aduanera, los aranceles específicos desalentaban las maniobras de subfacturación en productos de difícil control debido a la variabilidad de sus precios en cada estación y en cada país de origen.

En el caso del calzado, a partir de 1997 comenzaron a aplicarse salvaguardias. La salvaguardia es una medida de excepción y temporaria, reglada y autorizada por la OMC ante daño grave causado por las importaciones a un sector productivo doméstico determinado. La medida se aplica para dar tiempo a ese sector a hacer un ajuste que le permita competir y la protección puede exceder los compromisos asumidos por el país ante la OMC.

En octubre de 1996 la protección diseñada por la Argentina fue objeto de discusión en la Organización Mundial del Comercio y nuestro país se vio sujeto a procedimientos administrativos (paneles) cuyos resultados indicaron la incompatibilidad de la protección de acuerdo con la norma internacional y lo obligaron a su adecuación. Internamente, la aplicación de la salvaguardia más otras medidas para-arancelarias ha dado lugar a una desaconsejable "burocracia" rentística de permisos y controles.

En el capítulo de bienes importables sensibles la política comercial argentina replica en parte lo que ha estado ocurriendo en el mercado mundial donde estos productos están sujetos a barreras y limitaciones comerciales como el Acuerdo Multifibras, en proceso muy lento de liberalización a partir de los resultados de la Ronda Uruguay del GATT.

Desde fines de los 80, la inserción creciente de China e India en los mercados mundiales modificó el mapa de oferentes de productos mano de obra intensivos (bienes sensibles) e instaló una competencia agresiva frente a los nuevos entrantes, sobre todo por parte de los países industriales que trataron de promover la incorporación del dumping social y ambiental en las negociaciones multilaterales futuras de la OMC. Por su parte, China ha solicitado su ingreso a dicho organismo y cuando lo obtenga deberán aplicársele reglas multilaterales menos restrictivas que las que enfrenta actualmente. Muchos países previendo las consecuencias han comenzado la adecuación de sus políticas comerciales, desarmando paulatinamente la protección.

### **5.3.3. Evolución de los acuerdos comerciales vigentes**

Con el lanzamiento de la reforma comercial, un cúmulo de razones llevaron a elegir el camino de la integración económica en el Mercosur que en los hechos funcionó como un "ancla" de dicha reforma 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.

En 1991 se firmó el Tratado de Asunción que selló el compromiso de la Argentina y Brasil, como socios principales, para la constitución de un mercado común. En los diez años del acuerdo, los cuatro países integrantes del acuerdo lograron poner en marcha una unión aduanera cuyo perfeccionamiento todavía se extendería hasta el 2006 y aumentaron su com-

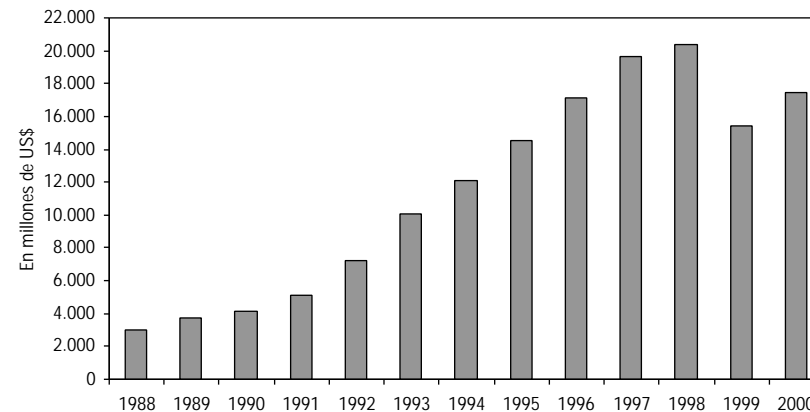
plementación económica, revirtiendo el aislamiento histórico de sus miembros dentro de la región y con respecto a su inserción internacional.

Los avances del acuerdo no estuvieron exentos de altibajos y situaciones conflictivas. La experiencia indica que cuando Brasil crece, el acuerdo funciona convenientemente y la política comercial e industrial discrecional que practican los brasileños para algunos productos y regiones se “licuan” en los beneficios globales y regionales del aumento de las exportaciones de la Argentina. Debido a los problemas macroeconómicos recurrentes de los principales socios, varias veces en la década (1994, 1998 y 2001) se debieron resolver conflictos serios que implicaron modificaciones de las reglas preestablecidas. Con todo, los desvíos han sido de carácter transitorio y pueden ser corregidos en el corto plazo. En estos desvíos la Argentina tiene la mayor responsabilidad por la incorporación de modificaciones transitorias a la tabla arancelaria y Brasil, por el uso de medidas de promoción de exportaciones incompatibles con el Acuerdo.

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 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 e influyó sobre el desarrollo de los negocios. En el gráfico 4 se muestra la evolución del comercio intra Mercosur, su rápido crecimiento en la fase de formación de la unión aduanera y bajo el liderazgo del crecimiento de Brasil y su declinación en 1999 y 2000.

A fines de los 90, el 25% de las compras externas argentinas provenían del mercosur y el 35% de nuestras exportaciones tenían ese destino. Con todo, la Argentina mantuvo su categoría de *global trader* comerciando con

GRÁFICO 4  
COMERCIO INTRAMERCOSUR



Fuente: DOTS.

**CUADRO 10**  
**DESTINO DE LAS EXPORTACIONES**

En millones de dólares	2000	1994	1984
	%	%	%
Mercosur	32	30	8
Brasil	27	23	6
Chile	10	6	2
NAFTA	14	13	14
U. Europea <sup>1</sup>	18	25	28
Resto	26	26	49

**ORIGEN DE LAS IMPORTACIONES**

En millones de dólares	2000	1994	1984
	%	%	%
Mercosur	29	22	21
Brasil	26	20	18
Chile	2	3	3
NAFTA	22	22	22
U. Europea <sup>1</sup>	23	28	25
Resto	24	25	30

1. Para el año 1984 se considera Comunidad Económica Europea.  
Fuente: INDEC.

más de noventa países en el mundo. Entre 1991 y 2000, la tasa de crecimiento de las exportaciones argentinas a los mercados del resto del mundo fue de levemente inferior a los dos dígitos anuales y más baja que el crecimiento anual correspondiente a las ventas a Brasil que en el marco del acuerdo preferencial debía forzosamente constituirse en un cliente importante. En el cuadro 10 se reflejan las tasas de crecimiento de las exportaciones e importaciones de la Argentina con destino a Brasil y al resto del mundo por períodos.

Por último con respecto al Mercosur, los desequilibrios macroeconómicos y las diferencias en las políticas de promoción de exportaciones e industriales terminaron por generar conflictos recurrentes que involucran los negocios y las inversiones privadas. No existen mecanismos institucionalizados para la solución de controversias y la unión aduanera nunca terminó de perfeccionarse.



CUADRO 11  
ARGENTINA: TASAS DE CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES  
E IMPORTACIONES

Periodos seleccionados		Exportaciones	Importaciones
		%	%
1991-1994	Total	9,3	37,5
	Brasil	34,9	41,5
	Resto	4,6	36,6
1994-1997	Total	19,0	12,3
	Brasil	30,6	16,9
	Resto	15,0	11,0
1997-2000	Total	-0,2	-6,2
	Brasil	-4,8	-2,2
	Resto	1,8	-7,4

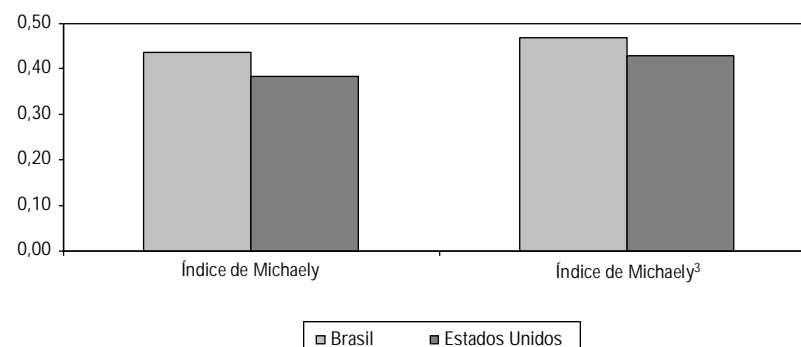
Fuente: elaboración de FIEL sobre la base del INDEC.

Dentro de la década, también hubo iniciativas de ampliación del Acuerdo. Brasil intentó ir hacia una incorporación amplia de países de América del sur y en consecuencia negoció con los países del Pacto Andino. Por su parte, la Argentina mantuvo una posición de afianzamiento del Mercosur y prefirió marchar hacia la profundización de los compromisos con Chile y Bolivia, que por su propia iniciativa habían firmado acuerdos de libre comercio y complementación económica dentro del Mercosur. La integración con Chile fue, sin duda, un intento de oponer a la visión comercial brasileña, más proteccionista y pragmática, una visión de mayor integración al mundo. Más recientemente, el gobierno chileno ha emprendido negociaciones para suscribir un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos (ya tiene uno con Canadá y otro con México). Por su parte Brasil y la Argentina intentaron en las negociaciones del 2001 una estrategia común frente al ALCA.

Con respecto al ALCA, sus negociaciones se iniciaron en 1994 y tienen por objetivo poner en marcha el perfeccionamiento de un área de libre comercio de todo el hemisferio occidental a partir del 2005. También se ha especulado con la posibilidad de que los países individualmente negocien con los Estados Unidos para la puesta en marcha de acuerdos bilaterales de libre comercio con anterioridad al ALCA como lo intenta hacer Chile.<sup>13</sup>

En este marco, no parece existir una opción ALCA-Mercosur para la Argentina. Mientras que el Mercosur constituye un acuerdo cierto que involucra el 30% de nuestro comercio exterior, el ALCA es un proyecto que se iniciará dentro de tres o cinco años bajo la condición de que los Estados

GRÁFICO 5  
 ÍNDICE DE MICHAELY<sup>1</sup>  
 (Exportaciones Argentinas-Importaciones de Brasil y Estados Unidos)<sup>2</sup>



Índice de Michaely:

$$S_{xjm_k} = 1 - \frac{\sum_{i=1}^n |x_{ij} - m_{ik}|}{2}$$

Donde

$S_{xjm_k}$  es el índice de compatibilidad de exportaciones del país "j" con las importaciones del país "k";

$X_{ij}$  es la participación del bien "i" en las exportaciones totales del país "j" y

$M_{ik}$  es la participación del bien "i" en las importaciones totales del país "k".

1. Elaborado por FIEL a partir de datos del International Trade Center-SIC REV.3. a tres dígitos.
2. Promedio 1995-1998 de diferencia de estructura.
3. Sin considerar productos frescos, de base agrícola, combustibles y electricidad.

Unidos ejerzan el liderazgo necesario. Los acuerdos bilaterales con Estados Unidos, a la chilena, son aún más inciertos.

Desde un punto de vista pragmático, enfocando la discusión al aspecto de acceso a los mercados, el mercado brasileño ofrecería mayor potencialidad de crecimiento que el de los Estados Unidos, aunque las diferencias no son tan grandes como podría intuirse de los niveles de desarrollo de cada país y de las diferencias en la dotación de recursos en relación con la Argentina.<sup>14</sup> Una forma de ilustrar este hecho es mirar un índice de compatibilidad de exportaciones de la Argentina con las importaciones de Brasil y Estados Unidos respectivamente. Este índice se refleja en el gráfico 5 para el período 1995-1998.

Este escenario resulta particularmente complicado para nuestro país que necesita aumentar su competitividad y encontraría muy conveniente dar señales al mercado internacional sobre el mantenimiento de su reforma comercial mediante una nueva baja de aranceles, pautada en el tiem-

**CUADRO 12**  
**INTEGRACIÓN REGIONAL: ACUERDOS COMERCIALES Y DE COOPERACIÓN**  
**ECONÓMICA VIGENTES PARA PAÍSES AMERICANOS**

Acuerdos multilaterales	OMC/GATT
Acuerdos de ámbito regional	ALADI
Uniones aduaneras	CARICOM Comunidad Andina MCCA MERCOSUR
Acuerdos preferenciales temporales no-recíprocos	CARICOM - Colombia CARICOM - Venezuela CARICOM - Rep. Dominicana
Acuerdos generales de asociación y cooperación	Asociación de Estados Caribeños Tercera Declaración de Tuxtla
Acuerdos de libre comercio	TLCAN Centroamérica- Chile México- Nicaragua Colombia, México y Venezuela (G3) Centroamérica- República Dominicana Mexico - Triángulo Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras) Bolivia- México Costa Rica- México México- Unión Europea Canadá-Chile Chile- México
Acuerdos bilaterales	(de alcance parcial, complementación económica, o de libre comercio y de intercambio preferencial) Firmados por: Argentina Bolivia Brasil Chile Ecuador Colombia Costa Rica Panamá El Salvador Guatemala Paraguay Perú República Dominicana Uruguay Venezuela Honduras México Nicaragua

Fuente: INTAL.

po. La paradoja es que el ALCA, aunque es un proyecto de resultado incierto, tiene una estrategia más funcional a la que debería seguir la Argentina; mientras que el Mercosur, que constituye un hecho cierto, parece haberse alejado de esa estrategia por el momento. La propia Argentina está confundiendo las señales de largo plazo que deben imponerse a través de los aranceles y ha decidido usarlos como políticas compensatorias del tipo de cambio real. Con todos estos elementos en el escenario es difícil que la inversión extranjera y la propia encuentren incentivos adecuados para decidir ampliar o iniciar actividades en la Argentina.

#### 5.4. HACIA UNA NUEVA REFORMA COMERCIAL

##### 5.4.1. Interpretación y resultados de la estrategia actual

El panorama de las secciones anteriores indica que la Argentina ha hecho un importante esfuerzo para reinsertarse en el comercio mundial, pero que todavía puede sacar mayor ventaja de la intensificación comercial. Contrariamente a lo que últimamente se difunde en el medio local, el comercio internacional no constituye una amenaza para nuestra industria sino la fuente más importante para su crecimiento y modernización. Los verdaderos obstáculos para nuestro desarrollo industrial deben buscarse en el mal funcionamiento de nuestro sistema económico.

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 desde 1999. Lamentablemente desde entonces, 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 17 en el mundo y dos las aplica la Argentina), y recientemente, en marzo del 2001 se elevaron los aranceles para bienes de consumo al máximo consolidado del 35%.

La evidencia exhibida sugiere que el camino que se recorría iba en el sentido correcto y, por lo tanto, en esas reformas y no en los planes de competitividad ad hoc que se han implementado recientemente, se encuentran las verdaderas bases del crecimiento competitivo.

##### 5.4.2. Los elementos de una estrategia aperturista pautada y negociada

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.

### ***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 pautada 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 requiere una negociación en el Mercosur, que puede incluso llegar a cambiar la naturaleza de la Unión Aduanera 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 con 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, 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 actualmente son motivo de revisión entre los socios. 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 de 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. Aún 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.

## 5.5. PRINCIPALES CONCLUSIONES

La reforma comercial de la Argentina y los acuerdos dentro del Mercosur dieron muestras de insuficiencia a fines de los 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 *antidumping* 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 treinta y cuatro países (la gran mayoría) del continente americano. Esta negociación refuerza la necesidad de reconsideración de la política comercial local y del Mercosur.

En este capítulo se propuso llevar adelante una reforma comercial profunda a través de una reducción pautada del arancel extrazona que lleve a una apertura de la economía efectiva a partir del 2005 en línea con las negociaciones del ALCA. Este objetivo debe dominar a cualquier arreglo regional que en la estrategia externa argentina están llamados a jugar un rol complementario bajo las prácticas del regionalismo abierto. El impacto



agregado de la reforma económica operará dando mayor competitividad a las exportaciones. Complementariamente, debe enfatizarse el cuidado que pone la Argentina en la promoción de sus exportaciones a los mercados internacionales creando mecanismos informativos con participación privada y de vigilancia del acceso a sus principales países cliente.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alvarez, Roberto y Fuentes, Rodrigo: "Productividad y apertura en Chile: quince años más tarde", XVII Latin American Meeting of the Econometric Society, mimeo, 1998.
- Baldwin, Robert E.: "Trade and growth: still disagreement about the relationship economics department", Working Papers N° 264.
- Krueger, Anne O.: "Trade policies in developing countries", University of Minnesota and World Bank.
- Panagariya, Arvind: "Evaluating the case for export subsidies", mimeo.
- Radelet, Stephen y Sachs Jeffrey: "Shipping costs, Manufactured Exports and Economic Growth", Harvard Institute for International Development, mimeo, 1998.
- Shatz, Howard J. y Tarr, David G.: "Exchange rate overvaluation and trade protection: Lessons from experience", mimeo.
- Venables, Anthony y Nuno Limao: "Geographical disadvantage: a Heckscher-Ohlin-von Thunen model of international specialization", 1999.

## ANEXO ESTADÍSTICO

CUADRO 1  
 COEFICIENTE DE APERTURA/INTERDEPENDENCIA COMERCIAL  
 (En millones de dólares corrientes)

Año	PBI a precios de mercado	Exportaciones	Importaciones	(X+M)/PBI %
1984	116.915,1	8.107,4	4.584,7	10,86
1985	88.150,9	8.396,1	3.814,2	13,85
1986	105.872,3	6.852,2	4.724,1	10,93
1987	108.810,8	6.360,2	5.817,8	11,19
1988	126.890,3	9.134,8	5.321,6	11,39
1989	76.629,7	9.579,3	4.203,2	17,99
1990	141.353,3	12.352,5	4.076,0	11,62
1991	189.709,2	11.977,8	8.275,3	10,68
1992	228.989,9	12.235,0	14.871,8	11,84
1993	236.754,5	13.117,8	16.783,5	12,63
1994	257.695,6	15.659,3	21.527,3	14,43
1995	258.096,5	20.967,4	20.121,7	15,92
1996	272.242,0	23.810,7	23.761,8	17,47
1997	293.005,5	26.370,0	30.450,0	19,39
1998	299.097,5	26.441,0	31.403,5	19,34
1999	283.401,7	23.333,0	25.538,0	17,24
2000	281.984,7	26.251,0	25.148,4	18,23

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI).

CUADRO 2  
COMPARACIÓN INTERNACIONAL. ARANCELES 1996

País	Aranceles MNF Post Ronda Uruguay		Aranceles ponderados por importaciones	
	Promedio simple	Arancel consolidado	Promedio simple	Arancel consolidado
Hong Kong	0,0	0,0	0,0	0,0
Macao	0,0	0,0	0,0	0,0
Singapur	1,3	7,1	1,3	7,1
Suiza	2,4	2,3	1,7	2,0
Noruega	3,1	8,5	1,0	4,2
Suecia	3,3	3,8	1,4	2,9
Japón	3,7	3,9	2,8	3,7
Islandia	4,2	17,1	2,9	12,6
Estados Unidos	4,3	4,5	2,8	3,3
Unión Europea	4,4	4,6	2,8	3,2
República Checa	4,8	5,1	3,8	4,0
Canadá	5,7	6,0	2,4	4,2
Austria	6,3	7,0	3,3	7,3
Hungría	8,5	8,5	6,8	6,6
Polonia	8,6	13,2	6,9	12,3
Finlandia	9,2	8,9	5,9	6,2
Zimbabwe	9,2	48,6	4,5	35,3
Uruguay	9,6	30,9	14,6	29,4
Nueva Zelanda	10,0	14,2	6,8	10,8
Australia	10,4	12,1	8,9	11,1
Chile	11,0	25,0	11,0	25,0
Corea	11,5	13,3	7,7	16,4
Colombia	11,5	38,1	10,9	39,7
Senegal	12,8	15,9	11,8	16,6
Malasia	13,0	16,3	6,4	9,3
México	13,4	34,7	10,4	34,1
El Salvador	13,9	37,8	10,7	34,2

**CUADRO 2**  
**COMPARACION INTERNACIONAL - ARANCELES 1996 (Continuación)**

País	Aranceles MNF Post Ronda Uruguay		Aranceles ponderados por importaciones	
	Promedio simple	Arancel consolidado	Promedio simple	Arancel consolidado
Argentina	14,1	33,9	13,3	34,0
Brasil	15,4	29,8	11,7	29,0
Venezuela	15,5	33,5	12,4	31,6
Perú	16,0	29,8	14,6	33,7
Indonesia	18,3	39,4	10,7	38,4
Rumania	18,8	39,4	11,7	45,1
Jamaica	19,6	54,9	15,5	56,3
Filipinas	24,4	24,5	19,0	21,9
Sri Lanka	26,0	35,9	28,6	38,9
Tailandia	27,6	26,8	26,1	27,5
Túnez	27,6	45,7	24,8	48,7
India	45,0	41,4	30,9	52,2

Fuente: Finger *et al.* (1996) sobre la base de Integrated Data Base (IDB), GATT/OMC.

CUADRO 3  
COMPARACIÓN INTERNACIONAL - ARANCELES PROMEDIO POR PRODUCTOS - AÑO 1996

Cod	Productos	Argentina <sup>1</sup>	Brasil	Canadá	Estados Unidos	U. Europea	Resto de los países (35)			
							Entre 0 y 5 %	Entre 5 y 15 %	Entre 15 y 30 %	Más de 30 %
1	Agricultura y Ganadería	7,5	10,9	3,0	4,3	7,4	6	13	10	6
2	Pesca	8,5	12,4	1,6	1,1	10,7	11	11	11	2
3	Petróleo y Derivados	32,3	0,0	2,5	1,3	2,4	14	14	4	3
4	Madera, Papel y Muebles	14,3	7,7	1,7	0,6	0,6	12	12	7	4
5	Productos Textiles	16,8	18,4	13,9	10,8	8,8	3	11	16	5
6	Calzado y Cueros	15,9	14,5	9,2	7,3	5,1	7	12	11	5
7	Productos Metálicos	15,0	13,4	3,5	2,0	1,9	11	14	8	2
8	Productos Químicos	9,0	12,2	4,3	3,2	4,4	12	14	7	2
9	Equipo de Transporte	17,6	19,9	4,6	2,0	5,2	8	13	10	4
10	Maquinaria No Eléctrica	16,6	19,5	3,2	1,3	1,8	12	16	6	1
11	Maquinaria Eléctrica	17,9	18,4	4,3	2,5	3,6	10	15	8	2
12	Productos Minerales	12,4	9,1	2,9	4,1	2,7	11	14	8	2
13	Otras Manufacturas	17,0	17,8	3,7	2,4	2,4	11	13	9	2
14	Bienes Industriales (4-13)	14,3	15,6	6,1	4,4	3,9	10	14	9	2
15	Todos (1-13)	14,1	15,4	5,7	4,3	4,4	9	15	9	2

1. Incluye Tasa de Estadística (3%).

Fuente: Finger *et al.* (1996) sobre la base de Integrated Data Base (IDB), GATT/OMC.

## ANEXO

### EL NUEVO REGIONALISMO Y SU IMPACTO EN PAÍSES LATINOAMERICANOS\*

#### 1. QUÉ ES REGIONALISMO?

Los acuerdos regionales sobre comercio (AR) cubren un amplio espectro de arreglos. Estos pueden ir desde pequeños márgenes de preferencia arancelarios hasta una completa integración económica. Para el análisis que más adelante se presenta, resultará útil seguir las clasificaciones realizadas por Balassa (1987) y por Lawrence (1996). Balassa ofrece una caracterización de los acuerdos regionales ordenada de acuerdo con su alcance: acuerdos preferenciales de comercio (APC), áreas de libre comercio (ALC), unión aduanera (UA), mercado común (MC), y unión económica (UE).

Mientras que los tres primeros tipos de acuerdos (APC, ALC, y UA) comprenden cuestiones ligadas al comercio internacional, los dos restantes (MC y UE) avanzan más allá y contemplan el libre movimiento de factores y la armonización de políticas macroeconómicas. Lawrence (1996) caracteriza al primer grupo como de *integración no profunda* (shallow integration) y al segundo grupo como de *integración profunda* (deep integration).

##### 1.1. Integración no profunda

En los APC los países conceden preferencias arancelarias parciales a miembros del acuerdo (estas preferencias pueden ser otorgadas tanto en forma recíproca como en forma unilateral), mientras que en las ALC se eliminan *todos* los aranceles y las restricciones cuantitativas a las importaciones de Estados miembro. Ejemplos de APC (no recíprocos) son las Convenciones de Lomé entre países europeos y países de África, el Caribe y el Pacífico (1976), y la Iniciativa de la Cuenca del Caribe entre Estados Unidos y países caribeños (1984). Ejemplos de las ALC son el NAFTA (1994) (Estados Unidos, Canadá, México), el acuerdo Estados Unidos-Israel (1985), el G-3 (1995) (Colombia, México, Venezuela), entre muchos otros. Cabe destacar que la mayor parte de los actuales procesos de integración son por medio de acuerdos del tipo ALC. El tercer tipo de arreglos comerciales es el de las UA, las que se caracterizan por que sus miembros, a la vez de cumplir los requerimientos de una ALC (eliminación de todos los aranceles y las restricciones cuantitativas a las importaciones entre los Estados miembro), establecen también una estructura arancelaria externa común sobre las importaciones del resto del mundo y un acuerdo para la distribución de los ingresos aduaneros entre sus miembros. Como ejemplo actual de UA puede citarse al acuerdo entre las repúblicas Checa y Eslovaca, y al acuerdo entre las repúblicas de Kazajistán, Kirguistán y Uzbekistán.<sup>15</sup>

##### 1.2. Integración profunda

En un MC, el acuerdo entre los miembros establece la libre circulación de mercancías, personas y capitales y la libre prestación de servicios. El carácter de pro-

\* Isidro Soloaga isidros@iadb.org.

fundidad de la integración está dado por la necesidad de adecuar leyes e instituciones, como las de matrículas profesionales (médicos, abogados, etc.), y las políticas que previenen conductas monopólicas y regulan la competencia interna. La Comunidad Económica Europea, vigente hasta 1994 es un ejemplo de este tipo de acuerdos. El grado más abarcador de los acuerdos de integración es la UE, la cual agrega a las características del MC la armonización de políticas nacionales monetarias y fiscales. Bélgica y Luxemburgo desde 1921 y la creciente profundización de la Unión Europea desde 1993 (entrada en vigor del Tratado de Maastricht) son ejemplos de este tipo de acuerdos.

## 2. INTEGRACIÓN REGIONAL Y LA OMC<sup>16</sup>

Las provisiones de la OMC sobre acuerdos de integración se encuentran el artículo XXIV del GATT (y en el "Acuerdo sobre la Interpretación del Art. XXIV" al que se arribó durante la ronda Uruguay), el que reconoce que "el establecimiento de una unión aduanera o de una zona de libre comercio debe tener por objeto facilitar el comercio entre los territorios constitutivos sin obstaculizar el de otras partes contratantes con estos territorios". En lo que concierne a las condiciones al comercio interno, el párrafo 8 requiere que los países miembro de una UA o de un ALC eliminen las restricciones al comercio interno (aranceles y "demás reglamentaciones comerciales restrictivas) para lo "esencial de los intercambios comerciales", sin una cuantificación de "lo esencial".<sup>17</sup>

Reconociendo la diferente naturaleza de las ALC y las UA, las reglas en cuanto a la protección externa de una ALC y de una UA del artículo XXIV son diferentes. En el caso de ALC se requiere que "los derechos de aduana mantenidos en cada territorio constitutivo y aplicables al comercio de las partes contratantes que no formen parte de tal territorio o acuerdo [...] no sean más elevados, ni las reglamentaciones comerciales más rigurosas que los derechos y reglamentaciones comerciales vigentes en los territorios constitutivos de la zona antes del establecimiento de ésta [...]" (párrafo 5 b). Es decir, los miembros de una ALC no pueden aumentar la protección hacia las otras partes contratantes que no forman parte del acuerdo.

En el caso de UA, existen dos requisitos en materia de protección externa. El primero es que, en promedio, el nivel de protección con respecto al resto del mundo de los países miembro de la UA no aumente (párrafo 5a). El segundo requisito es el de "compensar" los costos de acuerdo con los procedimientos del artículo XXVIII si uno de los países miembro de la UA necesita aumentar su arancel por encima de los niveles concedidos a otra parte contratante (párrafo 6). De acuerdo al *Understanding* del artículo XXIV de la Ronda Uruguay el nivel promedio tiene que ser calculado como la suma ponderada de los aranceles aplicados. En materia de "otras regulaciones del comercio" el *Understanding* de 1994 no precisa ninguna metodología específica.

Los países en desarrollo que deseen realizar un acuerdo de integración comercial pueden escapar a las condiciones del artículo XXIV apelando a la *enabling clause* de 1979 que relaja dichas condiciones para este tipo de países. Entre otros acuerdos, el de la Comunidad Andina, el de ASEAN, el Mercosur y la ALADI fueron firmados apelando a la *enabling clause*. Por último, los países más desarrollados pueden conceder preferencias comerciales a países menos desarrollados a través del *waiver* al artículo I, inciso 1 del GATT (que establece el principio de Nación Más Favorecida-MFN). Los sucesivos acuerdos de Lomé y el acuerdo entre Estados Unidos y los países del Caribe se firmaron apelando a esta cláusula del GATT.

Otros párrafos imponen condiciones más específicas en términos de comercio

interno y externo al acuerdo. Existe igualmente la obligación para toda parte contratante de notificar un AR, ya que éstos representan una excepción al principio fundamental de NMF del artículo I del GATT.

Otra laguna importante es la definición de “demás reglamentaciones comerciales restrictivas”. Una interpretación lógica parece comprender barreras no arancelarias (como cuotas y *antidumping* y problemas asociados a la integración profunda como reconocimiento mutuo de estándares y política de competencia. Sin embargo, la práctica se ha mostrado muy tolerante con respecto a la interpretación de ésta, ya que ningún AR notificado al GATT o la OMC ha sido declarado incompatible con los requisitos del artículo XXIV (ver Mavroidis, 1999).

### 3. INTEGRACIÓN REGIONAL Y APERTURA ECONÓMICA

Al analizar los efectos sobre el bienestar de un Acuerdo Regional (AR), los trabajos de Viner (1950) y de Lipsey (1957 y 1960) introdujeron los conceptos de creación y desviación de comercio. Una preferencia arancelaria tiene un efecto directo que es la *creación de comercio* entre los socios que se conceden estas preferencias debido precisamente a la baja de aranceles, y un efecto indirecto que es la *desviación del comercio* que proviene de las menores importaciones del resto del mundo debido a la nueva estructura arancelaria que discrimina a los exportadores del resto del mundo en favor de los miembros del AR. La creación de comercio tiende a mejorar el bienestar de los miembros de un AR mientras que la desviación lo disminuye ya que se sustituyen bienes importados de los productores más eficientes del resto del mundo por bienes importados desde los países miembro del AR. El efecto global sobre el bienestar dependerá del tamaño relativo de estos dos efectos, por lo que, dado que éstos varían de país en país, se hace necesario evaluar cada acuerdo en forma específica. Los análisis empíricos muestran en general que, aunque mayoritariamente pequeños, los efectos de creación de comercio tienden a ser más grandes que los efectos de desviación de comercio (Srinivasan *et al.*, 1993).<sup>18</sup>

En el marco de la reciente proliferación de acuerdos comerciales, la vieja discusión en términos vinerianos de los pros y los contras de los AR cedió paso a otro importante aspecto de los AR: ¿el regionalismo sustituye al multilateralismo (definido este último como un procedimiento por el cual todos los países acuerdan en un proceso generalizado de reducción de barreras comerciales) o lo complementa? Aunque la respuesta más fundamentada a esto sea: *todavía no lo sabemos* (Winters, 1996), reconocidos autores como Bhagwati y Panagariya (1996), Krishna (1998) y Levy (1998), entre otros, sugieren que el regionalismo es un obstáculo para el multilateralismo. Con diferentes enfoques metodológicos, la idea detrás de estos trabajos es muy similar: el apoyo doméstico en cada país para firmar un AR es más grande cuanto mayor es el desvío del comercio esperado;<sup>19</sup> una vez alcanzado el AR, acuerdos de liberalización comercial multilateral que hubieran sido aceptados *antes* de la formación del AR, ya no son óptimos para los países miembro del AR. En otras palabras, el hecho de negociar acuerdos regionales disminuye los incentivos para negociar a nivel multilateral.

Otros autores, partiendo de la misma pregunta, arriban a conclusiones más favorables al regionalismo. Éste es el caso de Baldwin (1993), por ejemplo, quien se pregunta si el regionalismo, aun en el caso en el que sustituyese completamente al multilateralismo, puede alcanzar el mismo objetivo que éste. Es decir, ¿puede el regionalismo conducirnos al libre comercio a nivel mundial? Baldwin concluye positivamente a esta pregunta, tras considerar al regionalismo como un juego de dominó en el cual dos países inicialmente forman un AR y poco a poco los países del resto



del mundo se van juntando al AR hasta llegar al libre comercio cuando todos los países son miembros del AR.<sup>20</sup>

Un tercer grupo de autores decide dejar un poco de lado las cuestiones teóricas sobre el efecto del regionalismo sobre el multilateralismo y se concentran en observaciones empíricas. Entre otros, éste es el enfoque de Frankel (1997), Grether y Olarreaga (1999), Soloaga y Winters (2001), y también el de una serie de trabajos realizados por el Departamento de Integración Económica del BID (Robert Devlin y otros, publicados por INTAL como documentos de trabajo o como *Ocassional Papers*).

El telón de fondo de este tercer grupo de autores es el hecho empírico de un movimiento simultáneo hacia el regionalismo y hacia la apertura comercial unilateral a nivel mundial. Por ejemplo, Grether y Olarreaga (1999) muestran que si bien en el período 1988-1992 no existe una clara relación entre la participación del comercio regional y apertura comercial global a nivel de países, esta relación se vuelve altamente positiva y significativa durante el período 1993-1997.<sup>21</sup> Soloaga y Winters (2001), realizando un análisis del tipo *antes y después* en 9 AR concluyen que el regionalismo de los 90 no sólo no ha significado una disminución del comercio de los países miembro con los no miembros, sino que además el incremento en el comercio *entre miembros* de los AR, está en gran medida explicado por el crecimiento general del comercio de estos países con origen en procesos de apertura comercial.<sup>22</sup>

Este telón de fondo empírico está expresado conceptualmente en los trabajos de Ethier (1998) y Lawrence (1999), en los cuales se diferencia entre el "viejo" y el "nuevo" regionalismo: mientras que en los años 50 y 60 los países en desarrollo usaron acuerdos comerciales para aislarse detrás de barreras comerciales, en el marco del modelo de sustitución de importaciones, en los 80 y principalmente en los 90, los acuerdos comerciales cambiaron de carácter y se convirtieron en un instrumento de inserción en los mercados internacionales. Cada AR es visto potencialmente como una plataforma al mundo.<sup>23</sup>

Como resumen de este punto sobre integración regional y apertura económica, podría decirse entonces que si bien teóricamente no hay una respuesta única, empíricamente el regionalismo de los 90 se ha dado *al mismo tiempo* que el multilateralismo a nivel global, y que es hoy una parte importante del sistema multilateral que ha cambiado las formas de interacción entre los países y entre los grupos de países (ver todo el intenso movimiento negociador entre países y entre grupo de países en América desencadenado por la reunión del ALCA en abril del 2001). Desde el punto de vista de política económica, el problema es cómo lograr que las reglas que regulan el comercio regional aseguren (o al menos sean compatibles con) el funcionamiento del sistema multilateral.

#### 4. EL NUEVO MAPA DE LAS RELACIONES COMERCIALES

La manifestación práctica del "nuevo regionalismo" es un complicado universo de acuerdos comerciales. Sólo por mencionar los *tipos* de acuerdos más importantes, hoy se encuentran: *acuerdos bilaterales* (como los de Estados Unidos e Israel, y los de Australia y Nueva Zelanda), *acuerdos regionales* (como Mercosur y NAFTA) y *acuerdos entre grupos* (Mercosur con la Comunidad Andina y Mercosur con la Unión Europea, por ejemplo). Una caricaturización de este proceso fue provista por Bhagwati (1995), para quien la "pasión irracional" por acuerdos comerciales lleva a que las barreras al comercio varíen de acuerdo con el origen, y a que las reglas de origen sean acomodadas de tal forma de proporcionar protección a medida, dando como resultado que las relaciones comerciales entre países, de tan complejas, se asemejan a una fuente de spaghetti ("*Spaghetti Bowl*" *phenomenon*).

¿Cuál es el mapa actual de las relaciones comerciales en el mundo? Como quedó dicho en el punto 2 de este anexo, los miembros de la OMC (y anteriormente los miembros del GATT) tienen la obligación de informar sobre los AR en los que participan. Hasta principios del 2001, el GATT y la OMC habían recibido 220 notificaciones sobre AR, de las cuales actualmente más de 130 están en funcionamiento. La mayoría de éstas han sido concluidas entre 1990 y el 2000, en tanto que noventa de los AR que están en funcionamiento han sido notificados desde 1995 (ver gráfico 1). Actualmente, casi todos los miembros de la OMC han notificado que participan en uno o más AR (las excepciones dentro de la OMC son Japón y Corea).<sup>24</sup>

#### 4.1. El nuevo mapa de relaciones en América latina y el Caribe

Durante los 90, en América latina se produjeron más de catorce AR, y la intensidad del proceso no ha decrecido ya que hacia fines del 2000 existían en consideración al menos catorce acuerdos adicionales. El cuadro 1 muestra los acuerdos comerciales en América latina y el Caribe, y hace evidente el fenómeno “*Spaghetti Bowl*” señalado por Bhagwati. Tal como quedó expresado más arriba, en general existen importantes diferencias entre los acuerdos comerciales firmados con anterioridad a la década del 90 y los firmados durante la década pasada, aunque en Latinoamérica, los acuerdos firmados a principios de los 90 todavía se basaban en el modelo de la ALADI (integración “no profunda” en la terminología descripta más arriba). Desde mediados de los 90 en adelante, los acuerdos comerciales, inspirados en el NAFTA tienden a abordar también las barreras extra comerciales, como las restricciones a las compras del sector público, el ejercicio de los derechos de propiedad intelectual, la regulación del sector servicios y las políticas de competencia. Estos acuerdos, tienen como objetivo el libre comercio entre los miembros, bajo la determinación de reglas de origen para las importaciones provenientes del resto del mundo.<sup>25</sup> Asimismo, establecen normas sobre los obstáculos técnicos al comercio y sobre las medidas sanitarias y fitosanitarias, disposiciones en materia de inversión, comercio de servicios, propiedad intelectual y política de competencia, y un régimen de resolución de conflictos en paneles arbitrales imparciales.

#### 4.2. El correlato en el comercio

Como quedó dicho en el punto 3, la nueva onda de regionalismo se da al mismo tiempo que un proceso de apertura económica a nivel global, lo que se refleja en un incremento importante no sólo en el comercio *entre* miembros de los diferentes acuerdos sino también del comercio *extra-zona* de los miembros con países no socios. El gráfico 2 sintetiza lo ocurrido con el comercio total entre 1990 y 1999 en los principales AR en América: mientras que las importaciones totales han crecido en todos los AR a un promedio equivalente anual por encima del promedio mundial (entre 8,2% y 11,9% en países de América latina contra 6,6% en promedio para el mundo), las exportaciones registraron un comportamiento más dispar (menores al 6% para Mercosur, CAN y CARICOM, y mayores al 8% para TLCAN y MCCA).<sup>26</sup> y <sup>27</sup> El gráfico 3 permite caracterizar más claramente la importancia del comercio intrarregional en los 90: para AR tales como Mercosur, CARICOM y CAN el incremento en las exportaciones provino principalmente de las realizadas *entre* sus miembros (15,6%, 14,9% y 12,9% de crecimiento promedio equivalente anual respectivamente) con un crecimiento de las exportaciones a países no miembros muy inferior al promedio mundial. Esto estaría indicando que el fuerte crecimiento de las importaciones totales fue en parte financiado con un crecimiento de las exportaciones *intrarregionales* lo que podría estar reflejando problemas de competi-

tividad de las exportaciones y al mismo tiempo, para aquellos que observan con simpatía los procesos de integración en la región, estar indicando también el rol positivo (el de colchón de absorción de exportaciones de manufacturas hasta que los países logren competitividad a nivel mundial) de la nueva onda de regionalismo.<sup>28 y 29</sup>

### 4.3. Las nuevas propuestas en negociación

Tal como se mostró en el cuadro 1, existen actualmente un número importante de negociaciones comerciales bajo estudio o a ser implementadas en el corto plazo. El dinamismo mostrado por los países latinoamericanos en este sentido hace de los acuerdos comerciales un elemento esencial a tener en cuenta en la toma de decisiones por los países de la región, en tanto que los previsibles costos de no participar activamente en el proceso hacen inviables actitudes de prescindencia. Como ejemplo de los procesos más relevantes para la Argentina se describen a continuación de manera sucinta los principales desarrollos del ALCA y de las negociaciones Mercosur-UE. Adicionalmente se revisan, también brevemente, las recientes iniciativas de integración hechas por Chile y México con la UE.

#### 4.3.1. Asociación de libre comercio de las Américas: beneficios y costos esperados<sup>30</sup>

El ALCA es una de las más ambiciosas iniciativas económicas colectivas en América. Desde su lanzamiento en la “Cumbre de Miami” en diciembre de 1994, en la cual los treinta y cuatro jefes de Estado americanos acordaron crear un área de libre comercio “a más tardar para el año 2005”, el ALCA ha generado un intenso proceso de negociaciones en áreas clave para el esquema de integración comercial. Las negociaciones están estructuradas en Grupos de Negociación<sup>31</sup> y Comités Especiales,<sup>32</sup> guiados por el Comité de Negociaciones Comerciales.<sup>33</sup> Adicionalmente, en la reunión ministerial de Toronto (1999) se identificaron medidas de “facilitación de negocios” tanto en áreas de los procedimientos aduaneros (para bajar el costo de las transacciones) como en los de transparencia de la información (provisión de información sobre aranceles y flujos comerciales, difusión de las Normas y Barreras técnicas al Comercio, etc.). Es importante destacar que en la Declaración de Costa Rica se expresa que: “El ALCA puede coexistir con acuerdos bilaterales y subregionales, en la medida en que los derechos y obligaciones bajo tales acuerdos no estén cubiertos o excedan los derechos y obligaciones del ALCA”, con lo que el ALCA puede ayudar a clarificar el fenómeno de “spaghetti bowl” que actualmente presentan los acuerdos comerciales en la región.

Uno de los mayores beneficios potenciales del ALCA a los países miembro es el de asegurar un acceso preferencial a la parte del comercio del continente que hoy está afuera de los respectivos acuerdos subregionales (por ejemplo, países del Mercosur tendrán acceso preferencial a mercados de Estados Unidos, y viceversa). Sin embargo, para el caso norte-sur (Latinoamérica), este impacto sería asimétrico dado que *en promedio* los aranceles en los países del norte (5%) son relativamente más bajos que los de los países del sur (entre 10 y 20%), implicando una ganancia en el acceso a mercado proporcionalmente mayor para los países del Norte. Entre otros, este hecho hace que las negociaciones no se circunscriban solamente a acceso a mercados. Un apretado resumen de los elementos clave de la negociación sería el siguiente: el sur pide libre acceso a los mercados del norte que actualmente presentan aranceles altos (o directamente prohibitivos) en sectores tales como agricultura, alimentos y textiles y la disminución o eliminación del uso por parte del norte de

medidas de salvaguardia (como el *antidumping* que distorsionan el mercado.<sup>34</sup> Por su parte, el norte, además del mayor acceso a mercados en el marco del ALCA, pide negociar temas como el comercio en servicios y temas no estrictamente comerciales, como el de los derechos de propiedad intelectual y el de las compras del sector público (lo que requeriría de cambios importantes en las legislaciones domésticas de los países del sur: como ejemplo, el tema de patentes medicinales).

Dado que existe una gran disparidad económica e institucional entre los socios del ALCA (tal vez el contraste más extremo entre socios sea el de Haití con Estados Unidos) es dable esperar que los costos y beneficios del acuerdo vayan a ser específicos a cada país, dependiendo de las condiciones de desarrollo iniciales de cada uno de ellos, de la naturaleza de las políticas domésticas, del progreso logrado en las reformas estructurales, etc. A continuación se detalla una lista genérica de los posibles orígenes de los beneficios y costos. Las principales fuentes de beneficios del ALCA incluirían: a) libre acceso a los mercados del hemisferio; b) estímulos a la modernización y competitividad; c) polo de atracción a la inversión extranjera directa (IED); d) extensión y profundización de los procesos de integración subregional actualmente en curso, y e) “anclaje” de las reformas de política económica ya aplicadas por los países de la región. En tanto que los costos potenciales a tener en cuenta incluyen: a) desvío del comercio y de la inversión; b) transferencia de ingresos fiscales por disminución de aranceles; c) un trastrocamiento en la secuencia óptima de reformas estructurales (por ejemplo la liberalización de los servicios financieros en el contexto de una débil estructura local financiera), y d) pérdida de autonomía debido a la mayor interdependencia con los otros países, y principalmente, con los países del norte (Estados Unidos y Canadá).

#### **4.3.2. Acuerdos de libre comercio con la Unión Europea** <sup>35</sup>

La presencia de la Unión Europea en cuanto a acuerdos comerciales con países de Latinoamérica y el Caribe se ha acentuado durante la década pasada. Sobresalen el primer acuerdo de libre comercio firmado por la UE con un país americano, México, y en vigor desde julio del 2000, y el lanzamiento de negociaciones entre la UE con el Mercosur y Chile con el propósito de lograr una reducción gradual y recíproca de las barreras comerciales para todos los sectores (Comunicado Conjunto en Río de Janeiro en 1999 que da seguimiento a los Acuerdos Marco de Cooperación Interregional entre el Mercosur y la UE en 1995 y entre Chile y la UE en 1996).<sup>36</sup>

El acuerdo México-UE tiene varias características que son propias de los acuerdos de “integración profunda” definidos más arriba: no sólo liberaliza virtualmente todos los actuales flujos bilaterales de comercio en un período de diez años, tanto en bienes como en servicios, sino que también se prevé la liberalización gradual de inversiones y pagos, la apertura de los mercados de compras del Estado, la protección de los derechos de propiedad intelectual, la cooperación en materia de competencia y la creación de mecanismos de resolución de controversias.

El acuerdo establece que el comercio de bienes industriales estará libre de aranceles en el 2007, aunque una parte sustancial lo estará antes de esta fecha. A la entrada del acuerdo, la UE liberalizó el 82% de los productos industriales y México el 47%. La UE completará la supresión de aranceles al inicio del 2003 mientras que México se comprometió a abolir aranceles sobre otro 5% para esa fecha (y a aplicar una tasa máxima del 5% para el resto de las partidas arancelarias) y a completar la liberalización para el 2005 o el 2007. El acuerdo permite el libre acceso a productos de origen agrícola tales como bebidas alcohólicas, vinos y aceite de oliva (de importancia para exportadores europeos) y aguacate, flores y zumo de naranja (de importancia para exportadores mexicanos). En cuanto a servicios, el acuerdo prevé la liberaliza-

ción de manera gradual en diez años, excluyéndose los de transporte aéreo, servicios audiovisuales y navegación de cabotaje.

El acuerdo puede verse desde la óptica mexicana como parte de una estrategia de aminorar su dependencia de Estados Unidos tanto en materia de comercio como de inversiones. Esta estrategia mexicana es en este acuerdo complementaria con la actual política comercial de la UE de reaccionar ante una mayor agresividad de la política comercial de Estados Unidos en la región (ALCA, tratativas con Chile, etc.). Para México, una parte importante de los beneficios podrían venir de una mayor captura de los flujos de inversión directa de la UE que busquen localizarse en México con miras a producir para exportar al mercado estadounidense.<sup>37</sup>

Las negociaciones sobre comercio de la UE con el Mercosur y con Chile se desarrollan por separado, aunque la estructura de las mismas son muy similares.<sup>38</sup> Existen tres grupos técnicos que abordan respectivamente: a) el comercio de bienes (que incluye medidas sanitarias y fitosanitarias, reglas de origen, normas y certificaciones, medidas *antidumping* y procedimientos aduaneros); b) comercio en servicios (inversión y derechos de propiedad intelectual), y c) disciplinas comerciales (las que incluyen: compras del sector público, normas sobre la competencia y resolución de controversia). Un tema clave es el impacto de las conversaciones referentes a rebajas de aranceles (que comenzarían recién a mediados del 2001 y que entrarían en vigor a partir del 2005) sobre la política agrícola común de la UE, que protege sectores en los que los países sudamericanos poseen fuertes ventajas comparativas (como cereales, lácteos, carne, hortalizas y vino). Después de tomar en cuenta que el comercio de Latinoamérica con la UE está más concentrado en *commodities* mientras que el comercio con Estados Unidos es relativamente intensivo en bienes manufacturados, los comentarios hechos para el ALCA (en sus características de acuerdo norte-sur) se aplican también para los acuerdos de países latinoamericanos con la UE, por lo cual no los repetimos aquí (ver punto 4.2.2).

#### 4.4. El rol de la Argentina

Existen elementos que hacen pensar que el efecto dominó del regionalismo desarrollado por Baldwin (1993) está en plena operación y que varios de los acuerdos realizados recientemente fueron acuerdos en reacción a lo que otros países hicieron. Los acuerdos de la UE con países latinoamericanos aparecen como una reacción (de ambas partes) a la mayor influencia de Estados Unidos en la región vía el NAFTA y al ALCA.<sup>39, 40</sup> ¿Cuál es el papel que le toca a la Argentina en este juego de políticas comerciales? Hasta ahora ha negociado “desde el Mercosur”, aunque con crecientes dificultades. Primero porque existieron políticas domésticas aplicadas por los principales socios que se apartaron del acuerdo (por ejemplo, modificaciones de aranceles por parte de la Argentina y el uso de instrumentos de promoción industrial incompatibles con el Acuerdo por parte de Brasil). Segundo, y más importante ya que tiene un contenido estratégico de más largo plazo, porque las formas “óptimas” (o políticamente posibles) de las nuevas conexiones con el *spaghetti bowl* de esta década serían distintas para la Argentina que para Brasil: sin la posibilidad de jugar el rol de mayor hegemonía de Brasil, la Argentina requiere una mayor apertura para mejorar competitividad y atraer inversiones.

A pesar del importante avance en las negociaciones del ALCA realizado en Quebec, el horizonte de su probable realización (2005) está suficientemente lejano y es tan dependiente del liderazgo de Estados Unidos (Poder Ejecutivo y Congreso) que resultaría poco apropiado condicionar toda la política comercial alrededor de ese acuerdo. El problema radica en que ese escenario de mayor apertura y acceso a mercados importantes aparece más conveniente para la Argentina que el Mercosur.

Esto ha sido identificado como una paradoja: el ALCA (de concreción aún incierta), es mucho más funcional a las necesidades de política económica de la Argentina que el Mercosur (que lleva ya diez años desde su constitución y que ha tenido logros positivos, pero que por momentos aparece como frenando el proceso del ALCA).<sup>41</sup> Esto implica la necesidad de la política comercial argentina de transitar un delicado equilibrio tratando de profundizar los objetivos del Mercosur y al mismo tiempo intentando una mayor inserción con el resto del mundo, garantizando acceso a mercados (con Estados Unidos y con Europa). En la sección final de conclusiones y recomendaciones hay una serie de principios a tener en cuenta.

##### 5. LOS *SIDE-AGREEMENTS* EN CUESTIONES LABORALES Y DE MEDIO AMBIENTE

La perspectiva de que el NAFTA generara una fuerte creación de comercio (de procedencia mexicana) en sectores mano de obra y/o recursos naturales intensivos generó importante resistencias al acuerdo en Estados Unidos. Una de las formas de desactivar esas resistencias fue la creación de los *side agreements* sobre trabajo y medio ambiente: el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN) y la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (CCAAN). Estos acuerdos fueron concebidos como una válvula de control para los presuntos impactos sobre el comercio de las (también presuntas) disímiles observaciones de los regímenes laborales y de medio ambiente en naciones tan dispares en nivel de desarrollo como Canadá y Estados Unidos por un lado y México por el otro.

Aunque la estructura de ambas cooperaciones es muy similar (el compromiso principal de cada parte es hacer cumplir sus leyes respectivas), sólo en el acuerdo sobre cuestiones laborales se establece claramente que cualquier reclamación a alguna de las partes deberá estar necesariamente relacionada con el comercio. Ambos acuerdos establecen como última penalización la suspensión de los beneficios del tratado en el sector específicamente afectado por las transgresiones.

Dado el complejo mecanismo institucional de ambos *side agreements*, éstos han funcionado más como un foro de discusión de los problemas que como una instancia efectiva con correlato en sanciones comerciales. Esa fue la experiencia en lo que va de aplicación de los acuerdos, y no hay indicaciones de que estos acuerdos puedan convertirse en barreras reales al comercio entre los países del NAFTA. En este sentido, ésta es una diferencia fundamental con otras barreras contingentes al comercio como *anti-dumping* *countervailing duties* cuyo impacto real sobre el comercio es analizado en otra parte de este estudio.

Como resumen podría decirse que tanto el ACLAN como el CCAAN han cumplido con el doble propósito de *ex ante* desactivar las reacciones negativas al acuerdo del NAFTA y de *ex post* dar cabida a los casos más importantes de diferencias en la aplicación de las leyes laborales y ambientales con potencial efecto en el comercio entre los países miembros.<sup>42</sup> Como anexo 1 se presenta una descripción del funcionamiento de los acuerdos sobre normas laborales y medio ambiente con una lista de los casos presentados para consideración del ACLAN y del CCAAN.

Cabe destacar que recientemente Estados Unidos negoció un ALC con Jordania con la particularidad de que los acuerdos sobre condiciones laborales y de medio ambiente (y uno adicional sobre comercio electrónico) forman parte del cuerpo principal del tratado. Esto implica un cambio en el mecanismo de resolución de disputas, y hace que las sanciones comerciales en caso de incumplimiento resulten una amenaza más real que la que representan los tratados complementarios del NAFTA, que establecieron sus propios mecanismos de resolución de disputas.

## 6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Claramente, esta nueva onda de regionalismo en su versión de “integración profunda” está modelando el perfil comercial e influenciando en forma perceptible las políticas internas y las estrategias de inserción internacional de los países de la región. Aun así, la evaluación de los costos y beneficios de los procesos de integración regional es una tarea tan complicada que impide una respuesta simple a si es beneficioso o no para los países involucrados. La tarea es muy complicada entre otras cosas porque: a) los procesos envueltos acarrear consecuencias que son dinámicas (y por lo tanto difíciles de evaluar); b) los beneficios y costos trascienden lo puramente económico (cuestiones de seguridad, de aumento en el poder de negociación a través del agrupamiento con otros países, de aniquilamiento de reformas estructurales) y en general son de mediano y largo plazo; c) las condiciones de partida son en general muy distintas (el regionalismo de los 90 en Latinoamérica se dio en el marco de una liberalización unilateral de la mayoría de los países de la región, pero los avances en las reformas estructurales dentro de cada país fueron más desiguales).<sup>43</sup>

Algunos autores aun (o precisamente) reconociendo estos problemas para el análisis, deciden embarcarse en mirar el aspecto de economía positiva de regionalismo (“lo que es”) y de qué manera se *pueden minimizar los costos y amplificar los beneficios* del proceso. Éste es el caso de Devlin y French Davis (1999), por ejemplo. Otros, desde un enfoque más normativo, como el Informe del Banco Mundial sobre bloques comerciales (World Bank, 2000), se preocupan por generar recomendaciones sobre cuáles son *las mejores* políticas a seguir *dado que un país ha decidido embarcarse en el “regionalismo”*. Las conclusiones a las que arriban estos dos trabajos son un buen ejemplo de resultados de investigaciones recientes sobre el tema y se detallan a continuación a manera de conclusión de este capítulo. Dado su mayor generalidad, se empieza por el trabajo del Banco Mundial.

- a) *¿Con qué tipo países debería un país en vías de desarrollo asociarse en un AR?*  
Con países desarrollados que provean beneficios en temas de seguridad, que ayuden a anclar (o desarrollar) las reformas de política, y que, por su cercanía y características, generen beneficios económicos por el mayor acceso al mercado. (Si ambos países a asociarse son medianos, los efectos económicos ya no serían tan importantes, y éstos podrían ser negativos para el caso de que los dos países sean pequeños y pobres, sobre todo para el más pobre).
- b) *¿A cuántos bloques comerciales debería un país incorporarse?* La recomendación es: a la mayor cantidad que se pueda, siempre que éstos no sean incompatibles ya que generaría incertidumbre en los inversores.
- c) *¿Cuál debe ser el nivel de las preferencias concedidas?* Cuanto mayor sean las preferencias concedidas, mayor serán los incentivos de las industrias para aglomerarse en un solo lugar. Por lo tanto es en el interés de los miembros más pequeños de un acuerdo sur-sur el de mantener los aranceles a un nivel moderado y, en el caso de mantener una tarifa externa común, insistir para que ésta sea razonablemente baja.
- d) *¿Unión Aduanera o Área de Libre Comercio?* Si bien las UA tienen la ventaja de que se evita la trabajosa negociación y fiscalización de las reglas de origen y de la distribución de los ingresos arancelarios, la ventaja del ALC es que cada país puede así aplicar el nivel de aranceles que considera apropiado tanto desde el punto de vista de la recaudación fiscal como el de la protección.
- e) *¿Cuán profunda debe ser la integración?* A la remoción de aranceles debe seguir la remoción de otros obstáculos al comercio, por lo que, cuanto más “profun-

da”, mejor es la integración. El ejemplo de integración profunda en Europa marca caminos a seguir: mutuo reconocimiento de estándares, abolición de las medidas *antidumping* etc.).

- f) *¿Cuáles aspectos deben abarcar las negociaciones?* Hay que moverse más allá de tratar sólo el comercio de manufacturas. Hay que abarcar también servicios y extender las negociaciones a temas no estrictamente comerciales. Por ejemplo, una falta de armonización en los impuestos y regulaciones a la inversión extranjera directa (IED) puede implicar una “carrera hacia lo mínimo” con cada país miembro tratando de atraer inversiones, decreciendo así el poder de negociación del bloque.

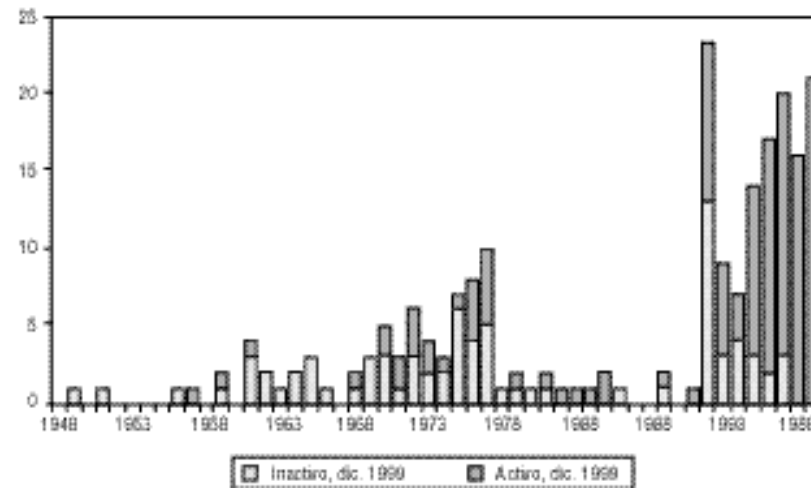
Obviamente, estas son recomendaciones de cómo hacer regionalismo desde cero. Tomando en cuenta que la integración regional en Latinoamérica es un hecho ya de larga data, cabe preguntarse entonces cuáles son las principales tareas pendientes que presentan los mayores desafíos. Entre otras, Devlin (1998) indica las siguientes:

*La eliminación de las imperfecciones en los acuerdos de integración subregional*  
Básicamente la recomendación es que se implemente totalmente lo acordado, eliminando las barreras no arancelarias al comercio y se generen mecanismos de aplicación y de resolución de disputas que sean transparentes y no políticos. Adicionalmente, se debe también fortalecer las instituciones hoy aún incipientes para la coordinación de la infraestructura regional y su financiamiento.

*Cuestiones macroeconómicas y reformas estructurales* La estabilidad macroeconómica y las reformas estructurales han apoyado el éxito del comercio intrarregional. Sin embargo, cuestiones como la sobrevaluación cambiaria y abruptos cambios en los flujos de capitales pueden llevar a la distorsión en la asignación de recursos y del comercio, generando tensiones para el AR. Los problemas para el Mercosur derivados de la devaluación de la moneda brasileña en 1999 y de las medidas arancelarias adoptadas por la Argentina en el 2001 son ejemplos recientes de la necesidad de la coordinación de las políticas macroeconómicas regionales.

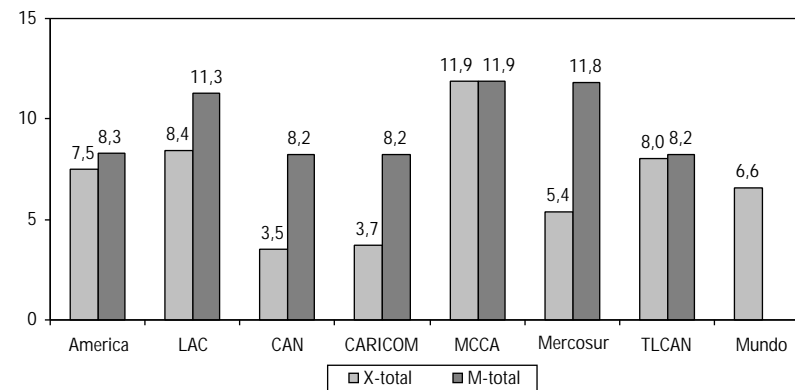


GRÁFICO 1  
ACUERDOS COMERCIALES NOTIFICADOS AL GATT-OMC



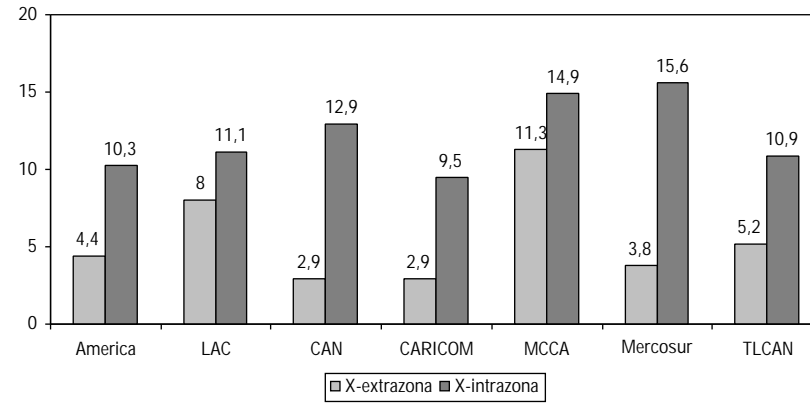
Fuente: OMC, página de Internet.

GRÁFICO 2  
CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL DEL COMERCIO 1990-1999  
TOTAL  
(En porcentajes)



Fuente: OMC.

GRÁFICO 3  
CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL DEL COMERCIO 1990-1999  
EXPORTACIONES  
(En porcentajes)



Fuente: OMC.

**CUADRO 1**  
**ACUERDOS COMERCIALES DE PAÍSES DE LATINOAMÉRICA**  
**Y EL CARIBE: LA EXPERIENCIA DE LOS 90<sup>1</sup>**

a) preponderantemente comerciales	Entrada en vigor
Chile-México	1992
Chile-Venezuela	1993
Bolivia-Chile	1993
Colombia-Chile	1994
Chile-Ecuador	1995
<hr/>	
b) con algunos componentes de integración profunda	
Chile-Mercosur	1996
Bolivia-Mercosur	1997
Chile-Perú	1998
<hr/>	
c) con fuertes componentes de integración profunda	
Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)	1994
Costa Rica-México	1995
Grupo de los Tres (G-3) (Colombia, México, Venezuela)	1995
Bolivia-México	1995
Canadá-Chile	1997
México-Nicaragua	1998
Chile-México (modelo TLCAN)	1999
México-Unión Europea	2000
México-Israel	2000
MCCA-República Dominicana <sup>2</sup>	2001
Caricom-República Dominicana <sup>2</sup>	2001
MCCA-Chile <sup>2</sup>	2001
México-El Salvador/Guatemala/Honduras	2001
México-Asociación Europea de Libre Cambio	2001

**1. Una lista más completa de los acuerdos comerciales se presenta en el anexo I.**

**2. Pendiente de aprobación legislativa.**

**Fuente: BID, Departamento de Integración y Programas Regionales.**

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arnaud, Vicente G.: Mercosur, Unión Europea, Nafta y los procesos de Integración Regional, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1999.
- Baldwin, Richard: "A domino theory of regionalism", NBER working paper 4.465, Cambridge, Mass., 1993.
- Balassa, Bela: "Economic Integration", en *The New Palgrave Dictionary of Economics* Londres, Macmillan Press Reference Books, 1987.
- Bhagwati, Jagdish, y Panagariya, Arvind (eds.): *The Economics of Preferential Trade Agreements* Washington, DC., American Enterprise Institute Press, 1996.
- Bhagwati, J.: "U.S. Trade Policy: The Infatuation with Free Trade Areas", en Jagdish Bhagwati y Anne O. Krueger, *The Dangerous Drift to Preferential Trade Agreements* Washington DC, AEI, Press, 1995.
- Bouzas, Roberto: "Mercosur and the European Union", *Intal*, página de Internet, 2000.
- Cadot, Olivier; de Melo, Jaime y Olarreaga, Marcelo: "Regional Integration and lobbying for tariffs against nonmembers", *International Economic Review* 40, 1999, págs. 635-657.
- Cadot, Olivier; de Melo, Jaime y Olarreaga, Marcelo: "Can bilateralism ease the pains of Multilateral Trade Liberalization?", *European Economic Review*, en prensa.
- Devlin, Robert: "The Free Trade Area of the Americas and Mercosur-European Union Free Trade Processes: Can they Learn Something from Each Other?", *Intal*, Occasional Paper N° 6, diciembre de 2000.
- Devlin, R.; Estevadeordal, Antony y Garay, Raúl: "The FTAA: Some Longer Term Issues", *Intal* Occasional Papers N° 5, agosto de 1999.
- Devlin, R. y R. French-Davis: "Towards an Evaluation of Regional Integration in the 1990's", *The World Economy* (2) 1999.
- Estevadeordal, A; Goto, N. y Saez, R.: "The new regionalism in the Americas: The Case of Mercosur", *Intal* Working Paper N° 5, abril de 2000.
- Ethier, Wilfred: "The new regionalism", *Economic Journal* 108, 1998, págs. 1149-1161.
- Frankel, Jeffrey: *Regional Trading Blocs in the World Economic System* Washington, DC, Institute for International Economics, 1997.
- Fouroutan, Faezeh: "Does membership of a Regional Preferential Trade Arrangement make a country more or less protectionist?", *The World Economy* 21, 1998, págs. 305-336.
- Garay, Luis G. y Estevadeordal, Antoni: "Protección, desgravación preferencial y normas de origen en las Américas: panorama general", División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos, BID, Washington, DC, 1995.
- Grether, Jean-Marie y Olarreaga, Marcelo: "Preferential and non-preferential trade flows in world trade", en M. Mendoza, P. Low y B. Kotschwar (eds.), *Trade Rules in the Making* Washington DC, Brookings Institution Press, 1999.
- : "The Politics of Free-Trade Agreements", *American Economic Review* 85 (4), págs. 667-90, 1995.
- Grossman, G. y Helpman, E.: "Protection for Sale", *American Economic Review* 84 (4), págs. 833-50, 1994.
- Hoekman, B, Francis Ng y Olarreaga, Marcelo: "Tariff Peaks in the QUAD and Least Developed Country Exports", World Bank, mimeo, enero de 2001.
- Integration and Trade: *Intal*. Número especial sobre enfoques asiáticos y latinoamericanos a la globalización, N° 12, vol. 4, septiembre-diciembre de 2000.
- Krishna, Pravin: "Regionalism and Multilateralism: a political economy approach", *Quarterly Journal of Economics* 113, 1998, págs. 227-251.

- Lawrence, Robert: *Regionalism, Multilateralism and Deeper Integration* Brookings, Washington DC, 1996.
- Lawrence, Robert: "Regionalism, Multilateralism and Deeper Integration: changing paradigms for developing countries", en M. Mendoza, P. Low y B. Kotschwar (eds.), *Trade Rules in the Making* Washington DC, Brookings Institution Press, 1999.
- Levy, Phil: "A political-economy analysis of Free Trade Agreements", *American Economic Review* 87, 1998, págs. 513-526.
- Lipsey, Richard: "The theory of customs unions: trade diversion and welfare", *Economica* 24, 1957, págs. 257-278.
- Lipsey, Richard: "The theory of customs unions: a general survey", *The Economic Journal* 70, 1960, págs. 496-513.
- Logsdon, Jeanne M. y Husted, Bryan W.: "Mexico's Environmental Performance Under NAFTA: The First 5 Years", *Journal of Environment & Development* vol. 9, N° 4, diciembre de 2000, págs. 370-383.
- Mavroidis, Petros: *Regional Integration in the WTO, mimeo, Universidad de Neuchatel*, 1999.
- Nicita, A., Olarreaga, M. y Soloaga, I.: "The region as a platform to the world", mimeo, Development Research Group, Washington DC, The World Bank, 2000.
- Intal: Nota periódica de integración y comercio en las Américas, 2001.
- Olarreaga, Marcelo y Soloaga, Isidro: "Endogenous tariff formation: the case of Mercosur", *World Bank Economic Review* 12, 1998, págs. 297-320.
- Organización Mundial del Comercio (OMC): Reporte 2000 del Comité para los Acuerdos Regionales. Ginebra (página de Internet de la OMC), 2001.
- Panagariya, Alvin: "Preferential Trade Liberalization", *Journal of Economic Literature* vol. XXXVIII, diciembre de 2000.
- Schiff, Maurice y Winters Alan: "Regional Integration as Diplomacy", *World Bank Economic Review* 12, 1998.
- Soloaga, I, y Winters, L. Alan: "Regionalism in the nineties: What effect on Trade?", *North American Journal of Finance and Economics* 2001.
- Srinivassan, T. N.; Whalley, John y Wooton, Ian: "Measuring de effects of regionalism on trade and welfare", en K. Anderson y R. Blackhurst (eds.), *Regional Integration and the Global Trading System*, Nueva York, Harvester Wheatsheaf, 1993.
- Torrent, Ramón: "Looking to the Future of EU's External Economic Relations Policy", IDB, mimeo, 2001.
- Viner, Jacob: *The Customs Union Issue* Carnegie Endowment for International Peace, 1950.
- Winters, Alan: "Regionalism vs. Multilateralism" CEPR discussion paper N° 1.525, Londres, 1996.

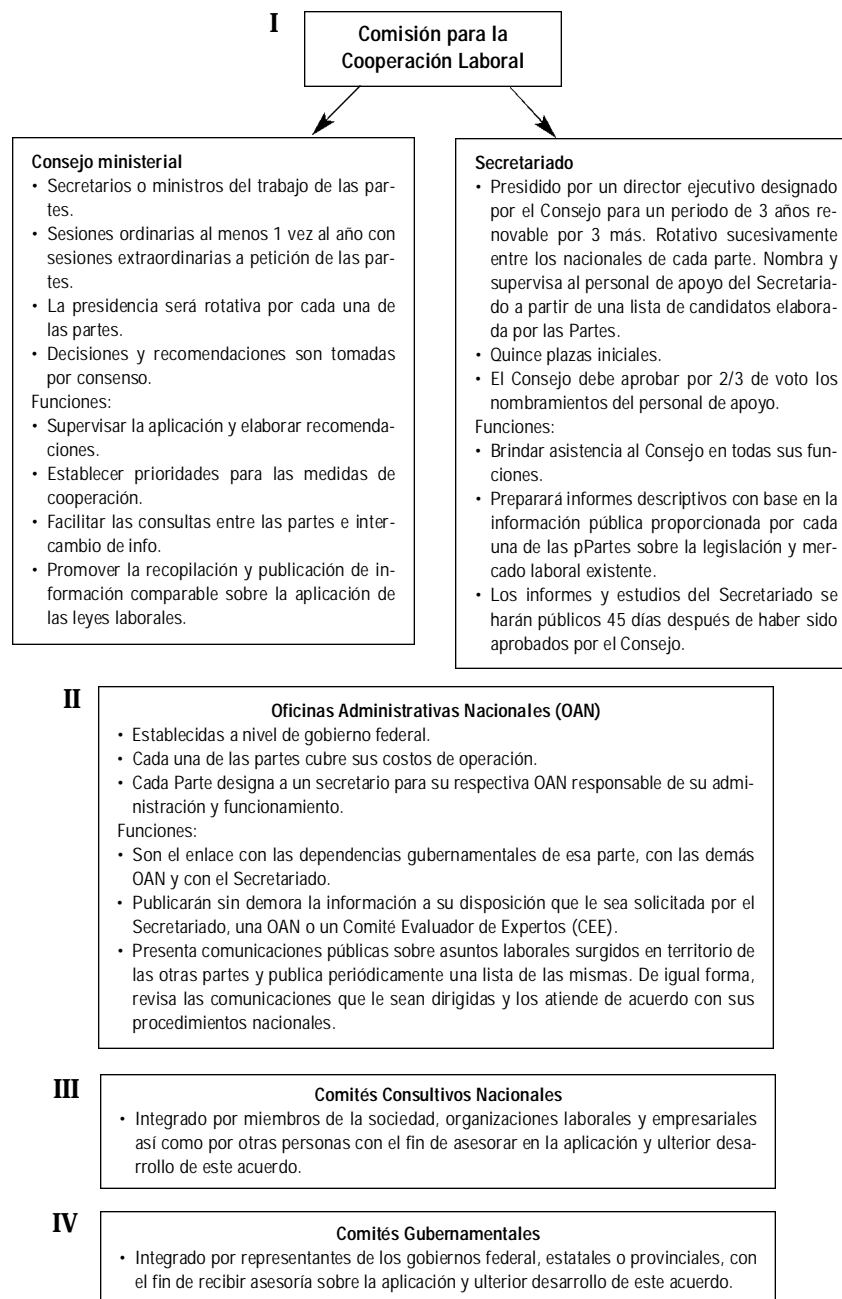
## ANEXO I ACUERDOS EN LATINOAMÉRICA<sup>1</sup>

CUADRO 1

Acuerdo	Países	Año del acuerdo <sup>1</sup>
Asociación Latinoamericana del Intercambio (ALADI) (ex-ALALC)	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela	1980 (1960)
CAN Comunidad Andina (ex Pacto Andino)	Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela	1990 (1969)
CACM Mercado Común Centroamericano	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua	1960
CACM-República Dominicana	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, República Dominicana	1998
CARICOM Caribbean Community and Common Market	Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Grenada, Jamaica, Monserrat, St. Christopher-Nevis, St. Lucia, St. Vincent y Granadinas, y Trinidad y Tobago	1973
Grupo de los 3	Colombia, México y Venezuela	1990
Mercosur	Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay	1991
Costa Rica-México		1994
Chile-México		1998
Chile-América central <sup>2</sup>	Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua	1999
Chile-Colombia		1993
Chile-Venezuela		1993
Chile-Ecuador		1994
Chile-Mercosur		1996
Chile-Canadá		1996
México-Bolivia		1994
México-Costa Rica		1994
México-Nicaragua		1998
NAFTA	Canadá, México y Estados Unidos	1993
Bolivia-Mercosur		1996
Chile-Mercosur		1996

1. Existen otros actualmente en diferentes estados de desarrollo: Mercosur-CAN; Mercosur-EU; Chile-América central; Chile-EU; México-El Salvador, Guatemala, Honduras; México-Bélice; México-EU; México-Ecuador; México-Perú; México-Panamá; República Dominicana-América central; República Dominicana-CARICOM; CARICOM-América central.

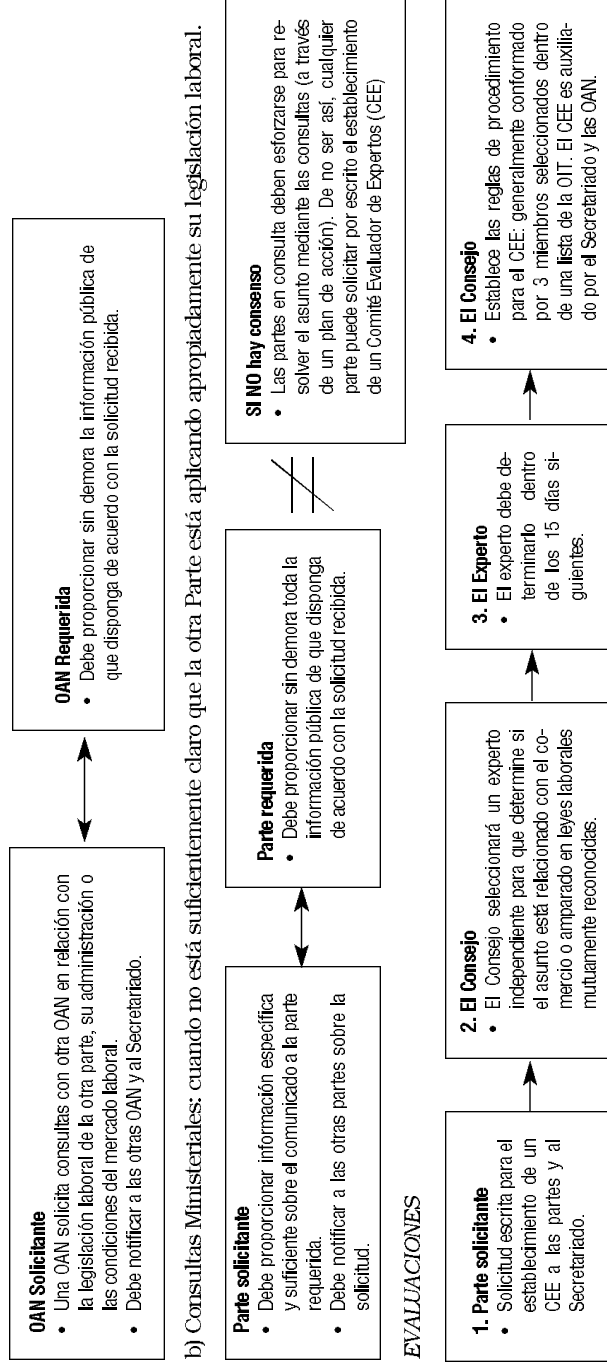
CUADRO 2



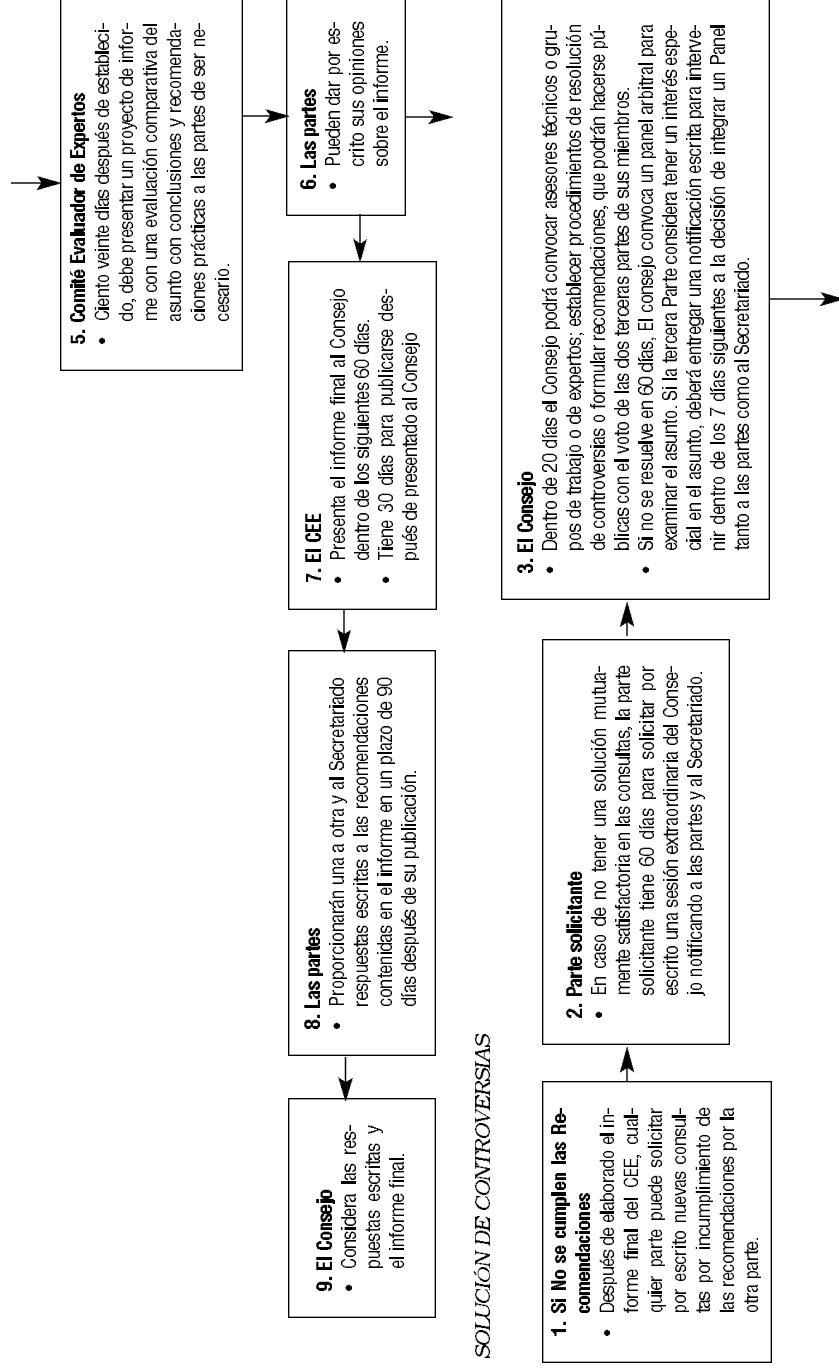
CUADRO 3  
ACUERDO DE COOPERACIÓN LABORAL DE AMÉRICA DEL NORTE

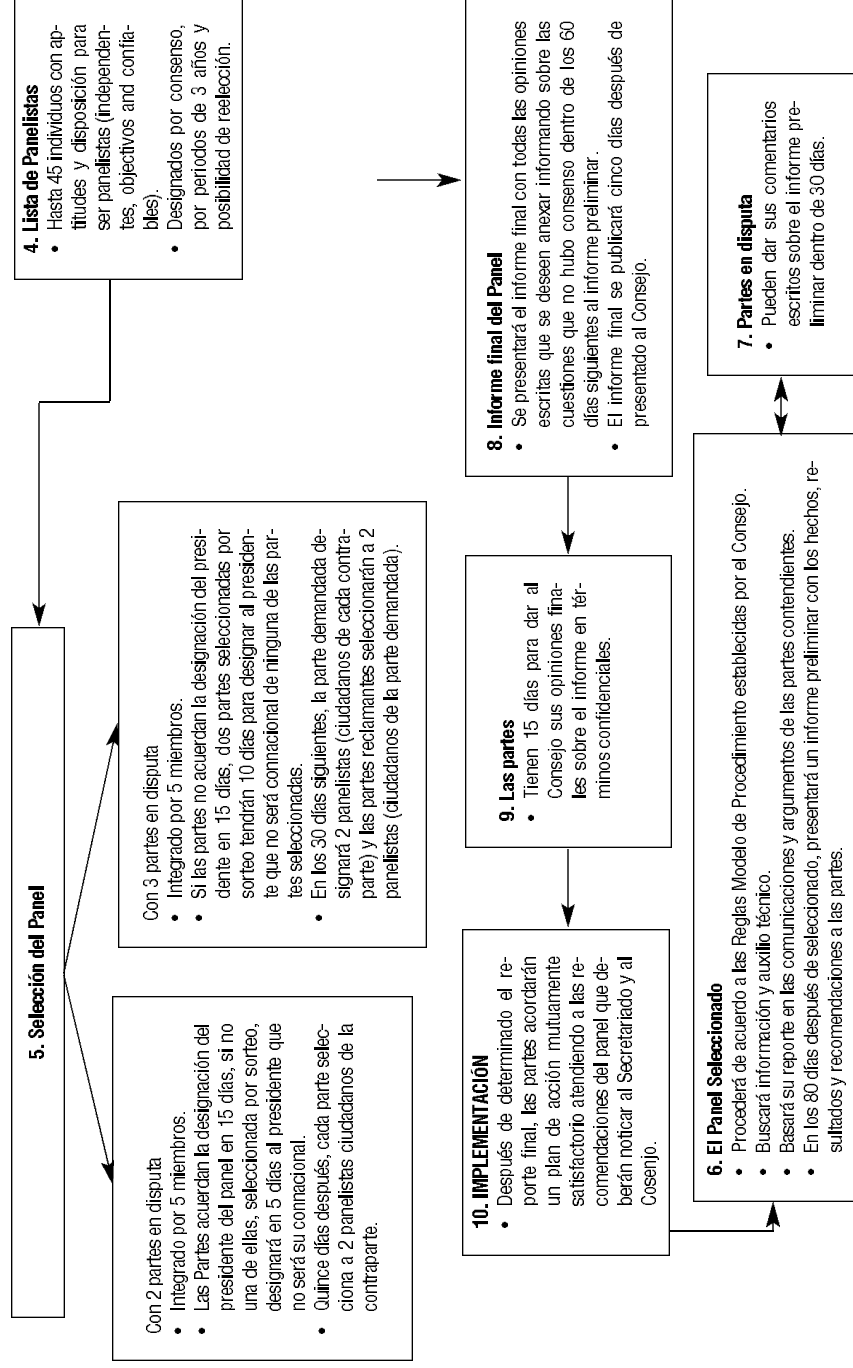
CONSULTAS PARA LA COOPERACIÓN Y EVALUACIONES. En la interpretación y la aplicación de este Acuerdo para resolver cualquier asunto que pudiera afectar su funcionamiento.

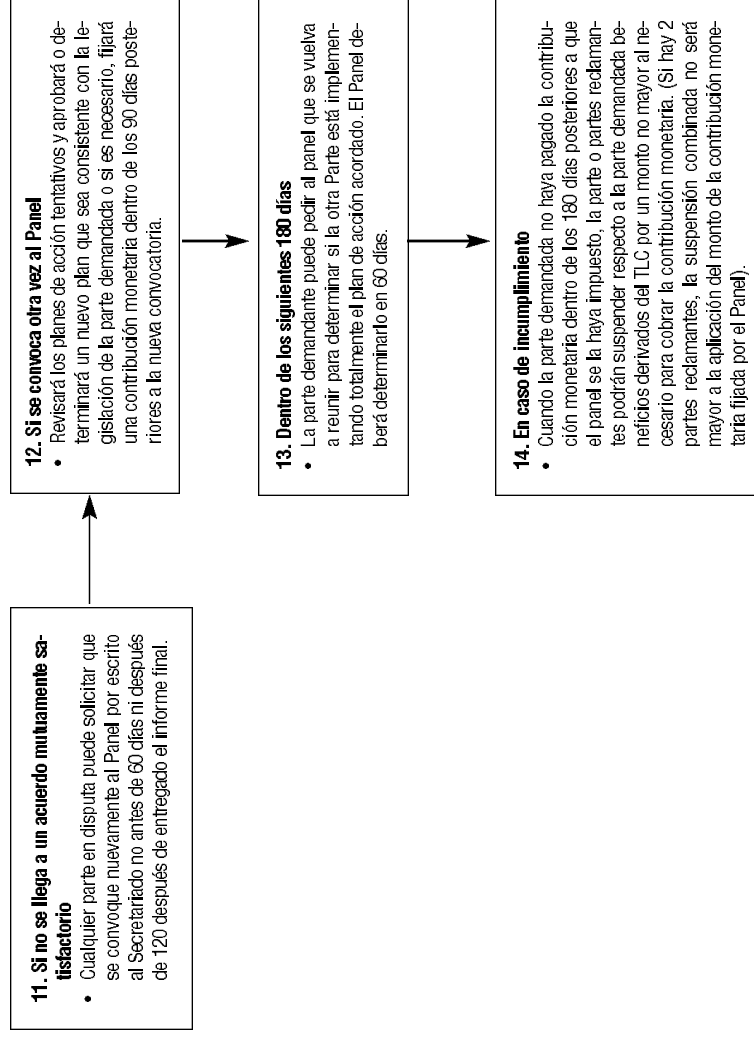
a) Entre las OAN: las OAN aceptan comunicados hechos por particulares que declaren que un país no está cumpliendo algún asunto en particular de su legislación laboral. La OAN evalúa los comunicados (escucha testimonios y otras evidencias) y si considera que se está cometiendo alguna violación al Acuerdo, se aplica lo siguiente:











## ANEXO

### UNA POLÍTICA PARA LA DÉCADA: SELECCIÓN DE PROYECTOS\*

#### 1. EVOLUCIÓN REGIONAL

- Durante la década de los noventa se fueron consolidando los programas de apertura externa de las economías latinoamericanas, la desregulación de múltiples mercados y la privatización de grandes empresas industriales y de servicios en sectores importantes de la economía, previamente dominados por empresas estatales.
- Dentro de los patrones de especialización crecientes de América Latina las ramas industrializadoras de recursos naturales que producen commodities han tenido una mejor inserción internacional a lo largo de las últimas décadas en los países del Cono Sur. A su vez América central y México han aprovechado su abundancia de mano de obra barata para el desarrollo de manufacturas livianas y armaduras (maquiladoras).
- En el primer caso se trata de ramas industriales productoras de bienes intermedios altamente estandarizados que cuentan con grandes plantas procesadoras sumamente modernas, con uso intensivo de capital y con tecnologías de proceso semejantes a la frontera tecnológica mundial. Los países involucrados se han transformado en pocos años en grandes exportadores de commodities industriales.
- Los cambios en los marcos regulatorios e institucional para cada sector, incluyendo los derechos de propiedad sobre los recursos naturales, las leyes de patentes, la legislación laboral, la definición de estabilidad tributaria, etc., han permitido este cambio de estructuras productivas en las economías de la región, a partir de la recomposición de los precios relativos de inicio de los noventa. Como resultado, las corrientes de inversión extranjera directa han aumentado significativamente.

#### 2. EL CASO ARGENTINO

- En los últimos diez años, de la mano de la reforma económica local y de la internacionalización de los negocios, las actividades locales sufrieron importantes cambios, surgiendo nuevas actividades productivas vinculadas a la explotación de los recursos naturales, la inserción de nuestra producción en el comercio mundial compitiendo por exportar o por mantener la participación en el mercado interno, el crecimiento de las oportunidades y amenazas comerciales y de inversión dentro del Mercosur, entre las más importantes.
- En el nuevo marco económico apareció un fuerte flujo de inversiones extranjeras que en un inicio se orientaron hacia las empresas de servicios públicos, y luego hacia sectores industriales como el sector alimentos y bebidas, químicos y petroquímicos y luego al complejo automotriz.
- Las ventajas de producción se la puede medir indirectamente a través de índices de ventaja comparada revelada, que muestran la importancia relativa de la ex-

\* Abel Viglione -Economista Senior FIEL-, [viglione@fiel.org.ar](mailto:viglione@fiel.org.ar).

portación de un determinado producto en el total exportado por un país en relación con la importancia relativa de ese mismo producto en el comercio internacional. La comparación entre la especialización creciente de los 90 y esos indicadores permiten concluir que la Argentina se movió hacia un patrón comercial con sus ventajas naturales.

- Entre otros, tres sectores con escasa intervención estatal han desarrollado una cadena de generación de valor agregado en interacción con capitales privados del exterior, explotando sus ventajas comparadas; ellos son la industria cítrica del limón, vitivinícola y apícola.

## 2.1. Marcos regulatorios

- La política arancelaria, inestable los incentivos regionales o provinciales y las promociones sectoriales generan distorsiones que complican la selección correcta de los sectores que pueden tener un crecimiento autónomo. El otorgamiento de incentivos a nivel de las firmas (*picking the winner*) en el marco de políticas externas estratégicas que se difundió a partir de la experiencia del este asiático no fue el factor decisivo de éxito de esas experiencias. El mantenimiento de los estándares competitivos a través de políticas comerciales integradas al mercado internacional se encuentra en la base del éxito asiático.
- En los 90, el desarme de las políticas de promoción y de adopción de una política comercial compartida en el Mercosur generaron reglas más estables para la definición de la protección efectiva sectorial.
- La clara definición de los derechos de propiedad es básica para el desarrollo de distintos sectores. Tal es el caso de la minería, sector con grandes costos a la entrada debido a la necesidad de fuertes inversiones iniciales (costos hundidos) para operar. La ley 24.196 (Marco Legal de Inversiones Mineras) impulsó la minería metálica en la Argentina, inexistente hasta la sanción de la ley.
- En 1998 la minería argentina participó de un 0,2% del PBI nacional. La producción minera aumentó alrededor del 60% con respecto a 1992 alcanzando los US\$ 967,5 millones de los cuales el 52,6% corresponde a minerales metalíferos, el 35% a rocas de aplicación y el 11% a minerales industriales.
- La definición de marcos regulatorios también se vincula directamente al desarrollo de sectores. A partir de la ley 24.065 (Marco Regulatorio Eléctrico) se realizó la desintegración vertical del sector eléctrico en sus tres niveles: generación, transporte y distribución, y la privatización generalizada de sus actividades, aunque sujeta a regulaciones en especial en los segmentos de transporte y distribución. La ley 24.076 rigió la reestructuración de la industria del gas, separando verticalmente la industria, desintegrando el proceso económico del gas en actividades diferentes (transporte y distribución), y separando horizontal/geográficamente la industria, tanto en transporte como en distribución.
- Estos cambios estructurales, amparados por instituciones legales y regulados por entes autárquicos con diseños de regulaciones propios, han generado incrementos sustanciales de inversiones en el sector que redundaron en incrementos en la producción y en reducciones en los precios y/o aumentos de calidad que fueron percibidos por los usuarios.
- La mayor eficiencia del sector energético generó beneficios para los sectores productores con procesos energía-intensivos. Sectores productores de agroquímicos, petroquímicos e insumos plásticos han realizado fuertes inversiones y se los observará con un gran dinamismo en el comercio exterior, incrementando de esta forma su ventaja comparada.

## 2.2. El surgimiento de nuevas actividades productivas: casos seleccionados

### a) *El limón*

- La producción de limón en la Argentina ha tenido un fuerte incremento en la década de 1990 pasando de 500 mil toneladas en 1990 a 1.042 millones de toneladas en 1999, representando un crecimiento del 8,5% anual. La expansión de la producción de limón ha estado íntimamente relacionada con su aprovechamiento industrial. El 69,2% de la producción de limones se destina internamente a la industria y el 19% a su exportación en fresco.
- A diferencia de otras grandes zonas de producción mundial de limón, como es el caso de Italia, España o los Estados Unidos, la producción nacional está en gran medida destinada a la transformación, y en segundo término, destinada a la exportación en fresco.
- La localización de la producción limonera presenta una fuerte concentración en la provincia de Tucumán (89,8%). En la década del 90, las plantaciones tucumanas se incrementaron en más de un 25%, al pasar de 19.200 a más de 24.000 hectáreas, en tanto que en las restantes provincias productoras la superficie disminuyó levemente.
- Los rendimientos medios de Tucumán, entre 1990 y 1996, fueron de 31 tns/ha, superando en un 27% al promedio nacional y en un 41% a los que registraba la provincia a principios de la década del 80. Existe una gran dispersión en los rendimientos, dependiendo de la escala de las explotaciones y de las tecnologías utilizadas. Los establecimientos tucumanos más eficientes obtienen una 60 tns/ha y hay parcelas que llegan a cosechar 100 tns/ha.
- Entre España, Argentina, Estados Unidos y Turquía concentran el 80% de la oferta mundial. Este mercado presenta la particularidad de complementariedad entre las producciones de los hemisferios norte y sur. En el verano boreal la producción del norte decrece tanto en calidad como en cantidad, pero es la época en que las naciones del sur (Argentina, Sudáfrica, etc.) están en plena producción cítrica y, por lo tanto, en condiciones de abastecer a dichos mercados.
- Dentro de los productos que se extraen en las distintas etapas de los procesos de industrialización del limón, se encuentran los aceites esenciales (que se extraen del epicarpio del limón), los jugos, la cáscara deshidratada (para la extracción de la pectina del limón, un emulsificante).
- La Argentina inició el camino de diversificación de mercados mediante el acceso a Europa por distintos puntos de venta. Rotterdam ha dejado de ser el único puerto de ingreso, los exportadores argentinos están accediendo al mercado europeo por Gran Bretaña, España, distintos puertos de Francia, Grecia, Rusia y Polonia. La misma política se verifica con los envíos de limón en fresco al sudeste asiático y Oriente Medio.

### b) *La miel*

- El sector apícola argentino ha tenido un gran desarrollo en la década de 1990 como consecuencia de que se poseen condiciones excepcionales para su producción y a la dinámica demanda internacional de ese producto. La producción local presentó un crecimiento del 5,9% anual de 1982 hasta 1999.
- Este sector se encuentra caracterizado por una oferta muy atomizada (25.000 apicultores y 2,8 millones de colmenas) y una escala muy variable (el 3% de los productores con más de 500 colmenas, el 12% con un número de colmenas en-

tre 350 y 500, el 75% entre 20 y 350 y el 10% restante con menos de 20 colmenas).

- La distribución geográfica de la producción de miel en la Argentina muestra una gran concentración: el 93,9% se concentra en las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Entre Ríos y La Pampa. Cabe destacar que el 48,5% de la producción se encuentra localizada en la provincia de Buenos Aires.
- El rendimiento promedio nacional se encuentra entre 30 y 35 kg/col/año. En algunas zonas de producción se registran cosechas con rendimientos entre 60 y 70 kg/col/año, muy similares a las más altas del mundo.
- El destino de la producción es el mercado mundial. El mercado interno aún no está desarrollado por la fuerte competencia del azúcar, la falta de hábito de consumo, el desconocimiento de las propiedades del producto.
- El sector está constituido por cuarenta y cinco empresas exportadoras, que se desempeñan como intermediarias entre los productores o acopiadores y el mercado internacional. Seis de éstas concentran el 60% de las exportaciones. Las firmas exportadoras se encuentran localizadas en la provincia de Buenos Aires, en tanto que los fraccionadores se encuentran distribuidos entre las provincias con mayor producción.
- Las ventas externas de miel son a granel y el mayor destino (hasta 1996) era Alemania. A partir de ese año Estados Unidos comenzó a ser un importante demandante (dado que impuso cuotas para la compra del producto con procedencia de China). La miel fraccionada tiene como principal destino el Mercosur, aunque solo representa el 1% de las ventas a granel.
- El sector está caracterizado por competir en la franja de bajos precios, dado que se ha caracterizado por exportar miel en tambores, a granel, como materia prima, sin tipificación ni control de calidad.
- La Argentina presenta ventajas claras para la elaboración de este producto, debido a que las características de la miel presenta niveles de calidad superiores a las exigencias del mercado internacional. En este sentido se promulgó la ley 25.380, a principios de 2001, que establece el régimen legal para las indicaciones de procedencia y las denominaciones de origen, a fin de acompañar con normativa adecuada la posibilidad de diferenciar los productos y lograr una mejor inserción en el mercado internacional.
- Este sector está mantenido por pequeñas empresas, muchas de ellas familiares. La apicultura encuadra dentro del desarrollo de las economías regionales, dado que tiene bajos requerimientos de capital para instalaciones, precisa pocas extensiones de tierra y es mano de obra intensiva.
- Pese a que la demanda externa es fuerte, la apicultura no desarrolló todo su potencial. Las principales falencias del sector son los canales que aseguren el acceso a las tecnologías para fraccionar la miel y a la comercialización de escala. A esto se le suma la falta de perfil empresarial en el apicultor que concibe a la actividad como complemento de sus ingresos. La apicultura podría convertirse en una fuente primaria de ingresos dado que cuenta con un mercado internacional demandante.
- Una mayor rentabilidad del producto se lograría a través de la diferenciación del producto, por tipo floral, por origen o por alguna característica que la identifique.

### **c) El vino**

- En la última década, la producción mundial de vinos pasó de 303 millones de hectolitros a 265 millones en 1999, registrando una caída del 13%. Al mismo

tiempo el consumo mundial también mostró una contracción del 8% al pasar de 239 millones de hectolitros a 219 millones de hectolitros en el mismo período.

- La producción de vino en la Argentina ha tenido una contracción del 3.2% anual entre 1990 y 1999, pasando de una producción de 17.714.000 de hectolitros en 1990 a 12.797.000 de hectolitros en 1999. Esta reducción responde a un cambio en el gusto de la población (menor ingesta alcohólica). A su vez, la demanda ha pasado de vinos de mesa a vinos de mayor calidad y de mayor valor, acompañando la demanda externa por el tipo de vino nacional.
- Las exportaciones mundiales se incrementaron en un 56,2%, pasando de representar el 14% al 25% de lo elaborado en la última década. Este efecto es el resultado de una expansión de la demanda mundial de vinos de mayor calidad originada en Japón, Estados Unidos y Canadá, siendo Alemania, el Reino Unido y Francia los países que concentran el 45% de las compras mundiales.
- De la producción mundial, Europa elabora aproximadamente el 60% del total, siendo Francia, España e Italia los mayores productores. La Argentina se encontraba en el quinto lugar en 1999.
- El mayor exportador de vinos continúa siendo Francia, seguido de Italia, con una participación del 25% y 24%, respectivamente. Es de destacar la aparición de nuevos países productores como Australia, Chile, Argentina, Estados Unidos y Sudáfrica.
- Los principales centros de producción son: Mendoza, donde se localiza el 70% de las empresas, San Juan, con el 20%, Río Negro con el 4% y la Rioja con el 2%.
- El sector se caracteriza por la existencia de 13.09 bodegas que detentan el 90% de la capacidad instalada, perteneciendo el 10% restante a plantas fraccionadoras. En tanto se puede observar que el 1,5% de las empresas genera el 25% del valor del sector aproximadamente.
- En el último quinquenio las inversiones en el sector superaron los US\$ 800 millones entre capitales extranjeros y nacionales, tanto en viñedos como en bodegas. Solamente en el transcurso del año 2000 se incorporaron a la actividad algo más de US\$ 300 millones, destinados principalmente a la reconversión de cepas, a tecnología de procesos y a promoción y publicidad.
- De esta forma, el sector vitivinícola dispone de una tecnología similar a la utilizada en los principales países productores debido a las importantes inversiones que se han venido realizando en los viñedos y bodegas, destinadas al reemplazo de viñedos viejos por variedades acordes a la demanda actual, mejorando permanentemente la calidad de los productos vitivinícolas. La diversidad de la producción nacional, dado los distintos tipos de uvas existentes, presentan a los vinos argentinos en las mejores posiciones de calidad mundial.

### 3. CONSIDERACIÓN FINAL

- La Argentina no ha escapado al proceso de especialización regional durante la década de 1990. Los países del cono sur, una vez iniciado los programas de apertura, desregulación de múltiples mercados y de privatizaciones, han presentado patrones de especialización y de inserción en los mercados mundiales típicos de industrias con alta densidad de capital, como las que explotan las ventajas comparativas naturales de la región.
- Una vez lograda la estabilidad macroeconómica, la Argentina inició un proceso de afianzamiento de la estabilidad y claridad de las reglas de mercado, que permitieron el ingreso de grandes inversiones. A su vez, el proceso de privatizaciones de sectores con una gran intervención estatal (p.e. gas, electricidad, petró-



CUADRO 1  
CRECIMIENTO DE VARIABLES SELECCIONADAS  
POR PRODUCTO (1991-1999)

	Vino <sup>1</sup>	Miel <sup>2</sup>	Limón <sup>3</sup>	Aluminio <sup>4</sup>	Siderur- gia <sup>5</sup>	Termo- plásticos <sup>6</sup>
	%	%	%	%	%	%
Producción	-21,2	55,9	89,6	22,6	28,3	64,7
Precios	-1,9	4,6	33,9	4,3	-0,9	-1,6
Valor de la producción	-22,7	63,1	153,9	27,9	n.d.	n.d.
Exportaciones (volumen)	212,1	68,8	238,4	n.d.	n.d.	85,8
Valor de las exportaciones	n.d.	84,9	353,2	27,9	90,4	104,0
Valor de las exportaciones mundiales	n.d.	24,3	47,5	61,1	34,9	48,2
PBI Industrial (a precios de 1993)	39,0					
Exportaciones totales	91,2					

1. Instituto Argentino de Vitivinicultura (1991-1999).

2. SAGPyA y FAO (1992-1999).

3. FAO (1991-1999).

4. International Trade Center, International Aluminium Institute, International Monetary Fund, INDEC/Valor de las Exportaciones (1992-1998).

5. International Trade Center, INDEC/Producción (1991-1999), Valor de las Exportaciones (1992-1998).

6. FIEL (Informes Sectoriales), International Trade Center, INDEC. Precios (1993-1999), Valor de las Exportaciones (1992-1998).

leo) generó un ambiente propicio para el surgimiento de actividades (p.e. plásticos y caucho, agroquímicos, químicos, petroquímicos) fuertemente relacionadas con estos sectores desregulados.

- Anticipar cuáles son los sectores que presentan mayores condiciones para un crecimiento sostenible no resulta simple. Sin embargo, tal como aconteció en los tres casos antes mencionados, un clima favorable de negocios redundará en reconversiones y expansiones sectoriales.
- Dentro de los posibles candidatos para esta transformación en el futuro se encuentra el algodón, dado que se espera una reconversión del sector primario (mayores niveles de producción con incrementos de rendimientos por hectárea al introducir semilla transgénica). En términos de un desarrollo "río abajo" de la industria textil (hilandería y tejeduría), aún no se han visto señales claras, aunque debería descartarse el caso de tejidos, quedando pendiente la posibilidad de los hilados.
- El sector gasífero ya presenta ventajas comparadas y el país tiende a convertirse en un fuerte exportador de sus componentes (propano y butano en forma líquida al mercado regional y gasolina para la industria petroquímica).

- Dentro de los productos tradicionales se encuentran el aluminio y los caños y tuberías de acero, los cuales continuarían su sendero de crecimiento iniciado a fines de la década de 1980 y principio de la de 1990, aun cuando en el país no se dispone de algunos de sus insumos básicos (alúmina y mineral de hierro). La expansión se basa en la utilización de otro de sus insumos clave, la energía eléctrica.
- El sector lácteo presenta una perspectiva de crecimiento de mediano plazo por las posibilidades de abastecer el mercado regional. En tanto las perspectivas de crecimiento de largo plazo se encuentran íntimamente relacionadas con las posibilidades de incursionar en otros mercados (como el europeo o el norteamericano), lo cual sólo sería factible de producirse una caída de protecciones y subsidios que han caracterizado al sector en los principales países importadores de alimentos.
- La Ley 25.080 (plan forestal nacional) otorga la estabilidad fiscal a las inversiones que se realicen en el sector forestal, a la vez que los subsidios por hectárea que recibirán los productores determinarán un significativo crecimiento del área plantada. Los sectores productores de pasta celulósica y de placas de madera deberían ser los principales demandantes de ese insumo.
- La Argentina seguirá presentando sectores ganadores relacionados con sus ventajas comparadas, tales como los relacionados con los agronegocios y los que se encuentran íntimamente relacionados con los factores energéticos.
- De todas formas, la lista de obstáculos sigue siendo larga: baja flexibilidad en el mercado formal de trabajo, deficiencias de infraestructura, costos del capital elevados por el alto riesgo país, aranceles altos y muy dispersos, costos de transacción por inestabilidad de las normas fiscales y falencias judiciales, etc. De esta manera, el crecimiento de los sectores anteriormente señalados depende de la eliminación de estos obstáculos.

## NOTAS

1. Edwards (1992, 1995), Coe y Helpman (1995), Sachs y Werner (1995). Los últimos autores estimaron que, en promedio, las economías abiertas crecieron un 1% más rápido que las economías cerradas y que esa diferencia se agranda entre los países en desarrollo.

2. En varios artículos recientes autores con Bhagwati y Harberger critican este enfoque.

3. Para una síntesis y una estimación desagregada ver Alvarez P. y Rodrigo Fuentes (1998).

4. Venables y Limao (1999) indican que la duplicación de los costos de transporte de un país pueden llevar a una caída de un 80% de su comercio.

5. En el anexo: Nuevos perfiles exportadores: estudio de casos se sintetizan las características salientes del proceso de transformación productiva

6. Los criterios para la diferenciación de aranceles suelen ser múltiples incluyendo características de complejidad tecnológica, empleo, grado de elaboración, región de origen, etc.

7. Ver Nogués (2000).

8. Radelet y Sachs (1998) muestran la extrema sensibilidad del valor agregado a los costos de transporte en actividades fragmentadas verticalmente.

9. Esta sección no recoge los últimos cambios introducidos por el factor de convergencia que aumentó la protección arancelaria promedio en aproximadamente un 5% sin modificar la protección máxima conjunta del 35% (factor de convergencia

más arancel) Debe tenerse en cuenta que ese factor variable y decreciente con la convergencia del euro a la cotización 1:1 con el dólar. En el caso de los reintegros a la exportación, estos se han reducido en la medida del factor de convergencia, haciendo variable el incentivo, lo que le resta previsibilidad al valor de las exportaciones. Su reemplazo completo no se ajusta a la idea de que hay una parte del precio de exportación que contiene impuestos indirectos que deben ser devueltos en frontera.

10. El universo de importaciones afectado por la nueva normativa es de US\$ 8.200 millones, según valores importados en 1999. De ellos, US\$ 3.100 millones corresponden a importaciones de bienes de capital cuyo arancel se redujo a 0% y el resto, US\$ 5.100 millones corresponden a bienes de consumo cuyos aranceles se elevaron a tasas entre un 20% y 35%.<sup>xi</sup> Como puede observarse, la protección promedio de la economía crece, extendiéndose naturalmente esa protección a nuestros socios comerciales dentro del Mercosur.

11. Esta forma de la política comercial responde al principio de simetría de Lerner y no es práctica común. En rigor, en el caso local buscó el efecto de una “devaluación” utilizando instrumentos fiscales. Este fue un instrumento distinto del factor de convergencia introducido recientemente ya que en este último caso se trata de una corrección variable con la canasta de monedas euro/dólar.

12. Panagariya (2000) críticas contundentes contra el uso de subsidios a la exportación. En el caso de la “regla de espejo” señala que tratar de neutralizar el efecto de los aranceles usando reintegros simétricos no es posible en la práctica y desde el punto de vista teórico, la remoción directa de los aranceles arroja resultados superiores.

13. Para llevar adelante cualquiera de estas iniciativas, la Administración de los Estados Unidos requiere una autorización del Congreso, el denominado “fast track”. Si bien el inicio de la Administración y la importancia de los temas de acceso a los mercados y promoción de la inversión de los Estados Unidos en el mundo, indicarían una altísima probabilidad de obtener el mandato para realizar acuerdos (el Congreso cede su capacidad de opinar sobre los mismos limitando su acción a una ratificación parlamentaria), también debe contemplarse que el Congreso Norteamericano se encuentra muy parejo en la representación de cada partido y que este hecho puede acentuar la necesidad de negociación y la limitación del mandato del fast track para el Ejecutivo. En estas condiciones es difícil predecir que posición prevalecerá, la de negociar el ALCA o la de avanzar en acuerdos bilaterales. El interés norteamericano en esta segunda vía es probablemente de carácter estratégico, como método para acelerar los acuerdos dentro del ALCA, en particular, con el Brasil.

14. Brasil es abundante en mano de obra no calificada y recursos naturales, mientras Estados Unidos es, lo que se llama un país “sobre abundante” dado que su aumento de productividad proveniente del cambio tecnológico le ha permitido traducir todos sus recursos en mayores producciones en relación con el resto del mundo.

15. Ver Arnaud (1999), página 35.

16. El énfasis de esta sección está en el artículo XXIV del GATT, que regula el comercio de bienes, aunque lo mismo se aplica al comercio en servicios ya que el artículo V de GATS es muy similar al XXIV del GATT (ver Mavroidis, 1999).

17. En la práctica, hay acuerdo de que “lo esencial” representa el 80 por ciento del comercio regional (Mavroidis, 1999). El artículo 5 del GATS tiene requisitos similares a los del artículo XXIV (ver Mavroidis, 1999 o World Bank 2000).

18. Una visión crítica del uso de estos conceptos para el análisis de los efectos sobre el bienestar es presentada en Panagariya (2000). Para un análisis de los beneficios políticos ligados al regionalismo, ver Schiff y Winters (1998).

19. El análisis teórico de esto puede encontrarse en Grossman y Helpman

(1994), y en Cadot, de Melo y Olarreaga(1999). Un análisis empírico sobre Mercosur puede encontrarse en Olarreaga y Soloaga(1998).

20. Un AR tiende a deteriorar los términos del intercambio de los países no-miembros del AR, ya que la demanda de importación de los miembros del AR al resto del mundo disminuye debido a la preferencia arancelaria. Esto aumenta los incentivos de los países fuera del AR para unirse a éste y los incentivos son cada vez más grandes a medida que el AR integra nuevos países, creando así un fenómeno de dominó. De esta manera se puede llegar al librecomercio a nivel mundial vía ARs.

21. Foroutan (1998), analizando por quinquenio el nivel promedio de los aranceles de cada AR entre países en desarrollo para los últimos 35 años, concluye que la implementación de una política comercial de apertura aparece como un requisito para la sobrevivencia y profundización de los AR. Los resultados observados en AR en África la llevan también a la conclusión de que la participación en un AR no es condición necesaria ni suficiente para que un país liberalise su régimen comercial.

22. La mayoría de los modelos de Frankel (1997) arriban a la misma conclusión.

23. En Estevadeordal, Goto y Saez (2000) se detallan los hechos estilizados del “nuevo regionalismo”, se encuentra que Mercosur es un típico ejemplo del “nuevo regionalismo” y se concluye que puede jugar un papel clave en preservar y expandir los procesos de liberalización comercial de los países miembros. Con otro enfoque, Nicita, Olarreaga y Soloaga (2000), también para MERCOSUR, aplican el concepto de “región como plataforma para exportación” encontrando que al exportar a la región, los exportadores incorporan valiosa información y reputación que les permite acceder a mercados más distantes.

24. El Informe 2000 del Comité para los Acuerdos Regionales de la OMC, que tiene a su cargo la aprobación de los AR de los estados miembros, indica que actualmente la OMC tiene para su examinación 86 nuevos AR.

25. Las reglas de origen (RDO) se establecen para evitar lo que se conoce como “deflección “ del comercio: la importación en condiciones preferenciales de mercancías de terceros países a través de aquel país miembro que tenga el arancel más bajo. En general, se utilizan tres criterios básicos para la determinación de origen de un bien: i) procesos locales que llevan a un cambio en la clasificación arancelaria de los bienes elaborados; ii) el requerimiento de que un porcentaje mínimo de valor agregado regional; iii) el requerimiento de la realización de ciertas operaciones técnicas o la utilización de determinados insumos o materias primas en la actividad productiva. Para un detallado análisis de las reglas de origen en América Latina, ver Garay y Stevadeordal (1995).

26. Dado que los costos de “start-up” involucrados en lograr una respuesta en las exportaciones son en general superiores a los requeridos por las actividades de importación, no es sorprendente que las importaciones hayan crecido casi para todos los RA por encima de lo que crecieron las exportaciones.

27. Para información más detallada, ver Anexo Estadístico, Cuadros 1 y 2.

28. Este es el análisis que se encuentra en, por ejemplo, Intal, Nota Periódica de Integración y Comercio en las Américas, 2000. Un análisis formal del efecto “plataforma de exportación” del regionalismo sobre las exportaciones de países miembros a no-miembros puede encontrarse en Nicita, Olarreaga y Soloaga, 2000.

29. Algunos países escaparían a esta descripción general: Chile, México y MCCA (principalmente Costa Rica y el Salvador) muestran economías no sólo sustancialmente más abiertas sino que también con niveles de exportaciones muy superiores que el resto de la región.

30. Esta sección toma varios elementos del análisis presentado por Devlin, Estevadeordal y Garay (1999).

31. Los Grupos de Negociación fueron por Declaración Ministerial de San José

(1998) y comprenden: Acceso a Mercados, Inversión, Servicios, Compras del Sector Público, Solución de Controversias, Agricultura, Derechos de Propiedad Intelectual, Subsidios, Antidumping y Derechos Compensatorios, y Política de Competencia.

32. Comité Conjunto de Expertos del Gobierno y del Sector Privado sobre Comercio Electrónico, Comité de Representantes Gubernamentales sobre la Participación de la Sociedad Civil, y el Grupo Consultivo sobre Economías más pequeñas.

33. El Comité de Negociaciones Comerciales (CNC) compuesto por Viceministros los que deberán reunirse no menos de dos veces por año, fue establecido también en la reunión ministerial de Costa Rica (1998) y tiene la responsabilidad de guiar el trabajo de los grupos de negociación y de decidir sobre la estructura general del acuerdo y los asuntos institucionales.

34. Hoekman, Ng y Olarreaga (2001) muestran, por ejemplo, que el 6,1% de las líneas arancelarias a seis dígitos de Estados Unidos presentan tarifas superiores al 15%, algunas de ellas superiores al 100%.

35. Mayores detalles pueden encontrarse en *INTAL*, Nota Periódica Sobre Integración y Comercio en Las Américas (2001) y en Devlin (2000).

36. Adicionalmente, la UE ha revisado recientemente el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) con el objeto de facilitar el acceso a exportaciones procedentes de las naciones menos avanzadas del continente Americano. El SGP ha extendido a países centroamericanos la mayoría de los beneficios concedidos anteriormente a países de la región andina, y ha hecho desaparecer preferencias arancelarias para otros países de la región (Argentina, Brasil, Chile y México).

37. Una revisión reciente sobre la política comercial de la UE puede encontrarse en Torrent (2001).

38. Las áreas de negociación con la UE van mucho más allá que las puramente comerciales, incluyendo: (a) negociaciones sobre diálogo político; (b) cooperación económica, cooperación social y cultural y cooperación financiera y técnica; y (c) el tema propiamente comercial descrito en el texto. Es interesante señalar que aunque en ningún lugar se menciona la palabra "área de libre comercio" ésta es la interpretación que se le da al componente de negociaciones comerciales.

39. Bouzas (2001), argumenta que la participación de Mercosur en las negociaciones por el ALCA y con EU son también defensivas/reactivas.

40. El proceso de "regionalismo" no es exclusivo de Latinoamérica o Europa. Para un estudio de la creciente actividad de este proceso en Asia, ver el número especial de *Integration and Trade* (2000)

41. Indicadores de Coyuntura, Marzo 2001.

42. En relación con el acuerdo sobre medio ambiente, una investigación reciente indica que México ha mejorado sus políticas de medio ambiente y sus instrumentos regulatorios, y que también ha incrementado los fondos presupuestarios para su aplicación (del 4,2% al 6% del presupuesto federal (Logsdon y Husted, 2000).

43. Ver, entre otros, Devlin and French-Davis (1999), World Bank (2000) y Winters (1996).

44. Donde corresponda, entre paréntesis se indica el año de acuerdos anteriores.

45. Todavía no entró en efecto.

## Capítulo 6

---

# EL ROL DEL ESTADO EN LA ASIGNACIÓN EFICIENTE DE RECURSOS: DEFENSA DE LA COMPETENCIA, REGULACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS E INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA\*

### 6.1. INTRODUCCIÓN

Una parte importante de la “propuesta de política económica para la década” consiste en 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. La asignación eficiente de recursos queda definida por el balance apropiado entre costos y beneficios desde el punto de vista social: la provisión óptima de un bien o servicio, o la realización de inversiones, ocurre cuando el costo ocasionado por la provisión de una unidad adicional comienza a superar el beneficio respectivo. De este principio simple se desprende la guía para juzgar el comportamiento de distintos mercados y evaluar qué rol le cabe al Estado al respecto.

En ese sentido, el concepto fundamental al definir el rol público en el funcionamiento de los mercados es la *complementariedad*. Tres preguntas son centrales al respecto:

- a) ¿Qué marco jurídico y económico requiere el sector privado para comportarse eficientemente desde el punto de vista privado?
- b) ¿Qué resultados socialmente insatisfactorios genera la conducta privada resultante?
- c) ¿Cómo puede intervenir el Estado para resolver/atenuar estas falencias?

Sintéticamente, las respuestas son las siguientes:

- a) Como norma general, descansar en las decisiones de agentes privados para la provisión de la vasta mayoría de bienes y servicios de una economía requiere que el Estado otorgue un marco apropiado que “invite”

\* Santiago Urbiztondo -Economista Asociado FIEL-, [santiago@fiel.org.ar](mailto:santiago@fiel.org.ar).

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. La efectividad en esta tarea pública torna rentable privadamente un mayor número de proyectos, incrementando la competencia, aumentando la cobertura y reduciendo los precios.

- b) Los mercados no asignan eficientemente los recursos cuando contienen “fallas”. Las fallas del mercado incluyen los bienes públicos, las externalidades, los monopolios naturales y la información asimétrica. También, aun en ausencia de estas fallas, los mercados no tienen rol alguno en torno a la determinación de la distribución inicial del ingreso (dotación de factores), que en parte es caprichosa (o innecesaria) o accidental, y en general es objeto de modificaciones (tanto la dotación inicial como la distribución final del ingreso) por medio de un proceso colectivo de decisión social.
- c) Las fallas del mercado 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 también prohibiciones en casos donde las conductas pudieran dar lugar a altos costos irreversibles), 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.
- d) A su vez, aun 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.
- e) Asimismo, la distribución del ingreso puede ser insatisfactoria, pero debería modificarse por medio de políticas más generales (impuestos y gasto público focalizado) más que alterando relaciones de precios o limitando la competencia para administrar subsidios cruzados.

En este trabajo se realizan algunos aportes en cuanto a la definición de las formas específicas más apropiadas para defender la competencia, evitar el uso del poder de mercado en la provisión de servicios públicos, contemplar externalidades y proveer bienes públicos (infraestructura) en el contexto actual de la Argentina, tomando como punto de partida las reformas que ya se han efectuado durante los últimos años.

Como se desprende del texto, el primer paso al respecto es la correcta comprensión del rol público y la consecuente asignación de tareas dentro del Estado. La definición que ya ha adoptado la Argentina –privatizando la provisión de servicios públicos y retirando al Estado de una actividad empresarial en el resto de la economía– es un primer paso importante. La creación de entes reguladores independientes que estén en condiciones

técnicas e institucionales de contribuir a la provisión eficiente de bienes privados y servicios públicos también es importante, y aunque este criterio ha sido nominalmente aceptado y parcialmente implementado, aún restan importantes mejoras por introducir. Del mismo modo, concentrar el esfuerzo de inversión pública en aquellas actividades caracterizadas por fuertes externalidades positivas y en la provisión de bienes públicos es una definición correcta que ya ha sido adoptada, restando la exploración de los instrumentos más idóneos para lograr la mejor selección de proyectos de inversión y la interacción con el sector privado más provechosa para los contribuyentes.

Naturalmente, esta asignación de roles y diseño institucional llevan a que buena parte de las medidas específicas recaigan en los entes autónomos creados. Sin embargo, la tarea del poder político no desaparece. Un aspecto fundamental del propio diseño institucional es dotar de los instrumentos e incentivos a éstos para que decidan en pos del bien general sin las presiones a menudo asfixiantes sobre la administración política de turno. En particular, es parte del diseño institucional ordenar a los entes reguladores que eviten todo tipo de subsidios cruzados implícitos, requerir transparencia extrema en los procedimientos y decisiones, prohibir toda renegociación contractual que no sea debatida en audiencia pública (limitando en particular la posibilidad de extender concesiones en una negociación bilateral), prohibir todo tipo de exclusividad territorial, etc. Estos puntos son los que se desarrollan a continuación.

## 6.2. DEFENSA DE LA COMPETENCIA

### 6.2.2. Principios generales

La política de defensa de la competencia debe procurar evitar que se produzcan comportamientos de los agentes económicos participantes en los mercados tendientes a provocar una asignación ineficiente de los recursos (en particular por medio del abuso del poder de mercado), pero en esa tarea inevitablemente también se cometen errores. Así, su diseño debe contemplar y ponderar sus beneficios y costos potenciales.

Hay distintas formas de diseñar la intervención según se privilegie la “regla de la razón” o las prohibiciones “*per se*”. Las últimas evitan prácticas negativas (por ejemplo, la colusión por medio de la utilización de un agente de ventas común) pero también podrían prohibirse prácticas positivas (coordinación de stocks y reducción de costos de transacción, aprovechamiento conjunto de insumos y tecnología, etc.). La “regla de la razón” tiende a evitar esta rigidez pero requiere capital humano especializado, autonomía y ecuanimidad en los juicios de valor.

La adopción de la regla de la razón, entonces, resulta una apuesta de política pública de mayor riesgo, y requiere sumo cuidado en el diseño institucional, máxime si además de contar con facultades para actuar *ex post* (sobre la base de observaciones de mercado), el responsable del área com-



petitiva puede actuar *ex ante* (prohibiendo fusiones y concentraciones, por ejemplo). El diseño institucional del ente a cargo de dicha tarea debe procurar dotar a éste del grado óptimo de independencia/autonomía, el cual es difícil de definir con precisión, pero sin dudas resulta de un balance apropiado entre libertad para operar y decidir dentro de las restricciones que eviten apartamientos significativos del espíritu de la ley. Un ente totalmente dependiente del Poder Ejecutivo no cumple con este balance, así como tampoco lo haría un ente totalmente exento de controles (*ex ante* y *ex post*, centralizados y descentralizados) o límites en su accionar.

### 6.2.3. Situación actual

La ley 25.156, sancionada en septiembre de 1999 y reglamentada en enero de 2001, introduce el control previo de fusiones y adquisiciones, incrementa las facultades de la Comisión (ahora Tribunal) Nacional de Defensa de la Competencia (en cuanto a sanciones, incumbencia sectorial, etc.) e intenta lograr mayor autonomía institucional. En general, estos cambios significan la adopción de la regla de la razón, dejando además un alto grado de discrecionalidad en las interpretaciones posibles.

Una primera característica de la ley 25.156 es que prevé la prohibición y penalización de conductas comerciales cuya intención –aun si se tratase de intentos fallidos– sea distorsionar y dañar la competencia o bien abusar de una posición dominante (concretamente, se penaliza el “objeto o efecto” de las conductas). En la anterior ley 22.262, en cambio, se penalizaban las conductas que pudieran generar estos efectos, pero sin hacer mención a la intencionalidad de quien las aplica.

Esta nueva atribución de intencionalidad puede dar lugar a acusaciones discrecionales y su ambigüedad podría resultar costosa socialmente. Esto también es cierto para las fusiones, ya que están prohibidas las concentraciones que tengan por “objeto o efecto” reducir la competencia y puedan resultar en perjuicio del interés general, con lo cual –según sea el criterio del Tribunal– sería posible la penalización de intenciones subjetivamente evaluadas y resultados potenciales por sobre resultados con alta probabilidad de contener daño significativo (en particular, aunque bien deben darse conjuntamente la intencionalidad y la posibilidad de crear un perjuicio al interés general, no puede descartarse que el Tribunal concluya que de la intencionalidad de reducir la competencia se deduce que el daño resultante es posible).

Además, el alcance del control previo de fusiones y adquisiciones puede resultar bastante engorroso si no se establecen mecanismos ágiles de evaluación, ya que el universo de operaciones sujetas a aprobación es muy amplio. En efecto, hasta el mes de marzo del corriente año, las fusiones debían contar con la aprobación del TNDC cuando el “volumen del negocio” conjunto de las empresas (interpretable como ventas agregadas) fuese superior a \$ 200 millones y el “volumen mundial del negocio” fuese mayor a \$ 2.500 millones. La experiencia de la CNDC durante el año 2000, en el cual se vio desbordada por la nueva tarea emergente, confirmó este riesgo.

La reforma de la ley por medio del decreto 396/91 del 1 de abril resolvió este problema al definir que la notificación de una operación sólo es obligatoria si su monto –o el valor de los activos transferidos o involucrados– supera los \$ 20 millones, eliminando además el volumen mundial del negocio como parámetro.<sup>1</sup>

Debe notarse que aprobar una fusión no implica que la empresa luego tenga vía libre para abusar de su eventual posición de mercado resultante: el TNDC igualmente mantiene la facultad de control *ex post* de todo tipo de prácticas comerciales, incluyendo (la intención potencial de) el abuso de posición dominante de mercado (obtenida por medio de una fusión o no), lo que significa un instrumento de control no despreciable, y que reduce el costo de errores “tipo II” (aprobar fusiones que debieron haberse rechazado).

El TNDC recibe también facultades sancionatorias ante el incumplimiento de la ley. Al “cese de conducta” disponible hasta ahora, se suma la facultad de indicar la adopción de nuevas conductas. En particular, si el TNDC detecta actos anticompetitivos o abuso de posición dominante, o la adquisición de una posición monopólica u oligopólica violando la ley, puede pedir la división de activos (“*divestiture*”) al juez competente. Por otra parte, el TNDC debe aplicar multas considerando los efectos, las intenciones, la reincidencia y la capacidad económica de las empresas sancionadas, nuevamente permitiendo un grado muy amplio de discrecionalidad, al tiempo que las intenciones y la capacidad económica no parecen ser relevantes para fijar multas (sólo el daño efectivo y su reiteración lo son).

Los aspectos potencialmente más positivos de la ley son aquellos orientados a extender el ámbito de atribuciones del TNDC a toda la economía (en particular, tácitamente, a las industrias de servicios públicos) y a dotar de mayor autonomía al TNDC, reglando sobre su constitución, designaciones, autarquía, estabilidad de sus miembros, etc.

Sobre este último punto, sin embargo, hay distintas limitaciones:

1. Además de las imperfecciones intrínsecas a cualquier mecanismo de selección (el jurado tiene una composición variada pero no exenta de intereses políticos), la reglamentación de la ley por medio del decreto 89/2001 otorga excesiva discrecionalidad al PEN (el jurado puede seleccionar un número indefinido de candidatos idóneos, y no sólo una decena por ejemplo, sin que la reglamentación haya precisado los requerimientos o características para que alguien sea “idóneo”). Cabe notar que aquí no sólo no se respetó el espíritu de la ley, sino también su letra. En efecto, el artículo 24, inciso i) de la ley establece que los miembros del Tribunal deben elegir al presidente del Tribunal y la duración de su mandato, al tiempo que el decreto 89 indica que es el Presidente de la Nación quien lo elige, fijando ya su mandato en seis años.
2. El PEN debe aprobar el presupuesto que elabora el TNDC, otorgando a aquél un instrumento poderoso para demandar conductas y resoluciones más políticas que técnicas. El presupuesto debería ser relativamente exógeno (podría por ejemplo preverse un presupuesto plurianual,

equivalente a un requerimiento de varios años de preaviso para su modificación, o bien ligarlo con alguna variable exógena, o alternativamente limitar su fluctuación anual y en el mediano plazo –menos del 10% al año y menos del 20% dentro de los seis años).

3. El decreto 89/2001 que reglamenta la ley refuerza este control más allá de lo referido en el punto 1, ya que la Secretaría de Defensa de la Competencia y el Consumidor (SDCC) adquiere un rol fundamental en distintas instancias (por ejemplo, el Secretario preside el jurado de selección de los miembros del Tribunal, la SDCC puede participar como parte interesada en todas las actuaciones del TNDC, requerir revisión de pruebas, apelar decisiones, etc.). Aun cuando estas funciones de la SDCC podrían ser razonables al llevar a un modelo de “agencia doble”, resulta excesivo que los salarios de los miembros del TNDC sean libremente fijados por el PEN, ya que entonces el TNDC sufrirá significativamente en su autonomía potencial.

Otro aspecto negativo del diseño del TNDC son las atribuciones que recibe para fijar aranceles a los actores demandantes para solventar sus gastos operativos (ello contrasta con el Poder Judicial, quien no determina el valor de la tasa de justicia).

En síntesis:

- a) La ley deja lugar a interpretaciones muy ambiguas, con un alcance prácticamente ilimitado en el control previo de fusiones y adquisiciones.
- b) La ley también contiene una correcta intención de fortalecer la institucionalidad del TNDC y extender su ámbito operativo (eliminando atribuciones sobre la defensa de la competencia antes otorgadas a otros organismos o entes estatales en ciertos sectores de la economía).
- c) El decreto reglamentario, sin embargo, ha modificado su espíritu y en parte también su letra (en principio se crea una “doble agencia” pero sin que el TNDC sea suficientemente independiente de la SDCC/PEN). El “balance” entre control y autonomía resultante no parece ser el más apropiado, pasando de un extremo de autonomía e independencia con baja “*accountability*” a otro extremo –o algo menos que eso– donde es factible el posterior abuso político del Tribunal.
- d) Por último, la facultad para penalizar intenciones y conductas potencialmente dañinas encierra riesgos potencialmente costosos para la economía. En particular, la derogación de la resolución 726/99 de la Secretaría de Industria, Comercio y Minería por el decreto 89/2001, donde se definía que por “interés económico general” se entiende la “eficiencia económica”, y sin que esta definición fuese reemplazada en dicho decreto por otra similar (eventualmente como “los intereses del consumidor”), hace más factible una futura interpretación alejada de los principios económicos modernos que guían la política de defensa de la competencia internacionalmente.

#### 6.2.4. Propuestas

Al presente, y tomando como un dato la ley y su reglamentación, las acciones de política pública factibles se limitan a cuidar que la conformación y presupuesto del TNDC sean apropiados (en particular, reconociendo que sus responsabilidades se han incrementado significativamente respecto de la tarea que en los años 90 desarrolló la CNDC), acelerando los tiempos para su definitiva conformación. El nuevo TNDC deberá definir aspectos reglamentarios que agilicen la evaluación de fusiones y que aumenten la previsibilidad y transparencia de sus decisiones. El decreto 396/01, por otro lado, redujo fuertemente los requerimientos de control *ex ante* en fusiones y adquisiciones, restando importancia a este aspecto.

Si dicha legislación –particularmente el decreto reglamentario– fuese modificable, sería conveniente:

- 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) 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.
- c) Brindar mayor estabilidad al presupuesto del organismo (presupuesto plurianual o ligado a variables exógenas, o 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 seis años), aumentando el mismo (al menos duplicándolo).<sup>2</sup>
- d) Asegurar que el TNDC pueda cuestionar acuerdos de precios entre empresas de distintos países aun si fuesen promovidos por las respectivas autoridades nacionales (como se observa en distintos rubros de intercambio dentro del Mercosur).

### 6.3. EL DISEÑO INSTITUCIONAL PARA LA REGULACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

#### 6.3.1. Principios generales

El objetivo principal que debe guiar la regulación de monopolios naturales, y en particular los servicios públicos, es replicar en lo posible la asignación de recursos que resultaría en un mercado competitivo, razón por la cual la tarea es eminentemente técnica, dentro del marco legal. La adecuación de la distribución del ingreso, el logro del pleno empleo y el desarrollo de Pymes son ejemplos de objetivos que superan a los mercados de servicios públicos donde existen monopolios naturales y por ende requieren políticas públicas más generales (y con impacto más focalizado).

Al existir fuertes inversiones hundidas en las industrias de servicios públicos, y dado el contexto histórico e institucional argentino, resulta razonable y conveniente la creación de entes reguladores “independientes” del Poder Ejecutivo y del Congreso, sujetos a la tarea de instrumentar marcos regulatorios bastante detallados.

La “independencia” es un concepto relativo, y debe entenderse aplicada al funcionamiento cotidiano de dichos entes reguladores y en cuanto al ejercicio de las atribuciones que les son delegadas según lo decida el poder político. Dicha independencia/autonomía debe estar acompañada de los incentivos apropiados para inducir las decisiones consistentes con el objetivo detrás de la creación de dichas instituciones, esto es, la defensa intertemporal de los intereses de los usuarios de los servicios públicos.

Debe mantenerse la división natural de tareas entre el Congreso y el Poder Ejecutivo (el Congreso define marcos regulatorios y controla “*ex post*” de la tarea del Ejecutivo y de los entes reguladores, sin intervenir directamente en la ejecución de esas tareas).

La participación de los usuarios en los entes reguladores que señala el artículo 42 de la Constitución Nacional no necesariamente debe darse dentro de los directorios respectivos. La mejor forma de participación es la transparencia plena en los procesos de decisión, asistiendo eventualmente también “en especie” (asesoramiento técnico gratuito) a asociaciones o individuos que lo requieran.

A nivel provincial hay elementos que justifican la fusión de entes reguladores sectoriales que están ausentes en el nivel nacional (por ejemplo, menor disponibilidad de capital humano especializado y reducir riesgo de captura por la única empresa regulada). Debe mantenerse la competencia por comparación entre entes (lo que implica evitar el super ente en el nivel nacional de gobierno).

### 6.3.2. La situación actual

Las privatizaciones/concesiones de servicios públicos estuvieron acompañadas por la creación de entes reguladores sectorialmente específicos con distintos diseños institucionales. ENARGAS y ENRE tienen diseños razonables, contrario al resto de los casos (ETOSS, CNC CNRT, OCRABA y ORSNA) donde se evidencia un grado de autonomía insuficiente respecto del poder político, debilidad institucional producto de haber sido creados por decretos (aun cuando los dos primeros son el resultado de una delegación legislativa en la Ley de Reforma del Estado), delegación muy parcial de tareas regulatorias, insuficiente énfasis en la transparencia de la gestión y en facilitar la participación de los usuarios en los procesos de decisión (audiencias públicas tardías y no sistemáticas), etc.

Se han observado varias renegociaciones sustanciales, las que tienden a coincidir con un diseño ineficiente de los marcos regulatorios y contratos de concesión (incluyendo subsidios cruzados automáticos), que a su vez se reflejaron en una competencia insuficiente en los procesos licitatorios, y las decisiones en general muestran cierto sesgo favorable a los objetivos de

las empresas reguladas, siendo las excepciones principalmente concentradas en el gas y la energía eléctrica donde prima un criterio independiente (la suspensión del ajuste por PPI en el año 2000 es un contraejemplo).

Así, la implementación de la regulación de servicios públicos parece haber sido más problemática en asegurar la selección del operador más eficiente y proteger adecuadamente a los consumidores cautivos que en términos del ejercicio de un oportunismo político y expropiatorio por medio de cambios unilaterales y velados en las reglas de juego. Al comparar distintos niveles de gobierno, los casos provinciales sí sugieren cierto grado de conducta expropiatoria por parte de la autoridad regulatoria (algo consistente con instituciones locales más débiles y con las mayores externalidades resultantes).

Las propuestas legislativas presentadas a fines de los años 90 son en general poco razonables. Aunque es apropiado enfatizar la necesidad de colaboración e intercambio de información y experiencias entre los entes reguladores, prever la participación del Congreso en la designación de los directores de los entes reguladores, consagrar por ley los marcos regulatorios vigentes y generalizar el mecanismo de audiencias públicas, tal como proponen varios de estos proyectos, en general se comete el error de proponer una excesiva centralización de las decisiones regulatorias (lo que ha dado en llamarse la creación de un “super ente”) y un rol ejecutivo del Congreso en la tarea regulatoria, llevando de esa manera a una alta politización del proceso regulatorio.

### 6.3.3. Propuestas

Enviar al Congreso un proyecto de ley (en el anexo de este capítulo se incluye una versión tentativa y preliminar) con 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). Es muy probable que los resultados serán imperfectos y no estarán completamente exentos de consideraciones políticas y ajenas al campo técnico, pero seguramente serán mejores que sin este requerimiento de transparencia.
- 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). Los contratos y regulaciones más detallados que caracterizan el caso argentino son mecanismos suficientes para reducir la discrecionalidad de los reguladores.

- Evitar ambigüedades y multiplicidad de objetivos de los entes (como ocurre en los marcos regulatorios vigentes que incluyen la protección de los usuarios, protección de las inversiones, asignación eficiente de recursos, defensa de la competencia, etc.), aclarando que su objetivo debe ser replicar en lo posible la asignación de recursos que resultaría en un mercado competitivo (minimizando las distorsiones necesarias para el logro de otros objetivos claramente definidos y explícitamente costeados –servicio universal).
- 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 (pero no la regulación ni las determinaciones administrativas); por medio de estos convenios los municipios que se adhieran instalarían una oficina para la atención de reclamos sobre los servicios públicos a su costo, pero recibirían asistencia técnica, entrenamiento y un canal de comunicación expedita desde los entes reguladores (tanto provinciales como federales), y asistencia financiera, económica y/o profesional desde las provincias.
- 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., tal como de hecho ocurre en la CNC, ENRE y ENARGAS).
- Asegurar las audiencias públicas obligatorias en todos los sectores (previendo que con anterioridad a las mismas 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, previendo que las re-negociaciones deban ser presentadas para pronunciamiento por el Congreso en pleno (no sólo por una Comisión Bicameral) en un plazo determinado.
- Instrumentar la ampliación del ámbito de acción del TNDC sobre los servicios públicos en cuanto a su intervención en conductas susceptibles de ser analizadas según la Ley de Defensa de la Competencia tal como lo establece el artículo 59 de la ley 25.156. Este nuevo rol es muy positivo por cuanto el TNDC no enfrentará las presiones –o conflicto de

objetivos derivados de su propio mandato- que sí enfrenta un regulador sectorial para por ejemplo mantener subsidios cruzados o atender objetivos de servicio universal.

- 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). La delegación de tareas de control en transporte local (Gran Buenos Aires) es teóricamente razonable -mientras las externalidades sobre el resto del país sean menores- pero difícil (los activos dados en concesión son propiedad de la Nación, y no existe el ente interjurisdiccional receptor), pudiendo comenzarse con la transferencia de la autoridad regulatoria sobre el transporte colectivo automotor en el Gran Buenos Aires desde la CNRT hacia la provincia y la ciudad). La concentración de estos entes en uno solo evitará relaciones bilaterales entre regulador y empresa regulada que debilitan la capacidad del regulador (por ejemplo, en aeropuertos). Además, debería eliminarse el ENABIEF, quedando sus funciones en la Secretaría de Transportes (ya fue intervenido a principios del 2000; sus casi 400 empleados continúan representando una erogación de \$ 15 millones aproximadamente). La fusión del ENRE -\$ 17 millones- y ENARGAS -\$ 19 millones- debería completarse antes del año 2007 (no debería ser inmediata ya que al presente la integración entre ambos sectores es aún relativa por las exclusividades existentes en la comercialización, y porque se trata de los dos entes que mejor han funcionado hasta ahora).

#### 6.4. INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA

##### 6.4.1. Principios generales

La inversión en infraestructura puede ser pública o privada. La inversión privada responde a criterios de rentabilidad privados, obviando externalidades positivas o negativas asociadas. Si existe suficiente competencia entre proveedores alternativos de infraestructura, entonces los cargos resultantes por el uso de dicha infraestructura son los que permiten cubrir los costos más una rentabilidad razonable. Un primer elemento necesario para inducir las inversiones que permitan una prestación razonable es que el marco jurídico debe asegurar el respeto de los derechos de propiedad (caso contrario, el costo de capital imputado es muy alto y por ende el nivel de inversiones privadas será muy bajo). Pero además, el nivel de provisión de dicha infraestructura será el adecuado sólo si es posible la exclusión a quienes no contribuyan a su pago y si no existen externalidades positivas sobre quienes no la utilizan directamente. La construcción de viviendas (para clase media y alta al menos), por ejemplo, es un caso ilustrativo de esta situación.

En presencia de monopolios naturales, fuertes externalidades y bienes



públicos hay fundamentos razonables para la intervención del Estado. Primero, si la competencia –efectiva y/o potencial– entre distintos proveedores de infraestructura es insuficiente, entonces el precio por el uso de ésta puede quedar sujeto a regulación para evitar el abuso de poder de mercado (por ejemplo, en los servicios públicos donde existe monopolio natural).<sup>3</sup> La forma de regulación, discutida en el punto anterior, es fundamental para lograr resultados adecuados. Segundo, si las externalidades –positivas– son muy fuertes, la inversión privada puede ser complementada por la inversión pública, tanto de manera directa como a través de subsidios a la oferta o demanda privadas. Tercero, si en cambio se trata de la provisión de un bien público, el Estado –en sus distintos niveles jurisdiccionales– interviene proveyendo directamente o contratando la provisión en representación de los ciudadanos.

Un aspecto central, claramente, es determinar el límite global de dicha inversión pública y su asignación relativa a los distintos sectores (función primero del nivel de recursos disponibles y voluntariamente asignables a la inversión pública en un proceso de decisión social, y segundo de la disponibilidad de capital privado de riesgo complementario). Obviamente, el primer paso para optimizar la inversión pública es evitar trabas artificiales que distorsionen las señales económicas del mecanismo de precios en aquellos mercados donde la inversión privada podría acudir espontáneamente. Por otro lado, también es fundamental que se maximice la eficacia de los recursos asignados a cada inversión pública. Esto es, lograr el mayor incremento posible de infraestructura a partir de la restricción presupuestaria enfrentada.

En efecto, como en toda asignación de recursos, hay dos dimensiones básicas de eficiencia para evaluar las inversiones públicas:

- a) Eficiencia asignativa: violada cuando las inversiones son innecesarias/insuficientes (respecto de otras inversiones postergadas/realizadas, o respecto de la valoración del consumo sacrificado, considerando el “costo marginal de los fondos públicos”).
- b) Eficiencia productiva: violada cuando la inversión no se realiza al mínimo costo.

En este segundo punto, es crucial definir la estructura de incentivos: si el esquema de pago es del tipo “costo-plus”, entonces hay pobres incentivos para minimizar costos; por el contrario, si es un esquema de “precio tope” (“price-cap”), los incentivos a la eficiencia productiva son los correctos.

Así, si el Estado paga el costo final de la obra, ya sea que ésta sea ejecutada internamente o bien contratando al sector privado, surge un problema de agencia que conduce a la ineficiencia productiva: quien efectivamente ejecuta la inversión no tiene los incentivos correctos para evitar sobrecostos innecesarios. En cambio, si el Estado se compromete a un pago final independiente del costo, dicho problema de agencia desaparece. Además, si hay una competencia apropiada por el derecho a realizar la inversión, las rentas informativas de los privados son minimizadas.

La posibilidad de hacer respetar contratos con espíritu *price cap* depende de la posición estratégica en que se encuentren los contratistas y el Estado en las distintas fases de un proyecto de inversión contratado. Por ejemplo, si el precio final es fijo pero pagado en fracciones según el avance de la obra, cualquier retraso en los pagos habilitará una renegociación (por mayores costos), del mismo modo que las dificultades propias del constructor ocasionan costos al Estado que quedó en una posición de negociación más débil (por haber pagado parte de la inversión hundida sin lograr que esté operativa, y puesto que existen costos de transacción para reemplazar al contratista con el fin de terminar la obra). Por otro lado, si el pago de la suma establecida se realiza al final de la obra, entonces no pueden presentarse renegociaciones por incumplimientos del Estado, y las dificultades del constructor lo encuentran en una posición de negociación desventajosa –por la inversión que ya hundió y que aún debe recuperar–, mejorando la probabilidad de una operación productivamente eficiente.

La separación temporal entre la ejecución y el pago de la obra por parte del Estado, cuyo ejemplo más difundido es el esquema BOT o COT (Construir, Operar y Transferir), tiene también otras implicancias. En particular, requiere a los constructores oferentes obtener financiamiento alternativo al del Estado, liberando recursos públicos en el corto plazo. Esto es, una inversión de \$ 1 al año requiere que el constructor obtenga financiamiento (propio o acudiendo al sistema financiero) por esa suma, debiendo pagar los intereses correspondientes, mientras que el Estado puede asignar ese monto a otros fines, pagando luego dicha inversión y el costo financiero implicado (que podría ser menor o mayor a la rentabilidad del uso alternativo de los fondos públicos).

Así, pasar de un esquema costo-plus tradicional –como fue por muchos años el esquema típico en la Argentina– a un esquema *price cap* diferido, tiene un efecto simétricamente opuesto al que resulta de pasar de un sistema previsional de reparto a uno de capitalización: en este último caso desaparecen recursos en vez de liberarse. No debe sorprender entonces que políticamente haya sido más atractivo el Plan Federal de Infraestructura (donde se liberaron recursos que permiten aumentar la inversión) que la Reforma Previsional de 1993 (donde se hizo explícita una deuda intergeneracional antes implícita).

Un segundo efecto vinculado a éste tiene que ver con la selección de contratistas según sea su acceso al crédito y no según sus costos operativos directos. En efecto, al licitar la realización de una obra cuyo pago es diferido, las mejores ofertas corresponden a quienes tengan el menor costo global y no sólo el menor costo en términos de insumos físicos. Desde el punto de vista del Estado, la eficiencia en lograr un menor costo del financiamiento no debería ser evaluada de forma particularmente distinta a cualquier otra dimensión de eficiencia, y el punto sería así irrelevante. El problema se limita a la existencia de financiamiento subsidiado –*dumping financiero*– que pudiera disponer algún contratista extranjero, pero entonces sería un caso de competencia desleal que debería ser atacado por mecanismos *antidumping* más que por la igualación del costo del fi-

nanciamiento proveniente del Estado. Si esto no es posible (por tratarse de servicios y no de bienes), igualmente no parece razonable que sea el Estado quien absorba el mayor costo financiero que resultaría de rechazar una fuente de financiamiento barata sospechada de *dumping*. El *unbundling* de los dos componentes de la oferta (el operativo y el financiero), contratando al constructor más barato en términos de precio de contado y a la institución financiera más favorable separadamente, podría en principio evitar este problema, particularmente si los procesos de licitación son secuenciales (primero se selecciona al constructor y luego a la entidad financiera).

#### 6.4.2. Situación actual

La gestión de la inversión pública alcanzó niveles de calidad inaceptables en la Argentina hacia fines del siglo pasado. Los motivos pueden haber sido varios (inflación que dificulta evaluación de los proyectos en la fase de diseño y ejecución, inestabilidad presupuestaria que altera el horizonte temporal relevante de los contratistas y del Estado, corrupción, etc.), pero en todo esta realidad tampoco ha sido cualitativamente única internacionalmente. Así, en distintos países se han reconocido ineficiencias en la inversión pública y se ha procurado adoptar nuevos mecanismos que aliviaran el problema.

Considerando la inversión en sectores privadamente rentables (servicios públicos), la reforma llevada a cabo en los años 90 en la Argentina ha sido saliente en la experiencia internacional por su amplitud y velocidad. Como se mencionó antes, la eficiencia en la inversión privada requiere que los diseños contractuales sean correctos en términos de brindar los incentivos adecuados para la expansión de los servicios sin la explotación del poder de mercado que resulta de la condición de monopolios naturales en distintos segmentos de los servicios públicos.

En lo que respecta a la inversión pública en infraestructura, la política oficial en la Argentina está en una etapa de cambio. Si bien durante la última década se han utilizado distintos mecanismos de contratación, el Plan de Infraestructura –aprobado por el decreto 1299/2000 de Necesidad y Urgencia en diciembre– significa un fuerte impulso y extensión al sistema de contratación COT, creando un fondo fiduciario para realizar obras cuyo autofinanciamiento no alcance al 60% y que no sean sólo operación y mantenimiento de corredores viales.

La evaluación global de este plan es ambigua. Por un lado, y aunque hay antecedentes internacionales comparables, contiene varias cláusulas muy restrictivas de la competencia internacional (que de paso hacen efímero el eventual problema de *dumping* financiero). En particular, la licitación internacional es obligatoria sólo para obras superiores a \$ 45 millones, las empresas extranjeras deben asociarse con empresas nacionales que tengan en conjunto una participación mínima del 49%, debe haber una subcontratación mínima obligatoria del 20% del costo de la obra con empresas medianas, pequeñas y microempresas, es posible igualar ofertas 10% más

baratas de empresas extranjeras. Al mismo tiempo, sería mucho mejor que las contraprestaciones acordadas por nuevas inversiones se trataran como nueva deuda pública, aunque el mercado de crédito igualmente contabilice dicho compromiso de recursos futuros.

Por otro lado, el decreto prevé ciertos mecanismos que podrían dotar de cierta razonabilidad al esquema (y aprovechar sus ventajas potenciales respecto de la obtención de eficiencia productiva). En particular, se prevén presupuestos plurianuales a ser incluidos en el presupuesto nacional y se limita el monto de contraprestaciones anuales a pagar por el Estado (según sea la recaudación del año previo por el impuesto a los combustibles líquidos y gas natural). Si la reglamentación del decreto que aprueba el plan fuese apropiada, podrían acotarse sus riesgos (en particular, la miopía pública adelantando políticamente inversiones futuras de manera insostenible, y continuar asignando todos los riesgos al Estado).

Sin embargo, dicha reglamentación, por medio del reciente decreto 228/2001, ha sido deficiente. En efecto:

- Acentúa la restricción a la participación de firmas extranjeras (requiriendo tres años de actividad continua en el país).
- Replica posibilidades históricas de compensación automática por mayores costos (hasta 20%) y prevé la casi continua renegociación entre las partes (excepto en torno a riesgos comerciales no asegurables), sin transparencia y en condiciones muy restrictivas para el Estado, diluyendo las ventajas potenciales en torno a la implementación efectiva de contratos tipo *price cap* del sistema COT.
- Fija el coeficiente de reserva de liquidez en el 25% de las contraprestaciones anuales que el Estado se compromete a pagar (creando subfondos específicos para cada contrato). Esto permitiría multiplicar entre veinte y treinta veces la inversión pagada por avance de obra (suponiendo obras con duración de un año, plazo de repago total de diez años, costo financiero entre 10% y 15% anual y cero costo de mantenimiento). Asimismo, aun cuando en 2001 sólo se habilitan proyectos incluidos en Ley de Presupuesto, el límite de recaudación de impuestos a combustibles líquidos y gas natural fija contraprestaciones menores a \$ 3.500 millones/año, que permitirían inversiones iniciales –hasta comprometer el 100% del fondo– entre cinco y siete veces esa cifra (vgr., entre \$ 17.500 y \$ 24.500 millones). Vale decir, sería posible que la inversión pública a realizar durante los próximos diez años se concentre entre el 2002 y el 2003, lo que hace no creíble dicha restricción y anticipa un incremento futuro del presupuesto público asignado a inversiones.

#### 6.4.3. Propuestas

El objetivo del Estado debe ser lograr el mayor bienestar de la población, y no maximizar las inversiones (instrumento). El bienestar depende positivamente de la cobertura y calidad de los servicios (resultantes de las

inversiones), pero negativamente de su costo (impuestos y precios). Así, importa tanto la eficiencia asignativa como la eficiencia productiva de las inversiones públicas.

Para mejorar la eficiencia asignativa debe contemplarse el desarrollo de un mecanismo confiable de evaluación de proyectos de inversión pública (por ejemplo, una agencia nacional de evaluación de proyectos, con requerimientos de publicidad y transparencia en la fase de evaluación que permitan el control descentralizado por los distintos agentes privados afectados). A la vez, los fondos específicos de inversión (viales, eléctricos, etc.) deberían ser suprimidos para permitir respetar las verdaderas prioridades.

El Plan Federal de Infraestructura podría ser razonable en pos de obtener mayor eficiencia productiva si su reglamentación fijara un coeficiente de reserva suficientemente conservador que evite un comportamiento político miope, transparentara la nueva deuda pública que significan los compromisos de contraprestaciones (repago de inversiones), evitara avales del Estado, asignara eficientemente los riesgos comerciales y operativos, y asegurara un método eficiente de selección de constructores, en particular sin restringir exageradamente la competencia extranjera. La deficiente reglamentación, sin embargo, impide ser optimistas sobre los resultados que se deriven.

Con respecto a las concesiones de servicios públicos y otras inversiones que pueden ser privadamente rentables, el diseño institucional de la regulación debe adaptarse según se considera en el punto anterior. En particular, debe entenderse que las extensiones por medio de renegociaciones bilaterales (ferrocarriles de pasajeros, corredores viales) tienen efectos negativos sobre el bienestar debido a pérdida de transparencia, pobre reputación del concedente, mayores precios finales, etc., anulando las eventuales ventajas de mayores inversiones inmediatas negociadas (que pueden incluso ser difíciles de hacer cumplir a posteriori por estos motivos).

## ANEXO

### PRE-PROYECTO DE LEY PARA LA REFORMA INSTITUCIONAL DE LA REGULACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

Guía para la elaboración del correspondiente proyecto de ley (dejando de lado aspectos formales y de detalle que se deberán precisar al momento de su redacción definitiva y de su reglamentación).

#### AMBITO DE APLICACIÓN

Organismos técnicos de aplicación y control de la regulación de servicios públicos e infraestructura de alcance nacional, en adelante, los organismos.

Tales Organismos pueden calificarse como entes reguladores según se defina en el decreto reglamentario, en el cual deberá entenderse restrictivamente por regulación a su cargo las cuestiones tarifarias, el dictado de reglamentos técnicos y de seguridad, equipamientos, instalaciones y construcciones, control, fiscalización y evaluación de conductas en los mercados, siempre dentro del marco legal, reglamentario y contractual administrativo aplicable.

Los organismos pueden proponer a las autoridades de la Nación la modificación a las normas legales, reglamentarias y contractuales que fundadamente entiendan convenientes o necesarias.

#### DEFINICIÓN DE OBJETIVOS DE LA POLÍTICA NACIONAL EN MATERIA DE ORGANISMOS DE REGULACIÓN Y CONTROL DE SERVICIOS PÚBLICOS E INFRAESTRUCTURA

La tarea regulatoria de los organismos es entendida como fundamentalmente técnica y orientada a cumplir con los objetivos legalmente definidos. En todos los casos el objetivo primordial y último de los organismos debe ser replicar en lo posible la asignación de recursos que resultaría en un mercado competitivo, conforme manda el artículo 42 de la Constitución Nacional, y otros objetivos que se fijen quedan subordinados a éste.

Esta ley persigue a su vez propiciar el intercambio de información y la coordinación y complementación de recursos entre los distintos organismos, y también el acceso abierto y no discriminatorio a la información sobre decisiones de los organismos y sus fundamentos técnicos, jurídicos y económicos.

Los nuevos organismos deben ser creados por ley formal, y los organismos existentes quedan convalidados por esta ley sujeto a su adecuación a las disposiciones de la presente.

#### CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE DISEÑO

Para el adecuado cumplimiento de las funciones de control aludidas en el tercer párrafo del artículo 42 de la Constitución Nacional los Organismos deben garantizarse su autarquía administrativa y financiera, la acreditable idoneidad técnica de sus funcionarios y la mayor independencia de criterio en las decisiones delegadas.

### AFECTACIÓN ESPECÍFICA DE LOS RECURSOS PROPIOS

Los fondos provenientes de las tasas de inspección, fiscalización y control que según las normas de su creación constituyen recursos de los organismos, están afectados a su funcionamiento, no pudiendo destinárselos a cualquier otro fin.

Los excedentes presupuestarios que existieren al cierre de un ejercicio serán transferidos al ejercicio inmediato posterior y contabilizados en él como recursos.

### RÉGIMEN DE AUTORIDADES Y PERSONAL

Las Autoridades Superiores de los Organismos serán seleccionados por concurso público de antecedentes, y designadas por el Poder Ejecutivo. Durarán en sus cargos por seis años, pudiendo ser nombrados nuevamente en el caso en que vuelvan a ser seleccionados siguiendo el procedimiento general completo para la designación de autoridades superiores. Sólo podrán ser removidos de sus cargos por probada inconducta en el ejercicio de sus funciones, o inhabilidad física o moral sobreviniente a su designación.

Sólo se considerará como candidatos elegibles a profesionales de prestigio en sus áreas de desempeño y con reconocida independencia de criterio técnico. No será impedimento la filiación política en tanto su trayectoria profesional técnica sea reconocida como independiente respecto de dicha filiación.

Previo a la designación el PEN pondrá en conocimiento de ambas Cámaras del Congreso los nombres y antecedentes de los postulantes seleccionados. El Congreso podrá pronunciarse fundadamente sobre el particular dentro de los 45 días y con carácter no vinculante. El PEN podrá designar un candidato objetado por el Congreso haciendo explícitos en el Decreto de nombramiento las razones por las que desestiman los fundamentos de la objeción. El silencio se considerará como favorable a la designación. El PEN seguirá idéntico procedimiento previo a la remoción de cualquier autoridad superior.

Sus relaciones con el personal se regirán por la Ley de Contrato de Trabajo y sus modificatorias. La Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública resulta de aplicación. Los responsables e integrantes de los órganos jurídicos de los organismos formarán parte del Cuerpo de Abogados del Estado.

### RÉGIMEN DE CONTRATACIONES

Los organismos tendrán un régimen de contrataciones del derecho privado pero se dará publicidad a todas ellas. Se publicará mensualmente la nómina de las empresas proveedoras o consultoras con las que los organismos celebren contratos y el monto y condiciones de éstos.

Las contrataciones que excedan de la suma que determine la reglamentación se efectuarán por concurso público.

### CONTROLES

Aplicación de la Ley de Controladuría (AGN y SIGEN, esta última como coordinadora de la respectiva unidad de auditoría interna). Control administrativo según lo dispuesto más abajo y en la Ley de Procedimientos Administrativos (LPA).

Control judicial. Los jueces, para revisar las decisiones de los organismos sobre

cuestiones técnicas regulatorias, deben requerir dictamen de tres peritos consultores individuales de reconocido prestigio nacional o internacional, uno designado por el organismo, otro por la contraparte y el tercero por el juez con acuerdo de ambos.

#### **AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA (IMPLICA UNA MODIFICACIÓN PARCIAL DE LA LPA EN LOS TÉRMINOS INDICADOS)**

La decisión de las autoridades superiores en el ejercicio de sus atribuciones en materia tarifaria, incluyendo cuestiones de calidad y seguridad, sanciones y premios, y cuestiones vinculadas a la conducta en el mercado, agotarán la vía administrativa a los efectos de lo dispuesto en el artículo 23 de la LPA, sin perjuicio de la facultad de la administración de abocarse a la revisión de la legalidad de los actos de las autoridades superiores de los organismos en resguardo de los intereses del Estado.

La revocación que por razones de legalidad efectúe el Poder Ejecutivo de actos de las autoridades superiores de los organismos a cuya revisión se hubiere abocado estando en curso un proceso judicial por la misma causa, impedirá el reclamo patrimonial contra el Estado en tanto el PEN subsane la ilegalidad del acto revisado dentro de los doce meses de iniciada la acción judicial. Esta, en todos los casos y en forma simultánea, deberá notificarse fehacientemente al PEN como condición necesaria para oponerle el eventual resultado adverso.

Los particulares que en virtud de lo dispuesto por el párrafo precedente no pudieran reclamar patrimonialmente contra el Estado por haberse subsanado oportunamente la ilegalidad podrán demandar por daños y perjuicios a las personas que como autoridades superiores de los organismos, gerentes o equivalentes a éstos, hubieren intervenido directamente en el dictado del acto dejado sin efecto por razones de manifiesta arbitrariedad, grave error o gruesa violación de derecho. Estas personas también responderán ilimitada y solidariamente por los perjuicios generados al Estado si judicialmente quedara firme la invalidez del acto por razones de manifiesta arbitrariedad, grave error o gruesa violación de derecho.

#### **MULTAS**

Todas las multas que impusieren los organismos a las empresas comprendidas en su ámbito de competencia serán devueltas como bonificaciones sobre tarifas a los usuarios o consumidores. La devolución será asignada a los usuarios o consumidores con el mayor grado razonablemente posible de individualización en relación con la causa de la sanción.

#### **COORDINACIÓN ENTRE ORGANISMOS**

Se implementará por vía reglamentaria un mecanismo de coordinación, cooperación y transparencia de información entre organismos que deberá estar operativo en el plazo máximo de 120 días desde la entrada en vigencia de esta ley.

Se implementarán bancos de datos sobre información de base para la determinación y ajuste de tarifas que serán accesibles al público en general y en particular a las Asociaciones de Consumidores y Usuarios reconocidas conforme la ley de defensa del consumidor 24.240 o la que la que la sustituya en el futuro.



### AUDIENCIAS PÚBLICAS

Los organismos, previo a resolver, deben someter a audiencias públicas toda cuestión relativa a:

- a) tarifas, incluidas las revisiones tarifarias periódicas que se hubieren previsto;
- b) planes, metas u objetivos del servicio según la concesión, licencia, permiso o autorización;
- c) las inversiones comprometidas, calidad, seguridad y régimen de premios y sanciones;
- d) cualquier elemento que directa o indirectamente incida en las condiciones del mercado o en la ecuación económico-financiera del contrato de que se trate.

Lo dispuesto rige sin perjuicio de lo previsto sobre el particular en los ordenamientos específicos, y su inobservancia conlleva la absoluta e insanable nulidad del acto emitido al que será aplicable el régimen de nulidades establecido en la LPA.

La reglamentación establecerá el Procedimiento General de Audiencias Públicas que necesariamente deberán observar los organismos en todos los casos. Se preverá la amplia difusión del reglamento dictado.

### FUNDAMENTACIÓN DE DECISIONES

Las decisiones de los organismos en las revisiones tarifarias periódicas y su opinión técnica previa a la decisión del PEN sobre nuevas concesiones, licencias, permisos o autorizaciones, renegociaciones contractuales, etc., deberán considerar expresamente, para su convalidación o apartamiento, las decisiones y fundamentos que sobre temas similares hubiesen adoptado otros organismos. También se solicitará opinión a un panel de expertos.

### PARTICIPACIÓN DE CONSUMIDORES Y USUARIOS

Los organismos deberán prever programas de capacitación técnica de las asociaciones representantes de consumidores y usuarios, y facilitar a éstos y a todo interesado el acceso en tiempo y forma a la información. La reglamentación no podrá introducir limitaciones de forma que desvirtúen el objetivo de maximizar la publicidad de la información y la transparencia del proceso regulatorio en todas sus etapas.

También debe preverse la habilitación a los organismos para celebrar convenios de cooperación con entes reguladores y/o autoridades de niveles inferiores de gobierno a los efectos de facilitar el acceso al organismo de los usuarios en todo el país, contribuyendo así al control descentralizado de la calidad en la prestación de los servicios regulados.

El PEN, por vía reglamentaria, preverá sistemas de asistencia técnica a las asociaciones de defensa del consumidor, proveyendo acceso fluido para solicitar apoyo técnico por parte de un departamento de regulación de servicios públicos que funcione en el ámbito de la oficina del Ombudsman con dependencia directa del Congreso de la Nación.

### ADECUACIÓN DE LOS ORGANISMOS EXISTENTES

Esta ley es de aplicación a todos los organismos existentes a la fecha de su entrada en vigencia y a los que se creen en el futuro. El PEN debe reglamentarla dentro de los sesenta días de su publicación. Todos los organismos existentes deben ajustarse a los términos de la presente ley dentro de los ciento ochenta días de publicada la reglamentación.

Las autoridades superiores de los organismos que hubiesen sido designadas por medio de un concurso público de antecedentes completarán sus términos contractuales, y tales concursos se consideran válidos y en cumplimiento de la presente ley.

Se dispone la creación del Ente Nacional Regulador del Transporte y su Infraestructura (ENARTI). La reglamentación preverá que éste asuma las funciones de la CNRT, OCRABA, OCC y ORSNA.

Las resoluciones de las autoridades superiores de los organismos en materia tarifaria, en cuestiones de calidad y seguridad de la prestación del servicio, sanciones, premios, y cuestiones vinculadas a la conducta en el mercado, deberán publicarse íntegramente en el Boletín Oficial y en un *web site* en Internet con acceso abierto y gratuito al público en general para tener validez. Los reclamos de usuarios se publicarán única aunque íntegramente en el *web site* del organismo en Internet.

### INFORMES ANUALES

Al PEN y al Congreso, tal como se prevé en las leyes 24.065 y 24.076 que fijan los marcos regulatorios de la energía eléctrica y el gas natural.

### DEFINICIONES ADICIONALES EN EL DECRETO REGLAMENTARIO

Se reglamenta la publicidad de toda información relevante, por ejemplo, en la determinación tarifaria, con acceso irrestricto por toda persona interesada, la realización de informes anuales, información actualizada en la página de Internet, oficina de consulta en los entes, etc.

En toda modificación contractual que implique cambios en los plazos de vigencia de los contratos o en los mecanismos para el ajuste tarifario los organismos tendrán un rol asesor del PEN que comandará tales adecuaciones, las que deberán ser presentadas para pronunciamiento no vinculante por el Congreso de la Nación dentro de los noventa días.

### NOTAS

1. En Gran Bretaña, las fusiones o adquisiciones requieren aprobación previa cuando el incremento en los activos supere los £ 70 millones (\$ 100 millones aproximadamente). En ese sentido, el valor de los activos es una medida más apropiada que la facturación para determinar el tamaño relevante para la política de defensa de la competencia (vgr., si no existen activos relevantes no hay posibilidades de monopolización aun cuando la facturación sea elevada), y la experiencia futura permitirá determinar si el umbral escogido para la Argentina es el correcto o si corresponde su modificación.

2. En el ENARGAS, por ejemplo, la reglamentación de la ley 24.076 establece que la autarquía será plena y abarcará, entre otros, los aspectos presupuestarios y

administrativos; el respeto a esta autarquía en la práctica no ha sido pleno, pero al menos formalmente tales facultades les son propias. Con respecto al nivel del presupuesto, la CNDC funcionó en el año 2000 con aproximadamente \$ 1 millón, presupuesto por demás exiguo si se lo compara con el de cualquier ente regulador (que oscilan entre \$ 10 y \$ 15 millones en varios casos).

3. Como se mencionó en la introducción, la asimetría informativa también puede requerir que el Estado cumpla un rol en la provisión de información veraz y suficiente a los consumidores, particularmente si existe daño a la salud y si no hay una acción de consumo repetido que genere suficientes incentivos reputacionales a las empresas.

## Capítulo 7

---

### DESREGULACIONES PENDIENTES EN LAS JURISDICCIONES PROVINCIALES\*

#### 7.1. INTRODUCCIÓN

En este capítulo se presenta una propuesta de profundización de la desregulación de la actividad económica (o del diseño de nuevas regulaciones procompetitivas) basada en la necesidad de la economía argentina de mejorar su competitividad y expandir de modo sostenible la oferta de bienes transables.

Hasta la década de 1980 la Argentina se caracterizó por mantener una economía cerrada con numerosas trabas al comercio exterior: altos aranceles, restricciones pararancelarias, tipos de cambio múltiples. Las continuas depreciaciones de la moneda local hacían posible mantener en funcionamiento un sistema de precios relativos distinto al del resto del mundo y, por consiguiente, la economía carecía de la posibilidad de expandir las exportaciones en forma sostenible en el tiempo.

El proceso de desregulación iniciado a principios de la década del 90, con la crisis del estado intervencionista manifestada en las hiperinflaciones de 1989 y 1990, significó un cambio de central importancia en las instituciones económicas en la Argentina. La convertibilidad, sancionada por el Congreso en marzo de 1991, fue el desencadenante que llevó al gobierno a adoptar la desregulación como un objetivo explícito de la política económica.

Una política de fijación de la paridad uno a uno de la moneda local con el dólar (como se hizo con la Ley de Convertibilidad) acompañada por una reducción de los aranceles al comercio exterior, conlleva a que los precios internos de los bienes transables converjan a los internacionales, obligando a los productores expuestos a la competencia externa a elevar la productividad para no ser desplazados del mercado. Ello requiere que las empresas puedan adquirir los insumos producidos domésticamente en mercados desregulados que funcionen competitivamente. Por lo tanto, la

\* Marcelo Garriga, Universidad Nacional de la Plata.

regla cambiaria sumada a la apertura económica deben estar acompañadas de una amplia desregulación que alcance a todos los bienes no transables, de forma que las empresas no pierdan competitividad. Si ello no ocurriera, las empresas se verían expuestas a una fuerte competencia en el mercado de bienes finales y deberían enfrentar altos costos domésticos para la compra de insumos poniendo en riesgo su permanencia en el mercado.

De allí, la necesidad de profundizar la desregulación de todos los sectores de la economía que presentan barreras a la entrada, controles de precios u otras rigideces o inflexibilidades, para evitar que empresas potencialmente eficientes y competitivas puedan ser expulsadas del mercado debido al doble efecto de la competencia externa sobre sus precios y de las regulaciones sobre sus costos.

La política de desregulación actúa como un factor liberador de recursos en la economía al sujetar a los agentes económicos a regímenes generales, suprimiendo privilegios y protecciones injustas, contribuyendo a dar mayor transparencia a todas aquellas actividades que requieren de la intervención estatal y favoreciendo un amplio proceso de reconversión y modernización de la producción y los servicios.

En ese sentido actúa como un elemento democratizador de la economía y de las instituciones provocando un cambio cultural en la conducta de productores, consumidores, inversores, trabajadores y una innumerable cantidad de actores sociales que deben sujetarse gradualmente a las reglas de los mercados y al declamado derecho de igualdad ante la ley.

La política desregulatoria nace precisamente con la ley 23.696 de Reforma del Estado y la ley 23.697 de Emergencia Económica pero adquiere carácter sistemático con la sanción del decreto 2.284/91 de desregulación. Sus objetivos fueron acelerar el proceso de convergencia a los precios internacionales y la supresión de una infinidad de regulaciones y restricciones al funcionamiento de los mercados. De esta manera se articularon y reforzaron mutuamente las políticas de apertura externa, estabilidad económica, disciplina fiscal, apertura del mercado de capitales, las privatizaciones y la desregulación.

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 algunos retrocesos en algunos sectores y las dificultades para su puesta en marcha en otros. Una parte de estas reformas quedaron sujetas a la adhesión de los estados provinciales, ya que requerían de modificaciones en la legislación local. A este respecto, el grado de cumplimiento de la desregulación en los estados provinciales, según lo acordado en el "Pacto Fiscal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento" firmado en el año 1993, fue dispar y prácticamente nulo en las provincias más grandes.

El objetivo de este capítulo es relevar la agenda pendiente en temas de desregulación económica en las jurisdicciones provinciales y recomendar posibles reformas. El capítulo se encuentra organizado de la siguiente manera: en la sección 8.2 se presentan las políticas desregulatorias de la dé-

cada del 90, el grado de avance en las jurisdicciones provinciales y el diseño jurídico institucional de la desregulación. En la sección 8.3 se analizan cada uno de los sectores que mantienen regulaciones a nivel provincial (particularmente el caso de la provincia de Buenos Aires), los efectos esperados de dichas regulaciones sobre la actividad económica local y sectorial y las propuestas para mejorar el funcionamiento de tales mercados. Por último en la sección 8.4 se evalúan los alcances de la política de defensa de la competencia como mecanismo para garantizar el funcionamiento competitivo de los mercados.

## **7.2. LA POLÍTICA DESREGULATORIA DE LA DÉCADA DE 1990**

### **7.2.1. La desregulación a nivel nacional y provincial**

A principio de la década del 90 el gobierno nacional puso en marcha un amplio programa de desregulación de la actividad económica mediante la sanción del decreto 2.284/91, posteriormente ratificado por la ley 24.307.

El conjunto de medidas que abarcó el programa de desregulación puede agruparse en cinco grandes áreas:

- Desregulación del comercio interior de bienes y servicios.
- Desregulación del comercio exterior.
- Eliminación de entes públicos reguladores.
- Desregulación del mercado de capitales.
- Medidas de reforma fiscal.

Las políticas desregulatorias del comercio interior y exterior, la eliminación de entes reguladores innecesarios, la desregulación del mercado de capitales y las medidas de reforma fiscal tuvieron un rápido efecto, fundamentalmente sobre el mercado de factores productivos, lo que permitió mejorar la competitividad de la economía. Sin embargo, a lo largo de la década hubo algunas contramarchas, y fundamentalmente, un escaso acompañamiento por parte de las provincias en aquellas desregulaciones que requerían adaptaciones en las legislaciones locales, básicamente aquellas vinculadas a la desregulación del comercio interior de bienes y servicios.

### **7.2.2. Grado de cumplimiento de la desregulación en las provincias**

En el año 1993, con el objeto de avanzar en las políticas desregulatorias en las provincias, el gobierno nacional firmó un pacto fiscal con las provincias que incluía compromisos para llevar a cabo medidas de reforma fiscal y de desregulación del comercio interior de bienes y servicios. En él, las provincias se comprometieron a dejar sin efecto las restricciones a la oferta de bienes y servicios, y las intervenciones y regulaciones que, en particular, se enumeran:

- Regulaciones profesionales.
  - a) Aranceles de orden público.
  - b) Libertad de contratación.
  - c) Cobro centralizado de aranceles.
  - d) Fijación de honorarios en justicia.
  - e) Restricciones cuantitativas.
  - f) Restricciones jurisdiccionales.
  
- Regulaciones comerciales.
  - a) Horarios comerciales.
  - b) Restricciones a la libre instalación comercial.
  - c) Regulaciones a la carga y descarga de mercaderías.
  - d) Mercados concentradores.
  
- Regulaciones en el mercado de medicamentos.
  - a) Adhesión al decreto 150/92.
  - b) Libre instalación de farmacias.
  - c) Autorizar la comercialización de medicamentos de venta libre.
  
- Regulaciones de transporte.
  - a) Pasajeros.
  - b) Carga.

Las provincias también se comprometieron a compatibilizar con la Nación los registros de medicamentos, de constructores de obras públicas, de transporte y de alimentos. Asimismo, como parte de la adhesión al decreto 2.284/92, las provincias debían derogar aquellas normas que dieran preferencias a las empresas nacionales o locales en las licitaciones de bienes y servicios.

Como puede observarse en el siguiente cuadro, elaborado por la ex Dirección Nacional de Desregulación Económica, el grado de cumplimiento del Pacto Fiscal por parte de las provincias, en lo que hace a las medidas de desregulación, fue dispar y prácticamente nulo en aquellas más grandes (por ejemplo, Buenos Aires y Córdoba).

El bajo grado de cumplimiento estuvo relacionado con su diseño jurídico institucional, la inexistencia de premios y castigos redujo los incentivos para que las provincias modificaran aquellas legislaciones locales que trababan el comportamiento competitivo de los mercados.

Este cuadro fue confeccionado sobre la base de información enviada por las propias jurisdicciones lo que podría estar sobreestimando el grado de avance en algunas de ellas. Como más adelante se verá, hay provincias en que la actividad profesional, según la información de la ex Dirección Nacional de Desregulación Económica, está desregulada y, sin embargo, hubo denuncias ante la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia por prácticas anticompetitivas vinculadas a restricciones o regulaciones profesionales.

PACTO FEDERAL PARA EL EMPLEO, LA PRODUCCION Y EL CRECIMIENTO  
 AVANCE DE LA DESREGULACION EN LAS PROVINCIAS. AÑO 2001

Provincia/	Regulaciones profesionales						
	Honorarios		Honorarios en justicia		Ejercicio profesional		Mercados concentradores
	Orden público /Normas Dto. 2.284/91	libre contratación Dto. 2.284/91	Cobro central. Dto. 2.284/91	Dto. 1.813/92	Restric. cuantit. Dto. 2.284/91	Restric. jurisdic. Dto. 2.293/92	
Buenos Aires							Prohibiciones Resol. 1.196/93
Capital Federal							
Catamarca							
Cordoba							
Corrientes							
Chaco							
Chubut							
Entre Ríos							
Formosa							
Jujuy							
La Pampa							
La Rioja							
Mendoza							
Misiones							
Neuquén							






PACTO FEDERAL PARA EL EMPLEO, LA PRODUCCION Y EL CRECIMIENTO  
 AVANCE DE LA DESREGULACION EN LAS PROVINCIAS. AÑO 2001 (Continuación)

Provincia/	Regulaciones profesionales						
	Honorarios		Honorarios en justicia		Ejercicio profesional		Mercados concentradores
	Orden público /Normas Dto. 2.284/91	libre contratación Dto. 2.284/91	Cobro central. Dto. 2.284/91	Dto. 1813/92	Restric. cuantit. Dto. 2.284/91	Restric. jurisdic. Dto. 2.293/92	Restric. Prohibiciones Dto. 2.284/91 Resol. 1.196/93
Río Negro							
Salta							
San Juan							
San Luis							
Santa Cruz							
Santa Fe							
Sgo. del Estero							
Tierra del Fuego							
Tucumán							

Fuente: Ex-Dirección Nacional de Desregulación Económica. Ministerio de Economía a la autoridad de aplicación del Pacto Federal.

Referencias:

-  Regulado
-  Parcial
-  Desregulado

### 7.2.3. Diseño jurídico institucional

El decreto 2.284/91 no constituyó en su momento una norma que se agotara en sus efectos inmediatos, pues por aplicación del artículo 116 se facultó al Ministerio de Economía para continuar la desregulación en todos los mercados que no fueron desregulados expresamente por aquél. Tal atribución estaba dirigida a facultar a ese Ministerio al dictado de las normas necesarias para la interpretación y reglamentación del decreto desregulatorio, en su carácter de Autoridad de Aplicación.

Si bien esta atribución resultaba una práctica bastante controvertida desde el punto de vista jurídico, dado que han existido interpretaciones encontradas sobre la constitucionalidad de reglamentos delegados por el Poder Legislativo al Poder Ejecutivo, no es menos cierto que esa discusión doctrinaria y judicial quedó zanjada y superada por la actual redacción del artículo 76 de la Constitución Nacional, vigente por la Reforma Constitucional del año 1994.

La desregulación económica se integra y entronca con el artículo 10 de la ley 23.696, de Reforma del Estado, que autorizó al Poder Ejecutivo a eliminar privilegios, aún cuando derivaren de normas legales, cuyo mantenimiento obstaculice los objetivos de la privatización o que impida la desmonopolización o desregulación del respectivo servicio.

Esta norma, que dio sustento a diversas reformas sectoriales, fue interpretada en sentido amplio y no sólo aplicable en el contexto de las privatizaciones, sino también en aquellos mercados que existían regulaciones que atentaban contra el libre funcionamiento de los mismos.

La delegación de facultades legislativas en el Poder Ejecutivo, en el marco de las leyes de emergencia, tanto administrativa como económica vigentes en aquella época (N° 23.696 y N° 23.697, respectivamente), se compatecen con las situaciones de hecho que establece el citado art. 76 de la Constitución Nacional y que habilitarían una delegación como la plasmada en el citado artículo 116 del decreto 2.284/91.

De tal manera la disposición general del artículo 1° del decreto 2.284/91, sin perjuicio de los temas abarcados específicamente por esa norma (comercio interior y exterior, mercado de capitales, sistema único de la seguridad social, reforma fiscal, etc.), fue complementada, interpretada y reglamentada por el Ministerio de Economía, como autoridad de aplicación, en uso de las facultades de dictar normas reglamentarias e interpretativas atribuidas por el decreto (artículo 116).

El esquema diseñado en el decreto 2.284/91, al cual como fuera señalado adhirieron las provincias por el Pacto Fiscal Federal, en muchos casos no fue totalmente implementado (salvo excepciones) en las respectivas jurisdicciones, lo cual ha retrasado en el país la plena aplicación de las normas desregulatorias aludidas.

Esta fórmula instrumentada en la Nación podría ser útil a las jurisdicciones provinciales para resolver los problemas regulatorios del ámbito puramente local. Para ello, corresponderá analizar en cada caso si la Constitución Provincial admite (expresa o tácitamente) la posibilidad de que el

Poder Ejecutivo Provincial dicte reglamentos delegados en virtud de una ley marco o ley general que sancione la Legislatura, cuyo fundamento estará dado por el pleno ejercicio del poder de policía que resulta inherente a la actividad pública estatal, tal como lo expresaran en su momento los considerandos del decreto 2.284/91.

### **7.3. PRINCIPALES PROBLEMAS REGULATORIOS A NIVEL PROVINCIAL Y PROPUESTAS DE REFORMA**

En esta sección se analizan aquellas regulaciones que requerirían adaptaciones o modificaciones en las legislaciones provinciales. Para cada caso se explicitan los objetivos de la desregulación en el sector y se analiza la situación regulatoria de la provincia de Buenos Aires, debido a su importancia económica, al bajo cumplimiento de las políticas desregulatorias acordadas con el gobierno nacional y a la imposibilidad de relevar la situación de todas las jurisdicciones. Finalmente, se realizan algunas recomendaciones de política económica dirigidas a, en la medida de lo posible, desregular o establecer regulaciones procompetitivas que mejoren la competitividad de la economía.

#### **7.3.1. Desregulación Profesional**

##### ***7.3.1.1. Marco de referencia***

La mayoría de los países desarrollados que integran la OCDE regulan las actividades profesionales, ya sea directamente a través del Estado o delegando la capacidad regulatoria en las asociaciones profesionales. Las principales regulaciones a los servicios profesionales están relacionadas con restricciones a la entrada, códigos de conducta entre sus miembros, derechos de exclusividad para realizar ciertas actividades, limitaciones a las formas de organización de las empresas de servicios profesionales, etc.

En estos países se observa una creciente preocupación por los efectos adversos que las regulaciones profesionales han tenido sobre la competencia, los precios de los servicios y la limitada variedad e innovación de los servicios profesionales. En los casos que el poder regulatorio ha estado delegado en las asociaciones de profesionales, también se observa que lo han utilizado muchas veces para restringir el acceso al mercado de nuevos competidores, fijar precios y realizar acuerdos anticompetitivos entre sus miembros.

La lógica económica detrás de la regulación de las actividades profesionales es que hay una “falla de mercado” que es necesario corregir. El supuesto es que los consumidores no tienen la capacidad de evaluar la calidad del servicio y, en algunos casos, no pueden determinar el servicio que requieren. Esto llevaría a que sin intervención, los demandantes de servicios profesionales tendrían servicios inadecuados y de baja calidad. El mercado “falla” porque no le ofrece a los consumidores seguridad y calidad adecuados.

Estos problemas son reconocidos en la literatura como de “información asimétrica”, dada las características del mercado el demandante tiene un menor conocimiento de la calidad técnica del servicio propuesto que el vendedor. Para la mayoría de los bienes esta asimetría inicial puede corregirse mediante la investigación de mercado o la experiencia previa. Cuando los consumidores realizan sus compras en forma repetida o en los casos en que obtener información acerca de la calidad de un bien no es costoso, los mismos proveedores tienen incentivos en invertir en reputación para ofrecer servicios de calidad.

Pero los servicios profesionales entran en la categoría de *credence goods*: aun después de adquirir 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 negativas son irreversibles.

Las regulaciones basadas en asegurar ciertos estándares de calidad tienen un sustento teórico, aunque requieren en la práctica de un cuidadoso análisis para evaluar los costos y beneficios de la regulación. En ausencia de regulaciones pueden existir otros mecanismos para corregir los problemas de calidad: reputación, garantía contractual de calidad, acreditación por parte de terceros o certificaciones de calidad. También el establecimiento de reglas claras de responsabilidad civil que permita a los consumidores resarcirse de posibles daños ocasionados por la prestación profesional, lo que incentivaría a los proveedores a mantener altos niveles de calidad.

Pero la extensión de las regulaciones a aspectos puramente comerciales como la fijación de precios, limitaciones a la publicidad, restricciones a las formas de asociación comercial, etc., ha llevado a que servicios profesionales que podrían actuar competitivamente se comporten como carteles. Las regulaciones que controlan precios y otras formas de competencia perjudican a los consumidores sin que ello implique mejorar la calidad del servicio, el efecto principal es beneficiar a los propios profesionales. Es por ello que la mayoría de los países desarrollados ha reconocido la necesidad de eliminar las restricciones que limitan la competencia entre los miembros de una profesión. Esto incluye los acuerdos restrictivos de precios, la división de mercados, el incremento en las restricciones a la entrada y las limitaciones a la publicidad.

### ***7.3.1.2. Las regulaciones en el mercado de servicios profesionales***

En la República Argentina existe una amplia gama de leyes y disposiciones provinciales que regulan la actividad profesional y que afectan el libre funcionamiento de los mercados. Las principales regulaciones a la prestación de servicios profesionales son las siguientes:

### *a) Aranceles de orden público*

Los aranceles profesionales (de orden público) como remuneración al trabajo personal del profesional, tienen sustento jurídico en la tutela de la justa retribución profesional (artículo 14 bis de la Constitución Nacional) y en la jerarquización de la labor de tal naturaleza, que el Estado a través del dictado de leyes de aranceles de orden público tiende o pretende preservar.

Estos principios de orden público que establecen, en general, las normas arancelarias, son los que no permiten que se determinen honorarios por debajo de las pautas mínimas que las leyes contemplan. Es decir, que las leyes arancelarias si bien admiten pactos convencionales sobre los honorarios, la finalidad que cumplen las normas de orden público está referida a evitar que las partes concelebrantes reduzcan las proporciones legales, bajo pena de nulidad.

Ejemplo de este tipo de aranceles de orden público en la provincia de Buenos Aires, son las escalas arancelarias con honorarios mínimos de abogados, tanto para tareas judiciales como extrajudiciales.

Se puede observar en el decreto ley 8.904/77, que establece los aranceles de Abogados de la provincia de Buenos Aires, que el artículo 9, apartados I y II de la norma citada, prevé una serie de trámites judiciales y extrajudiciales que contienen remuneraciones mínimas para los abogados que no pueden ser, en principio y por lo antes expresado, reducidas ni por acuerdo de partes (en el ámbito extrajudicial) o por decisión del juez de la causa (ámbito judicial).

Ejemplos de los trámites aludidos, entre otros, pueden ser en el campo judicial los procesos de divorcio cuya remuneración mínima es de 60 "jus" (unidad arancelaria equivalente al 1% del sueldo del juez de primera instancia -§ 33-) y en la órbita extrajudicial la redacción de contratos de sociedades comerciales, cuya retribución mínima oscila entre el 1 y el 3% del capital social, con un mínimo de 20 "jus" cuando el porcentaje antedicho sobre el capital social devengue un honorario menor a esta última pauta arancelaria.

Complementando estas disposiciones surge el artículo 2° del decreto ley provincial citado que declara nulo todo pacto de honorarios que especifique un rango o porcentaje inferior al de la norma legal.

Esto facilita, entonces la "cartelización" de la actividad profesional y supone que los organismos que nuclean a los profesionales han de velar por que esa norma se cumpla, siendo sancionado, incluso, aquel profesional que no cumple con las premisas impuestas legalmente.

### *b) Libertad de contratación*

Se configuran por lo general tres situaciones que atentan contra la libertad de contratación de servicios profesionales:

- La primera, referida a lo expuesto en el punto anterior. La libertad de contratación en cuanto a la fijación del precio de los servicios profesio-

nales, tiene un límite preciso en la declaración de orden público de las normas arancelarias, que impide pactar honorarios por debajo de los topes mínimos –más allá de su razonabilidad–, so pena de nulidad.

- La segunda se encuentra vinculada a la obligación de matriculación del profesional en el territorio provincial donde se desempeña. Ello obliga al locatario a contratar los servicios de profesionales matriculados en la provincia, limitando la oferta, o encareciendo el costo de la prestación cuando se contrata a un profesional de otra jurisdicción que deberá abonar la matrícula de rigor y, en muchos casos (abogados, médicos, ingenieros, arquitectos, agrimensores, ingenieros agrónomos, odontólogos, etc.) inscribirse y abonar los aportes previsionales de las Cajas respectivas.
- La tercera, resulta atinente al carácter *intuitu personae* (obligación personal exclusiva) de la prestación profesional. Ello trae aparejado una limitación cierta y concreta a viabilizar distintos tipos de asociaciones de profesionales de la misma rama y, por ende, a una prestación más eficiente desde el punto de vista económico así como a las asociaciones de profesionales de distintas especialidades entre sí (interdisciplinarias) que además de tener ventajas económicas puede tener ventajas operativas. Valga como ejemplo de lo apuntado el artículo 62, inciso 9) de la ley 5.177 de la provincia de Buenos Aires (Ejercicio de la Profesión de Abogados y Procuradores), que prohíbe la celebración de “[...] contratos de sociedad profesional con personas que no sean abogados o procuradores.”

En el sentido expuesto y como demostración de la importante restricción que impera en la materia en la provincia de Buenos Aires, es dable citar el caso resuelto ante la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia en la causa promovida por la Cámara Argentina de Empresarios de Servicios Jurídicos Prepagos contra el Colegio de Abogados de San Nicolás (dictamen 298 del 3 de septiembre de 1998).

La denuncia señalaba que el Colegio de Abogados del Departamento Judicial de San Nicolás, alertaba a la población, a través de solicitudes publicadas en los diarios locales, señalando que “[...] *tal prestación de servicios jurídicos (los prepagos) no se encuentra autorizada por ningún organismo del Estado, que la prestación de servicios jurídicos prepagos constituye una violación de las normas legales vigentes*”.

La Comisión Nacional de Defensa de la Competencia entendió en su momento que, sin entrar a analizar las potestades que posee la agrupación profesional nombrada, su conducta tendía a generar efectos concretos y directos en el mercado de servicios profesionales tales como: la disuasión de los particulares a contratar sistemas de asistencia jurídica que el Colegio califica de ilegítimos o el desprestigio de los abogados asociados al nuevo servicio y que, por lo tanto, es “[...] *razonable suponer que la intención es la de obstaculizar el ingreso de esta nueva modalidad de prestaciones al mercado*”.

En función de las razones expuestas, la Comisión resolvió ordenar al Colegio de Abogados denunciado el cese de la conducta que tenía por obje-

to o efecto obstaculizar el ingreso al mercado de servicios jurídicos prepagos en el Departamento Judicial de San Nicolás.

El caso resuelto por la Comisión Nacional resulta una cabal demostración de las restricciones que existen para la libre contratación de servicios profesionales en la jurisdicción provincial. Es una muestra palmaria de los problemas que deben afrontar nuevas formas de prestación de servicios profesionales que habitualmente se enfrentan a normas regulatorias locales que impiden u obstaculizan la posibilidad cierta y concreta de ingresar al mercado en cuestión.

*c) Cobro centralizado de aranceles.*

Este aspecto regulatorio limita de manera absoluta la libertad de contratación, ya que las sumas que devengue la actividad profesional son percibidas por entidades profesionales que intermedian en la gestión, con un consabido costo para ello que encarece, a su vez, la prestación profesional. De tal manera no existe un obrar libre y voluntario del profesional y su locatario, sino que el valor de las prestaciones se encuentra establecido por ley y la percepción de ese valor lo centraliza, para todos los profesionales de la rama, una entidad que los engloba –también obligatoriamente–. Los profesionales perciben sus emolumentos en los momentos que la entidad administradora e intermediaria decide pagarlos y no cuando éstos son abonados por el locatario.

*d) Restricciones cuantitativas.*

Las restricciones de esta naturaleza obedecen a criterios de preservación y supervisión de actividades profesionales que guardan relación con supuestos intereses supremos del Estado, como puede ser en el caso del notariado, el depósito de la fe pública en su actuación profesional o en la farmacopea, la salud pública. La existencia de registros o cupos limitados para ejercer una determinada actividad profesional cercena, indudablemente, la oferta de los servicios profesionales de que se trate, lo que sumado a la existencia de aranceles de orden público o a la exigencia de la necesaria intervención de un profesional en actividades comerciales (farmacia), provoca un lógico encarecimiento del servicio en cuestión.

Tales prescripciones restrictivas, se advierten tanto a través de indicaciones precisas (por ejemplo notariado con registros limitados) o mediante determinaciones indirectas del cupo (por ejemplo el establecimiento de farmacias a menos de tres cuadras una de la otra), lo cual puede tornar arbitrario el criterio utilizado por la regulación, si de alguna manera no se obtiene un límite por la propia y libre actuación del mercado.

*e) Restricciones jurisdiccionales.*

Cabe remitirse a lo ya expuesto en cuanto a la restricción profesional propiamente dicha. Asimismo, la existencia de barreras arancelarias para

otorgar validez a actos emitidos en otras jurisdicciones (contrariamente a lo normado por el decreto 2.293/92 de matriculación única) trae como consecuencia la intervención de profesionales de la jurisdicción respectiva, encareciendo y demorando el trámite.

Por ejemplo, la inscripción de medidas cautelares como los embargos o declaratorias de herederos, etc. de extraña jurisdicción en los Registros de la propiedad provinciales.

En la provincia de Buenos Aires el costo de inscripción de un embargo de extraña jurisdicción, además de la tasa que percibe el Registro (\$ 20), la intervención obligatoria del abogado "autorizado" genera los siguientes costos: a) aportes previsionales a la Caja de Abogados del 20% sobre un honorario presunto equivalente al 2% del capital implicado en la medida (embargo), y b) honorarios mínimos para el abogado que realiza el trámite, según lo establecido por la Caja Previsional de Abogados de la Provincia (2% del capital de la medida a inscribir).

Asimismo, el trámite debe ser autorizado por la Caja de Abogados (visto) para que el Registro inscriba la medida. En un embargo de \$ 100.000 de capital, el total de gastos para el cliente será de \$ 400 de aportes previsionales, \$ 20 de Tasa del Registro y \$ 2.000 de honorarios. El trámite en sí y si se aceptara la intervención de un profesional de extraña jurisdicción, consistiría en presentar tan sólo el oficio o testimonio de inscripción de la medida cautelar en el Registro de la Propiedad, no siendo necesario para ello la intervención de ningún abogado local.

Otro tipo de restricción jurisdiccional en la provincia de Buenos Aires es la impuesta por la Suprema Corte de Justicia dentro del mismo territorio provincial a la actuación profesional de los peritos, ya que éstos sólo pueden inscribirse en un departamento judicial (Acordada 2.728 de 1996).

#### *f) Fijación de honorarios en justicia.*

Un primer avance en esta materia lo ha dado el gobierno nacional al sancionar la ley 24.432, que al modificar normas del Código Civil, de la Ley de Concursos y Quiebras 19.551 (hoy derogada) y la Ley de Contrato de Trabajo (20.744 y sus modificaciones), introdujo sustanciales reformas en las leyes de fondo antes citadas que, como tales, resultan aplicables en las jurisdicciones provinciales.

Por ejemplo la reforma al artículo 505 del Código Civil establece el tope del 25% en concepto de costas totales para todos los intervinientes en el pleito, excluyendo los honorarios del abogado de la parte condenada en costas. Ese 25% se debe prorratear entre todos los participantes (abogados, peritos), mas allá de las disposiciones locales arancelarias.

Igualmente, la modificación al artículo 1.627 del mismo código, impone al juez de la causa apartarse de la aplicación de normas locales arancelarias cuando el mínimo contemplado en ella por la labor judicial resulte manifiestamente injusto o desproporcionado.

Ejemplo de ello lo constituye el artículo 22 del decreto ley 8.904/77 (aranceles abogados, provincia de Buenos Aires) que establece que en nin-



gún juicio la regulación podrá ser inferior a 4 “jus” (§ 132), aunque el monto del juicio sea indeterminado o de por ejemplo \$ 50.

No obstante las pautas definidas en los códigos de fondo, los tribunales provinciales no siempre adhieren a aplicar lisa y llanamente las normas procesales incorporadas por esa reforma nacional, aduciendo que la legislación procesal es privativa de facultades no delegadas por la provincia a la nación, lo cual genera distintas interpretaciones y situaciones difíciles de compatibilizar.

Más allá de ello, en el ámbito judicial las normas arancelarias para abogados, procuradores y peritos (auxiliares del juez) mantiene el carácter de orden público y las escalas de tal naturaleza contienen topes mínimos de aplicación obligatoria para jueces y tribunales, constituyendo en la mayoría de los casos (por ejemplo cuando actúan muchos actores, demandados y peritos) un encarecimiento del servicio de justicia.

Sólo para abogados el decreto ley 8.904/77 (provincia de Buenos Aires) prevé para este tipo de supuestos una regulación total que no puede superar el 40% del valor en juego según la escala a aplicar, sin contar los honorarios de peritos.

### ***7.3.1.3. Regulaciones profesionales en la provincia de Buenos Aires***

En la provincia de Buenos Aires se registran casos similares a los expuestos en el punto precedente en otras actividades profesionales, además de la de abogados, que de alguna manera imponen restricciones o constituyen barreras a la entrada del libre ejercicio profesional en competencia. Regulaciones éstas que la legislación local no ha logrado remover a pesar de la adhesión al Pacto Fiscal y la vigencia de las normas desregulatorias en el orden nacional. Escollos éstos que deberán ser superados a través de normas legales que explícita o implícitamente deroguen las normas que atentan contra la efectiva desregulación de las actividades profesionales encareciendo los costos del servicio.

Como ejemplo de lo antes expresado en la normativa vigente para el ámbito profesional de la provincia de Buenos Aires, pueden destacarse los siguientes ejemplos de casos en los que existen aranceles de orden público, limitaciones a la entrada, restricciones territoriales, etc.:

#### *Escribanos (ley 9.020)*

##### *Restricciones cuantitativas y habilitación para ejercer la profesión*

“Art.1. A los efectos de esta ley sólo es notario quien conforme a sus prescripciones se encuentre habilitado para actuar en el registro notarial de la provincia.”

“Art. 3. El número de registro de cada distrito notarial y su delimitación territorial se fijará en relación con el número de habitantes, el tráfico escriturario e inmobiliario y a la incidencia que el movimiento económico de la población tenga en la actividad notarial.”

“Art. 4. La determinación a que se refiere el artículo precedente será efectuado por los menos cada cinco años por el Poder Ejecutivo [...]”.

*Acceso directo a la titularidad*

“Art. 15. Si al producirse la vacancia de un registro [...] no corresponderá el llamado a concurso cuando

1...

2. Sea padre, cónyuge o hijo del titular y posea una antigüedad no menor de CINCO (5) años” (de adscripción al Registro de que se trate).

*Restricción jurisdiccional interna.*

“Art. 30. I. Los notarios ejercerán sus funciones dentro de los límites territoriales que correspondan al registro de su actuación.

“Art. 33. El ejercicio notarial es incompatible: [...] 5. Con el ejercicio notarial en otra demarcación”.

*Percepción de honorarios*

“Art. 37. Los notarios percibirán sus honorarios por la prestación de servicios con arreglo al arancel que se establezca por ley [...]”.

*Colegio de Farmacéuticos (ley 6.682)*

*Aranceles de orden público*

“Art. 4, inciso d) Proponer al poder ejecutivo los aranceles para la prestación de servicios profesionales [...]”.

*Arquitectos (ley 10.405)*

*Aranceles de orden público*

“Atribuciones y responsabilidades del Colegio de Arquitectos: [...] Artículo 44 inciso 18. Proponer modificaciones al régimen de aranceles y honorarios de los arquitectos y gestionar su aprobación por los poderes públicos.”

*Intervención obligatoria del Colegio*

“Artículo 26, inciso 23) Todo organismo público nacional, provincial, municipal o privado exigirá, previa aprobación de toda documentación presentada por arquitectos, la constancia de haberse realizado la intervención correspondiente por el Colegio de Arquitectos de la provincia de Buenos Aires.”

*Colegio de Médicos Bonaerense (ley 5.413)*

*Aranceles de orden público*

“Artículo 5, inciso 6. Proponer al Poder Ejecutivo, a través del Colegio de Médicos de la Provincia, los aranceles profesionales mínimos del distrito para las prestaciones de salud a particulares y las remuneraciones básicas para profesionales en relación de dependencia [...]”.

“Artículo 12, inciso 3: Proponer aranceles profesionales de acuerdo con lo establecido en el artículo 5 inc 6. Dichos aranceles serán de aplicación obligatoria para los colegiados y serán publicadas en el Boletín Oficial del Colegio.”

#### **7.3.1.4. Casos resueltos por la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia**

Las conductas anticompetitivas que desarrollan los órganos colegiales que nuclean compulsivamente a los profesionales tienen un correlato directo con las regulaciones analizadas precedentemente.

Cuando estos Colegios actúan en violación a la ley de Defensa de la Competencia o conculcando garantías constitucionales, por más que esa actuación responda o respete regulaciones locales, ésta puede quedar sujeta a impugnación ante el Tribunal de Defensa de la Competencia o la justicia.

La Comisión Nacional de Defensa de la Competencia tuvo oportunidad de intervenir en varias causas relacionadas con conductas anticompetitivas de asociaciones de profesionales, particularmente en el mercado de la salud.

En el lapso abarcado por los años 1997-1998 la Comisión Nacional, intervino en un total de veinticuatro causas en el mercado de salud, de las cuales veintiuna de ellas versaron sobre conductas de abuso de posición dominante de las entidades intermedias y en las tres restantes se denunciaron prácticas distorsivas de la competencia.

A continuación se realizará una breve cita de dos de esos casos que son demostrativos de las circunstancias antes expuestas.

##### **• Investigación de oficio contra el Colegio Médico de Corrientes**

La Comisión Nacional de Defensa de la Competencia intervino de oficio para investigar la conducta del Colegio Médico de Corrientes, al conocer por intermedio de la sustanciación de otro expediente, que éste imponía a los profesionales médicos una cuota de ingreso que oscilaba entre los \$ 10.000 y los \$ 11.000 para asociarse y formar parte de su padrón de prestadores. Además enviaba cartas a sus asociados para que no se adhirieran a prestar servicios profesionales en forma individual a una obra social, pues la adhesión debía realizarse solamente a través de esa entidad. El incumplimiento de esa comunicación traía aparejado la aplicación de sanciones por inconducta gremial.

La causa se resolvió a través de la presentación de un compromiso por parte de la entidad médica imputada, en el cual asumía las obligaciones de eliminar la cuota de ingreso de \$ 10.000 a montos más exigüos, que eran los que regían antes de la reforma del estatuto social que determinó esa cantidad, no adoptar ninguna medida disciplinaria contra los socios que habían contratado directamente con las obras sociales y de no sancionar en el futuro a ningún profesional ante una situación similar a la anterior.

La Comisión Nacional de Defensa de la Competencia, por medio del dictamen del 24-11-98 (n° 303) aceptó el compromiso, ya que con su cumplimiento se removían definitivamente las conductas investigadas en el mercado respectivo.

• *Causa “GODOY, V. c/ CÍRCULO MÉDICO DE MISIONES ZONA NORTE”*

En este expediente el denunciante sostenía que había sido excluido del registro de prestadores médicos del Círculo denunciado, a causa de haber adherido a una empresa de prestaciones de emergencias médicas que competía en ese mercado con una sociedad constituida por el Círculo Médico denunciado (Medisur).

El Círculo Médico a través de una conducta de abuso de posición dominante logró sancionar y expulsar de sus registros de prestadores a los médicos que prestaban servicios para la firma que competía en el mercado de emergencias médicas con su empresa controlada, eliminando así toda competencia en el mercado referido, extendiendo su poder de mercado desde el de prestaciones médicas al de emergencias médicas, donde finalmente consiguió ser monopólico.

La Comisión Nacional consideró en este caso que la actuación del Círculo Profesional denunciado al establecer en sus estatutos prohibiciones o restricciones al ingreso o permanencia en la citada Entidad, configuraban barreras de ingreso al mercado que restringían la oferta de servicios profesionales, con afectación del interés económico general.

De tal manera se resolvió ordenar al denunciado el cese de sus prácticas exclusorias y de cualquier otro acto o conducta que restringiera o distorsionara el normal desenvolvimiento de las prestaciones médicas y servicios de emergencias médicas.<sup>1</sup>

### **7.3.1.5. Recomendaciones**

La regulación profesional debe estar focalizada sólo a los casos en que no hay una solución de mercado que garantice ciertos estándares mínimos de calidad (reputación, mecanismos de garantía contractual, etc.) y en profesiones en las que hay riesgos irreversibles para los consumidores (por ejemplo la salud).

Como principios generales pueden señalarse seis puntos que sugiere el informe sobre competencia en los servicios profesionales de la OCDE del año 2000:<sup>2</sup>

- Primero, los derechos exclusivos para la prestación de un servicio profesional (por ejemplo matriculación obligatoria) no deberían ser utilizados cuando existen otros mecanismos que estén dirigidos más directamente a corregir las fallas de mercado y con menos restricciones sobre la competencia, tales como la recolección y publicación de información sobre la calidad de los profesionales, la certificación de calidad a través

de agencias especializadas o la existencia de reglas efectivas de responsabilidad civil para las partes contratantes (*civil liability rule*).

- Segundo, en una profesión donde no hay alternativa que otorgar un derecho exclusivo a prestar un servicio, los requisitos a la entrada en esa profesión no deberían ser desproporcionados a aquellos que son requeridos para prestar el servicio competitivamente.
- Tercero, la regulación debe focalizarse en proteger a los pequeños consumidores. Las empresas comerciales que realicen contratos de servicios profesionales (incluyendo grandes corporaciones y grandes hospitales) están en posición de establecer sus propios requerimientos y la calidad de servicios que ellos contratan, por consiguiente podría no necesitarse que los servicios sean provistos por un profesional matriculado (*licensed profesional*).
- Cuarto, las restricciones a la competencia entre miembros de una profesión deben ser eliminadas. Estas incluyen los acuerdos para restringir precios, dividir mercados, aumentar los requisitos de entrada o limitar la propaganda no engañosa. También deben reconocerse las calificaciones de los profesionales provenientes de otros países. Los requisitos de ciudadanía y residencia deberían ser eliminados.
- a) Quinto, las asociaciones profesionales no deberían tener una potestad exclusiva para establecer b) requisitos de entrada o reconocimiento mutuo. Como mínimo esas decisiones deberían estar c) sujetas a una opinión independiente, tal vez de un regulador independiente. Por ejemplo donde la d) entrada a una profesión es por medio de un examen, las asociaciones de profesionales no deberían tener el exclusivo control sobre la complejidad del examen y sobre qué constituye un estándar de calidad suficiente.
- Sexto, la competencia entre asociaciones de profesionales debería estimularse, asegurándose que los requisitos de entrada en la profesión no caigan debajo de ciertos estándares de calidad requeridos para desarrollar determinados servicios.

Como en todas las otras áreas de regulación, aquellas relacionadas con las profesiones deben contrastarse contra los principios de una buena regulación. Tales principios requieren que la regulación tenga un objetivo claro y no restrinja la competencia más de lo necesario. La regulación de servicios profesionales debería darse en aquellos mercados donde hay problemas de asimetría de información que no pueden ser resueltos por otros medios, tales como mercados que involucran pequeños consumidores (y no grandes corporaciones), mercados donde cualquier daño resultante es serio e irreversible (tales como los de las profesiones médicas) y donde otras aproximaciones, tales como la difusión de estándares de calidad de los profesionales o la eventual responsabilidad civil ante un incumplimiento contractual o mala praxis son en sí mismas insuficientes.

En la Argentina es necesario separar el plano de la discusión acerca de las regulaciones en las actividades profesionales en dos partes: aquellas relacionadas con garantizar ciertos estándares de calidad (ello supone cier-

tas fallas en el funcionamiento del mercado) del resto de las regulaciones que afectan el grado de competencia en el mercado.

En el primer conjunto se encuentra la matriculación obligatoria de ciertas profesiones. En este sentido las provincias al adherir al Pacto Fiscal Federal se han comprometido a aplicar en sus respectivas jurisdicciones el decreto 2.293/92, que prevé la matriculación única para profesionales y la validez de los actos otorgados en una jurisdicción en la otra (compatibilización de registros y eliminación de restricciones jurisdiccionales). La matriculación obligatoria en colegios profesionales provinciales reconoce su sustento en lo que se denomina actividades públicas paraestatales, que si bien se encuentran a cargo de un órgano de derecho privado, su cometido o fin está signado por una función pública que el Estado delega en ellos para su resguardo y tutela. De tal manera, en la mayoría de los Estados provinciales e incluso en el orden nacional o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se ha descentralizado la función de control y regulación de la matrícula profesional en estos organismos de naturaleza privada pero que tienen un fin público otorgado por esa delegación estatal.

Esta concepción ha tenido recepción en normas constitucionales provinciales o de la ciudad de Buenos Aires. A modo de ejemplo cabe citar la cláusula transitoria 18° de la Constitución de la ciudad de Buenos Aires que prevé que el control de la matrícula y del ejercicio del poder disciplinario de las profesiones liberales continuará siendo ejercido por colegios y consejos, y el artículo 41 de la Constitución de la provincia de Buenos Aires que establece que ésta garantiza el derecho a la constitución y desenvolvimiento de colegios y consejos profesionales. Si bien la segunda norma no es tan concreta y explícita como la primera de las mencionadas, no es menos cierto que el sistema de control de la matriculación y el ejercicio del poder disciplinario, al estar contemplado en normas de rango constitucional que se complementan con normas legales, difícilmente pueda ser removido con facilidad en una profundización o implementación de la desregulación total del sector.

Partiendo de esta base de sustento jurídico de la situación bajo análisis, es decir, la previsión del decreto 2.293/92 y su correlato en el Pacto Fiscal Federal sumado a las normas constitucionales o legales de carácter local que otorgan el control de la matrícula y el ejercicio del poder disciplinario a los colegios o consejos profesionales, es dable esperar que en una primera etapa la desregulación del sector debería apuntar hacia un régimen de matriculación única.

El hecho de exigirse una sola matriculación, implicaría en la actualidad un gran avance en la desregulación del sector, más allá de que el control matricular y la disciplina estén en cabeza de estas instituciones intermedias con fines públicos. Será del caso arbitrar los medios para que las provincias, la ciudad de Buenos Aires y la Nación establezcan sistemas de reciprocidad que permitan juzgar conductas de matriculados en otra jurisdicción cuando cometan faltas disciplinarias en la jurisdicción de que se trate, para que ese control sea, además, efectivo y no pueda ser cuestionado en su constitucionalidad (ley penal territorial).

Manteniendo este sistema de matriculación única, también permite relevar al Poder Judicial de un control y supervisión que a la luz de las circunstancias actuales parecería no poder ejercer para aquellos casos en que los profesionales actúan en ese ámbito (como abogados de las partes o como peritos -médicos, arquitectos, ingenieros, contadores, etc.)- por la sobrecarga de tareas que enfrenta.

También en otras áreas ligadas a lo público (salud, obras públicas, etc.), el sistema de control estatal de la matrícula y ejercicio del poder disciplinario descentralizado, a través de los organismos paraestatales antedichos, evitaría que el Estado sobrecargue su tarea y se ciña a su función específica, que en muchos casos parece no poder cumplir adecuadamente.

En síntesis, en este aspecto y por las razones apuntadas en forma precedente, la desregulación del sector en las provincias debería comenzar por el cumplimiento del decreto 2.293/92 y la implementación de un sistema nacional de reciprocidad para el control matricular y ejercicio del poder disciplinario, quedando en esta primera etapa esa actividad a cargo de los colegios o consejos profesionales.

El segundo grupo de regulaciones tienen consecuencias directas sobre la competitividad del sector: los aranceles de orden público y el cobro centralizado, la libertad de contratación, las restricciones a las formas de asociación, las limitaciones cuantitativas, etc.

Tales limitaciones al libre intercambio de servicios profesionales que atentan contra la competencia no se fundan en posibles "fallas de mercado", por consiguiente deberían ser removidas siguiendo la experiencia internacional al respecto. Ello permitiría evitar que se restrinja el acceso al mercado, se aumenten los precios de los servicios indebidamente y se realicen acuerdos anticompetitivos.

En cuanto a los honorarios en justicia es necesario compatibilizar la legislación nacional con las provinciales, modificar las tablas arancelarias mínimas obligatorias en meramente indicativas, dejando al arbitrio del juez o tribunal su fijación, y establecer un porcentaje o monto tope a las regulaciones de honorarios de abogados y peritos a cargo de la parte perdedora, en consonancia con el principio de no confiscar.

La experiencia nacional refleja que por la vigencia de las normas arancelarias para abogados y peritos, el servicio de justicia resulta sumamente elevado con relación a su eficacia y al costo social que asume el Estado para su prestación.

En este aspecto una investigación realizada por FIEL en el año 1996<sup>3</sup> señala como principales problemas del régimen de aranceles vigentes las siguientes:

- Imposición de costas judiciales a la parte que pierde el juicio (sistema inglés).
- Relatividad de la vigencia de contratos sobre honorarios (se puede solicitar la regulación de honorarios en sede judicial a pesar del pacto)
- Existencia de módulos o tablas de honorarios mínimos para juicios que no poseen valor determinado o determinable.

- Existencia de tablas de porcentajes mínimos y máximos a aplicar por el juez para regular honorarios sobre el monto del proceso o de la demanda, según corresponda.
- Posibilidad del abogado de cobro de los honorarios regulados a su cliente, no condenado en costas.
- La obligación de pago de los honorarios del perito en forma solidaria para las partes (cuando la pericia es común), incluso para aquellas que no ha sido condenada en costas.

En síntesis, la ley de aranceles profesionales y regulación de honorarios en la provincia de Buenos Aires (y en el resto de la provincias que tienen sistemas similares) asegura que alguien pague los honorarios de los abogados y peritos, independientemente del mérito de la actuación profesional y del caso juzgado. La consecuencia de la vigencia de esta norma, importa una innecesaria elevación de los costos de acceso a la justicia y del litigio en sí.

La alternativa para reducir estos costos judiciales, debería incluir, por un lado la reformulación de las pautas arancelarias de abogados y peritos desregulando enteramente el sector, y, por el otro, plasmar sistemas de resolución de conflictos abreviados, expeditivos y eficaces, obviamente, menos onerosos que el proceso judicial ordinario.

### **7.3.2. Desregulación en el comercio interior: comercio minorista**

#### **7.3.2.1. Marco de referencia**

En esta etapa del proceso de transformación de la estructura comercial argentina, signada por la expansión de las grandes superficies y la diversificación de la oferta, se enmarca el debate regulatorio actual en materia de las grandes superficies de distribución minorista.

Con el objeto de evaluar la conveniencia de aplicar regulaciones debe analizarse previamente si los argumentos que las originan constituyen efectivamente casos que justifican la intervención estatal, sobre todo tomando en consideración distintas iniciativas y medidas regulatorias originadas en diversas provincias, tendientes a establecer limitaciones de diversa índole al establecimiento y funcionamiento de las grandes superficies de distribución minorista (fundamentalmente restricciones a la instalación de super/hipermercados en las áreas urbanas). Estas regulaciones estarían basadas principalmente en la necesidad de evitar que las grandes superficies lleven a cabo prácticas anticompetitivas que conduzcan al cierre masivo de los pequeños comercios.

Al respecto hay quienes sostienen que los super e hipermercados compiten a menudo en forma desleal, distorsionando la competencia al aprovechar su mayor capacidad económica y financiera. En particular para la distribución minorista una práctica que ha concentrado la atención en los últimos tiempos es la venta por debajo del costo. Cuando ésta se realiza con el objeto de eliminar competidores (destruir la competencia) para ase-



gurarse en el futuro un mayor poder monopólico, esta práctica es reconocida en la literatura especializada como “imposición de precios predatorios” o, en forma general, “práctica predatoria”.

La literatura económica en materia de prácticas predatorias destaca que las estrategias que intentan eliminar a la competencia del mercado no son consistentes intertemporalmente en mercados en los cuales no existen barreras a la entrada o a la salida. Esto es así pues las firmas que lograsen eliminar a la competencia y subieran sus precios tendrían incentivos a reducirlos no bien una nueva firma amenazara entrar. Con referencia al comercio minorista varios estudios realizados han concluido que la posibilidad de la existencia de barreras del tipo indicado es reducida.

Por otra parte, resulta difícil distinguir una reducción en precios con el ánimo de preñar, de otra fundada en una reducción de costos llevada a cabo antes que el resto de los competidores. Si se penalizaran estas reducciones de costos basándose en supuestas acciones predatorias, se estaría sacrificando una mayor competencia cierta por los efectos supuestos sobre la competencia en el futuro.

En el comercio minorista los posibles efectos de las ventas por debajo del costo que se citan con mayor frecuencia son los siguientes:

- Desaparición de competidores, sobre todo de pequeños comerciantes, y aumento de la concentración en el mercado minorista en favor de las grandes superficies.
- Engaño a los consumidores, quienes atraídos por los precios muy bajos para ciertos productos son inducidos, una vez “cautivos” en el establecimiento, a adquirir productos con márgenes superiores. En este caso las ventas a pérdida se estarían financiando en el presente con precios superiores en otros productos.
- Perjuicio a las marcas de los proveedores, lo que ocurriría si los consumidores asocian precios más altos con calidad superior.

De verificarse que en un mercado se realizan prácticas que restringen la competencia, la regulación habitual para este problema son normativas que prohíben las prácticas anticompetitivas y tratan de garantizar mercados transparentes y competitivos, es por ello que la gran mayoría de los países cuentan actualmente con legislación en esta materia que se denomina habitualmente “antitrust”, “antimonopolio” o de “defensa de la competencia”.

En la discusión también ha cobrado fuerza últimamente el razonamiento de que el crecimiento de los super e hipermercados determinó el cierre de numerosos comercios pequeños –al no poder éstos competir con aquellos en “igualdad de condiciones”– provocando, por ende, la caída del empleo y el aumento de la tasa de desempleo, pues el empleo que generan con su expansión no alcanza a compensar las ocupaciones que destruyen por el cierre de pequeños comercios. El argumento central es que la instalación de estas formas de distribución tiene un efecto negativo sobre el empleo, pues crean menos puestos de trabajo que los que “destruyen” al pro-

vocar la desaparición de numerosas firmas competidoras (en general pequeños comercios minoristas tradicionales).

Con respecto al argumento anterior cabe hacer algunos comentarios. En primer lugar, es muy difícil probar o verificar relaciones de causalidad como la esgrimida. La mera ocurrencia simultánea de dos fenómenos no implica necesariamente que entre ellos exista relación causa-efecto.

Al respecto se pueden enunciar distintos factores explicativos del problema del aumento del empleo en el sector, con la particularidad de que todos son compatibles con las estadísticas disponibles: razones asociadas al ciclo macroeconómico, se recuerda que tradicionalmente el ciclo de los negocios está muy relacionado con el comportamiento macroeconómico (dado que el costo de entrada y salida del mercado de negocios pequeños es bajo, el número de comercios aumenta con la expansión y se reduce en la recesión). En este sentido puede observarse que el aumento del desempleo en el sector no tiene un comportamiento muy diferente de lo ocurrido en el conjunto de la economía. También las reformas estructurales de principios de la década del 90 tuvieron impacto sobre el sector comercial, ya que el escenario de economía cerrada, fuertes subsidios, alta inflación y bajo desarrollo tecnológico, existente previo a la reforma, condujo a un sobredimensionamiento del número de comercios.

De todas formas, no se debe desconocer que el desempleo que pudieron provocar la instalación de estos establecimientos y la reestructuración del mercado genera costos sociales (aunque sea de corto plazo) Por lo tanto, ello requiere de políticas nacionales dirigidas a moderar estos costos y a eliminar las distorsiones en el mercado de trabajo que dificulten la generación de empleo. Sin embargo el uso de regulaciones restrictivas de la instalación de las grandes superficies como política de protección del empleo puede generar pérdidas en términos de eficiencia. La protección implícita a un sector en crisis (como es el comercio tradicional), por un lado, no permitiría la reasignación de recursos y factores productivos a sectores de mayor productividad y por otro, no incentivaría la reconversión al interior mismo del comercio.

Las consideraciones anteriores alertan sobre la ineficiencia del instrumento regulatorio seleccionado (prohibir la instalación de las grandes superficies). Si se desean minimizar las pérdidas de eficiencia es de suma importancia "atacar" el problema que se intenta solucionar en forma directa sin afectar negativamente otros mercados introduciendo distorsiones adicionales.

La consideración de los impactos urbanos y ambientales de la localización de grandes superficies requiere especial atención dado que en sus diversos formatos demandan la utilización de grandes porciones de tierra urbana, en general, en áreas muy densamente pobladas. La experiencia muestra que en una cantidad importante de casos la localización de los super e hipermercados en áreas urbanas culmina con la aparición de "externalidades" negativas, concretamente debido a que el supermercado puede generar costos para la comunidad que no está obligado a pagar. Este hecho se manifiesta, en algunos casos, con la caída del precio de las pro-

riedades que circundan el negocio minorista. Estos costos se vinculan a la generación de residuos, a la congestión de tránsito en las zonas aledañas, a la contaminación ambiental, a los cuestionables resultados sobre el diseño arquitectónico urbano, a los problemas de iluminación y seguridad que genera la desaparición de los pequeños negocios que cierran sus puertas por no poder competir.

Así, la sociedad termina “pagando” una serie de costos, por los que el supermercado no se responsabiliza. Surge aquí un ámbito para la regulación. La teoría económica recomienda en este caso que se tome una medida que haga soportar al supermercado los costos que su funcionamiento provoca en la sociedad, que él no paga como parte del proceso productivo del servicio que provee, mediante la aplicación de instrumentos específicos basados en incentivos de mercado, tales como tarifas de recolección de residuos relacionados con la cantidad generada, o peaje y/o impuestos al estacionamiento para solucionar los problemas de tránsito, etc.

El resto de las molestias urbanas que podrían ocasionar no requiere de una legislación especial para su tratamiento, de hecho este tipo de problemas es el que le otorga racionalidad a las normas de uso del suelo (zonificación).

Dado que la mayor parte de los eventuales costos asociados a las distintas estructuras comerciales, recaen sobre los residentes cercanos a los establecimientos, es decir, se trata de un fenómeno esencialmente local, corresponde entonces a las autoridades municipales decidir la conveniencia de regular en la materia.

Resulta esencial destacar que, si bien la instancia reguladora “óptima” a nivel urbano se encuadraría en el ámbito municipal, las regulaciones municipales específicas pueden tener fuertes impactos (*spillover*) sobre otros municipios, sobre todo cuando éstos se encuentran muy próximos y los costos de transporte son reducidos, lo cual ocurre principalmente en los conurbos. Si ello ocurriera, claramente la responsabilidad de la regulación debería recaer en un nivel superior de gobierno (ámbito provincial). Este argumento es extensible al caso en que estén involucradas jurisdicciones pertenecientes a distintas provincias, en cuyo caso corresponde la intervención a nivel nacional.

### **7.3.2.2. El caso de la provincia de Buenos Aires**

La sanción del decreto 2.284/91, de Desregulación, disponía la instrumentación de medidas con el objeto de facilitar el comercio interno profundizando la libertad de mercados con el objeto de afianzar la estabilización de los precios y provocar la disminución de aquellos artificialmente elevados por efecto de regulaciones, lo que favorecería la competencia y una mejor atención al público de los comercios minoristas de expendio de mercaderías o prestadores de servicios, entre ellos por ejemplo las grandes superficies de distribución minorista.

Los artículos 1 y 7 del decreto 2.284/91 dejaron sin efecto las restricciones al comercio mayorista de productos alimenticios perecederos que

establecían prohibiciones o limitaciones a la venta directa entre productores y comercios de venta al público. Así también, legislación posterior encomendó a la autoridad de aplicación la redefinición de perímetros de protección con el objeto de propender al libre juego de la oferta y la demanda y al acortamiento de los circuitos de comercialización, con la consecuente reducción de los costos de intermediación, lo que se traduciría en la modernización y simplificación de modalidades de comercialización con evidentes beneficios para los consumidores.

Así también el artículo 18 del mismo decreto establecía la suspensión de toda restricción de horarios y días de trabajo en la prestación de servicios de venta, empaque, expedición, administración y otras actividades comerciales afines, sin perjuicio de los derechos individuales del trabajador.

Con relación a las restricciones horarias en la provincia rige el decreto ley 9.168/78 que establece que los propietarios o encargados de todo tipo de establecimientos, fondos y casas de comercio, mayoristas o minoristas, con o sin venta al público, con o sin personal en relación de dependencia, podrán determinar libremente los días y el horario de actividades, apertura y cierre y duración de la jornada. Podrán desarrollar su actividad en días domingos y feriados sin sujeción a jornada mínima, ni obligatoriedad de compensar cerrando en día hábil. Las farmacias o casas de expendio de especialidades medicinales con o sin venta al público, quedan comprendidas en el mismo régimen, sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones derivadas del servicio público que cumplen.

No obstante, lo estipulado en el decreto 2.284/91 en cuanto a la libre instalación y funcionamiento de los comercios minoristas, la adhesión a éste por parte de las provincias fue escaso, en muchos casos nulo y en otros avanzó en sentido contrario.

En ese sentido, la provincia de Buenos Aires sancionó recientemente la ley 12.573, de radicación de grandes superficies comerciales. Por la importancia económica de la jurisdicción y por su posible efecto derrame sobre el resto de las provincias, se evaluará la legislación recientemente sancionada.

Se trata en principio de una norma que refleja intereses proteccionistas orientados en teoría a alentar la reconversión del comercio tradicional y en la práctica a no perjudicar el interés de los grupos existentes.

### *Superficies comerciales*

La reciente ley de regulación del comercio sancionada en la provincia de Buenos Aires, impone dos restricciones o limitaciones principales a la instalación de grandes superficies comerciales:

- a) no podrán instalarse en áreas urbanas y semiurbanas las superficies comerciales definidas en el artículo 6 de la ley.
- b) condiciona la habilitación de las grandes superficies a la realización de un estudio de impacto socioeconómico.

Estas restricciones al desarrollo comercial van en contra de los intereses de los verdaderos beneficiarios de este proceso de transformación de las cadenas minoristas: los consumidores. Estos han visto ampliada la oferta de productos disponibles y han disfrutado de la competencia de precios. Las regulaciones a la instalación de grandes superficies comerciales generan mercados cautivos para las cadenas ya existentes, con el riesgo de que la oferta se vea resentida y los precios incrementados.

La normativa analizada produce resultados contrarios al interés de los consumidores, y constituye una clara defensa de interés de sectores y de políticas de empleo por demás ineficientes.

Un comentario aparte merece el grado de descentralización en la toma de decisiones contemplado en esta norma legislativa, en la cual se asigna una nula participación de las autoridades locales en el proceso, recayendo la facultad final en el nivel provincial de gobierno.

Esta asignación de facultades presenta diversos problemas. Principalmente cabe considerar que dado que los problemas económicos relevantes asociados a la instalación de grandes superficies comerciales tienen un impacto mayormente local, por ejemplo la congestión del tránsito, y que por lo tanto justificaría la implementación de alguna política pública, carece de sentido una norma aplicada por las autoridades provinciales para resolver estas cuestiones. Los costos los pagan los beneficiarios localizados en las áreas en que se impide la competencia comercial, mientras que las autoridades locales tienen escasa participación en estas decisiones.

El texto de la norma, en cuanto a lo difuso de los conceptos a considerar para la aceptación o el rechazo de una nueva instalación comercial, otorga una gran poder discrecional a la autoridad de aplicación, lo cual da lugar a conflictos de interés entre distintos niveles de gobierno y puede originar así también actos de corrupción.

Si bien las restricciones establecidas mediante la ley pueden resultar efectivas en cuanto a limitar el crecimiento de las grandes superficies, constituiría en realidad un instrumento de promoción de otros formatos modernos de comercio de tamaño inferior al límite de superficie crítica, tales como los denominados *hard-discounts* provocando el desarrollo de una estructura comercial no necesariamente eficiente.

Por otra parte resulta muy difícil evaluar en la práctica las excepciones planteadas en la ley en cuanto a los sujetos alcanzados (art.8) aumentando aún más el gran margen de discrecionalidad de la autoridad de aplicación.

Las excepciones están referidas a aquellos establecimientos comerciales que no comercializan bienes alimenticios y/o indumentaria y que por lo tanto quedan exceptuados de lo dispuesto en la norma cuando: a) Al menos el cincuenta por ciento del total de las ventas sea de producción nacional o producidos bajo condiciones y normativas establecidas por el Mercosur, b) Se fomente el empleo local y el personal de los establecimientos reciba importantes beneficios de capacitación, c) El emprendimiento comercial esté ligado a un programa de Desarrollo de Proveedores y d) Las operaciones de compra a los proveedores nacionales se cancelen en un plazo no mayor a los ciento veinte días.

La ley establece en su artículo 10, que la autoridad de aplicación antes de otorgar la factibilidad deberá solicitar un análisis de impacto socioeconómico y ambiental que realizará una universidad nacional radicada dentro del territorio provincial. Así también establece que el peticionante soportará el costo del estudio pudiendo elegir la universidad que lo realizara. Este requisito se traduce en un aumento de los costos de inversión que debe soportar el solicitante.

La ley dispone la creación de un consejo provincial de comercio interior cuyas funciones serán fijadas por la reglamentación. Así también la misma norma establece la creación de una cuenta especial denominada fondo de reconversión minorista integrada por los recursos provenientes del cincuenta por ciento de las multas resultantes de las infracciones previstas en la ley, las sumas fijadas dentro del presupuesto del Ministerio de la Producción y los aportes de organismos financieros, estatales o privados y nacionales o extranjeros. La finalidad del fondo es la de actualizar, moderar y mejorar las actividades de los comercios minoristas.

En cuanto al uso de los recursos de parte del fondo de reconversión minorista, la ley sólo establece que la autoridad de aplicación tendrá la responsabilidad de distribuir los fondos y fiscalizar que se alcancen los objetivos sobre la base de las propuestas elaboradas y consensuadas en el Consejo Provincial de Comercio Interior. Ello implica que se crea un fondo de reconversión del sector con prácticamente absoluta discrecionalidad en su manejo.

A continuación se describe de modo resumido las principales disposiciones de la ley vinculadas a la instalación de grandes superficies y que fue publicada en el mes de enero de 2001. Los sujetos alcanzados por la ley son:

- a) Las grandes superficies comerciales las que define como aquellos establecimientos de comercialización minorista o mayoristas que realicen ventas minoristas y que ocupen una superficie de más de quinientos metros cuadrados ( $500 \text{ m}^2$ ) destinada a la exposición y venta, en municipios con una población de hasta 50.000 habitantes; una superficie superior a los novecientos metros cuadrados ( $900 \text{ m}^2$ ) en municipios entre 50.000 y 100.000 habitantes; y superficies de más de mil ochocientos metros cuadrados ( $1.800 \text{ m}^2$ ) en municipios de más de 300.000 habitantes.
- b) Las cadenas de distribución las que define como aquellos establecimientos de ventas minoristas o cadenas mayoristas que realicen ventas minoristas y que constituyan o pertenezcan a un mismo grupo económico, y/o estén conformados por un conjunto de locales de venta situados o no en un mismo recinto comercial. Las cadenas de distribución deberán guardar la siguiente relación entre número de locales y la población total del municipio: a) un local en poblaciones de hasta 150 mil habitantes, b) dos locales en poblaciones de hasta 300 mil habitantes y c) tres locales en poblaciones de más de 300 mil habitantes.

Así también la ley establece que la instalación, modificación y/o ampliación de un establecimiento comercial que constituya una cadena de distribución, siendo parte de una ya instalada en la provincia, requerirá sin excepción el certificado de habilitación provincial.

### *Restricciones a la localización*

El artículo 6 de la ley establece que las grandes superficies comerciales con una superficie que supere el doble de lo establecido en el punto a) entre superficies destinadas a la exposición y venta y las destinadas a depósito, no podrán instalarse dentro de las áreas urbanas o semiurbanas definidas en el artículo 6 decreto ley 8.912/77,<sup>4</sup> siempre y cuando no estén éstas incluidas dentro de las áreas urbanas o semiurbanas y que no constituyan zonas destinadas a reserva para ensanche del área urbana. Así también prohíbe a los municipios la sanción, promulgación o modificación de ordenanzas de zonificación, asignación de usos y destinos, cuya finalidad sea la de posibilitar la radicación, habilitación, ampliación, división o fusión de los establecimientos referidos en los artículos precedentes.

### *Evaluación de la factibilidad económico y ambiental*

En el artículo 10 la ley fija que la autoridad de aplicación, antes de otorgar la factibilidad, deberá solicitar un análisis del impacto socioeconómico y ambiental que realizará una universidad nacional radicada dentro del territorio provincial y que será solventado por el peticionante. El estudio incluirá la valoración de las siguientes circunstancias y pautas, además de las que se establezcan en la reglamentación pertinente:

- A) la localización del nuevo equipamiento comercial:  
Composición y especificidad de los rubros de la oferta, búsqueda de equilibrio funcional entre la periferia y los centros comerciales existentes.
- B) los consumidores y usuarios:  
i) Efectos sobre los hábitos de consumo y necesidades de compra, ii) accesibilidad del establecimiento con relación a los medios de transporte, la dotación de plazas de estacionamiento y la incidencia en el tráfico rodado existente, iii) influencia sobre los niveles de precio de prestación de servicios al consumidor de la zona.
- C) el empleo:  
i) contribución al nivel de ocupación en la zona de influencia, ii) la estabilidad de los puestos de trabajo ofrecidos, iii) nivel de remuneración y posibilidades de promoción laboral.
- D) la incidencia sobre el comercio existente:  
i) la repercusión sobre la competitividad de las estructuras comerciales de la zona, ii) equilibrio entre los diferentes tipos de equipamientos comerciales.

- E) las excepciones: para aquellos establecimientos comerciales alcanzados por las excepciones previstas deberán incluir un programa de trabajo que incluya lo normado en el artículo.

#### *Otras restricciones*

- Prohíbe toda venta u oferta de venta de productos formulada a los consumidores dando derecho a título gratuito, inmediatamente o a término y por cualquier modalidad, a premios consistentes en dinero en efectivo, productos, bienes o servicios y que estén destinados a desvirtuar la leal competencia en el mercado.
- Establece que la cantidad de espacios para el estacionamiento de vehículos particulares, dentro del mismo predio, será de acuerdo a lo que regule cada municipio. La carga y descarga de las mercaderías deberá realizarse dentro del mismo predio.
- Dispone la prohibición de toda venta u oferta de venta de productos formulada a los consumidores dando derecho a título gratuito, inmediatamente o a término y por cualquier modalidad, a premios consistentes en dinero en efectivo, productos, bienes o servicios y que estén destinados a desvirtuar la leal competencia en el mercado.
- Así también establece que Las grandes superficies comerciales y las cadenas de distribución no podrán efectuar publicidad, por el medio que fuere, sin identificar claramente el producto. Las características de identificación de los productos a publicitar serán establecidas por la reglamentación.

#### **7.3.2.3. Recomendaciones**

En los últimos años se observa en las provincias una tendencia a imponer restricciones o limitaciones a la instalación de grandes superficies comerciales, como forma de evitar conductas anticompetitivas y proteger a los pequeños comercios. Ello puede tener consecuencias sobre el volumen de las inversiones y en la asignación de entre jurisdicciones. Así también esas regulaciones dan como resultado una oferta comercial limitada y precios más elevados que termina siendo soportadas por los consumidores. Los ganadores de esta regulación son las grandes superficies instaladas previamente a la regulación y en menor medida los pequeños comerciantes.

Por las consideraciones antes expresadas, se recomienda 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 debería realizarse respetando los códigos de planeamiento urbano de cada municipio.



### 7.3.3. La desregulación del mercado de medicamentos

#### 7.3.3.1. Marco de referencia

La Argentina es un país de alto consumo de medicamentos con un gasto que ha registrado fuerte expansión en las últimas décadas. Desde hace años la dimensión del mercado de medicamentos argentino supera al resto de los países de América latina y se encuentra en el puesto número 12 del ranking mundial. La industria local está integrada por casi 300 laboratorios nacionales y extranjeros.

El mercado no sólo es importante por su tamaño sino también es uno de los más complejos por la cantidad de actores involucrados y por la diversidad de roles que éstos asumen en el proceso que va desde la producción al consumo.

Como parte sustantiva del mercado de la salud, exhibe estructuras de competencia imperfecta, con ciertas características tales como la capacidad de crear la oferta o inducir su propia demanda, o el hecho de que desde el punto de vista de la demanda, quien consume no elige, quién elige no paga, y quien paga suele ser un tercero ajeno a la elección y consumo de los bienes. Es decir, adolece de serias fallas y asimetrías informativas entre los distintos actores participantes: médicos, farmacéuticos, droguerías, laboratorios y consumidores, sean éstos individuos o instituciones.

Precisamente la asimetría de información tiene una mayor gravitación en los segmentos de menores ingresos y niveles educativos. De allí que cualquier acción anticipada del gobierno tendiente a reducir dicha asimetría no solo conduce a perfeccionar el funcionamiento del mercado sino además a reducir las desigualdades. En este marco y dadas las particulares características del mercado se plantea la necesidad de lograr una mayor transparencia y competencia de éste.

Hasta los años 90, la estructura de la oferta de medicamentos presentaba las siguientes características: a) competencia restringida con alta regulación del comercio, b) falta de transparencia en la información a los consumidores, c) gran dispersión de precios para productos elaborados con las mismas drogas y principios activos, d) dilación extrema en la aprobación de nuevos productos y e) trabas a la importación (exclusividad de los laboratorios).

En el año 1991 el gobierno desreguló el mercado estableciendo la libertad de precios y contratación con el objeto de reestructurar el mercado y promover la baja de precios. El decreto 2.284/91 en consideración de esos objetivos, dispuso la desregulación de la comercialización de medicamentos, facilitando:

- a) que cualquier persona física o jurídica de cualquier naturaleza pueda ser propietaria de farmacias, sin ningún tipo de restricción de localización.
- b) la venta de especialidades medicinales catalogadas como de expendio libre por autoridad sanitaria, en aquellos establecimientos comerciales no comprendidos en la ley 17.565 de farmacias del año 1967.

- c) la venta de especialidades medicinales 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.
- d) la importación de medicamentos elaborados y acondicionados para su venta al público a laboratorios, farmacias, droguerías, hospitales públicos y privados, y obras sociales.

En tal sentido, posteriormente el estado ha avanzado con el establecimiento de nuevas normas para permitir a la población la libre opción entre distintas especialidades medicinales o farmacéuticas existentes en el mercado. El ejercicio de tal libertad es el principal instrumento para impedir la formación de carteles que distorsionan el mercado y el acceso de la población a la salud.

Al respecto cabe mencionar la sanción al decreto 150/92, por el cual el estado adopta el siguientes ordenamiento:

- a) Simplifica las normas y procedimientos para el registro, elaboración, fraccionamiento, prescripción, expendio, exportación e importación de medicamentos.
- b) Establece la obligatoriedad de la denominación genérica recomendada por OMS.
- c) Establece el uso de las listas de bioequivalencias en farmacias.
- d) Establece que las especialidades medicinales o farmacéuticas autorizadas para su expendio en el mercado nacional serán las inscriptas en un registro especial.
- e) Simplifica el registro y la inscripción de medicamentos.
- f) Otorga un procedimiento expeditivo a los medicamentos importados provenientes de países con controles sanitarios y de calidad superiores a los argentinos.
- g) Establece la obligatoriedad de contar con director técnico en cada etapa de comercialización
- h) Reglamenta los procedimientos de habilitación de farmacias, calidad, distribución, depósitos, condiciones sanitarias, rotulados, etc.

La denominación de nombre genérico que pretendía introducir competencia en el sector se diluyó a través del decreto 177/93 que impuso finalmente requisitos adicionales para la prescripción, hasta convertir al régimen en impracticable.

Si bien se ha logrado obtener mejoras en la calidad y las presentaciones de los medicamentos (envases, etiquetados, etc.) no se consiguieron reducciones en los precios. Las nuevas presentaciones de los medicamentos, en un mercado fuertemente segmentado, sin control de precios y en ausencia de competencia entre productos, sumado a las exclusividades o acuerdos para explotar los nichos terapéuticos, han conspirado contra ese objetivo.

Por otra parte las provincias tenían la responsabilidad de avanzar en la

instrumentación de las reformas en sus jurisdicciones en aquellas disposiciones del decreto 2.284/91 que establecen que cualquier persona física o jurídica de cualquier naturaleza pueda ser propietaria de farmacias (sin ningún tipo de restricción de localización) y la autorización de la venta de especialidades medicinales catalogadas como de expendio libre por la autoridad sanitaria en aquellos establecimientos comerciales no comprendidos en la ley 17.565.

Sin embargo los conceptos antes mencionados no han sido oportunamente incorporados por todas las provincias al derecho público local a pesar de su compromiso a través de la firma del Pacto Fiscal para el Empleo la Producción y el Crecimiento suscripto entre la nación y las provincias en agosto de 1993 y ratificado, en especial por la provincia de Buenos Aires, a través de la ley 11.463.

Con relación al punto que establece que “cualquier persona física o jurídica de cualquier naturaleza pueda ser propietaria de farmacias, sin ningún tipo de restricción de localización”, merece especial mención en virtud del beneficio que importaría permitir la eliminación de las restricciones existentes en materia de localización (perímetro de protección de 300 mts.) y el requisito de título universitario para la instalación de farmacias.

Con respecto a “la autorización de la venta de especialidades medicinales catalogadas como de expendio libre por la autoridad sanitaria, en aquellos establecimientos comerciales no comprendidos en la ley 17.565” (por ejemplo: venta en supermercados, hipermercados, estaciones de servicios, quioscos y otros establecimientos). Estos “medicamentos de venta libre”, componen el mercado conocido internacionalmente como “OTC” (*Over the Counter*) y está integrado por productos registrados y habilitados por el Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación. Estos medicamentos no requieren prescripción médica dado el estándar de seguridad que deben cumplir y que generalmente están destinados a atender pequeñas dolencias que no justifican la consulta médica.

Este segmento alcanzaba en 1998 un 8% por ciento del mercado, aunque con un potencial de crecimiento muy alto que puede llegar hasta el 25% en los próximos años. (En Estados Unidos es del 30% y en Europa del 25%).

### **7.3.3.2. El caso de la provincia de Buenos Aires**

La competencia para la regulación y fiscalización en el ámbito de medicamentos es compartida por la nación y las provincias. Dentro de la división interjurisdiccional del poder de policía, las provincias han mantenido las funciones de fiscalización y vigilancia, mientras que la Nación, a través de la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT) se ha concentrado en el control de calidad y registro de productos. Sin embargo no se ha alcanzado aún un acuerdo definitivo en materia de control, aunque la Nación ha afianzado en los últimos tiempos su competencia en materia de comercio interprovincial (decreto 1299/97, reglamentario de la ley 17.565 de farmacias).

En algunas provincias, el registro y control de los medicamentos constituyen funciones no delegadas y han desarrollado legislación propia, como por ejemplo la provincia de Buenos Aires, de la cual y a continuación se presenta la situación vigente, la que se encuentra lejos de las modificaciones previstas al momento de la adhesión al Pacto.

La ley provincial 10.606 de la provincia de Buenos Aires establece que la venta al público de medicamentos y materiales asépticos sólo se efectuará en las farmacias, el que define como un servicio de utilidad pública para la venta de productos destinados al arte de curar. Así también establece la prohibición de la venta fuera de éstas aun cuando se tratase de aquellos de venta libre o sin receta.

Más en detalle, el texto de la ley, de neto corte regulador, establece:

- la prohibición de venta de medicamentos fuera de las farmacias, aun cuando se trata de aquellos de venta sin receta o libre (artículo 2);
- la autorización de la habilitación de farmacias siempre que exista entre las mismas una distancia no inferior a los 300 metros, medidos de puerta a puerta por camino peatonal (artículo 3);
- que todo farmacéutico que desea instalar o trasladar una farmacia deberá solicitar por escrito prioridad. La prioridad se mantendrá por noventa días no pudiendo ser objeto de transferencia. Vencido el plazo sin haber sido habilitada la farmacia, caducará la reserva, dando lugar al siguiente pedido (artículo 4).
- que no se podrá introducir en las farmacias modificación alguna en lo que hace a su titularidad, dirección técnica, emplazamiento y funcionamiento sin la previa autorización de la Dirección de Farmacia (artículo 7).
- que las instalaciones de las farmacias serán autorizadas cuando la propiedad sea de:
  - a) profesionales farmacéuticos con título habilitante.
  - b) sociedades de responsabilidad limitada o sociedades colectivas, integradas ambas únicamente por farmacéuticos con título habilitante, no pudiendo integrar más de una sociedad y para una sola farmacia. Los profesionales establecidos en el inciso a) y las sociedades enumeradas en el inciso b) sólo podrán ser propietarios de una farmacia.
  - c) de establecimientos hospitalarios públicos dependientes de la nación, provincia o municipios.
  - d) de las obras sociales, entidades mutualistas y/o gremiales que desearan instalar una farmacia para sus asociados o afiliados
- que la dirección técnica de la farmacia será ejercida por el propietario, en caso de co-propiedad, la misma podrá ser ejercida por los copropietarios o por uno de ellos solamente, quedando los restantes con bloqueo de título. Para el supuesto que sea una sociedad la titular se adopta un criterio similar al precedente. Establece también que el director técnico deberá tener domicilio real en la localidad asiento de la farmacia, y en caso de verificarse el incumplimiento de tal requisito se decretará la clausura del establecimiento.

- La jubilación implica la imposibilidad de continuar ejerciendo la dirección técnica de la farmacia (artículo 21).
- que los farmacéuticos directores técnicos podrán designar, previa aceptación por la Dirección de Farmacia, uno o más farmacéuticos auxiliares para actuar en el establecimiento. Será obligatorio contar con el concurso de un farmacéutico auxiliar, cada seis empleados que trabajen en la farmacia (artículo 24).
- que todo cambio en la dirección técnica de las farmacias, a excepción del caso en el cual el farmacéutico auxiliar este registrado en la Dirección de Farmacia con bloqueo de título por lo cual es entonces el único que podrá reemplazar automáticamente al director técnico titular, ya sea definitivo o temporario, deberá ser previamente autorizado por la autoridad de aplicación (artículo 26).
- que el farmacéutico no podrá en ningún caso, asumir la dirección técnica de más de un establecimiento (artículo 30).
- que se autorizara la instalación de farmacias hospitalarias en establecimientos hospitalarios oficiales, debiendo ser habilitados por la autoridad sanitaria, ajustando su funcionamiento a las reglamentaciones que se dicten.
- que la dispensación de medicamentos se hará exclusivamente con destino a los pacientes asistidos en el establecimiento, ya sean internados o ambulatorios, previa presentación de la receta médica o modalidad interna que la sustituya (artículo 39).
- que se podrán hacer procesos de fabricación en otros laboratorios autorizados, sólo cuando la naturaleza del proceso así lo justifique (cápsulas, fraccionamiento de antibióticos, liofilización, hidrolizados, etc.). Todas las franquicias no podrán pasar del 25% de la actividad del laboratorio original (artículo 49).

### **7.3.3.3. Recomendaciones**

Una parte importante de los problemas que se presentan hoy en el mercado de medicamentos se originan precisamente en la asimetría legal que ha generado el incumplimiento en las provincias en general y en la de Buenos Aires en particular, con los compromisos de desregulación asumidos en el Pacto Fiscal de 1993, como la incorporación plena del decreto 2284/91 al derecho público local, específicamente en lo referido a las disposiciones del régimen de farmacias (libertad de instalación, eliminación de perímetros de protección, exigencia académicas para su titularidad, etc.), a la compatibilización de las normas de registro, de elaboración, fraccionamiento, prescripción y de distribución de medicamentos de modo de garantizar estándares de calidad, a evitar problemas de competencia entre la Nación y las jurisdicciones provinciales, y por último, a la liberación del mercado de medicamentos de venta libre (OTC) en cada jurisdicción como lo establece el artículo 14 del Decreto de Desregulación Económica.

En particular se debería al menos considerar las siguientes pautas:

- a) Cualquier persona física o jurídica de cualquier naturaleza podría ser propietaria de farmacias, sin ningún tipo de restricciones de localización.
- b) La venta de especialidades medicinales catalogadas como de expendio libre por autoridad sanitaria, podrían realizarse también en aquellos establecimientos comerciales no comprendidos en la ley 17.565 de farmacias.
- c) La venta de especialidades medicinales se podría 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.
- d) La compatibilización de las normas de registro, elaboración y distribución de medicamentos entre las provincias.

#### **7.3.4. Regulaciones sobre el transporte de pasajeros**

##### **7.3.4.1. Marco de referencia**

El gobierno Nacional sancionó en el año 1992 el decreto 958 de desregulación del transporte automotor de pasajeros, reglamentario de la Ley Nacional de Transporte 12.346. La sanción de dicha norma estuvo sustentada en el decreto 2284/91 de desregulación de la economía que eliminó las trabas que obstaculizaban el funcionamiento del mercado y limitaban las inversiones en el sector. Además en ese año el gobierno inició un amplio programa de transformaciones tendiente a racionalizar la oferta de servicios, expandir las inversiones y reducir los costos, con el objetivo de contribuir al incremento de la competitividad de la economía y mejorar la calidad de las prestaciones.

Entre los fundamentos del decreto 958 se mencionaba que frente al incremento de la demanda de servicios, como consecuencia de la reconversión de los servicios ferroviarios, resultaba oportuno adaptar el régimen de transporte automotor de carretera a los principios de apertura y competencia como los que se han establecido en otras áreas de la actividad económica.

El decreto de desregulación del transporte se basó en la necesidad de permitir la organización del servicio en libre competencia, con el objeto de aumentar la oferta y la calidad de las prestaciones y reducir los precios, favoreciendo la integración entre provincias sin perjuicio de una adecuada supervisión y fiscalización. La reestructuración del sector requirió el reordenamiento de los registros y la revisión de los requisitos para acceder a la actividad.

La concepción básica de la desregulación estuvo fundada en la armonización de las obligaciones que surgen del régimen de servicio público con el establecimiento de tres nuevas formas de prestación del servicio: sistema de tráfico libre, de turismo y de servicios para ejecutivos, conciliando de esta forma los principios de libre competencia con el interés general. Estos servicios introdujeron un fuerte entorno competitivo al desarrollo del

transporte de pasajeros que hasta ese momento estaba caracterizado por excesivas regulaciones que otorgaban permisos de transporte exclusivos o semiexclusivos que configuraban monopolios u oligopolios en algunos corredores.

El Servicio de Tráfico Libre permitió a los transportistas titulares de un servicio público (de 50 km como mínimo), a desarrollar servicios en cualquier recorrido de jurisdicción nacional, previa comunicación con un plazo de treinta días de anticipación a la autoridad de aplicación. La autorización para circular como transportista de tráfico libre es automática. Este servicio no tiene restricciones en cuanto a recorridos o itinerarios, frecuencias, horarios, tarifas, características de los vehículos, y condiciones o modalidades de tráfico.

En el caso del servicio de turismo se definió el régimen de habilitaciones y libertades para determinar el recorrido. Además se establecieron los diversos modos de prestación posibles como: el turismo receptivo, el circuito cerrado, el transporte multimodal de contingentes y los sistemas de lanzadera y rotativos, que si bien eran modos conocidos, no contaban con un ordenamiento legal que los legitimara e incorporara al sistema de transporte.

También se definió e incorporó la categoría de transporte ejecutivo como aquella modalidad que ofrece un alto nivel de confort y comodidad, y que constituía un estímulo a la renovación de las unidades para brindar servicios diferenciales.

Otras modificaciones importantes que introdujo la desregulación fueron:

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

En síntesis el decreto de desregulación del transporte inicia un proceso de reestructuración de la oferta y un cambio significativo en la forma de prestación y control de los diversos servicios a partir de recrear un marco de libre entrada (servicio de tráfico libre y otras nuevas modalidades) y competencia en el sector.

Al momento de la desregulación existían 300 empresas de servicios público que operaban los distintos corredores en forma monopólica o cuasimonopólica. El sistema de tráfico libre desató una fuerte competencia que se manifestó en la diversidad y calidad de los servicios, y en una notable reducción de las tarifas que benefició ampliamente al público usuario.

Una vez establecido el servicio de tráfico libre fueron las empresas pequeñas y medianas las que primero se incorporaron a esa modalidad y no

las empresas tradicionales que contaban con numerosas unidades, instalaciones fijas, talleres, oficinas y personal agremiado en todo el país.<sup>5</sup>

Esta modalidad que permitía la reasignación de unidades ociosas en función de las demandas no podía ser aprovechada por las empresas tradicionales con escasa flexibilidad para aprovechar las ventajas del régimen.

Algunas de las limitaciones estaban basadas en las formas societarias que adoptaban y la escasa capacidad de gerenciamiento. Cada unidad contaba con dos o tres dueños que a su vez eran accionistas de las empresas, de esta manera se hacía compleja la toma de decisiones para mover las unidades al corredor que ofrecía mayores oportunidades de servicios.

En las empresas pequeñas en cambio en donde la relación unidad-dueño era directa contaba con ventajas para reasignar las unidades en todo el país. Allí comienza un proceso de reestructuración empresarial con el surgimiento de empresas con unidades nuevas y tarifas reducidas y la entrada en convocatoria de acreedores de las tradicionales, que no podían competir frente a las nuevas modalidades y tarifas reducidas que se habían instalado en el mercado. Recién en el año 1995 las empresas grandes se incorporan al régimen de tráfico libre.

Algunos problemas que se presentaron en el sector fueron corregidos mediante el decreto 808 del mes de noviembre de 1995. Básicamente el surgimiento de “agencias de transporte” que cumpliendo los requisitos de prestación de servicio público comercializan sus derechos de prestación de servicios de “tráfico libre” mediante contratos de arrendamientos de unidades y personal, con transportistas ajenos al sistema, introduciendo un factor distorsivo y de elusión de obligaciones impositivas y previsionales.

De esta manera el titular de un servicio público de más de 50 km podía “administrar” una cantidad ilimitada de contratos de arrendamiento o comodatos para realizar servicios de “tráfico libre” en cualquier corredor del país.

De allí que fue necesario agregar restricciones para la cesión de permisos y la titularidad de los vehículos; a la vez que disponer la supresión de comodatos o arrendamientos, admitiendo exclusivamente los *leasings*. Además se estableció la obligatoriedad de mantener relación de dependencia para el personal.

Pese a las reformas que se introdujeron, continuaron las prácticas de contratación de unidades en alquiler lo que llevó a las autoridades a dictar en el año 1999 la Resolución 400/99 del 17-11-99 a fin de orientar y reglamentar los acuerdos privados de gerenciamiento.

De esta manera se posibilitó la transformación de las empresas operadoras, orientando su integración mediante acuerdos de gerenciamiento, colaboración, fusiones societarias y otras formas permitidas. Se procuró dotar al sistema de una mayor eficiencia y recaudos para atender demandas futuras.

El nuevo marco reglamentario permitió la concreción de acuerdos de “gerenciamiento operativo” u “operación técnica” por los cuales los permisionarios de servicios públicos aúnan voluntariamente sus capacidades de gestión y organización.



Los nuevos transportistas que decidan contratar la gestión operativa se adicionan en forma solidaria a la del titular del permiso. Para introducir un mecanismo flexible se permite modificar parámetros operativos del contratante. Dentro de las fusiones se admite la unificación de dos trazas cuando se encuentren superpuestas en más del 50% del recorrido.

Como consecuencia del proceso de reestructuración del mercado, las fusiones, ventas de empresas y convenios de gerenciamiento se ha modificado la estructura y conducción de los grupos empresarios del sector, que hoy se encuentra liderado por aquellas empresas medianas y chicas que pudieron aprovechar con ventajas las nuevas condiciones para operar el servicio de tráfico libre en detrimento de las empresas "tradicionales" con escasa capacidad de reconversión que no pudieron absorber sus abultados costos fijos y el alto nivel de endeudamiento.

Desde 1998, como consecuencia de la recesión económica, ha decaído la venta de pasajes aunque ha continuado el nivel de competencia que generó la desregulación y apertura del sector. En el año 2000 existían 152 empresas de transporte interurbano de pasajeros de las cuales 109 actuaban como prestadoras del servicio de tráfico libre. La cantidad de líneas de servicio público ascendía a 816 y las de tráfico libre a 510. Según la Comisión Nacional de Regulación del Transporte las tarifas actuales de los servicios se mantiene a un nivel promedio inferior al 40% de las tarifas de referencia en los servicios públicos. En la actualidad se ofrecen pasajes Córdoba-Retiro o viceversa a \$ 16, cuando en 1991 la tarifa para un servicio común era de \$ 42. El público usuario en los grandes corredores donde hay mayor competencia, hoy tiene a disposición una amplia variedad de servicios y frecuencias, en unidades nuevas a un precio hasta tres veces inferior al de hace diez años.

Este proceso de reestructuración no se estaría desarrollando a costa de un envejecimiento de la flota de colectivos. De acuerdo con las estadísticas de la Comisión Nacional de Transporte la antigüedad promedio en el año 2000 era de 5,4 años, muy similar a la existía en el año 1992 (5,3 años) cuando se inició el proceso de desregulación del sector.

A nivel de las jurisdicciones provinciales la situación del transporte de pasajeros no en todos los casos es similar al de la nación. Si bien la desregulación en el orden nacional generó incentivos para avanzar en el mismo sentido a nivel local, la respuesta no ha sido la misma, como puede observarse a continuación con la legislación de transporte en la provincia de Buenos Aires.

#### ***7.3.4.2. El transporte de pasajeros en la provincia de Buenos Aires***

La provincia de Buenos Aires se mantuvo al margen de las transformaciones estructurales en el sistema de transporte. Aún se rige por la ley 16.378 del año 1957 modificada parcialmente en el año 1968.

Esta legislación se caracteriza por ser excesivamente regulatoria ya que le asigna un alto grado de intervención en el sector a la Dirección de Transporte de la Provincia, y refleja claramente la concepción estatista que

dominaba la década del 50. Esta legislación ha quedado plenamente obsoleta por los cambios tecnológicos y de conformación del mercado operados en las últimas décadas. Las regulaciones se extienden al control de las tarifas de todos los servicios (incluyendo excursión, turismo, transporte escolar, etc.), las modalidades de prestación del servicio, los horarios, la autorización para transportar bultos y encomiendas y se llega al extremo de establecer que el mantenimiento y el lugar donde se guardan los vehículos deben estar en el territorio bonaerense.

A continuación se presentan el conjunto de regulaciones que afectan el desarrollo del transporte de pasajeros de la provincia. Algunas de ellas han caído en desuso, pero permanecen en la legislación vigente generando un resultado adverso sobre la seguridad jurídica de las inversiones (decreto ley 16.378 del 11/9/57 y modificación posterior ley 7.396 del 18/6/68):

- Los vehículos afectados al uso y transporte privado no podrán efectuar transporte público. El ejercicio no autorizado queda sujeto a fiscalización y asume responsabilidades de transportador público.
- Los propietarios de vehículos que realicen transporte exclusivo serán asimilados a los transportistas públicos y sujetos a las mismas obligaciones y gravámenes de tarifas y servicios respecto de los usuarios.
- Sólo se admitirá transportadores por contrato previa demostración de insuficiencia en transporte público.
- Para el establecimiento de nuevas líneas, modificaciones o ampliaciones de recorrido se considerará la conveniencia pública.
- No podrán acordarse permisos experimentales ni precarios o bajo cualquiera otra denominación.
- Los servicios se adjudicarán mediante licitaciones públicas.
- Las concesiones serán por diez años.
- Las concesiones no serán exclusivas pero se prevé la exclusión parcial o total del tráfico intermedio.
- Los servicios escolares quedan comprendido en estas disposiciones.
- Los servicios especiales se otorgarán cuando no existan servicios regulares, excepto turismo.
- Las tarifas de los servicios especiales no podrán ser inferiores a los servicios regulares.
- Los servicios de excursiones percibirán las mismas tarifas que los servicios regulares.
- Los refugios en calles y caminos deben ser autorizado por la Dirección de Transporte,
- Las agencias de viaje solo podrán ser habilitadas por la Dirección de Transporte y operar con empresas de la provincia.
- Los transportadores no podrán efectuar sin autorización contratos privados con otras empresas, agencias de viaje, aunque sean de otras jurisdicciones que violen o modifiquen las tarifas vigentes.
- Las empresas no podrán combinar servicios entre ellas sin la previa aprobación de la Dirección.
- No podrá fijarse límites tarifarios para distancias menores a tres kms.

- Cuando una empresa se encuentre imposibilitada para asegurar la regularidad del servicio por causas extraordinarias deberá poner a disposición de la Dirección todo el parque móvil.
- Las tarifas serán fijadas por la Dirección.
- La Dirección se reserva la facultad de fijar tarifas especiales.
- El transporte de bultos, encomiendas y periódicos requieren autorización previa y ajustarse a las tarifas y servicio de habilitación.
- El mantenimiento y garage debe efectuarse en jurisdicción provincial.
- Los desvíos por razones climáticas o viales deben ser comunicados telegráficamente.
- Las empresas están obligadas a transportar gratuitamente la correspondencia postal y el empleado de correo, el guardahilos de telégrafo de la provincia, un policía uniformado y los legisladores o funcionarios de la Dirección.

Decreto Reglamentario 6.862 del 29-4-58:

- Se establecen cuatro modalidades de transporte: público, contratado (exclusivo), marginal (con costo a cargo de organizaciones) y privado (contratado por organizaciones con costo para el usuario)
- La Dirección llevará un registro de todos los servicios.
- El establecimiento de nuevos servicios o modificaciones es competencia de la Dirección de Transporte la que los elevará al Poder Ejecutivo para su aprobación.
- Las modificaciones o ampliaciones las aprueba el Poder Ejecutivo mediante resolución.
- Los servicios se adjudicarán mediante licitación.
- Toda oferta para optar a la adjudicación deberá ser acompañada de un depósito en títulos de la deuda pública de la provincia en proporción al número de asientos de cada vehículo. Las garantías le serán devueltas en caso de no adjudicación.
- Con la adjudicación de los servicios también debe constituirse una garantía en títulos de la deuda provincial.
- Los servicios provisionales se adjudican por concurso.
- Los servicios de turismo se adjudican por cinco años quedando sujeto las normas generales.
- Los servicios contratados o marginales deberán ser autorizados por la Dirección.
- Las estaciones centralizadoras de servicios intercomunales deberán prever las siguientes comodidades: sala de espera, depósito, toilette, oficina para la Dirección, dependencia para el telégrafo de la provincia, correo, teléfono público, etc.
- Las agencias de viajes deberán ser autorizadas por la Dirección.
- Clasificación de los servicios: Interurbanos, urbanos y rurales.
- Los horarios y sus modificaciones deben ser aprobados por la Dirección.
- Los índices tarifarios y los kilometrajes mínimos por sección serán fijados por el Poder Ejecutivo.

- Las tarifas serán determinadas por la Dirección de Transporte.
- Las empresas quedan obligadas a aceptar los pasajes oficiales que otorga la administración pública a sus funcionarios.
- El parque móvil debe ser habilitado por la Dirección de Transporte.
- Las encomiendas, bultos y periódicos requieren autorización de la Dirección.
- Las transferencias o cesiones de servicios será autorizada sólo si existe un convenio aunque no se podrá subrogar sus derechos.
- Se deberá consumir combustible y lubricantes de YPF.

Las excesivas regulaciones que pesan sobre el transporte, las limitadas formas de prestación del servicio que prevé la legislación vigente, las restricciones para fijar libremente el precio de los servicios especiales, (turismo, excursiones, etc.) han llevado a la existencia de servicios ilegales que han puesto en peligro la subsistencia misma del servicio público de transporte.

También se observa que en la provincia de Buenos Aires es una práctica habitual renovar las concesiones a las empresas ya existentes. Prácticamente no se realizan nuevos llamados a licitación lo que podría imponer algún grado mayor de competencia al sistema.

Llama la atención, dada la asimetría legal existente entre la provincia de Buenos Aires y la Nación, que no se haya producido interferencias o desajustes entre un mercado excesivamente regulado y otro abierto a la competencia. El servicio público de transporte intercomunal en la provincia de Buenos Aires no resulta tan relevante si se lo compara con los volúmenes transportados a nivel nacional. No obstante existen importantes servicios entre comunas que actúan íntegramente bajo la órbita regulatoria del sistema provincial de transporte (por ejemplo La Plata, Mar del Plata o Bahía Blanca).

La fuerte competencia existente a nivel nacional no ha podido ser contrarrestada por la legislación local, viéndose de esa forma atenuado los excesos regulatorios de aquella legislación.

#### **7.3.4.3. Recomendaciones**

El transporte interurbano de pasajeros a nivel provincial podría desregularse siguiendo un modelo similar al adoptado en 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 avanzar en la desregulación plena del transporte intercomunal liberando precios y eliminando las restricciones a la entrada sujeto al cumplimiento de horarios preestablecidos anunciados con un período de anticipación razonable para facilitar la información a los usuarios. En este esquema cada municipio podría subsidiar los recorridos no rentables

La desregulación plena del transporte interurbano es posible porque

existen menos externalidades entre rutas que en el caso del transporte urbano y es más fácil evitar el uso de subsidios cruzados entre zonas. En definitiva, habrá más oferta competitiva en las rutas más rentables, sin necesidad de regular las tarifas, y en aquellas cuyo tráfico no justifique un servicio sin subsidios, deberán ser las comunas las que se hagan cargo de parte del costo del servicio para que haya oferta privada. Este costo también podría solventarse en forma compartida por la provincia y el municipio (*matching grants*), de forma de garantizar ciertos niveles mínimos de prestación en las comunas más pobres.

El marco regulatorio debería quedar restringido sólo a establecer ciertos estándares mínimos de seguridad y calidad de los colectivos por razones ambientales y de seguridad vial, sin que ello se constituya en restricciones a la entrada de nuevos competidores al mercado.

### 7.3.5. Transporte terrestre de carga

#### 7.3.5.1. Marco de referencia

El 20-08-92 el gobierno nacional sancionó el decreto 1.494 de desregulación del transporte de cargas, sustentado en el decreto 2.284/91 de desregulación de la economía. Los cuatro pilares en que se basó el proceso de reforma fueron los siguientes:

- a) Libre ingreso al mercado de servicios de transporte de cargas.
- b) Libertad de contratación entre el dador de cargas y el transportista.
- c) La preservación de la seguridad de tránsito.
- d) El respeto a la libre competencia, la lealtad comercial, los derechos del consumidor y la preservación del medio ambiente.

Hasta ese momento el transporte de cargas estaba organizado como un régimen de servicio público, el estado otorgaba concesiones o permisos a los transportistas para ejercer el servicio de transporte de cargas por carretera.

A partir del decreto de desregulación se suprime la intervención estatal para el otorgamiento de concesiones reemplazándolo por un régimen de libertad que no requiera de la autorización del Estado para desarrollar la actividad. Ello no significa que el Estado resigne su poder de policía, sino por el contrario permite concentrar los esfuerzos hacia la preservación del tránsito, el resguardo de la lealtad comercial y los derechos del consumidor. El esquema regulatorio anterior implicaba que el Estado debía comprometer esfuerzos y recursos para preservar la ecuación económica de los prestadores.

El decreto se basa además en la necesidad de preservar los principios de la libre competencia, asegurando a todos los prestadores igualdad de condiciones. Se eliminan las restricciones a la entrada, las reservas de carga y la creación de monopolios por región. En consecuencia se deroga el Reglamento de Transporte de Cargas por Carreteras y se promueve su

reemplazo por un nuevo ordenamiento compatible con la existencia de un mercado abierto y competitivo.

Las principales disposiciones que integraban el decreto eran las siguientes:

- a) Se definen las diversas modalidades del transporte de cargas como el Transporte Exclusivo, el Transporte Propio, el Transporte Propio y Ajeno. En esta última modalidad se permite a quienes transportan sus mercaderías en unidades propias, la posibilidad de transportar para terceros, siempre y cuando se inscriban en el registro y pague la tasa nacional de fiscalización
- b) Se dispone la inscripción obligatoria de los vehículos en el Registro de Cargas antes de prestar el servicio.
- c) En la categoría de fleteros se aclara que el transporte para otro cargador en ningún caso se considerará como una relación de dependencia.
- d) Se suprime el régimen de servicio público.
- e) Se eliminan las reservas de carga o monopolios por región
- f) Se autoriza el transporte de encomiendas, paquetes o bultos.
- g) El registro no inscribirá unidades inscriptas en provincias que mantengan el régimen de reserva de cargas.
- h) La mera inscripción en el registro de cargas y el pago de la tasa respectiva otorga la habilitación. La actividad no estará sujeta a condicionamientos, restricciones tarifarias, territoriales, de regularidad o de cupos.
- i) Se eliminan las restricciones a las inversiones extranjeras en el transporte de cargas.

En el año 1996 estas disposiciones adquieren rango de ley con la sanción de la ley 24.653 de transporte de cargas que establece como objetivo obtener un sistema de transporte automotor de cargas que proporcione un servicio eficiente, seguro, económico, con capacidad necesaria para satisfacer la demanda y que opere con precios libres. Para ello se garantiza la plena libertad de contratación y de tráfico.

Se reafirma además que el Estado debe garantizar la más amplia competencia y transparencia en el mercado, impidiendo acciones oligopólicas, concertadas entre operadores y/o usuarios que interfiera con el libre funcionamiento del sector.

Ninguna disposición nacional, provincial o municipal puede coartar o restringir esta ley excepto en materia de tránsito y seguridad vial.

Actualmente puede afirmarse que el sector funciona competitivamente y que ello ha impactado favorablemente en el precio de los fletes que se han reducido en todo el país en el orden del 20%. Pero como en otros sectores, el avance en la desregulación del transporte de cargas regulado por las provincias no fue muy importante, como veremos en el caso de la provincia de Buenos Aires.

### **7.3.5.2. El transporte de cargas en la provincia de Buenos Aires**

La provincia de Buenos Aires tampoco adecuó su legislación a los cambios operados con la desregulación. Se rige actualmente por la ley de transporte de cargas 10.837 de 1989, que refleja un alto nivel de intervención del Estado en el mercado. No obstante ello, el avance en la desregulación a nivel nacional ha llevado a que en la práctica el mercado de cargas en la provincia de Buenos Aires funcione en un entorno competitivo.

Las regulaciones vigentes a nivel provincial, sin embargo, generan un riesgo permanente a que haya presiones corporativas para aplicarla en su plenitud. Las presiones corporativas se ponen de manifiesto, por ejemplo, en las épocas de cosecha en que la demanda tiene un pico estacional y está fuertemente concentrada en los puertos.

La ley de transporte de carga de la provincia crea una comisión asesora integrada por los representantes del propio sector, los usuarios y el Estado y tiene entre sus responsabilidades la de recomendar tarifas básicas para la prestación del transporte de cargas.

También la ley prohíbe que los transportistas privados presten servicios a terceros. Ello implica que si un transportista privado realiza un flete para su propia empresa y regresa sin carga no puede ofrecer sus servicios a terceros encareciendo el costo de los fletes.

El exceso regulatorio ha llevado a que la ley establezca que quedan comprendidos en el marco regulatorio provincial el tráfico comunal, el tráfico interjurisdiccional con otras provincias o Capital Federal cuando realicen conjuntamente tráfico comunal y/o intercomunal, invadiendo facultades de la Nación.

Las principales disposiciones de la legislación vigente son:

- a) Los transportadores son clasificados en a) para terceros, aquellos que transportan carga a cuenta de terceros, y b) privados son aquellos que transportan cargas en sus propios vehículos.
- b) Los "transportistas privados" no pueden "efectuar transporte para terceros bajo ninguna modalidad ni aun en forma ocasional".
- c) Ningún vehículo de transporte de cargas podrá afectarse al tráfico sin la licencia correspondiente.
- d) La fiscalización se extiende a las formas privadas de transporte. Por ejemplo la realización de una mudanza por medios propios.
- e) No podrán establecerse estaciones de servicio de carga sin previa autorización.
- f) Las municipalidades deberán dar cuenta a la provincia de las habilitaciones y construcciones de estaciones de carga.
- g) Las agencia de fletes y cargas solo podrán realizar contratos con empresas provinciales.
- h) No podrá concertarse despachos de cargas transportadores no autorizados por la provincia.
- i) La ley provincial crea una comisión asesora de transporte integrada por

los representantes de cada una de las entidades sectoriales que agrupan a los transportadores de cargas y usuarios.

- j) Esta comisión asesora puede recomendar el establecimiento de tarifas básicas para la prestación de servicios de transporte de cargas.
- k) El Poder Ejecutivo, con la opinión de la comisión asesora (integrada por las cámaras del sector) podrá fijar tarifas especiales en los siguientes casos. a) En las licitaciones que realice el estado para su propia actividad, b) Cuando se tratará de casos en que medie un interés público o social debidamente acreditado.
- l) Los transportistas deberán reconocer la credencial de los inspectores provinciales y permitir que éstos viajen en un número no mayor a uno (1).
- m) Las violaciones al régimen serán sancionadas con a) multas; b) paralización del vehículo; c) secuestro del vehículo, d) inhabilitación temporaria o definitiva y e) caducidad de la licencia.

Decreto Reglamentario 4460 del 6-12-91:

Entre las disposiciones más intervencionistas se destacan las siguientes:

- Las estaciones de cargas deben ser aprobadas por el Poder Ejecutivo y contar con las siguientes instalaciones: toilette, duchas, oficina para las entidades y para la Dirección Provincial, depósito, sala de espera, dependencia con servicio público de comunicaciones, atención al público, playa de estacionamiento y accesos.
- Las calles de acceso a las estaciones serán consideradas complementarias del camino provincial.
- Para facilitar la aplicación del régimen tarifario, la Dirección proveerá de una metodología de costos de explotación, facilitando el asesoramiento de las comisiones asesoras.
- La Dirección está autorizada a fijar tarifas especiales.
- Los transportadores privados deberán acompañar sus cargas con las facturas, remitos o guía de cargas, quedando a su cargo la prueba de titularidad de la carga.
- Los transportadores deberán remitir trimestralmente las planillas de movimientos de cargas (kilometraje, cargas transportadas, tipo, origen y destino)
- La Dirección queda facultada a requerir cualquier información, además se le deberá facilitar toda investigación e inspecciones, teniendo sus funcionarios libre acceso a los vehículos, instalaciones fijas, archivos y demás dependencias.

### **7.3.5.3. Recomendaciones**

La importancia del transporte de cargas a nivel jurisdiccional es limitada. Ello obedece a que una parte significativa se realiza entre provincias lo



que obliga a estar inscripto en el registro nacional y, por consiguiente, a respetar el marco regulatorio nacional. Por ejemplo los camiones que transportan cereales, en algún momento ingresan al puerto de Buenos Aires y, en consecuencia, realizan transporte interjurisdiccional, debiendo registrarse a nivel nacional. En este sentido, no existen estadísticas confiables de la magnitud de las cargas por origen y destino que permite cuantificar con mayor precisión la relevancia del transporte provincial.

En los últimos años, la legislación de la provincia de Buenos Aires en cuanto a regulaciones de precios ha caído prácticamente en desuso. Pero como fuera señalado existen presiones corporativas para ponerlas nuevamente en práctica, lo que hace aconsejable modificar la legislación con el objeto de derogar las regulaciones de precios y aquellas que afectan el desenvolvimiento competitivo del sector

El transporte de cargas no tiene “fallas de mercado” que requieran de un complicado marco regulatorio. Los problemas más importantes que demandan algún tipo de intervención son aquellos vinculados a cuestiones de seguridad en las rutas, controles de calidad que eviten la contaminación ambiental y el riesgo de accidentes para el resto de los usuarios y los excesos de cargas que llevan a un uso desmedido de las rutas que debe pagar el resto de la sociedad. El resto de las regulaciones que controlen tarifas o limiten el acceso al mercado (excepto aquello relacionado con controles de calidad) deberían ser derogadas.

La legislación de transporte de cargas mantiene regulaciones que producen efectos adversos sobre el desarrollo competitivo del sector, y por lo tanto deberían ser eliminadas, a pesar de que en la práctica puedan estar en desuso en las provincias, pues siempre implican un riesgo para la seguridad jurídica de las inversiones que se proyectan realizar en el sector

### **7.3.6. Compatibilización de registros**

En general, la obligación de registrar una actividad, 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, en el caso de los alimentos y medicamentos) a garantizar ciertos estándares técnicos o 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 del párrafo anterior y deberían eliminarse. En otros la cantidad de información requerida a efectos de la inscripción en el registro es excesiva o los aranceles son elevados en comparación con los costos del servicio o con la contraprestación que se realiza transformándose en verdaderos impuestos.

Existen numerosos registros que su permanencia en el tiempo sólo está asociado al mantenimiento de alguna repartición pública y se constituyen en costosas restricciones o barreras a la entrada de nuevos competidores, creando a su vez un ámbito propicio para posibles actos de corrupción.

Pero el país presenta otra complejidad, dado su ordenamiento institucional como país federal. En muchos casos las provincias, en especial, las de mayor peso legislativo (Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe) cuentan con registros similares a los nacionales, aunque con procedimientos, requisitos o criterios distintos para otorgar la habilitación de actividades para las que cuentan con facultades legales y constitucionales generándose un área de conflictividad.

Existen distintos registros para que los interesados desarrollen ciertas actividades en su jurisdicción, que se repiten en el ámbito nacional y en el resto de las provincias, replicando de esta manera la necesidad de contar con más de una autorización y/o certificación para ejercer la misma actividad en otra jurisdicción (transporte, farmacias, alimentos, licitadores y/o proveedores del Estado, etc.).

De esta manera, los interesados deben inscribirse en todos los registros existentes para poder desarrollar su única actividad, lo que importa una notoria restricción al ofrecimiento de bienes y servicios.

Valga como ejemplo en la provincia de Buenos Aires el Registro de Licitadores previsto por la ley 6.021 (Obras Públicas) en cuya reglamentación (artículo 15) se exige la presentación obligatoria de una serie de documentos avalados por profesional (balances certificados por contador público, certificaciones bancarias, inventarios de equipos certificados por contador público, copias autenticadas por escribano público de estatutos sociales, contrato social, contrato profesional, etc.) que implican afrontar ciertos costos para la obtención de la capacidad técnico financiera que otorga el Registro. Similares requerimientos existen en los demás registros nacional o provincial de licitadores o constructores.

El Pacto Fiscal de 1993 hace mención a la compatibilización de registros con una breve referencia de las normas nacionales que rigen el funcionamiento de los registros de transporte, de medicamentos, de alimentos y de obras públicas.

En realidad el propósito era atender el reclamo de numerosas empresas que planteaban al gobierno nacional la necesidad de unificar y simplificar numerosos registros obligatorios que ocasionan elevados costos, con un exceso de requisitos administrativos, certificaciones, escrituras, poderes, balances, estados patrimoniales y otras documentaciones que deben presentarse en cada una de las jurisdicciones en las que se gestiona la habilitación de la actividad.

Pero aun con la sanción del decreto desregulación (2.284/91), el gobierno nacional no tenía una posición definida en materia de registros. En algún momento se sostuvo el principio de que los registros debían ser completos, universales y actualizados y el que no cumpliera esa condición debía ser derogado.

De esta manera se fueron adoptando a través de distintas normas soluciones para cada caso. Por ejemplo: el Registro de Firmas Consultoras que funcionaba en Obras Públicas fue derogado, mientras que se simplificó el Registro de Constructores de Obras Públicas que otorga el certificado de capacidad constructiva necesario para ser oferente en los procesos licitato-

rios. Anteriormente con la Ley de Emergencia Económica se había derogado el Registro de Inversiones Extranjeras.

En el año 1993, con motivo del texto ordenado de la Ley de Transferencia de Tecnología se simplificó el Registro de Propiedad Intelectual que aplicaba fuertes aranceles sobre los contratos de Transferencia de Tecnología. Otros registros como el de la Construcción fueron disueltos o privatizados, hoy en órbita de la Cámara Argentina de la Construcción. Cabe acotar que muchos registros habían sido creados por Leyes, lo que agregaba una fuerte restricción para ser eliminados mediante normas de menor jerarquía.

En la medida que se abordaban los cambios estructurales en diversos sectores de la economía, como comercio exterior, transporte automotor, transporte aéreo, alimentos, correo, medicamentos, puertos, navegación, etc. y se diseñaba nuevos marcos legales para abrir los mercados a la competencia, era recurrente la aparición del problema de los registros sobre los que debían adoptarse medidas para mantenerlos, derogarlos o reformularlos. En muchos casos el debate quedaba acotado a probar su utilidad práctica para controlar los agentes económicos del mercado o si estos formaban parte de un proceso burocrático que restringía la oferta o establecían sutiles barreras formales a la entrada.

En lo que hace a la compatibilización de los registros entre la nación y las provincias, para simplificar los trámites burocráticos y reducir costos, el grado de avance fue bajo. Como resultado de este proceso se generó un nuevo escenario en el que predominó, y predomina actualmente, en algunos casos una fuerte asimetría legal. En el mercado de medicamentos las consecuencias de mantener distintos sistemas de aprobación y registración dio lugar al surgimiento de los medicamentos adulterados y su comercio ilegal en todo el país a través de las farmacias. Este flagelo surge a partir de registros de medicamentos en las provincias que no aplican los controles de calidad exigidos por el ANMAT y recomendados por la OMS.

En síntesis, el tema de los registros es una materia poco explorada en el país, aun dentro de los procesos de reforma del Estado que se impulsaron. No hubo un objetivo claro en esta materia, ni tampoco una propuesta que permitiera dentro de las restricciones constitucionales acordar con las provincias el funcionamiento de registros federales únicos con los mismos requisitos y criterios, o bien, bajo un régimen de reciprocidad o reconocimiento entre las provincias y la nación, y derogar todos aquellos registros que no obedezcan a una razón fundada, de manera de resolver las fuertes ineficiencias que el Estado transfiere a la actividad privada y la pérdida de competitividad que ello origina a la economía.

### **7.3.7. Compras públicas de bienes y servicios**

#### **7.3.7.1. Marco de referencia**

El decreto ley 5.340 del 1º de julio de 1963 y la ley 18.875 establecieron los regímenes conocidos como “Compre Argentino” y “Contrate Nacio-

nal”, con el objetivo principal de canalizar el poder de compra del Estado y de los concesionarios de servicios públicos a favor de la industria nacional.

Estas normas coexistieron con los regímenes arancelarios de aplicación general y con una legislación específica de tratamiento diferenciado a las adquisiciones de ciertos sectores. El régimen establecía, con carácter general para la administración pública, dependencias, reparticiones o entidades autárquicas, autónomas o descentralizadas, empresas concesionarias de servicios públicos y empresas del Estado, la adquisición exclusiva de materiales, mercaderías y productos de origen nacional, siempre que el precio fuera razonable. El régimen de neto corte proteccionista, ya que implicaba una especie de sobre arancel a las compras por parte del sector público de bienes y servicios producidos en el exterior, había sido pensado para fomentar las actividades nacionales de producción de bienes, promover la ocupación y la reducción de los costos productivos con un típico argumento de industria incipiente, así como de contribuir a la demanda sostenida y creciente para las empresas industriales de construcción y de servicios locales.<sup>6</sup>

El régimen consistía en un esquema de promoción específico al margen de los regímenes existentes en la Argentina. Era vinculante para contratistas y concesionarios y operaba sobre la base de una “comparación de precios”, con regulación de las adquisiciones del estado desde la etapa de formulación de proyecto lo que implicaba un sistema de decisión centralizada.

Abarcaba a los distintos organismos de la administración central y descentralizada, sociedades del Estado, sociedades de economía mixta, sociedades con participación estatal mayoritaria, así también extendía su ámbito de aplicación a las adquisiciones de sujetos no estatales, regidos por el derecho privado, que efectuaban transacciones con el sector público, como en los casos de concesionarios de servicios públicos y contratistas de obras o servicios.

Los mecanismos de decisión instrumentados tendían a involucrar un alto margen de discrecionalidad, negociación entre partes y acuerdos de contraprestaciones mutuas. La comisión asesora responsable de tal decisión estaba integrada por representantes del Estado y de la actividad privada encargada de verificar las disposiciones del régimen legal.

A fines de la década del 80, con la sanción de la ley 23.697 de emergencia económica se dispuso en el artículo 23 la suspensión de los regímenes establecidos por el decreto ley 5.340/63 y la ley 18.875 y se facultó al Poder Ejecutivo Nacional a establecer los porcentajes de preferencia aplicables para las contrataciones de obras y servicios.

Posteriormente mediante el decreto 1.224/89 se reglamentó el alcance del referido artículo suspendiendo el funcionamiento de la Comisión Asesora, cuyo dictamen era esencial para decidir el adjudicatario de la licitación en el régimen anterior, y se facultó a la autoridad de aplicación a establecer un margen de preferencia a favor de la industria nacional. Así mismo se autorizó a los organismos que realizaran las adquisiciones a aplicar las preferencias directamente como parte del procedimiento de licitación.

Finalmente, en el marco del proceso de desregulación económica el decreto 2.284/91 derogó las preferencias del decreto 1.224 “las que sólo subsistirán a igualdad de precios entre los productos de origen nacional respecto a los importados o a igualdad de ofertas de obras o servicios entre empresas de capital nacional y extranjeras”.

De esta manera las modificaciones impuestas por la desregulación económica al régimen de “compre nacional”, junto con el masivo proceso de privatizaciones realizado durante la década del 90, dejaron sin efecto práctico alguno este incentivo de promoción a la industria nacional, eliminando las distorsiones que generaba la discriminación de empresas según su origen.

Diez años después de iniciado el proceso de desregulación, en octubre del año 2000, el Poder Ejecutivo nuevamente establece incentivos a favor de la industria nacional al sancionar el decreto 909 por el cual las empresas que hubieren cotizado bienes de origen nacional en licitaciones públicas, ofreciendo precios con una diferencia que no supere el 5% la mejor oferta (siendo ésta de origen no nacional), deberán ser invitadas dentro de las 48 horas a que puedan igualar la mejor oferta. En el caso en que una o más de las empresas que hayan ejercido la opción de igualar la mejor oferta fuera una PYME, la adjudicación recaerá en alguna de éstas, sobre aquella cuya oferta original haya sido la más próxima a la oferta que fuera objeto de igualación.

### ***7.3.7.2. El régimen de compras en la provincia de Buenos Aires***

El régimen de compras de bienes y servicios en la provincia de Buenos Aires se encuentra regulado por el decreto ley 7.764/71 (de contabilidad). En el mes de agosto de 2000 el Poder Ejecutivo Provincial promulgó la ley 12.496, modificatoria de la anterior, en la cual se establece que “en todos los procedimientos de contratación –licitación pública, licitación privada o contratación directa– regirá el principio de prioridad de contratación a favor de personas físicas o jurídicas argentinas, siempre que se trate de productos, servicios y bienes producidos y elaborados en el ámbito del territorio nacional y se configuren en similares condiciones en cuanto a precios y calidad con respecto a ofertas realizadas por personas físicas y/o jurídicas extranjeras o nacionales, por productos, bienes o servicios elaborados fuera del territorio argentino.<sup>7</sup> Asimismo dispone que como mínimo un 15% de las contrataciones deberá recaer en micro, pequeñas y medianas empresas.

En las contrataciones directas, además de respetarse la preferencia señalada anteriormente, será obligatoria para el funcionario responsable la consulta al Registro Provincial de Microempresas del Ministerio de la Producción y la contratación deberá canalizarse con empresas inscriptas en dicho registro, “salvo casos de notorias distorsiones en los precios ofrecidos por las mismas”.

En el caso en que concurren empresas PYME y empresas extranjeras, se deberá adjudicar la licitación a la oferta formulada por el oferente de bienes y servicios argentinos aunque supere hasta en un 5% las ofertas

presentadas por las compañías que no son de origen nacional. Dicho porcentaje se ampliará en un 10% cuando el producto o bien haya alcanzado niveles de calidad mediante sello o certificado de calidad IRAM.

La ley 12.496 también establece que en las licitaciones privadas, se invitará preferentemente a personas físicas y jurídicas con asiento principal de sus actividades y/o establecimiento productivo radicado en la provincia de Buenos Aires. En el caso de concurrencia con empresas que ofrezcan bienes producidos en otra jurisdicción territorial, regirán los mismos principios de preferencia expresados anteriormente a favor de la empresa local.

Este régimen de compras públicas de la provincia de Buenos Aires implica no sólo una discriminación entre las empresas de origen nacional y las extranjeras, y entre las empresas PYME y el resto, sino también un margen de preferencia entre las empresas localizadas en dicha provincia y el resto, reduciendo significativamente la competencia. Esto lleva a que los contribuyentes locales deban sustentar con sus impuestos una mayor rentabilidad para las empresas establecidas en el territorio provincial.

### **7.3.7.3. Recomendaciones**

Numerosas regulaciones sobre las compras públicas reducen la autonomía del Estado para comprar o contratar en las mejores condiciones de precio, volumen, calidad, oportunidad y financiamiento transformándose en verdaderos sobrepuestos que finalmente deben pagar los contribuyentes. Así también no son de despreciar los excesivos tiempos y recursos demandados por el proceso burocrático de autorización por parte de la autoridad regulatoria.

En este sentido la experiencia de los países desarrollados va en pos de lograr acuerdos sobre las compras en el sector público que eliminen las restricciones a la libre contratación, de allí que la inserción de la Argentina en el mundo (a través de la Organización Mundial de Comercio o de los acuerdos de integración regional) obligaría al país a converger hacia esas pautas. Más precisamente el Comité de Compras del Sector Público de la OMC -Ronda Uruguay sobre servicios- en el “acuerdo general sobre aranceles aduaneros y comercio” reconocen la necesidad de establecer un marco multilateral efectivo de derechos y obligaciones con respecto a las leyes, reglamentos, procedimientos y prácticas relativos a los contratos del sector público, “con miras a conseguir la liberalización y la expansión cada vez mayor del comercio mundial y a mejorar el marco internacional en que éste se desarrolla”.

Asimismo en dicho acuerdo se señala que “las leyes, reglamentos, procedimientos y prácticas relativos a los contratos del sector público no deben ser elaborados, adoptados ni aplicados a los productos, los servicios o los proveedores de bienes o servicios extranjeros o nacionales de forma que se proteja a los nacionales, ni deben discriminar entre los productos, los servicios o los proveedores de bienes o servicios extranjeros”.

En resumen, deberían eliminarse de los regímenes de compras públicas aquellas normativas que discriminan a las empresas según su origen, convergiendo hacia las normas internacionales de forma que nos faciliten la

inserción en el mundo. A su vez el estado nacional y las jurisdicciones provinciales deberían plantearse eliminar estas regulaciones a la luz de las fuertes restricciones financieras y a la incapacidad del Estado de solventar genuinamente sus erogaciones

#### 7.4. DESREGULACIÓN Y DEFENSA DE LA COMPETENCIA

En el período bajo análisis en este estudio (1991 al presente) han regido dos leyes de defensa de la competencia. La vigente hasta el mes de septiembre de 1999 (22.262) y la actual (25.156, modificada por decreto PEN 396/2001).

La primera de ellas en su sanción y promulgación original, preveía en su art. 5° que los actos y conductas que se ajustasen a normas generales o particulares o a disposiciones administrativas dictadas en virtud de aquellas quedaban excluidos de las prohibiciones que establecía el art. 1° de esa norma legal, respecto a las conductas anticompetitivas que afectan el interés económico general.

Es decir, que de existir regulaciones de cualquier naturaleza que afectaran la libre competencia en los mercados (ley, decreto, actos administrativos de alcance general o particular), el individuo o ente estatal que ajustaba su conducta a la norma preexistente, quedaba, pues, amparado por el marco de legalidad y, por ende, no alcanzado por la norma represiva del artículo 1° de la ley 22.262.

La ley, entonces, admitía implícitamente que podían configurarse conductas o realizarse actos que en su esencia resultaban atentatorios de la libre competencia y con posible perjuicio para el interés económico general, pero si esa actuación era acorde a la normativa preexistente, no correspondía su cuestionamiento y/o juzgamiento por la vía de la ley de defensa de la competencia.

De tal manera, podían suscitarse actos o conductas que distorsionaban la competencia o que constituían abuso de posición dominante, pero que amparados por la disposición del artículo 5° de la ley 22.262 no podían ser juzgados por la autoridad competente.

Consecuentemente, al amparo de alguna regulación económica general o especial los agentes del mercado podían cometer actos o ejecutar conductas prohibidos por la ley y quedar exentos de toda responsabilidad en materia de libre competencia.

Obviamente, en una economía fuertemente regulada como la imperante hasta el año 1991, y con disposiciones normativas como la analizada, la actuación de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia quedó circunscripta a unos pocos casos en aquellos exigüos mercados nacionales desregulados (entre 1981 y abril de 1991 hubieron poco más de setenta casos tratados y resueltos por la CNCD -datos según Memoria y Balance de la CNDC 1997-).

Con buen criterio y de forma coherente al nuevo régimen económico imperante en el país a partir de abril de 1991 pero con una deficitaria téc-

nica legislativa, el Decreto N° 2284/91 de desregulación, ratificado por la Ley 24.307, sin derogar expresamente la norma del art. 5° de la Ley 22.262, estableció en su art. 2° que resultaba facultativo por la autoridad de aplicación de la Ley 22.262 juzgar actos y conductas excluidos por el art. 5° de esa norma legal, cuando “considerara” que los mismos ocasionaban perjuicios al interés económico general.

Más allá de que técnicamente la redacción de la norma no resultaba apropiada, el espíritu de la misma coincidía con el esquema que se propiciaba en el propio decreto de desregulación.

Esto significaba que, si no obstante la exclusión del art. 5° citado, la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia consideraba que el agente de mercado, a pesar de actuar con ajuste a una regulación preexistente, atentaba con sus conductas o actos a la libre competencia, podía incorporarlos a su competencia y juzgarlos.

Como podrá observarse, el Decreto desregulatorio importó un gran avance en la materia, pero cometió el error de dejar subsistentes ambas normas y otorgar una carácter facultativo (no imperativo) a la intervención de la Autoridad de Aplicación. El resultado no podía ser otro: la Comisión se abstenía de intervenir en tales supuestos.

Tal proceder era lógico, toda vez que el principio de legalidad se mantenía vigente al no derogarse explícitamente el artículo 5° de la ley 22.262 y, por otra parte, una comisión dependiente de una secretaría de Estado, difícilmente podría arrogarse competencia para controvertir disposiciones de índole legal, reglamentarias del Poder Ejecutivo Nacional, tomadas por Ministerios o de Secretarías de Estado de igual o superior rango jerárquico. Con mayor razón, cuando como órgano de la administración pública se encuentra inhibida de cuestionar la constitucionalidad de las medidas en discusión, tarea ésta última reservada exclusivamente al Poder Judicial (artículo 116 de la Constitución Nacional).

En este escenario, pretender que la comisión se abocara al tratamiento de supuestos como los enunciados hubiese importado, sin lugar a dudas, la imputación por parte de los afectados de la arrogación de competencias de otros órganos de la administración pública. Incluso las decisiones que hubiese adoptado el Secretario de Estado podrían haber sufrido su anulación en sede judicial por contener tales vicios, sin perjuicio de la declaración de inconstitucionalidad que se pudiese haber decretado de tales resoluciones en esa sede por violación a la normativa específica, por la incorrecta atribución de competencias y por apartar al justiciable de su juez natural (artículo 18 de la C.N.). Ello sin contar además los problemas que hubiesen surgido entre la comisión y los distintos órganos cuyas competencias se pudiesen haber afectado.

Sin embargo, la nueva ley de defensa de la competencia ha avanzado en el camino correcto. En primer lugar, por que en los artículos 1°, 2do. párrafo, y 3° de la ley 25.156 establecen dos importantes premisas en aras a que el Tribunal de Defensa de la Competencia actúe en todos aquellos supuestos en que conductas o actos anticompetitivos afecten al libre mercado.



En el primero de los artículos citados, la ley establece que el tribunal podrá intervenir en aquellos casos en que por infracción a otras normas, debidamente declarada por acto administrativo o sentencia judicial firme, se cometan actos que afecten la competencia (por ejemplo evasión de impuestos y cargas sociales, rechazo del estado de ofertas colusionadas en una licitación pública, etc.).

Si bien la intención del legislador se encuentra bien direccionada, el supuesto de hecho que exige la norma (sentencia firme) para que el Tribunal pueda entender en ese tipo de actos o conductas, constituye un obstáculo insalvable que imposibilitará actuar en el tema en plazo razonable. Ello así, pues al considerarse sentencia firme a aquella que dicte en última instancia el Poder Judicial, resulta factible suponer que cualquiera que se encuentre sometido a un proceso de las características apuntadas (por ejemplo evasión de impuestos sujeto a una denuncia penal tributaria) intentará llevar el pleito hasta la última instancia posible (por ejemplo: Corte Suprema de Justicia de la Nación).

El tiempo para dirimir la cuestión se medirá, entonces, en años y la intervención del Tribunal tal vez resulte tardía para juzgar esa conducta anticompetitiva. Tal previsión legal pudo haber sido acotada, salvada o interpretada en la reglamentación de la ley 25.156 y su modificatoria (decreto 89/2001), pero sin embargo el artículo referido quedó sin reglamentar y, posiblemente, la intención del legislador en este aspecto quedará tan sólo en eso: una buena intención que en la práctica parece de dificultosa aplicación.

La situación se torna más fácil en los casos de actos administrativos que gozan de presunción de legitimidad (artículo 12 de la Ley de Procedimientos Administrativos Nacional) y resultan, sobre la base de ello, ejecutorios (artículo 14, ley citada), es decir que, salvo alguna medida judicial que disponga la suspensión de sus efectos, la Administración puede “per se” hacer cumplir la resolución adoptada. A partir de ese momento el Tribunal de Defensa de la Competencia podrá intervenir.

Si bien el dictado de un acto administrativo final puede insumir algún tiempo, éste siempre será menor al que insume un proceso judicial, y permitirá, tal vez, que la intervención del Tribunal sea contemporánea con la conducta a investigar.

El segundo de los artículos mencionados precedentemente, expresa que quedan sometidos a las disposiciones de la ley las personas jurídicas privadas y públicas (por excelencia el Estado), con o sin fines de lucro, que realicen actividades económicas en todo o en parte del territorio nacional en la medida que sus actos, actividades o acuerdos puedan producir efectos en el mercado nacional. Adiciona la parte final de este artículo que, para determinar la verdadera naturaleza de los actos o conductas y acuerdos, se atenderá a las relaciones y situaciones económicas que efectivamente se realicen, persigan o establezcan.

Resulta importante analizar en este aspecto de qué manera una persona jurídica pública (el Estado en sentido amplio), que intervenga a través de alguna actividad económica en el mercado (astilleros militares, ferroca-

rriles provinciales, puertos provinciales, distribución de energía eléctrica, comunicaciones, explotación de concesiones viales, etc.) y cuya actuación en él se sustente en regulaciones preexistentes que le otorgan ventajas económicas o financieras respecto a los demás oferentes de ese mercado, provoque o pueda ocasionar distorsiones o restricciones competitivas o abuso de posición dominante con afectación real o potencial al interés económico general.

Con esta disposición, en realidad, el Tribunal de Defensa de la Competencia además de juzgar el acto o conducta, podrá avanzar en la revisión de la regulación de carácter local en la que se apoya la actuación del agente del mercado que realiza la actividad económica que pueda estar alterando la libre competencia en el mercado con afectación potencial o no del interés económico general.

De esta manera, el Tribunal podrá juzgar conductas que aparentemente se ajustan a la regulación local preexistente, pero que en realidad lesionan las prescripciones de una Ley de Fondo (aplicación en todo el territorio de la Nación y reservada su sanción al Congreso Nacional (artículo 75 de la Constitución Nacional) y las garantías constitucionales de los otros competidores del mercado y de la ciudadanía en general (artículos 14, 16, 42 de nuestra ley fundamental).

Si bien no podrá declarar la inconstitucionalidad de las regulaciones puestas en tela de juicio, pues como ya se dijo ello queda reservado al poder judicial, será éste en definitiva, cuando intervenga por vía del recurso de apelación que prevé el artículo 52 de la ley 25.156, el que dilucide la cuestión dando, pues, lógica solución a la preeminencia de una ley de fondo frente a las regulaciones locales que de manera indirecta van a ser controvertidas por su impacto distorsivo, restrictivo o limitativo de la libre competencia o porque el agente de la actividad económica abusa de la posición dominante que la regulación le otorgó.

Por último, resulta de vital importancia para la efectiva y eficaz intervención del Tribunal, la norma del artículo 59 de la ley vigente en la materia, que deroga toda atribución de competencia que se haya otorgado a otros organismos o entes estatales.

En particular, resulta importante destacar que esta norma impacta directamente en las cuestiones de competencia que estaban incorporadas en los marcos regulatorios de las actividades económicas que el Estado nacional licenció, privatizó o concesionó, a partir del dictado de las leyes 23.696 y 23.697, extendiendo pues la intervención del Tribunal a casos que se susciten en esos ámbitos, quedando marginado en este aspecto el ente regulador o la autoridad de aplicación de la ley respectivos.

Sin perjuicio de ello y a mayor abundamiento cabe señalar que esta disposición legal, que no distingue sobre el carácter de los organismos o entes estatales (nacionales, provinciales o municipales) cuyas competencias jurisdiccionales y materiales han quedado derogadas, permitirá al Tribunal tomar intervención en aquellos casos en que regulaciones nacionales, provinciales o municipales hayan dado competencia en la materia reglada por la ley 25.156 a organismos distintos a él.

De tal manera, resulta, una vez más, coherente desde el punto de vista normativo, la voluntad del legislador al concentrar en un solo órgano (tribunal) el juzgamiento de todos aquellos actos o conductas que tengan relación directa e indirecta con la libre competencia en los mercados y con el resguardo consecuente del interés económico comunitario, cuyo reflejo principal se observa en las normas analizadas (artículos 1º, 3º y 59 de la ley precitada).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aranda Solange: "La producción alimenticia complicada por la burocracia", *Novedades Económicas* año 16 N° 162, junio de 1994.
- Becker G.: "Public Policies, Pressure Group and Dead Weight Costs", *Journal of Public Economics* diciembre de 1985, págs. 329-47.
- Borner, Silvio; Brunetti, Aymo y Weder, Beatrice: "Obstáculos institucionales al crecimiento", en *Revista del Instituto de Estudios Económicos* N° 4, Madrid, 1992.
- Bustamante J.: *Desregulación: entre el derecho y la economía* Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1993.
- Canosa, A. y Rojo, Pablo: "El programa de desregulación del gobierno argentino", Boletín Informativo "Techint" N° 269, Buenos Aires, 1992.
- Canosa, Armando N.: "El Proceso de Desregulación", *Revista Argentina de Derecho Administrativo* año 3 N° 7/8, Buenos Aires, mayo-diciembre de 1992.
- Cassagne, J.: "Desregulación de actividades", *Revista Argentina de Derecho Administrativo* año 3 N° 7/8, mayo/diciembre, 1992.
- Comisión Nacional de Regulación del Transporte, *Boletín Estadístico* año 2000.
- De Paul, José: "Desburocratización y Competitividad", *Aportes* año 3 N° 6, otoño de 1996, *Asociación de Administradores Gubernamentales*
- Garriga, Marcelo: "Regulación de las grandes superficies de distribución minorista en la Argentina. División de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno". *Federalismo y Gobiernos Locales*, Facultad de Ciencias Económicas, UNLP, junio de 1997.
- I SALUD: El mercado de medicamentos en la Argentina, Buenos Aires, septiembre de 1999.
- FIEL: "Competencia desleal en el mercado minorista", Documento de Trabajo N° 54, Buenos Aires, agosto de 1997.
- FIEL: "Regulaciones a los supermercados", Documento de Trabajo N° 57, Buenos Aires, julio de 1998.
- FIEL: *Regulaciones y estancamiento: el caso argentino* Buenos Aires, 1988.
- FIEL: *Los costos del Estado regulador* Buenos Aires, 1988.
- FIEL: "La reforma del Poder Judicial en la Argentina", Buenos Aires, 1996.
- FIEL: "El sistema notarial latino", Documento de trabajo, diciembre de 1994.
- FIEL: "Los costos judiciales y su impacto en las tasas de interés y el acceso al crédito regional", febrero de 1999.
- Leone, R.: "The real cost of regulation", *Harvard Business Review*, noviembre/diciembre de 1977.
- Machan, T. y Johnson, M.: "Rights and regulation", Pacific Institute for Public Research, 1983, San Francisco, California.
- Mitnick, Barry: *La economía política de la regulación* Fondo de Cultura Económica México, 1980.

- Obschatko, Edith: *Efectos de la desregulación sobre la competitividad de la producción argentina* Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1993.
- OECD: *Competition in Professional Services*, París, febrero de 2000.
- Sesé, Alfredo: "El proceso de desregulación", *Novedades Económicas*, año 17, Nº 174, junio de 1995.
- Sguiglia, E. y Delgado, R.: "Desregulación y competitividad. Evaluación de la experiencia argentina", *Boletín Informativo Techint* octubre/diciembre de 1993.
- Stone, Andrew; Levy, Brian y Paredes Ricardo: "Public institutions and private transactions: the legal and regulatory environment for business transactions in Brasil and Chile", Washington D.C. World Bank, abril de 1992.
- Tappatá, Anahí R. de: "Comparación de costos en mercados desregulados: ahorros generados", Proyecto Arg. 91/014. Desregulación en los mercados regionales, informe de avance Nº 2, agosto de 1996.
- Ulrich: "The cost of licensing system regulation: An example", *Journal of Political Economy* febrero de 1987, págs. 160-78.
- Zapata J.: "Análisis de la desregulación de la economía argentina", 21º Jornadas de Finanzas Públicas, Universidad Nacional de Córdoba, 1988.

## NOTAS

1. Comisión Nacional de Defensa de la Competencia, Memoria Anual, año 1997.
2. *Competition in professional services* OECD, París, febrero de 2000.
3. FIEL: "La Reforma del Poder Judicial en la Argentina", Buenos Aires, 1996.
4. Decreto Ley 8912/77 ley de ordenamiento territorial y uso del suelo.
5. La inflexibilidad laboral es una dificultad muy relevante al momento de producirse cualquier proceso de reestructuración.
6. Para un análisis detallado del régimen de compra nacional ver FIEL: *Los costos del Estado Regulador*, año 1988.
7. La ciudad de Buenos Aires también sancionó en el año 2001 una norma estableciendo un margen de preferencias a favor de las empresas localizadas en la ciudad respecto a aquellas radicadas en el resto del país.

## Capítulo 8

---

### LAS PRIVATIZACIONES PENDIENTES. EL CASO DEL BANCO DE LA NACIÓN\*

#### 8.1. INTRODUCCIÓN

El proceso de privatización de empresas públicas tuvo su mayor intensidad en la primera mitad de la década del 90. En la segunda mitad se procedió en forma lenta a la liquidación de las diversas empresas “residuales”, es decir, aquellas que jurídicamente continuaron con la figura correspondiente a las empresas cuya operación se transfirió al sector privado. Finalmente, al cabo de un largo proceso, se cerraron algunas de esas sociedades: Astillero Domecq García, Agua y Energía Eléctrica, ENTeL, ELMA, ENACE y Ferrocarriles Argentinos (que en el año 2001 pasó a formar parte de FEMESA).

El listado de empresas públicas todavía existentes a mediados del año 2001 incluye por un lado nueve empresas residuales (ENCOTESA; PGM; TAMSE; FEMESA; AGP; OSN; INDER; CNAS y BANADE). En general se trata de empresas (algunas con patrimonio neto negativo) cuyo plazo de liquidación se venció tras sucesivas renovaciones. Por otra parte, el listado de empresas públicas se integra también con 8 sociedades anónimas y 4 Sociedades del Estado, donde el Estado nacional es el único accionista (excepto TELAM y DIOXITEK), 4 entes binacionales, 3 empresas interestadales (INVAP es 100% propiedad de las provincias, YMAD es 100% propiedad del Estado nacional, Mercado Central es 33,34% propiedad del Estado y 66,66% propiedad de dos provincias), y dos sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria. El listado de empresas y sociedades se detalla en el anexo VII de este capítulo.

La masiva privatización de actividades que comenzó a fines de los 80 como consecuencia y a partir de la ley 23.696 no incluyó en su primera etapa a los bancos estatales nacionales. De hecho, la supresión de ciertas actividades promocionales que llevaba adelante el Banco Central de la República Argentina a través de la modificación de su carta orgánica por la

\* Gustavo Kippes y Raúl Palacio, Consultores independientes, gkipper@netverk.com.ar y raulpalacio@ciudad.com.ar, respectivamente.

ley 24.144, dio lugar a la creación de un nuevo banco del Estado nacional, el BICE. Esta situación comenzó a cambiar a partir de la crisis sufrida por el sistema financiero argentino como consecuencia del “efecto tequila” y se plasmó en la privatización del Banco Hipotecario Nacional (ley 24.855) y de buena parte de los bancos públicos de provincias<sup>1</sup> a través de la creación del Fondo Fiduciario (Clarke y Cull, 2000).

Este proceso se había iniciado bastante antes en casi toda América latina, con excepción de la Argentina y Brasil, y en el resto del mundo, (Aguirre, agosto de 2000) y fue mucho más amplio que la mera reducción de la propiedad estatal de bancos, abarcando además una retirada generalizada de la intervención regulatoria de la actividad financiera ya desempeñada por instituciones privadas y la admisión de la participación de inversión extranjera en el capital de los bancos nacionales. La contrapartida fue un cambio sustancial en el enfoque de las prácticas regulatorias y de supervisión de las agencias bancarias gubernamentales, sobre la naturaleza y calidad de los activos y pasivos de los bancos. Contemporáneamente, en la Argentina comenzó a hablarse de la privatización del Banco de la Nación Argentina, sin que partidarios y opositores de tal privatización mostraran con claridad las ventajas o inconvenientes que esa privatización tendría para la sociedad argentina.

El presente capítulo se centra en el análisis del caso del Banco de la Nación Argentina, por tratarse de la actividad empresaria de mayor importancia que ha quedado en manos del Estado nacional, luego del período de “desestatización” de los años 90. Un análisis más amplio debería contemplar asimismo la situación del resto de la banca provincial en la Argentina. El desarrollo del capítulo es el siguiente: en una primera parte se presentan los antecedentes y objetivos perseguidos con la creación del banco. En segundo lugar se efectúa una descripción de su gestión relativa en términos de los objetivos que le fija su carta orgánica y con respecto a otras entidades financieras privadas comparables a través de indicadores de uso corriente para evaluar gestiones en entidades privadas. En una tercera sección se propone una metodología para determinar un valor tentativo del banco, a los efectos de su privatización y finalmente se incluye un anexo con un proyecto de ley de privatización.

## 8.2. ANTECEDENTES Y OBJETIVOS DE LA CREACIÓN DEL BANCO DE LA NACIÓN ARGENTINA

*Descripción histórica.* El primer antecedente de una institución financiera en nuestro país fue el Banco de Buenos Aires fundado en 1822, con el objeto de crear un medio idóneo y práctico que permitiera el desarrollo más fluido de las transacciones económicas<sup>2</sup> y además canalizar los ahorros de los particulares hacia las actividades productivas. La ley de creación preveía un conjunto de privilegios, entre ellos el monopolio y la facultad de emitir billetes. Su capital estaba constituido por el 10% que aportó el Estado y el resto debía ser suscripto por el sector privado. El aporte del

gobierno fue en metálico y con esta garantía el banco comenzó a emitir billetes o dinero fiduciario. Al principio el banco era muy rentable, creciendo rápidamente en préstamos y depósitos pero no en la participación del capital privado, por la desconfianza que despertaba el hecho de que el principal tomador de préstamos fuera el gobierno. De manera que en la primera crisis, a los dos años de su fundación, el banco no pudo responder con metálico a todos los depositantes que concurrieron a retirar sus depósitos, declarándose en 1826 la inconvertibilidad de estos depósitos. En ese año el banco desapareció al ser absorbido por el recientemente creado Banco Nacional de las Provincias Unidas del Río de la Plata, cuyo capital era en un 30% del Estado y el resto a ser suscripto por los particulares.

Nuevamente las necesidades de las guerras en que estaba inmerso el país por aquellos años llevaron a sucesivas emisiones de billetes que no tenían respaldo, para poder prestarle al Estado, que era su principal deudor.<sup>3</sup> En 1836 Rosas decretó su cierre sin que prácticamente se hubiera integrado nada de capital privado, creando en su lugar la Casa de la Moneda que en la práctica funcionaba como un banco pero sólo en la órbita de la provincia de Buenos Aires. Esta institución funcionó hasta 1863, año en que fue transformada en el actual Banco de la Provincia de Buenos Aires, con la característica original que fue la primera institución financiera cuyo capital estaba totalmente integrado por el Estado.

Al inicio de la década del 70 y luego de la unificación nacional se hizo evidente la falta de una institución financiera que atendiera las necesidades en la materia en todo el país, ya que el Banco de la Provincia de Buenos Aires sólo lo hacía en el ámbito de esta provincia. En el año 1872 y a instancias de un conjunto de asociaciones de particulares se creó el Banco Nacional, cuyo capital estaba integrado en un 10% por el Estado nacional, un 30% por los socios privados fundadores privados y el resto del capital debía suscribirse públicamente. Entre otros privilegios, el banco tenía la facultad de emitir billetes pagaderos al portador y a la vista. Como contrapartida de la cesión de este derecho soberano el Estado recibiría el 5% de las utilidades del banco y el resto se distribuiría en proporción a las tenencias accionarias. Por primera vez la demanda de los suscriptores excedió en más de tres veces la oferta. A partir de 1880 el capital se incrementó, con Estado y privados participando en un 50% cada uno.

En 1881 se efectuó la unificación de las distintas monedas que circulaban en cada una de las provincias<sup>4</sup> y se dispuso la creación de una única moneda nacional que era el peso oro o plata. La paridad establecida en ese momento no pudo mantenerse mucho tiempo y se declaró la inconvertibilidad hasta 1889, año en que se sinceró la situación y se devaluó la moneda respecto al oro en más del 50%.

A fines de la década de 1880 el país crecía a una tasa acelerada y el Estado estaba embarcado en una gran cantidad de proyectos de infraestructura con un alto déficit, cubierto con endeudamiento con el banco, que fue deteriorando la balanza de pagos y consecuentemente el respaldo en oro del circulante. Esta situación hizo eclosión en 1890 cuando el Banco Nacional comunicó a la Banca Baring de Londres<sup>5</sup> que no podía atender el

servicio de la deuda porque su principal cliente, el Estado nacional, no podía a su vez responder por los préstamos tomados, lo cual llevó a la quiebra al Banco Nacional y al de la Provincia de Buenos Aires.<sup>6</sup>

En 1891 a través de la ley 2.841 se creó el Banco de la Nación Argentina, que tenía dos diferencias muy importantes con sus antecesores:

- a) Se preveía que su capital fuera enteramente privado.
- b) Estaba impedido de emitir billetes si no acreditaba antes el respaldo en metálico ante la Caja de Conversión, la que en definitiva le proveía del dinero en papel moneda. Además de esta reserva y debido a las anteriores experiencias inflacionistas, el banco debía mantener un encaje obligatorio del 25% de los depósitos que recibiera.

El banco comenzó a operar con un capital de 500.000 acciones de \$ 100 cada una, provisto por la Caja de Conversión, que serían devueltas a medida que el público suscribiera la emisión. Sin embargo, debido al quebranto sufrido por los anteriores accionistas del Banco Nacional, 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 actual Banco de la Nación Argentina, cuyas principales diferencias con las experiencias anteriores fueron:

- a) El capital del banco sería enteramente estatal.
- b) El banco sería el agente financiero del gobierno nacional.
- c) Los depósitos y otras operaciones del banco estarían garantizados por el gobierno nacional.

No obstante estas características particulares, en ningún momento fueron utilizadas como instrumento de política económica o actuó como un banco de fomento, sino más bien que fue el brazo a través del cual la Caja de Conversión regulaba la cantidad de circulante en manos del público, hasta la creación en 1935 del Banco Central de la República Argentina.

Recién en el año 1946 y de una manera indirecta con la sanción del decreto 14.959, ratificado por la ley 12.962, se estableció que el banco debía llevar a cabo el fomento de ciertas actividades. Sin embargo, sin otra justificación que la mayor intervención del sector público en el financiamiento privado, el gobierno militar de entonces comenzó a cambiar la naturaleza del BNA, a través de la carta orgánica que se estableció por el decreto ley 13.129 del año 1957 que fijó como objeto del banco: "Apoyar la producción agropecuaria y atender las necesidades corrientes del comercio y la industria y demás actividades económicas del país. Tenderá con su acción a favorecer un sano desarrollo de todos los sectores sociales".

Esta vaga enunciación de sus objetivos de ninguna manera implicaba o preveía la aplicación de instrumento promocional alguno, ni la manera en que se deberían alcanzar tales objetivos, ni el otorgamiento de beneficios preferenciales. Por el contrario, este decreto ley preveía que los quebrantos que el banco sufriera por la aplicación del régimen de fomento del decreto 14.959, serían compensados anualmente por el Estado nacional.



La ley 21.799 de 1978 que modificó la carta orgánica del banco, amplió el espectro de actividades promocionales que le correspondería llevar a cabo, destacándose por ejemplo la de “*facilitar el establecimiento y arraigo del productor rural [...] y su acceso a la propiedad de la tierra*” Ya en la década del 90, contrariamente a lo que era de esperar dada la política de privatizaciones llevada a cabo por el gobierno en ese momento y al hecho de que la mayoría de las provincias estaban privatizando sus propios bancos, el Banco de la Nación inició una etapa de expansión de sus actividades a través de la ley 24.241, de creación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, que modificó su carta orgánica agregando al artículo 3°, objeto del banco, el siguiente inciso: “*Administrar fondos de jubilaciones y pensiones y la actividad aseguradora inherente a este efecto [...]*”. “*El Estado nacional garantiza a los afiliados de la AFJP del Banco de la Nación Argentina el valor de sus aportes más la mayor de las siguientes alternativas:*

- *En pesos más la tasa en caja de ahorro que paga el mismo banco.*
- *En dólares más la tasa LIBO de 90 días”.*

Como consecuencia de esto en 1994 se creó 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, con la sanción de la ley 24.467 de fomento a las PYME, se creó “Garantizar” Sociedad de Garantías Recíprocas, destinada a otorgar garantías a las pequeñas y medianas empresas para que éstas 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. Esta ley sin embargo modifica el inciso f) del mismo artículo con el aparente objetivo de limitar la actividad financiera del banco a la atención de las pequeñas y medianas empresas, estableciéndose que no podrá otorgar préstamos superiores a:

- a) Cinco millones de pesos si la empresa solicitante tiene pasivos con otros bancos y la participación del BNA no es superior al 50% de los pasivos.
- b) Un millón de pesos si el BNA es el único prestamista.

### ***Los fundamentos de la intervención pública en la actividad económica***

Luego de una breve síntesis histórica sobre las causas u orígenes del BNA resulta necesario establecer un marco de referencia, para tratar de explicar desde el punto de vista de la teoría económica cuáles podrían ser los motivos que justifiquen la existencia de un banco estatal de las dimensiones del BNA.

Desde un punto de vista económico la justificación de la intervención del Estado en la actividad propia de los agentes económicos privados, está vinculada a la necesidad de contrarrestar las fallas o efectos no deseados que el libre funcionamiento del mercado produce. Se podrían presentar como ejemplos o justificativos la existencia de *externalidades* (educación, salud, etc.), *monopolios naturales* (provisión de agua y cloacas), *bienes públicos* (defensa nacional, justicia, etc.). Ello no necesariamente implica la provisión directa del Estado de los bienes o servicios donde se presentan estas imperfecciones; en la mayoría de los casos el problema se puede resolver a través de una regulación adecuada.

Justamente éste es el caso de los mercados financieros, donde la justificación para la intervención gubernamental es la necesidad de *información fidedigna* sobre el estado patrimonial de los bancos, y el alto costo en que los agentes económicos individuales deberían incurrir para conseguir esta información por sus propios medios. Esta "falla" se corrige a través de regulaciones y de la actividad de supervisión que debe efectuar la autoridad de supervisión de entidades financieras, pero no necesariamente requiere la prestación directa de servicios financieros por parte del Estado.

Desde luego que también existe una concepción político legal de la intervención del Estado que dio origen a la teoría del interés público,<sup>7</sup> de acuerdo con la cual siempre que existieran hechos o circunstancias donde se consideraba que estaba en juego el interés general, debía establecerse una regla gubernamental que preservara ese interés. Expuesto de esta manera, la intervención es aplicable a cualquier tema de interés público, tenga o no consecuencias económicas para las partes involucradas, y en general desconoce el hecho de que más allá del costo del procedimiento administrativo la intervención gubernamental produce pérdidas de bienestar por las distorsiones que induce en la asignación de los recursos económicos.

No obstante lo expuesto, como se podrá apreciar en la breve síntesis histórica realizada, en los primeros tiempos de la organización nacional existía una genuina necesidad de promover la creación de intermediarios financieros que permitieran canalizar el ahorro doméstico o el eventual ingreso de capitales del exterior para financiar el desarrollo económico del país. Esta promoción siempre se hizo sobre la base de otorgar incentivos al capital privado, llegándose inclusive a otorgar el privilegio de emitir papel moneda a instituciones privadas. Sin embargo, la necesidad de emitir sin respaldo para financiar los gastos del gobierno llevó a la quiebra a los accionistas privados de la mayoría de estas instituciones, de suerte tal que después de catorce años de haber sido creado el BNA y de esperar en vano que su capital fuera suscripto por accionistas privados, debió asumirse como banco estatal. Posteriormente quedó inmerso en la estatización generalizada de actividades económicas que caracterizó a la economía desde la gran depresión de los años 30 hasta fines de la década del 80, y no solamente ha sobrevivido a la ola de privatizaciones comenzada a principios de los 90, sino que además se ha expandido constantemente.

### 8.3. EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DEL BANCO DE LA NACIÓN ARGENTINA

*Evaluación sobre la base de los objetos que le impone la carta orgánica.* La evaluación de los resultados de la gestión en una entidad privada es una tarea relativamente fácil, ya que a pesar de ser implícitos, sus objetivos son claros, esto es maximizar el retorno de sus accionistas o, lo que es igual, el valor de mercado de la empresa. La utilización de indicadores de gestión en este caso es para realizar *benchmarking* con otras empresas o entre áreas de una misma empresa y encontrar fallas que impidan maximizar aún más el valor o eventualmente evitar los quebrantos.

En el caso del BNA, por tratarse de una entidad estatal, los objetivos son distintos que la maximización de los beneficios y ello se ve claramente expuesto en los objetivos que están explícitamente enumerados en su carta orgánica, a saber:

*Ley 21.799, artículo 3:* El Banco tendrá por objeto primordial prestar asistencia financiera a las micro, pequeñas y medianas empresas, cualquiera fuere la actividad económica en la que actúen. En tal sentido deberá:

- a) Apoyar la producción agropecuaria, promoviendo su eficiente desenvolvimiento;
- b) Facilitar el establecimiento y arraigo del productor rural y, sujeto a las prioridades de las líneas de crédito disponibles, su acceso a la propiedad de la tierra;
- c) Financiar la eficiente transformación de la producción agropecuaria y su comercialización en todas sus etapas;
- d) Promover y apoyar el comercio con el exterior y, especialmente, estimular las exportaciones de bienes, servicios y tecnología argentina, realizando todos los actos que permitan lograr un crecimiento de dicho comercio;
- e) Atender las necesidades del comercio, industria, minería, turismo, cooperativas, servicios y demás actividades económicas;
- f) Promover un equilibrado desarrollo regional, teniendo en consideración el espíritu del artículo 75 de la Constitución Nacional. Para lograr estos objetivos excepto las operaciones contempladas en el artículo 25 de esta carta orgánica, las de financiamiento de exportaciones y las operaciones interbancarias o bursátiles de corto plazo el Banco de la Nación Argentina no podrá otorgar préstamos superiores a:
  - Pesos cinco millones (\$ 5.000.000), si la empresa solicitante tiene pasivos en otros bancos y la participación del Banco de la Nación Argentina no es superior al cincuenta por ciento (50%) del total del pasivo.
  - Pesos un millón (\$ 1.000.000), si el Banco de la Nación Argentina es el único prestamista. El directorio del Banco de la Nación Argentina queda facultado para considerar excepciones a los montos indicados previa intervención de dos (2) calificadoras de riesgo de primera línea y definirá la calificación mínima aceptable que se fijará como política general. Asimismo el banco podrá:

- g) Administrar fondos de jubilaciones y pensiones y ejercer la actividad aseguradora a través de la constitución o participación en otras sociedades, dando cumplimiento en lo pertinente a la ley 20.091 y sus modificaciones, sometiéndose a su organismo de control;
- h) Otorgar créditos para la adquisición, construcción o refacción de viviendas;
- i) Participar en la constitución y administración de fideicomisos y en las restantes operaciones que autoriza la Ley de Entidades Financieras.

De la lectura de los objetivos que fija la carta orgánica surgen preguntas como las siguientes.

1. ¿Cuál es el fundamento económico, de equidad, etc., que justifica la actividad del BNA en mercados tan competitivos como el de Aseguradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, de seguros generales, etc.? En realidad puede observarse que la existencia de estas compañías contribuye a deteriorar la competitividad de la economía argentina, dadas las garantías de la Nación que tienen todas estas actividades, lo que induce a parte de los consumidores a desplazarse hacia ellas, con lo cual impide la aparición de nuevos oferentes que podrían reducir el costo de los productos.
2. Independientemente de que se esté o no de acuerdo con el objeto “facilitar el establecimiento y arraigo del productor rural y, sujeto a las prioridades de las líneas de crédito disponible para su acceso a la propiedad de la tierra”; ¿cómo se miden o dónde están los resultados obtenidos y qué magnitud tienen o tuvieron los recursos invertidos en conseguir tal objetivo?
3. De acuerdo con el encabezamiento del artículo 3° que fija los objetivos del banco, dice: “El Banco tendrá por objeto primordial prestar asistencia financiera a las micro, pequeñas y medianas empresas, cualquiera fuere la actividad económica en la que actúen”. Al comparar la composición de la cartera del BNA con la del conjunto de entidades privadas

CUADRO 1  
COMPARACIÓN DE LA CONCENTRACIÓN DE LA CARTERA DE PRÉSTAMOS DEL  
BNA Y DEL CONJUNTO DE ENTIDADES FINANCIERAS PRIVADAS (EP)

Grado de concentración de la cartera de préstamos %	A 12/1998		A 12/1999		A 12/2000	
	BNA	EP	BNA	EP	BNA	EP
50 principales deudores	33,9	38,1	35,3	35,8	37,0	35,0
10 principales deudores	21,6	18,6	20,3	18,5	20,5	18,1

Fuente: Banco Central de la República Argentina.

daría la impresión que este objeto no se cumple. Según surge del cuadro 1, si de los cincuenta principales deudores se trata, prácticamente no hay diferencia entre el BNA y las EP mientras que en el caso de los diez principales deudores la cartera del BNA está más concentrada aun que la de las EP, lo cual es un indicador indirecto de que el BNA no le presta preponderantemente a las PYME, o al menos no en forma diferencial respecto del conjunto de entidades financieras privadas. Una conclusión similar pero más atenuada puede obtenerse de las estadísticas de préstamos que brinda el propio banco según se ve en el cuadro 2.

CUADRO 2  
COMPOSICIÓN PORCENTUAL DE LA CARTERA  
DE PRÉSTAMOS DEL BNA POR MONTOS

Monto de los préstamos	% de la cartera total
Hasta \$ 50.000	26,8
Desde \$ 50.001 hasta 200.000	29,3
Desde \$ 200.001 hasta 500.000	10,0
Desde \$ 500.001 hasta 1.000.000	3,3
Más de \$ 1.000.000	30,6

Fuente: BNA.

- Como se comentó en el punto anterior al historiar el origen del BNA, es probable que el origen de la decisión de que sea estatal fuera la única posible. Sin embargo la mayor parte de los cambios realizados en las actividades del banco que dieron lugar a su expansión de los últimos años, así como la defensa de su calidad de estatal se ha hecho con fundamentos básicamente políticos, evitando que sean rebatibles a través de la lógica, sin un análisis profundo de las razones, costos y beneficios de las medidas, como ocurrió por ejemplo con la última modificación de la carta orgánica por la ley 25.299, lo cual a riesgo de sobreabundar conviene exponer como ejemplo de la superficialidad del análisis con que se toman estas medidas. Según surge de los considerandos del proyecto de ley enviado por el PEN al Congreso Nacional, las modificaciones se establecen para transformar al BNA en un banco de apoyo a las PYME, para lo cual se ponen restricciones a los montos que el banco puede prestar y según las cuales no podrá otorgar préstamos superiores a: \$ 5 millones, si la empresa solicitante tiene pasivos con otros bancos y la participación del BNA no es superior al 50% de los pasivos, y \$ 1 millón si el BNA es el único prestamista. Esto no necesariamente implica una restricción que beneficia a las PYME, pero implica lo opuesto a lo que en general se con-

sidera una política crediticia sana, es decir, que evite convertir al banco en la principal o única fuente de crédito de la empresa.<sup>8</sup>

5. Finalmente hay dos argumentos que generalmente se utilizan para sostener la existencia de la banca oficial en general y del BNA en particular. El primero de ellos es que si no fuera por la existencia de estas instituciones los habitantes de pequeñas localidades no podrían acceder a los servicios bancarios, dado que la baja rentabilidad de estas localizaciones no resulta atractiva para los bancos privados. Este argumento va quedando progresivamente sin efecto como consecuencia del acelerado avance de las comunicaciones y la automatización, que han reducido drásticamente los costos de las transacciones bancarias y han permitido que los bancos privados cubran con sus sucursales (físicas o virtuales) todo el territorio nacional. El segundo argumento tiene que ver con las tasas de interés de fomento que permite el acceso al crédito a personas y proyectos que de no existir el BNA no obtendrían. Si bien es cierto, de la comparación de las estadísticas que suministra el Banco Central de la República Argentina (BCRA), surge que las tasas activas del BNA son más bajas que las que cobran las entidades privadas, también lo es, según se pudo ver en la composición por tamaño de préstamos de la cartera del BNA, que quienes reciben estos créditos a tasas preferenciales no necesariamente son PYME o personas de bajos recursos.

#### *Evaluación sobre la base de indicadores económicos y de gestión relativa del BNA*

El análisis de la evolución reciente del BNA se desarrolla a partir de la consideración de indicadores de gestión, que surgen de información publicada por el BCRA. Esa información se encuentra disponible a partir de junio de 1993, y es por ello que el período del estudio va desde esa fecha hasta diciembre de 2000.

Los indicadores seleccionados corresponden a las cinco categorías incluidas en la metodología de análisis del BCRA, conocida como CAMEL<sup>9</sup> (capitalización, activos, eficiencia, rentabilidad y liquidez). A fin de incorporar un componente comercial, se ha incluido una sexta categoría, que es la participación de mercado. Los indicadores se transforman en índices individuales, y a través de ponderaciones, en un índice para cada una de las seis categorías mencionadas. Tanto las definiciones de los indicadores como las respectivas ponderaciones constan en el Anexo II a este capítulo.

El estudio presenta dos clases de enfoque:

- a) Análisis dinámico, que refleja la evolución del BNA a lo largo del período de tiempo ya definido en la introducción, comparada con la del sistema bancario en su conjunto, durante idéntico período.
- b) Análisis estático comparativo, que presenta la situación relativa del banco con respecto a un grupo de entidades similares, en un momento dado del tiempo. La comparación se efectúa con seis bancos, seleccionados según dos criterios:

- Junto con el BNA, los seis bancos elegidos se ubican en los siete primeros lugares en cuanto a activos, depósitos y patrimonio Netox,
- Los bancos de la muestra tienen una cobertura nacional en cuanto a sucursales, con excepción del Banco de la Provincia de Buenos Aires, que sin embargo tiene en común con el BNA la propiedad pública de su capital.

En consecuencia, la muestra quedó integrada por las siguientes entidades: BNA, Citibank, Banco de Galicia, Banco de la Provincia de Buenos Aires, Banco Francés, Banco Río y BankBoston. La descripción de la performance relativa del BNA se describe en el texto que sigue, mientras que los cuadros estadísticos que soportan e ilustran las conclusiones y sus respectivos gráficos pueden consultarse en los anexos a este capítulo.

### *Participación en el mercado*

Los indicadores de participación en el mercado incluyen variables monetarias (nivel de activos y de depósitos), y variables físicas (cantidad de cuentas de depósitos en cuenta corriente, ahorro y plazo fijo, y cantidad de tarjetas de crédito y de cajeros automáticos).

#### *a) Evolución 1993-2000*

La participación de mercado del BNA (cuadro 1 del anexo I) registra una definida tendencia declinante entre junio de 1993 y marzo de 1998. A partir de junio de 1998 ese deterioro se desacelera, registrando una leve recuperación a partir de junio de 2000, para llegar a niveles muy inferiores a los alcanzados en los años 1993 y 1994.

La evolución negativa de la participación del BNA en el mercado en el período analizado se verifica a pesar del fuerte crecimiento que en los totales de la entidad registra la participación de los préstamos y depósitos públicos. En efecto, en 1995 el sector público daba origen al 12,5% de los préstamos y al 10,5% de los depósitos del BNA, mientras que esa participación alcanzó el 36,9% y el 26,3% respectivamente en diciembre de 2000. En el caso de los préstamos, los dirigidos al sector privado disminuyeron en valores absolutos, cayendo al 6,4%.

#### *b) Situación relativa actual*

A pesar de la pérdida de participación de mercado del BNA a lo largo del período, su situación actual comparada con la de los otros seis bancos que integran la muestra es aceptable. En efecto, la participación del BNA es sólo superada claramente por el Banco Río, es similar aunque algo inferior al Galicia, BPBA y Francés, y superior al Citibank y BankBoston.

El BNA mantiene su liderazgo de mercado en depósitos y activos, y es menor en volúmenes físicos de operaciones, en modo especial en lo que se refiere a cantidad de cuentas corrientes y de tarjetas de crédito, casos en los que la participación del BNA es la más baja de la muestra. Una vez más cabe resaltar la significativa incidencia relativa del sector público en la par-

ticipación del BNA. Los préstamos con ese destino equivalen al 20,5% de sus activos totales, superior aún a la del BPBA. La participación de los depósitos públicos en el total del BNA es del 26,3%, más del doble de la del BPBA (11,9%), mientras que en los cinco bancos privados que integran la muestra, en ningún caso supera el 0,1%.

### *Capitalización*

El índice de capitalización considera dos tipos de componentes: el leverage (relación entre el patrimonio neto y el nivel de activos, pasivos y activos de riesgo) y la relación entre la integración y exigencia de capital mínimo requerida por el BCRA.

#### *a) Evolución 1993-2000*

El nivel de capitalización del BNA presenta, en el período estudiado, una evolución negativa similar a la del sistema bancario, situándose por encima de éste hasta marzo de 1999, y por debajo del mismo a partir de junio de ese año (cuadro 1 del anexo I). En junio y septiembre de 2000 se alcanza el nivel más bajo de todo el período.

En diciembre de 2000, la capitalización del BNA registra una recuperación. Sin embargo tal recuperación es sólo aparente, pues obedece a un incremento "artificial" de su patrimonio neto, que se origina en la transferencia nominal (nuda propiedad) del paquete accionario del BICE del Ministerio de Economía al BNA. La cesión es sólo nominal por dos motivos: a) el BNA detenta la propiedad del 98% del capital del BICE, pero sólo el 2% de los votos; la situación inversa se presenta para el Ministerio de Economía; b) los dividendos del BICE corresponden al Ministerio de Economía y no al BNA.

Este incremento del patrimonio neto del BNA carece de efecto en cuanto al cumplimiento de las relaciones técnicas exigidas por el BCRA en materia de capitales mínimos, pues las normas determinan la deducción de las participaciones accionarias en otras entidades financieras en la determinación de la responsabilidad patrimonial computable. Así, mientras el patrimonio neto nominal del BNA asciende a diciembre de 2000 a \$ 1.935 millones, la Responsabilidad Patrimonial Computable (RPC) es de sólo \$ 1.338 millones.

El nivel de capitalización del BNA a fines del año 2000 mejora adicionalmente por una inexplicada reducción de la exigencia de capital mínimo por riesgo de crédito, que pasa de \$ 974 millones en octubre a \$ 561 millones en noviembre. Tal disminución podría deberse a: a) un aumento de las garantías que protegen los créditos; b) a una reducción de las tasas de interés sobre los préstamos; y c) a una recalificación CAMEL del BNA por parte del BCRA. No resulta posible determinar a cuáles de estos motivos obedece la reducción de la exigencia, pues la información referente a la calificación CAMEL es secreta, y la relativa al estado de situación de deudores y a las tasas de interés sólo llega a octubre de 2000. En virtud de las consideraciones precedentes, el incremento de la capitalización del BNA en diciembre de 2000 aparentemente carecería de sustento real.



*b) Situación relativa actual*

La comparación a diciembre de 2000 con los otros seis bancos, teniendo en cuenta las salvedades señaladas respecto del patrimonio neto del BNA se efectúa tomando en consideración el nivel de integración de capital mínimo determinado por las normas del BCRA, y no el patrimonio neto nominal.<sup>11</sup> Esa comparación ubica al BNA en una situación intermedia: supera al BPBA y al Galicia, es similar al BankBoston, y es superado por el Citibank, el Francés y el Río (cuadro 2 del anexo I).

*Calidad de activos*

El índice de calidad de activos se elabora a partir de cuatro categorías de indicadores: morosidad de la cartera, cobertura con provisiones y garantías, riesgo de incobrabilidad y exposición en activos de riesgo.

*a) Evolución 1993-2000*

La calidad de los activos del BNA muestra una tendencia relativamente estable desde diciembre de 1994 hasta la fecha (cuadro 1 del anexo I). Hasta junio de 1997, el nivel del BNA resulta superior al del sistema, mientras que lo contrario sucede a partir de septiembre del mismo año. Aun en el contexto de la mencionada estabilidad relativa, se observa una tendencia declinante de la calidad de los activos del BNA a partir de septiembre de 1998 (*default* de Rusia), que dura hasta marzo de 2000. En el segundo semestre de ese último año se registra una moderada recuperación.

La estabilidad de los índices del BNA resulta del efecto contrapuesto del comportamiento de ciertas variables: mientras la morosidad registra un continuo crecimiento y la cobertura mediante garantías preferidas pierde importancia relativa, el incremento de las provisiones constituidas por la entidad neutralizan aquel impacto. Sin embargo, ante el mejoramiento de la calidad de activos del sistema en su conjunto, la situación del BNA en este campo es notoriamente inferior.

*b) Situación relativa actual*

El índice de calidad de activos del BNA es virtualmente igual al del Citibank, supera al del BankBoston y es inferior al de los cuatro bancos restantes que integran la muestra (cuadro 2 del anexo I).

Este posicionamiento es el resultado de una morosidad notablemente superior a la del resto de los bancos. La cobertura de la cartera en mora con provisiones, si bien fue creciendo a lo largo del tiempo, resulta inferior a la observada por los restantes bancos. La incobrabilidad potencial de la cartera es superior a la de la mayoría de las otras entidades incluidas en el relevamiento.

*Eficiencia*

Este índice incorpora indicadores de eficiencia en estructura, gastos, servicios y financiera.

*a) Evolución 1993-2000*

El nivel de eficiencia del BNA muestra una alta volatilidad, por lo que no es posible advertir una tendencia definida. Su nivel absoluto es similar al del conjunto de bancos hasta diciembre de 1996. A partir de 1997, el BNA registra una caída de su eficiencia, alejándose así en forma paulatina y creciente del sistema, el que mantiene un continuo crecimiento de su índice de eficiencia (cuadro 1 del anexo I). Si bien se observa un progreso paulatino de la productividad del personal y del gasto, el deterioro de la gestión financiera y en servicios más que compensa aquella mejoría. Esta circunstancia contrasta con el comportamiento del sistema, que registra una tendencia creciente.

En el año 2000 se detiene el deterioro de la eficiencia del BNA, y en el segundo semestre se verifica una moderada recuperación, impulsada esencialmente en una mayor eficiencia en la gestión financiera.

*b) Situación relativa actual*

El BNA se ubica en la última posición entre los bancos de la muestra, con un nivel de eficiencia similar al del BPBA (cuadro 2 del anexo I). Su desempeño es satisfactorio sólo en lo que se refiere a la incidencia de los gastos administrativos medidos como proporción de préstamos, depósitos y activos. El resto de los indicadores son netamente inferiores a los de los bancos privados.

*Rentabilidad*

Este índice resulta de considerar los dos ratios tradicionales: el retorno sobre el capital (ROE), y el retorno sobre activos (ROA)

*a) Evolución 1993-2000*

La rentabilidad del BNA registra una tendencia similar a las del sistema, con valores próximos a los de éste en los períodos en que la entidad obtiene resultados positivos, y alejándose marcadamente cuando el BNA genera pérdidas (cuadro 1 del anexo I). La peor caída de la rentabilidad del banco se inicia a partir de septiembre de 1998 (crisis en Rusia), y desde diciembre de ese año comienza a verificar pérdidas, situación que sólo se revierte en el segundo semestre de 2000

El nivel de quebranto disminuye en diciembre de 1999, y se mantiene en un nivel estable durante el primer semestre del año 2000. El deterioro de la rentabilidad del sistema bancario determinó que sus niveles descendieran a valores próximos a los del BNA.

*b) Situación relativa actual*

A pesar de haber salido del “rojo” durante la segunda mitad del año 2000, la rentabilidad del BNA resulta sólo superior a las del BPBA y del BankBoston, siendo marcadamente inferior a la de las restantes entidades que forman parte de la muestra (cuadro 2 del anexo I).

## *Liquidez*

El índice de liquidez está determinado por cinco grupos de indicadores que miden la relación entre activos líquidos y depósitos, pasivos financieros y pasivo total, el exceso de integración de requisitos mínimos de liquidez y la relación entre activos inmovilizados y activo total.

### *a) Evolución 1993-2000*

La liquidez del BNA manifiesta un comportamiento errático entre junio de 1993 y diciembre de 2000, que no permite definir una tendencia clara (cuadro 1 del anexo I). A lo largo de casi todo el periodo mencionado registra niveles superiores a los del sistema, y sólo en el año 2000 se ubica por debajo del conjunto de bancos. Tanto la volatilidad como el elevado nivel de la liquidez del BNA parecerían originarse en una deficiente administración de la integración de requisitos mínimos de liquidez, que en general es más elevada que la del sistema. De tal manera, si bien la liquidez del BNA es satisfactoria, parecería deberse al mantenimiento de considerables saldos líquidos ociosos excedentes, lo que conspira contra su rentabilidad. A partir del año 2000 se produce una disminución del índice de liquidez, que pasa a ser inferior al correspondiente al sistema.

### *b) Situación relativa actual*

El BNA registra un buen nivel de liquidez, sólo superado por el Banco Río y el BankBoston (cuadro 2 del anexo I). La disminución de la liquidez del BNA en el año 2000, que aun así sigue siendo elevada, probablemente obedezca a una política financiera más eficiente de la entidad, y seguramente ha incidido en el progreso alcanzado en cuanto a su rentabilidad.

## *Síntesis*

Los aspectos en los que el BNA presenta un comportamiento relativamente satisfactorio son su liquidez y su participación de mercado. Sin embargo, ambos casos deben ser tomados con ciertas reservas.

El elevado nivel de liquidez del BNA se origina casi exclusivamente en un significativo exceso en la integración de los Requisitos Mínimos de Liquidez, muy superior a la observada por el sistema. Tal circunstancia podría obedecer a una ineficiente administración de la posición financiera de la entidad, que redundaría en el mantenimiento de una cierta proporción de la capacidad prestable sin utilización. Durante el año 2000 parecería haber mejorado el manejo de esa posición.

Con relación a la participación del BNA en el mercado, cabe señalar que es decreciente durante el período 1993-2000. Si bien mantiene su posición de liderazgo en activos y depósitos, debe tenerse presente que el 37% de sus préstamos y el 26% de sus depósitos se originan en el sector público.

La calidad de sus activos se ve negativamente afectada por la elevada morosidad e incobrabilidad. Los cargos por incobrabilidad alcanzaron, en-

tre junio de 1993 y diciembre de 2000, un total acumulado de \$ 1.544 millones, equivalente a 8,3 veces las utilidades acumuladas durante idéntico período. Esta relación es muy superior a la verificada por el sistema bancario, que fue de 4,6 veces.

El nivel de capitalización del BNA presenta una evolución negativa, como consecuencia de una reducción de su patrimonio neto ajustado del 27% entre junio de 1993 y diciembre de 2000, frente a un crecimiento del 159% de los depósitos y del 86% de los activos en igual lapso. A pesar de ello, su capitalización se encuentra en una situación intermedia con relación a los bancos comparables.

La rentabilidad ha mostrado un comportamiento insatisfactorio, con varios lapsos en "rojo" y una utilidad acumulada en siete años y medio, entre junio de 1993 y diciembre de 2000, de sólo \$ 185 millones, que representa escasamente el 10% del patrimonio neto inicial (junio de 1993). El nivel de eficiencia ubica al BNA en el último lugar entre los bancos comparables incluidos en la muestra.

#### **8.4. DETERMINACIÓN DE UN VALOR TENTATIVO DEL BNA PARA UN EVENTUAL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN**

##### *Consideración preliminar*

Antes de proceder a la valuación concreta del BNA es necesario realizar una breve disquisición respecto a las dificultades particulares que involucra el proceso de determinar el valor de un banco en general, dificultades que se incrementan cuando su capital no cotiza en el mercado, como ocurre con el BNA.

Estas dificultades residen básicamente en el hecho de que a pesar de que existen sistemas de clasificación crediticia para la cartera de préstamos de los bancos, supervisada por las autoridades monetarias, resulta muy difícil establecer la calidad de esta cartera y la magnitud de los ingresos por intereses que constituyen un mero devengamiento, así como si la magnitud de las provisiones por cartera en mora<sup>12</sup> son las que corresponden. En el caso del BNA se supondrá que los datos que declara al Banco Central de la República Argentina son válidos.

Otra limitación reside en el hecho de que normalmente los balances de los bancos reflejan ganancias provenientes de un margen bruto, esto es sin corregir por el margen que se deriva de la diferencia entre el plazo promedio ponderado de la cartera de préstamos y la del fondeo (descalce de plazos).

Finalmente un punto para destacar se refiere a la metodología de valuación que se aplicará. Normalmente el valor de un activo se obtiene descontando el flujo neto de fondos que se obtendrá de ese activo a lo largo de su vida útil, por el costo de oportunidad del capital. En el caso de que se trate del valor de una compañía en general, normalmente se descuenta el flujo de fondos<sup>13</sup> después de impuestos<sup>14</sup> de la compañía por el costo pro-

medio ponderado de su capital,<sup>15</sup> restando luego el valor de mercado de la deuda para obtener el valor del patrimonio neto. En el caso particular de un banco este enfoque general debe ser modificado por las siguientes limitaciones:<sup>16</sup>

- a) Una fuente importante de financiamiento del negocio de los bancos son los depósitos de clientes a quienes no se paga interés y donde la determinación del costo de capital es muy difícil de realizar.
- b) Otra importante limitación es que el margen entre el interés recibido por los préstamos y el costo de capital de los bancos es muy bajo, por tanto cualquier error de estimación de este costo produce grandes fluctuaciones en el valor de los activos.
- c) A diferencia de la mayoría de otras compañías donde el manejo del pasivo es simplemente para conseguir un financiamiento o leverage que mejore el retorno económico del negocio, en un banco el manejo del pasivo es el generador del valor principal del negocio. Esto es, el financiamiento no es meramente un pasivo, sino una manera de obtener un margen positivo que genera valor para los accionistas.

Por todas estas razones el caso de la valuación de un banco requiere determinar el flujo de fondos para los accionistas o lo que es igual, el flujo de dividendos potencialmente distribuibles para los accionistas.

### *Valuación del BNA*

La valuación del BNA se ha desarrollado a partir de la estimación de un flujo de fondos después de impuestos<sup>17</sup> de la entidad para un período de diez años, adicionando en el undécimo año un valor residual equivalente al patrimonio neto. El valor empresario se ha proyectado descontando ese flujo de fondos a distintas tasas de costo de capital, obteniendo en consecuencia un rango de valores estimados.

### *Base de las proyecciones*

La estimación del flujo de fondos del BNA surge de la proyección de sus estados contables (balances y cuentas de resultados). Esa proyección toma como punto de partida el balance de la entidad correspondiente a diciembre de 2000, publicado por el BCRA. El balance de inicio fue ajustado a fin de eliminar duplicaciones y distorsiones. Tales ajustes son:

- a) Se ha descontado del activo y el pasivo el importe a netear de operaciones de pases, a término y contado a liquidar, que implican una duplicación y distorsionan el análisis. El valor de esa deducción fue de \$ 1.191 millones.
- b) Se ha supuesto la eliminación del Fondo Unificado,<sup>18</sup> por entenderse que ese mecanismo no debería ser de aplicación en caso de privatizarse el banco. El saldo utilizado por este concepto ascendía a diciembre

de 2000 a \$ 1.651 millones, y se ha compensado con una reducción equivalente del saldo de cuentas corrientes oficiales.

- c) El resto de los supuestos utilizados para proyectar balance y estados de resultados pueden consultarse en el anexo a este capítulo.

El flujo de fondos estimado del BNA es el siguiente:

CUADRO 3

	Utilidades distribuibles (miles de US\$)
Año 1	183.303
Año 2	161.769
Año 3	136.829
Año 4	152.884
Año 5	121.300
Año 6	136.491
Año 7	153.081
Año 8	168.903
Año 9	170.910
Año 10	184.420
Valor residual	2.557.745

Fuente: estimación propia.

El valor presente de este flujo, obtenido al descontarlo a cuatro tasas diferentes proporciona el siguiente rango de valores para el BNA:

CUADRO 4

Tasa de descuento	Valor presente
Valor presente neto al 10%	1.857.327.973
Valor presente neto al 12%	1.618.921.576
Valor presente neto al 14%	1.421.223.615
Valor presente neto al 16%	1.256.369.594

Fuente: estimación propia.

Para un rango de valores de tasas de descuento que va del 10 al 16%, el valor del BNA varía entre US\$ 1.256 millones y US\$ 1.857 millones.

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguirre, E.: "Basic Reforms of the Banking Systems in Latin America", Banco Mundial, agosto de 2000.
- Clarke, G. R. G. y Cull, R.: "Provincial Bank Privatization in Argentina - The why, the who and the so what", Banco Mundial, 2000.
- The Mc Kinsey & Company, Copeland, Koller and Murrin: "Valuation-Measuring and Managing the Value of Companies", 2000.
- Posner, R. A.: "Theories of Economics Regulation", *The Bell Journal Of Economics and Management Science* vol. 5, American Telephone and Telegraph Company, 1974.

## ANEXO I

CUADRO 1  
ÍNDICES DE EVOLUCIÓN DEL BNA

	Participación de mercado	Capitalización de activos	Calidad	Rentabilidad	Eficiencia	Liquidez
Jun. 93	121,56	186,29	100,54	s/d	s/d	105,43
Sep. 93	117,50	181,47	102,53	s/d	s/d	117,12
Dic. 93	120,79	163,05	100,92	s/d	s/d	128,75
Mar. 94	125,29	151,86	97,67	s/d	s/d	118,59
Jun. 94	121,51	144,34	98,84	17,32	93,16	122,65
Sep. 94	108,87	162,83	101,01	36,07	93,83	99,74
Dic. 94	112,34	159,41	101,54	35,10	94,77	116,93
Mar. 95	111,36	165,30	101,51	54,74	97,72	71,79
Jun. 95	115,62	151,39	99,89	59,33	98,24	95,68
Sep. 95	117,30	140,36	99,24	26,06	95,83	107,73
Dic. 95	112,98	141,71	103,44	17,12	96,53	93,80
Mar. 96	108,49	140,35	99,96	(17,68)	95,15	108,17
Jun. 96	108,07	131,95	99,37	(2,73)	95,88	118,19
Sep. 96	99,47	148,43	101,88	37,23	96,33	103,78
Dic. 96	105,49	135,22	102,93	53,61	97,99	93,80
Mar. 97	108,90	122,22	100,17	64,96	92,56	129,63
Jun. 97	102,07	126,72	100,25	75,46	92,72	130,40
Sep. 97	104,16	122,04	99,24	54,43	93,84	109,48
Dic. 97	100,00	116,00	98,01	85,52	92,94	116,13
Mar. 98	94,19	115,26	99,31	107,86	98,55	113,75
Jun. 98	95,43	107,71	100,47	103,13	95,36	131,71
Sep. 98	96,23	105,27	100,42	64,50	94,73	96,71
Dic. 98	96,05	105,27	99,53	(54,84)	98,14	113,89
Mar. 99	95,35	98,01	98,70	(80,75)	97,54	109,47
Jun. 99	97,17	80,37	99,89	(79,38)	95,14	103,88
Sep. 99	96,80	80,65	95,78	(88,83)	92,06	118,80
Dic. 99	95,20	84,33	95,38	(16,84)	92,74	108,70
Mar. 00	92,61	88,52	94,25	(16,30)	92,70	93,21
Jun. 00	96,40	70,73	96,92	(35,91)	91,58	96,69
Sep. 00	97,40	76,07	98,68	13,41	93,97	90,66
Dic. 00	100,15	99,36	98,17	15,76	93,78	79,05

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Banco Central.



**CUADRO 2**  
**ÍNDICES RELATIVOS AL BNA**

	Participación de mercado	Capitalización de activos	Calidad	Eficiencia	Rentabilidad	Liquidez
BNA	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Citibank	76,24	109,95	99,42	165,03	539,92	81,17
Galicia	107,26	94,90	119,92	168,88	1.191,44	53,18
Pcia. Bs. As.	103,03	52,84	121,57	115,05	54,40	69,11
Francés	112,15	126,90	115,40	152,53	1.561,63	73,52
Río S.A.	167,95	111,65	128,05	169,33	1.429,80	133,38
Bank Boston	68,97	99,66	87,63	153,16	56,30	120,72

## ANEXO II

CUADRO 1  
PONDERADORES DEL ÍNDICE  
(En porcentajes)

Indicador	Ponderador de subgrupo	Ponderador de indicador
a) <i>Marketshare</i>		
Activos totales		30,00
Depósitos totales		30,00
Nº de cajeros automáticos		8,00
Nº de cuentas corrientes		8,00
Nº de cajas de ahorro		8,00
Nº de plazos fijos		8,00
Nº de tarjetas de crédito		8,00
b) Calidad de activos		
1) Morosidad	40,00	
Cartera no normal/cartera total		20,00
Cartera irregular/cartera total		20,00
Cartera vencida/cartera total		10,00
2) Coberturas	30,00	
Garantías preferidas/financiaciones		6,00
Previsiones/(préstamos + provisiones)		6,00
Previsiones/cartera no normal total		6,00
Previsiones/cartera irregular total		6,00
Previsiones constituidas sobre mínimas exigibles		6,00
3) Riesgo	10,00	
Incobrabilidad potencial/financiaciones		15,00
4) Exposición	20,00	
Activos de riesgo/activos totales		5,00
c) Capitalización		
1) Patrimonial (Leverage)	90,00	
Patrimonio/activos		30,00
Patrimonio/pasivos		30,00
Patrimonio neto/activos de riesgo		30,00
2) Cumplimiento relaciones técnicas BCRA	10,00	
Integración/exigencia de capital mínimo		10,00

**CUADRO 1**  
**PONDERADORES DEL ÍNDICE (Continuación)**  
**(En porcentajes)**

Indicador	Ponderador de subgrupo	Ponderador de indicador
d) Liquidez		
1) Sobre depósitos	40,00	
Disponibilidades/depósitos		20,00
(Títulos + disponibilidades)/depósitos		20,00
2) Sobre pasivos financieros	20,00	
(Títulos + disponibilidades)/(depósitos + ot. oblig.)		20,00
3) Sobre pasivo total	20,00	
(Títulos + disponibilidades)/pasivo total		20,00
4) Cumplimiento relaciones técnicas BCRA	10,00	
Exceso sobre exigencia de RML		10,00
5) Inmovilizaciones	10,00	
Activos inmovilizados/activo total		10,00
e) Rentabilidad		
Rentabilidad/patrimonio inicial (ROE)		75,00
Rentabilidad/activos (ROA)		25,00
f) Eficiencia		
1) Estructura	20,00	
Depósitos por empleado		5,00
Préstamos por empleado		5,00
Empleados por casa		10,00
2) Gasto	20,00	
Gastos por empleado		5,00
Gastos/depósitos		5,00
Gastos/préstamos		5,00
Gastos/activos		5,00
3) Servicios	30,00	
Productividad en servicios		15,00
Ingresos netos por servicios/gastos		15,00
4) Financiera	30,00	
Margen financiero/gastos		6,00
Margen financiero/activos		6,00
Spread de equilibrio sobre préstamos		6,00
Spread real sobre préstamos		6,00
Spread real - spread de equilibrio		6,00

Fuente: estimación propia sobre la base de datos del Banco Central.

## ANEXO III

CUADRO 1  
EVOLUCIÓN INDICADORES DEL BNA

Indicador	Dic. 93	Dic. 94	Dic. 95	Dic. 96	Dic. 97	Dic. 98	Dic. 99	Dic. 00
a) Tamaño								
Activos totales	10.453.889	11.518.783	12.782.718	13.461.315	15.289.007	16.462.518	17.750.650	17.872.926
Depósitos totales	6.354.403	6.265.890	6.073.281	7.112.714	9.561.957	11.715.109	12.100.355	13.223.149
Nº de cajeros automáticos	-	-	-	-	179	181	240	336
Nº de cuentas corrientes	-	-	188.602	176.382	175.524	146.718	132.288	126.241
Nº de cajas de ahorro	-	-	557.830	579.910	688.525	820.002	854.912	862.784
Nº de plazos fijos	-	-	216.957	243.639	272.614	291.610	292.725	423.009
Nº de tarjetas de crédito	-	-	-	-	155.493	180.342	170.548	170.665
b) Calidad de activos								
1) Morosidad								
Cartera no normal/cartera total	12,96%	17,63%	20,80%	21,30%	22,05%	20,82%	28,41%	27,50%
Cartera irregular/cartera total	10,68%	12,88%	15,21%	16,06%	17,71%	17,57%	23,09%	22,81%
Cartera vencida/cartera total	9,25%	10,39%	14,21%	14,37%	13,76%	14,12%	18,88%	19,23%
2) Coberturas								
Garantías preferidas/financiaciones	58,61%	64,85%	70,13%	64,96%	59,21%	52,02%	49,90%	45,91%
Previsiones/(préstamos + provisiones)	4,86%	5,71%	6,99%	9,31%	9,31%	9,92%	12,58%	14,05%
Previsiones/cartera no normal total	32,05%	28,34%	29,80%	39,68%	37,97%	44,39%	40,76%	50,10%
Previsiones/cartera irregular total	38,87%	38,80%	40,75%	52,64%	47,27%	52,62%	50,16%	60,42%
Previsiones constituidas sobre mínimas exigibles	-	-	99,52	113,19	101,05	105,24	102,77	115,33
3) Riesgo								
Incobrabilidad potencial/financiaciones	-	-	7,16%	4,01%	4,41%	3,27%	5,37%	3,92%
4) Exposición								
Activos de riesgo/activos totales	-	-	58,12%	45,24%	56,04%	47,15%	42,47%	43,52%
c) Capitalización								
1) Patrimonial (leverage)								
Patrimonio/activos	17,04%	16,69%	14,99%	14,36%	13,33%	11,46%	8,56%	9,71%
Patrimonio/pasivos	20,54%	20,04%	17,64%	16,77%	15,38%	12,95%	9,48%	10,88%
Patrimonio neto/activos de riesgo	-	-	25,80%	31,74%	23,78%	24,31%	21,49%	23,59%
2) Cumplimiento relaciones								
Técnicas BCRA								
Integración/exigencia de capital mínimo	-	-	265,10	107,57	86,37	63,78	38,30	129,65
d) Liquidez								
1) Sobre depósitos								
Disponibilidades/depósitos (Títulos + disponibilidades)/depósitos	31,49%	36,98%	15,91%	10,93%	26,49%	22,62%	25,36%	15,96%
43,28%	37,46%	39,18%	38,76%	38,69%	36,19%	33,41%	21,38%	
2) Sobre pasivos financieros								
(Títulos + disponibilidades)/(Depósitos + ot. oblig.)	33,16%	25,56%	22,54%	24,61%	28,79%	29,91%	25,73%	18,05%

**CUADRO 1**  
**EVOLUCIÓN INDICADORES DEL BNA (Continuación)**

Indicador	Dic. 93	Dic. 94	Dic. 95	Dic. 96	Dic. 97	Dic. 98	Dic. 99	Dic. 00
3) Sobre pasivo total (Títulos + disponibilidades) / pasivo total	31,71%	24,46%	21,90%	23,92%	27,92%	29,09%	25,22%	17,74%
4) Cumplimiento relaciones técnicas BCRA								
Exceso sobre exigencia de RML	-	-	-	0,08	0,03	0,02	0,08	0,28
5) Inmovilizaciones								
Activos inmovilizados/activo total	7,70%	7,46%	6,77%	6,25%	5,44%	4,97%	4,68%	4,49%
e) Rentabilidad								
Rentabilidad/patrimonio								
inicial (ROE)	2,07%	2,34%	1,15%	3,69%	6,03%	-3,91%	-1,25%	1,23%
Rentabilidad/activos (ROA)	0,38%	0,38%	0,18%	0,54%	0,81%	-0,50%	-0,14%	0,11%
f) Eficiencia								
1) Estructura								
Depósitos por empleado	420	408	393	453	615	764	764	816
Préstamos por empleado	355	435	497	466	509	594	568	614
Empleados por casa	29	29	29	30	30	29	27	27
2) Gasto								
Gastos por empleado	36	41	39	37	38	44	42	44
Gastos/depósitos	8,59%	9,95%	10,03%	8,21%	6,18%	5,74%	5,47%	5,35%
Gastos/préstamos	10,17%	9,33%	7,93%	7,97%	7,46%	7,39%	7,36%	7,11%
Gastos/activos	5,44%	5,67%	5,01%	4,45%	4,11%	4,24%	3,87%	3,97%
3) Servicios								
Productividad en servicios	19	24	24	23	23	25	23	22
Ingresos netos por servicios/ gastos	53,35%	59,76%	61,84%	62,53%	61,08%	55,90%	56,12%	50,79%
4) Financiera								
Margen financiero neto/gastos	68,32%	60,35%	52,40%	57,31%	45,71%	56,53%	48,10%	55,88%
Margen financiero neto/activos	3,72%	3,42%	2,63%	2,55%	1,88%	2,40%	1,86%	2,22%
Spread de equilibrio sobre préstamos	2,72	4,45	3,78	3,69	3,46	3,80	3,94	4,10
Spread real sobre préstamos	-	-	5,38	8,64	5,61	7,73	5,57	6,33
Spread real - Spread de equilibrio	-	-	-	4,95	2,15	3,93	1,63	2,23

Fuente: estimación propia sobre la base de datos del Banco Central.

## ANEXO IV

CUADRO 1  
INDICADORES RELATIVOS

Indicador	BNA	Citibank	Galicia	Pcia. Bs. As.	Francés	Río S.A.	Bank Boston
a) Tamaño							
Activos totales	17.872.926	10.343.901	15.323.495	14.456.995	12.004.185	14.087.634	11.130.359
Depósitos totales	13.223.149	4.617.283	8.739.593	8.821.630	7.424.613	7.024.573	4.989.643
Nº de cajeros automáticos	336	200	457	297	389	615	261
Nº de cuentas corrientes	126.241	140.959	183.818	240.300	171.720	982.674	171.843
Nº de cajas de ahorro	862.784	553.457	1.396.738	1.242.089	2.126.501	1.483.141	532.450
Nº de plazos fijos	423.009	98.247	171.256	218.200	221.572	139.852	118.620
Nº de tarjetas de crédito	170.665	591.331	490.484	443.933	663.617	747.860	313.257
b) Calidad de Activos							
1) Morosidad							
Cartera no normal/cartera total	27,50%	13,62%	4,50%	19,39%	4,16%	5,03%	7,49%
Cartera irregular/cartera total	22,81%	9,94%	3,07%	14,30%	3,20%	3,16%	4,50%
Cartera vencida/cartera total	19,23%	9,88%	2,66%	11,17%	3,17%	2,56%	3,50%
2) Coberturas							
Garantías preferidas/financiaciones	45,91%	27,97%	18,97%	48,67%	12,72%	23,82%	32,76%
Previsiones/(préstamos + provisiones)	14,05%	8,09%	2,79%	12,85%	2,81%	3,64%	3,65%
Previsiones/cartera no normal total	50,10%	48,81%	59,09%	65,35%	61,49%	69,50%	43,56%
Previsiones/cartera irregular total	60,42%	66,93%	86,74%	88,60%	79,83%	110,50%	72,44%
Previsiones constituidas sobre mínimas exigibles	115,33	107,23	108,19	121,09	106,61	162,37	112,38
3) Riesgo							
Incobrabilidad potencial/financiaciones	3,92%	4,54%	1,17%	7,52%	0,87%	0,46%	2,80%
4) Exposición							
Activos de riesgo/activos totales	43,52%	59,81%	46,84%	44,64%	42,58%	52,92%	57,21%
c) Capitalización							
1) Patrimonial (Leverage)							
Patrimonio/activos	6,92%	9,42%	7,55%	3,14%	9,71%	9,09%	8,48%
Patrimonio/pasivos	7,76%	10,17%	8,27%	3,49%	10,67%	10,05%	9,10%
Patrimonio neto/activos de riesgo	17,20%	15,74%	16,11%	14,77%	22,81%	17,18%	14,83%
Riesgo de tasa de interés	12,15%	5,30%	99999,00%	99999,00%	12,94%	99999,00%	15,65%
2) Cumplimiento relaciones técnicas BCRA							
Integración/exigencia de capital mínimo	129,65%	31,11%	27,88%	0,00%	48,86%	44,87%	24,02%

**CUADRO 1**  
**INDICADORES RELATIVOS (Continuación)**

Indicador	BNA	Citibank	Galicia	Pcia. Bs. As.	Francés	Río S.A.	Bank Boston
d) Liquidez							
1) Sobre depósitos							
Disponibilidades / depósitos	15,96%	2,60%	6,93%	5,62%	6,81%	15,37%	9,14%
(Títulos + disponibilidades) / depósitos	21,38%	14,03%	7,47%	15,23%	16,48%	40,25%	42,60%
2) Sobre pasivos financieros							
(Títulos + disponibilidades) / (depósitos + ot. oblig.)	18,05%	7,01%	4,71%	10,93%	11,51%	22,55%	21,29%
3) Sobre pasivo total							
(Títulos + disponibilidades) / pasivo total	17,74%	6,76%	4,67%	10,34%	11,20%	22,18%	20,49%
4) Cumplimiento relaciones técnicas BCRA							
Exceso sobre exigencia de RML	0,28%	9,09%	8,72%	0,00%	15,73%	11,74%	2,66%
5) Inmovilizaciones							
Activos inmovilizados/activo total	4,49%	1,16%	2,77%	3,18%	3,55%	2,92%	3,60%
e) Rentabilidad							
Rentabilidad/patrimonio inicial (ROE)	1,23%	6,97%	14,61%	0,66%	19,17%	17,22%	0,74%
Rentabilidad/activos (ROA)	0,11%	0,49%	1,27%	0,06%	1,66%	1,60%	0,05%
f) Eficiencia							
1) Estructura							
Depósitos por empleado	816	1.235	1.459	683	1.464	1.468	1.246
Préstamos por empleado	614	1.231	1.293	644	1.153	1.298	1.227
Empleados por casa	27	41	22	40	16	17	29
2) Gasto							
Gastos por empleado	44	121	81	47	92	108	110
Gastos/depósitos	5,35%	9,77%	5,56%	6,85%	6,30%	7,34%	8,81%
Gastos/préstamos	7,11%	9,81%	6,27%	7,26%	8,00%	8,31%	8,95%
Gastos/activos	3,97%	4,34%	3,39%	4,13%	4,31%	3,99%	3,91%
3) Servicios							
Productividad en servicios	22	82	65	32	60	76	63
Ingresos netos por servicios/gastos	50,79%	67,80%	80,63%	68,40%	64,76%	70,88%	57,44%
4) Financiera							
Margen financiero neto/gastos	55,88%	73,47%	98,15%	34,88%	86,13%	88,97%	78,50%
Margen financiero neto/activos	2,22%	3,19%	3,32%	1,44%	3,71%	3,55%	3,07%
Spread de equilibrio sobre préstamos	4,10%	4,26%	3,06%	3,25%	4,21%	4,20%	5,31%
Spread real sobre préstamos	6,33%	11,49%	8,37%	8,87%	7,85%	8,98%	12,48%
Spread real - Spread de equilibrio	2,23%	7,23%	5,31%	5,62%	3,64%	4,78%	7,17%

Fuente: estimación propia sobre la base de datos del Banco Central.

## ANEXO V

### SUPUESTOS DE CÁLCULO

- 1) Disponibilidades. Equivalentes a los Requisitos Mínimos de Liquidés (RML) más un 5% de disponibilidades operativas. Se supuso que la tasa de RML se mantiene en 20% a lo largo de todo el período.
- 2) Títulos públicos. Se supuso que se mantiene la posibilidad de integrar RML con títulos públicos por un valor absoluto equivalente al 18% de los RML correspondientes a febrero de 2001. Los títulos para inversión e intermediación constituyen una variable residual que recoge excesos o defectos de aplicación de capacidad prestable.
- 3) Préstamos y otros créditos por intermediación financiera. Crecen según la siguiente escala:

#### HIPÓTESIS DE EVOLUCIÓN DE LOS CRÉDITOS

	Tasas de crecimiento
Año 1	3,0
Año 2	4,0
Año 3	5,0
Año 4	4,5
Año 5	4,0
Año 6	3,5
Año 7	3,0
Año 8	3,0
Año 9	3,0
Año 10	3,0

Fuente: estimación propia.

- 4) Bienes en locación financiera. Se supuso que el BNA alcanza el coeficiente entre operaciones de leasing y préstamos que en promedio registran los bancos privados (1,5%), en cinco años, creciendo a razón de 0,3% anual. A partir del sexto año se mantiene en ese nivel relativo.
- 5) Participaciones en otras sociedades. Esta cuenta está mayoritariamente integrada por las acciones del BICE. Se supuso que en caso de privatización, los dividendos corresponderían al BNA. En consecuencia, el valor de estas participaciones crecen al 5,0% anual, que es la rentabilidad promedio del BICE en los tres últimos años.
- 6) Créditos diversos y partidas pendientes de imputación. Crecen en la misma proporción que los préstamos.
- 7) Bienes de uso, diversos e intangibles. Crecen a una tasa del 3% anual.
- 8) Filiales en el exterior. Crecen a una tasa del 6,9% anual, que fue la rentabilidad alcanzada en el año 2000.
- 9) Pasivos. Crecen de acuerdo a la escala consignada para préstamos en 3).



- 10) Otros préstamos y otros depósitos. Se supuso que alcanzan el nivel relativo de los bancos privados. Préstamos en pesos 28,3% sobre préstamos totales; préstamos en dólares 27,3% sobre préstamos totales; depósitos en pesos 2,85% sobre depósitos totales; y depósitos en dólares 1,25% sobre depósitos totales.
- 11) Tasas activas. Según anexo I.
- 12) Tasas pasivas. Según anexo II.
- 13) Cargos por incobrabilidad. Según anexo I. No se han proyectado cargos por incobrabilidad por otros créditos por intermediación financiera, teniendo en cuenta su composición que en su mayoría (83%) consisten en inversiones en el BCRA.
- 14) Ingresos y egresos por servicios. Crecen a las mismas tasas de la escala detallada en 3).
- 15) Gastos de administración. Teniendo en cuenta que los ratios de eficiencia del BNA en gastos son similares a los de los bancos privados, se ha supuesto que los gastos crecen según la escala consignada en 3).
- 16) Utilidades y pérdidas diversas. Dada la imprevisibilidad de estos resultados, se ha supuesto que el efecto neto de ambas es nulo a lo largo de todo el período.
- 17) Reservas legales. Se ha supuesto el mantenimiento del actual nivel exigido por el BCRA (20% sobre las utilidades distribuibles).

CUADRO 1  
BALANCES PROYECTADOS  
(En miles de dólares)

	Año 2000	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6	Año 7	Año 8	Año 9	Año 10
<b>ACTIVO</b>											
DISPONIBILIDADES	2.110.660	2.736.831	2.865.030	3.031.689	3.189.181	3.335.474	3.468.601	3.586.703	3.708.348	3.833.643	3.962.686
TÍTULOS PÚBLICOS	716.494	1.112.667	1.226.235	1.379.062	1.548.431	1.699.060	1.869.477	2.030.366	2.170.922	2.311.533	2.455.494
PRESTAMOS	9.946.226	8.492.623	8.639.980	8.918.440	9.168.715	9.385.968	9.585.580	9.703.259	9.862.488	10.027.054	10.197.064
<small>Préstamos en moneda nacional</small>		1.121.476	1.144.140	1.186.357	1.224.323	1.257.317	1.281.649	1.305.681	1.329.902	1.354.912	1.380.736
<small>Préstamos en moneda extranjera</small>		(390.457)	(433.771)	(456.326)	(488.775)	(510.781)	(533.004)	(558.210)	(581.328)	(601.271)	(624.063)
<small>Préstamos en moneda extranjera</small>		7.371.147	7.295.840	7.732.063	7.944.399	8.128.651	8.280.931	8.397.578	8.532.586	8.672.142	8.816.328
<small>Préstamos en moneda extranjera</small>		(1.462.382)	(1.651.540)	(1.816.103)	(2.015.726)	(2.222.038)	(2.403.276)	(2.579.066)	(2.748.533)	(2.922.442)	(3.101.205)
OTROS CRÉDITOS POR											
INTERMEDIACIÓN FINANCIERA	1.420.311	1.462.920	1.488.902	1.515.205	1.520.015	1.524.805	1.529.575	1.534.324	1.546.559	1.558.891	1.570.697
<small>Diversos en bancos</small>		8.339	8.487	8.637	8.664	8.692	8.719	8.746	8.816	8.866	8.967
<small>Diversos en otras entidades financieras</small>		1.451.581	1,480,415	1,506,569	1,511,551	1,516,114	1,520,856	1,525,578	1,537,743	1,550,025	1,561,740
ACTIVOS OCIOSOS Y CERTIFICADOS DE DEPÓSITOS											
BIENES EN LOCACIÓN FINANCIERA	18	25.478	51.840	80.266	110.025	140.790	143.484	145.549	147.937	150.406	152.966
PARTICIPACIONES EN OTRAS SOCIEDADES	666.946	689.793	724.283	760.497	798.522	838.448	880.370	924.389	970.608	1.019.139	1.070.066
CRÉDITOS DIVERSOS	422.381	435.062	452.455	475.077	496.456	516.314	534.385	550.416	566.929	583.937	601.455
BIENES DE USO, DIVERSOS E INTANGIBLES	801.925	825.983	850.762	876.285	902.574	929.651	957.540	986.267	1.015.855	1.046.330	1.077.720
FILIALES EN EL EXTERIOR	511.040	546.302	583.997	624.292	667.369	713.417	762.643	815.265	871.518	931.653	995.937
PARTIDAS PENDIENTES DE IMPUTACIÓN	96.147	99.031	102.993	108.142	113.009	117.529	121.643	125.292	129.051	132.922	136.910
TOTAL DEL ACTIVO	16.682.148	16.426.672	16.986.477	17.768.967	18.514.296	19.201.455	19.833.297	20.401.830	20.990.226	21.595.508	22.221.045

CUADRO 1  
BALANCES PROYECTADOS  
(En miles de dólares) (Continuación)

	Año 2000	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6	Año 7	Año 8	Año 9	Año 10
<b>PASIVO</b>											
<b>DEPÓSITOS</b>	13.223.149	12.819.887	13.332.663	13.999.317	14.629.286	15.214.458	15.746.964	16.219.373	16.705.954	17.207.133	17.723.347
En m.o. Néa. Ita. Co. Ita. I	5.386.158	5.601.604	5.881.684	6.146.360	6.394.214	6.615.942	6.814.420	7.018.856	7.229.948	7.446.301	7.673.011
En m.o. Néa. Ita. Co. Ita. I	7.433.730	7.751.079	8.117.653	8.483.946	8.822.243	9.131.022	9.404.956	9.687.101	9.977.714	10.277.046	10.576.336
<b>OTRAS OBLIGACIONES POR INTERMEDIACIÓN FINANCIERA</b>	1.249.596	1.343.315	1.338.566	1.405.494	1.468.742	1.527.491	1.580.954	1.628.362	1.677.234	1.727.551	1.779.377
En m.o. Néa. Ita. Co. Ita. I	261.478	260.556	273.581	285.892	297.328	307.734	316.966	326.475	336.270	346.358	356.846
En m.o. Néa. Ita. Co. Ita. I	1.081.837	1.078.013	1.113.191	1.118.850	1.230.164	1.278.219	1.311.416	1.350.768	1.391.281	1.430.811	1.473.000
Por f. préstamo del B.C.R.A.	3.722	3.871	4.065	4.418	4.748	5.072	5.470	5.851	6.234	6.617	7.000
<b>OBLIGACIONES DIVERSAS</b>	163.206	168.102	174.826	183.568	191.828	199.501	206.484	212.678	219.059	225.630	232.399
<b>PREVISIONES</b>	68.282	70.330	73.144	76.801	80.257	83.467	86.389	88.980	91.650	94.399	97.281
<b>PARTIDAS PENDIENTES DE IMPUTACIÓN</b>	43.169	44.464	46.243	48.555	50.740	52.769	54.616	56.255	57.942	59.681	61.471
<b>TOTAL DEL PASIVO</b>	14.747.401	14.446.099	14.965.462	15.713.735	16.420.853	17.077.687	17.675.406	18.205.668	18.751.838	19.314.393	19.893.825
<b>PATRIMONIO NETO</b>	1.994.747	1.980.573	2.021.015	2.055.222	2.093.443	2.123.768	2.157.891	2.196.162	2.238.387	2.281.115	2.327.220
<b>TOTAL PASIVO + PATRIMONIO NETO</b>	16.682.148	16.426.672	16.986.477	17.768.957	18.514.296	19.201.455	19.833.297	20.401.830	20.990.226	21.595.508	22.221.045

Fuente: estimación propia.



CUADRO 2  
TASA NOMINAL ANUAL  
(En porcentajes) (Continuación)

	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6	Año 7	Año 8	Año 9	Año 10
Hipotecarios	11,5	10,5	9,5	9,0	9,0	9,0	9,0	9,0	9,0	9,0
Prendarios	18,0	17,0	16,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0
Personales	20,0	19,0	18,0	17,0	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0
Otros préstamos (Cargos por incobrabilidad)	9,5	9,0	8,5	8,0	7,5	7,0	6,5	6,0	5,5	10,0
Otros créditos por intermediación financiera	2,2	2,1	2,0	1,9	1,8	1,7	1,6	1,5	1,5	1,5
a) Operaciones en pesos										
Diversas	5,0	4,8	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5
b) Operaciones en moneda extranjera										
Diversas	5,0	4,8	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5
Bienes en locación financiera	13,0	12,0	11,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0

Fuente: estimación propia.

CUADRO 3  
TASA NOMINAL ANUAL  
(En porcentajes)

	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6	Año 7	Año 8	Año 9	Año 10
<b>I) DEPÓSITOS</b>										
a) En moneda nacional										
Cuenta corriente	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Caja de ahorro	3,50	3,25	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00
Plazo fijo	7,60	7,30	7,00	6,50	6,00	6,00	6,00	6,00	6,00	6,00
Otros depósitos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
b) En moneda extranjera										
Cuenta corriente	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Caja de ahorro	2,75	2,50	2,25	2,25	2,25	2,25	2,25	2,25	2,25	2,25
Plazo fijo	6,50	6,25	6,00	5,75	5,50	5,50	5,50	5,50	5,50	5,50
Otros depósitos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>II) OTRAS OBLIGACIONES POR INTERMEDIACIÓN FINANCIERA</b>										
a) En moneda nacional										
B.C.R.A.	9,75	9,50	9,25	9,00	9,00	9,00	9,00	9,00	9,00	9,00
Diversas		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
b) En moneda extranjera										
B.C.R.A.										
Otros bcos. y org. internac.	9,75	9,50	9,25	9,00	9,00	9,00	9,00	9,00	9,00	9,00
Diversas										

Fuente: estimación propia.

## ANEXO VI

### PROYECTO DE LEY DE PRIVATIZACIÓN

BUENOS AIRES,

HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN:

Tengo el honor de dirigirme a Vuestra Honorabilidad, con el fin de remitir un proyecto de ley por el cual se faculta al poder ejecutivo a proceder a la enajenación del BANCO DE LA NACIÓN ARGENTINA

Que resulta necesario hacer cesar el carácter oficial de los mencionados Bancos, creando nuevos establecimientos manejados exclusivamente por el interés privado.

Que dentro del orden económico actual la presencia de la banca oficial sólo es un elemento que perturba el mercado financiero, distorsionando su Funcionamiento en forma artificial, a costo de postergar necesidades de imperiosa satisfacción.

Que el conjunto de medidas de política económica que se adoptan apunta a ordenar fiscalmente al sector público, explicitando todo costo que, oculto, alimenta el germen de su propia destrucción potenciando las crisis cíclicas.

Que el mercado bancario muestra en la última década una estabilidad sistémica y una seguridad para quienes confían su dinero en tal mercado que muestra innecesaria la presencia de banca oficial en el mismo.

Que, en tal sentido, el proyecto adjunto faculta en forma amplia al Poder Ejecutivo a disponer de los activos y pasivos comprometidos de la forma que mejor consulte el interés general.

Dios guarde a Vuestra Honorabilidad.

MENSAJE Nº ...

EL SENADO Y CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN ARGENTINA, REUNIDOS EN CONGRESO, ..., SANCIONAN CON FUERZA DE LEY:

ARTICULO 1º. Declárase sujeto a privatización al BANCO DE LA NACIÓN ARGENTINA, resultándole aplicables las normas previstas en la Ley 23.696.

ARTICULO 2º. Además de las atribuciones conferidas, facúltase al PODER EJECUTIVO NACIONAL a realizar cualquiera de las siguientes acciones para concretar la privatización, según lo estime conveniente o necesario:

- a) Transformar al BANCO DE LA NACIÓN ARGENTINA en una sociedad por Acciones;
- b) Excluir activos del BANCO DE LA NACIÓN ARGENTINA;
- c) Asumir pasivos del BANCO DE LA NACIÓN ARGENTINA;
- d) Emitir deuda pública a favor del BANCO DE LA NACIÓN ARGENTINA para
- e) Reemplazar total o parcialmente activos que se excluyan;
- f) Emitir acciones liberadas con respaldo en el patrimonio del BANCO DE LA NACIÓN ARGENTINA que resulte de las decisiones que se adopten;
- g) Crear sociedades anónimas para recibir una o más unidades de negocios provenientes del BANCO DE LA NACIÓN ARGENTINA;

- h) Transferir activos o pasivos del BANCO DE LA NACIÓN ARGENTINA a cualquiera de las sociedades que se hubieren creado para ello;
- i) Suscribir acciones de cualquiera de las sociedades que se constituyan, integrándolas en efectivo, con títulos públicos u otros activos;
- j) Vender, ceder o transferir total o parcialmente acciones del BANCO DE LA NACIÓN ARGENTINA, BANCO DE INVERSIÓN Y COMERCIO EXTERIOR o de cualquiera de las sociedades que se constituyan;
- k) Celebrar convenios atribuyendo las facultades de agente financiero del Estado nacional y sus dependencias al BANCO DE LA NACIÓN ARGENTINA o a cualquiera de las sociedades que se constituyan;
- l) Reformar, modificar o derogar total o parcialmente el Estatuto del personal del BANCO DE LA NACIÓN ARGENTINA, su Carta Orgánica y demás normas que rijan su actividad;
- m) Designar uno o más agentes colocadores de las acciones en el mercado de capitales o para la privatización del BANCO DE LA NACIÓN ARGENTINA, pudiendo contratar a todos los profesionales que resulten necesarios para ello, con o sin la suscripción de contratos de prescripción y venta posterior, en condiciones de mercado;
- n) Utilizar cualquiera de los sistemas de práctica en el mercado para la venta de las Acciones del BNA o de cualquiera de las sociedades que se constituyan;

ARTÍCULO 3°. Facúltase al Poder Ejecutivo Nacional a destinar un monto de hasta \$ 300.000.0000 (TRESCIENTOS MILLONES DE PESOS) para capitalizar al BANCO DE INVERSIÓN Y COMERCIO EXTERIOR. El destino de estos fondos será exclusivamente para el otorgamiento de facilidades crediticias a las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPyME) en los términos de la ley N° 25.300.

ARTÍCULO 4°. Designase autoridad de aplicación del presente al MINISTERIO DE ECONOMÍA.

ARTÍCULO 5°. Comuníquese al PODER EJECUTIVO NACIONAL.



## ANEXO VII

### EMPRESAS Y SOCIEDADES DEL ESTADO

#### Empresas con participación estatal mayoritaria

SISTEVAL S.A.

Rubro: mantenimiento de sistemas y equipos electrónicos

Propiedad: 71,98% Ministerio de Economía (MECON)

Estado: en liquidación

Patrimonio neto: \$ 0,182 millones

Personal: 58

Comentarios: según la Resolución 838/2000 del MECON la empresa debe ser transferida del Ministerio de Defensa al MECON y se declara en liquidación.

EDCADASSA

Rubro: manejo de depósitos fiscales de carga aérea

Propiedad: 55% Ministerio de Defensa; 45% Villalonga Furlong S.A.

Estado: en marcha

Patrimonio neto: \$ 4,7 millones

Personal: 426

#### Sociedades del Estado

LOTERÍA NACIONAL S.E.

Rubro: juegos de azar

Propiedad: 100% Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente

Estado: en marcha

Patrimonio neto: \$ 234 millones

Personal: 776

CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS PARA LA ARMADA (COVIARA)

Rubro: construcción

Propiedad: 100% Ministerio de Defensa

Estado: en marcha

Patrimonio neto: \$ -98 millones

Personal: 58

CASA DE MONEDA S.E.

Rubro: impresión papel moneda, etc.

Propiedad: 100% Ministerio de Economía

Estado: en marcha

Patrimonio neto: \$ 83,4 millones

Personal: 643

UNIDAD ESPECIAL SISTEMA DE TRANSPORTE YACYRETA - UESTY

Rubro: energía

Propiedad: 100% Ministerio de Economía

Estado: en marcha

Patrimonio neto: \$ 14,7 millones

Personal: 7

**Sociedades de economía mixta**

*Empresas Interestadales*

INVAP

Rubro: investigación

Propiedad: 100% provincia de Río Negro

Estado: en marcha

Patrimonio neto:

Personal: 320

YACIMIENTOS MINEROS AGUA DE DIONISIO (YMAD)

Rubro: minería

Propiedad: provincia de Catamarca, Universidad Nacional de Tucumán y MECON

Estado: en marcha

Patrimonio neto: S/D

Personal: 340

MERCADO CENTRAL

Rubro: distribución

Propiedad: 33,3% Estado Nacional, 33,3% provincia de Buenos Aires y 33,3% ciudad de Buenos Aires

Estado: en marcha

Patrimonio neto: \$ 32,6 millones

Personal: S/D

*Empresas binacionales*

COMISIÓN BINACIONAL PUENTE BUENOS AIRES-COLONIA

Rubro: construcción

Propiedad: 100% Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto

Estado: en marcha

Patrimonio neto: \$ 16,5 millones

Personal: 44 en 1999, 16 en 2000

Sin datos: Comisión Técnica Mixta Salto Grande, Ente Binacional Yaciretá, COMIP.

**Sociedades anónimas**

ATC S.A. / Canal 7

Rubro: televisión

Propiedad: 100% Presidencia de la Nación

Estado: en marcha (ver comentario)

Patrimonio neto: \$3,6 millones

Personal: 700 (antes de planes de retiro voluntario del 2000)

Comentarios: por el decreto 94/2001 se declara disuelto ATC y en estado de liquidación. Pasa a depender del Sistema Nacional de Medios Públicos SE. ATC no tiene presupuestos aprobados desde 1995 y su situación se está regularizando. En 1999 el 43% de sus recursos corrientes provenía de transferencias del Estado.

TELAM S.A.

Rubro: prensa

Propiedad: 99,99% Presidencia de la Nación – 0,01% Radio de la Plata S.A.

Estado: en marcha (ver comentario)

Patrimonio neto: \$ 15,2 millones

Personal: 497

Comentarios: por el decreto 94/2001 se declara disuelta TELAM y en estado de liquidación. Pasa a depender del Sistema Nacional de Medios Públicos S.E. El presupuesto 2000 no fue aprobado.

DIOXITEK S.A.

Rubro: energía

Propiedad: 99% CNEA (Comisión Nacional de Energía Atómica) – 1% Nuclear Mendoza (Pcia. de Mendoza)

Estado: en marcha

Patrimonio neto: \$ 14 millones

Personal: 79

POLO TECNOLÓGICO CONSTITUYENTES S.A.

Rubro: investigación

Propiedad: CITEFA (Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas de las Fuerzas Armadas)- CNEA- INTI- SEGEMAR (Servicio Geológico Minero) - UNSAM

Estado: en marcha

Patrimonio neto: S/D

Personal: S/D

INTERCARGO S.A.

Rubro: atención de servicios aeroportuarios

Propiedad: 100% Ministerio de Economía

Estado: en marcha

Patrimonio neto: \$ 5,3 millones

Personal: 700

FERROCARRIL GRAL. BELGRANO

Rubro: transporte

Propiedad: 99% MECON, 1% Ferrocarriles Argentinos

Estado: en marcha

Patrimonio neto: \$ 597,8 millones

Personal: 734

Comentarios: no tiene presupuesto aprobado para el año 2000. En 1999 el 32% de sus recursos corrientes provenía de transferencias del Estado.

NUCLEOELÉCTRICA ARGENTINA S.A. (NASA)

Rubro: energía (administra las centrales atómicas)

Propiedad: 100% MECON

Estado: en marcha

Patrimonio neto: \$ 696,1 millones

Personal: en centrales atómicas 800. Administración 135. Atucha II 265. Total aprox.: 1200

Comentarios: la empresa no tiene aprobados los presupuestos para 1999 y 2000 por la Secretaría de Energía.

EMPRENDIMIENTOS ENERGÉTICOS BINACIONALES S.A. (EBISA)

Rubro: energía

Propiedad: 99% MECON, 1% Nucleoeléctrica Argentina S.A.  
Estado: en marcha  
Patrimonio neto: \$ 382,3 millones  
Personal: S/D

### **Empresas residuales**

ENCOTEL S.A.  
Rubro: correos  
Propiedad: 100% Presidencia de la Nación  
Estado: en liquidación  
Patrimonio neto: \$ 182,9 millones  
Personal: 1

PETROQUÍMICA GRAL. MOSCONI  
Rubro: petroquímica  
Propiedad: 100% Ministerio de Defensa  
Estado: en liquidación  
Patrimonio neto: \$ -49 millones  
Personal: 1  
Comentarios: según Resolución 1111/2000 del MECON la liquidación debe concluirse durante el primer trimestre de 2001. El total de sus recursos proviene de transferencias del Estado.

TANQUE ARGENTINO MEDIANO (TAMSE)  
Rubro: industria militar  
Propiedad: 100% Ministerio de Defensa  
Estado: en liquidación  
Patrimonio neto: \$ 194 millones  
Personal: 0  
Comentarios: en 1999 el 97% de sus recursos totales eran transferencias del Estado.

FEMESA  
Rubro: transporte  
Propiedad: 100% MECON  
Estado: en liquidación  
Patrimonio neto: \$ -329 millones  
Personal: 826  
Comentarios: según Resolución 15/2001 del MECON se extiende el plazo para la liquidación definitiva hasta el 30 de junio de 2001. En 1999 el 98% de sus recursos provino del Estado.

ADMINISTRACIÓN GENERAL DE PUERTOS S.E. (AGP)  
Rubro:  
Propiedad: 100% MECON  
Estado: en liquidación  
Patrimonio neto: \$ 137 millones  
Personal: 453

OBRAS SANITARIAS DE LA NACIÓN (OSN)  
Rubro: servicios

Propiedad: 100% MECON

Estado: en liquidación

Patrimonio neto: \$ -127 millones

Personal: 2

Comentarios: según Resolución 1049/2000 del MECON la liquidación debe darse por concluida en los primeros días de marzo de 2001.

#### INSTITUTO NACIONAL DE REASEGUROS (INDER)

Rubro: reaseguros

Propiedad: 100% MECON

Estado: en liquidación

Patrimonio neto: \$-1494 millones

Personal:

Comentarios: por decisión administrativa 7/2001 el plazo de liquidación se extiende al 31 de diciembre de 2001.

#### CAJA NACIONAL DE AHORRO Y SEGUROS

Rubro: financiero

Propiedad: 100% MECON

Estado: en liquidación

Patrimonio neto: \$ -244 millones

Personal: 4

Comentarios: según Resolución 15/2001 del MECON se extiende el plazo para la liquidación definitiva hasta el 30 de junio de 2001.

#### BANADE

Rubro: financiero

Propiedad: 100% MECON

Estado: en liquidación

Patrimonio neto: \$ 8,8 millones

Personal: 22

Comentarios: según Resolución 15/2001 del MECON se extiende el plazo para la liquidación definitiva hasta el 30 de junio de 2001.

### NOTAS

1. El citado Fondo Fiduciario, con recursos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, financió el saneamiento de los bancos provinciales, de modo que éstos pudieran ser vendidos libres de malos activos o por lo menos de los de más difícil cobrabilidad.

2. La mayor parte de las transacciones económicas hasta ese momento se realizaban en metálico, que era la moneda que circulaba mayormente y era muy común que cada comerciante o particular tuviera su propio tesoro privado. Posteriormente como consecuencia de la necesidad de los gobiernos de financiar las guerras de la independencia, aparecieron los empréstitos a través de los cuales recaudaba fondos y emitía documentos o pagarés por los que se comprometía a devolver en un determinado plazo el capital solicitado con más un premio y éste es el primer antecedente del papel moneda en el país.

3. Al cierre del banco en 1836 el 92% de los préstamos correspondía al Estado y tan sólo el 8% a los particulares.

4. En esa época las provincias emitían sus propias monedas, la mayoría de las cuales circulaban sin respaldo de metálico.

5. La intervención del Banco de Inglaterra evitó la quiebra de la Banca Baring.

6. El Estado nacional retiró todos los fondos depositados en el Banco Provincia, lo cual lo llevó a la quiebra y a cerrar sus puertas que sólo volvió a abrir quince años después.

7. Dentro de las diversas teorías que justifican las regulaciones impuestas por los Estados. Ver por ejemplo: Posner, R.A.; "Theories of Economics Regulation", *The Bell Journal Of Economics and Management Scienc* vol. 5, American Telephone and Telegraph Company, 1974.

8. Esto puede comprobarse en los manuales de crédito de aquellos bancos que tienen una política sana o conservadora.

9. Esta sigla responde a la denominación en inglés de sus componentes: *capital, assets, management, earnings y liquidity*

10. En el caso del indicador dimensión del patrimonio se exceptuó de la muestra al del Banco Hipotecario, que es el de mayor patrimonio pero que desempeña actividades que no son directamente comparables con las de los otros bancos.

11. En el caso del BPBA, al no estar disponible la información se ha estimado el nivel de integración de capital mínimo, detrayendo del patrimonio neto las participaciones accionarias en entidades financieras y la deuda de accionistas (\$ 500 millones), correspondientes a aumentos de capital suscriptos y no integrados. El BNA registra deuda de accionistas por \$ 100 millones, mientras que los restantes bancos que integran la muestra no registran saldo por tal concepto.

12. *Non performing*

13. *Free cash flow.*

14. *DCF enterprise Income aproach*

15. Que representa el costo de cada una de las fuentes de financiamiento de la compañía (normalmente deuda y capital) ponderado por la participación que cada una estas fuentes tiene en el financiamiento total. Usualmente la parte más difícil de estimar es el costo del capital propio, para lo cual se usan modelos como el *Capital Asset Pricing Model(CAPM), Three Factor Model* etc.

16. Para un análisis más detallado respecto de la metodología de valuación de bancos ver "*Valuation-measuring and managing the value of companie*s The Mc Kinsey & Company, Copeland, Koller y Murrin.

17. El *free cash flow* se ha definido como el dividendo susceptible de ser distribuido, es decir, las utilidades netas de impuestos directos y de reservas legales exigidas por el BCRA. Se ha supuesto que ese dividendo potencial se distribuye efectivamente.

18. El sistema de Fondo Unificado permite a la Tesorería General de la Nación girar contra el saldo de las cuentas oficiales. En caso de hacer uso el organismo titular de una cuenta girada por la TGN, se origina un crédito de la entidad contra la TGN. En consecuencia constituye un mecanismo automático y unilateral de financiamiento al Tesoro.

## Capítulo 9

---

### LA REGULACIÓN DEL MERCADO DE TRABAJO\*

El aumento del empleo y la reducción en la población desocupada dependen del crecimiento económico, junto con un contexto institucional en el mercado de trabajo que no desaliente la contratación de trabajadores. Aumentos en el precio relativo del trabajo –es decir, bajas en el precio del factor capital, que compite directamente con el empleo– pueden compensar el positivo efecto sobre la demanda de trabajadores que tiene la expansión de la economía. La experiencia disponible muestra numerosos ejemplos de “crecimiento económico sin empleo”, como los casos de la Unión Europea en los años 60 a 90 y la Argentina en la primera mitad de los 90. El primer caso se evalúa mejor a través de la experiencia comparada: entre 1960 y 1995 los Estados Unidos y los países de la Unión Europea experimentaron la misma tasa de crecimiento económico: 3%. Sin embargo, en los Estados Unidos el empleo creció a una tasa del 2% anual mientras que en la Unión Europea (UE) el empleo se expandió a una tasa de sólo 0,2% por año. Las diferencias también se manifestaron en el desempleo (que creció un poco más en la UE), y en la relación capital/trabajo y en los salarios reales (que crecieron un poco menos en los Estados Unidos).

El caso argentino merece una consideración especial, teniendo en cuenta que el período 1991-1994 marca la mayor expansión histórica del producto bruto que se tenga registrada, junto con el mayor salto observado en el desempleo. En sólo cuatro años el PBI se expandió poco menos del 40%, al tiempo que el desempleo urbano promedio saltó 11 puntos porcentuales.<sup>1</sup> A su vez, luego de la recesión de 1995, la economía volvió a crecer a tasas algo más modestas, pues se expandió 17% entre 1996 y 1998, período en el cual el desempleo cedió más de cinco puntos porcentuales. Es decir, el desempleo cayó en forma rápida en un período en que la economía creció a tasas más bajas que en el pasado reciente.

¿Qué factores pueden explicar un comportamiento tan diferenciado en

\* Juan Luis Bour –Economista Jefe (Director) FIEL– y Nuria Susmel –Economista Senior FIEL–, [juanluis@fiel.org.ar](mailto:juanluis@fiel.org.ar) y [nuria@fiel.org.ar](mailto:nuria@fiel.org.ar), respectivamente.

términos de producto y empleo en el mercado de trabajo argentino? Existen numerosas dimensiones a considerar en tal análisis. En este capítulo se ofrece una breve síntesis estadística de los principales cambios ocurridos en el mercado laboral en los años 80 y 90, concluyéndose que los cambios en el contexto e instituciones económicas junto con el mantenimiento de regulaciones inflexibles en el mercado de trabajo son una parte esencial de la explicación de lo ocurrido en materia de empleo y desempleo en ese período.

A partir de allí se evalúa la abundante evidencia acerca del papel de las instituciones laborales en el desempeño del mercado laboral y se formula un conjunto de recomendaciones específicas para su reforma. La revisión normativa se centra en la contratación laboral por parte del sector privado. Se incluyen las distintas dimensiones que afectan los costos de contratación y negociación, procurándose a través de su reforma mejorar la asignación y la eficiencia del empleo privado. Esta revisión incluye las normas sobre contratación laboral (incluyendo período de prueba y mecanismos de ruptura), negociación colectiva, estatutos profesionales y el funcionamiento de las asociaciones sindicales. Asimismo se propone completar el proceso de reducción de la imposición sobre el factor trabajo a niveles estables en el largo plazo, aumentando la relación entre los aportes realizados y los beneficios a percibir. Finalmente se formulan propuestas para atender en forma eficiente la situación de los desempleados, tanto en el corto plazo en que se espera se mantenga un alto nivel de exceso de oferta, como en el largo plazo en que pueden subsistir grupos de población con baja probabilidad de obtener un empleo.

### 9.1. EL MERCADO LABORAL EN LAS ÚLTIMAS DOS DÉCADAS

Desde comienzos de la década de 1980 el mercado laboral urbano mostró un sensible incremento en la tasa de desempleo, y consiguientemente en el total de población desempleada. Entre 1980 y 1989 el número de desocupados prácticamente se multiplicó 3,5 veces (promedios anuales) desde 238 mil a 844 mil personas, con un pico de 941 mil desocupados urbanos en mayo de 1989. La tasa de desocupación creció a un ritmo del 13,5% anual en toda esa década, nivel que se aceleró al 15% anual en la primera mitad de los años 90 hasta la crisis de 1995 (Tequila). Desde entonces, el desempleo osciló con el ciclo económico, pero en niveles inferiores a los registros previos.

Si bien el desempleo creció marcadamente a lo largo de quince años (desde 1981 inclusive a 1995), las últimas dos décadas registran cambios significativos en las variables del mercado laboral, tanto en lo que hace a la tasa de creación de empleos, el número de personas que salió a buscar trabajo, los impuestos sobre el trabajo, los precios del trabajo y del capital, y la forma en que ajustó el mercado frente a cambios en las condiciones de contexto. Entre dichos cambios cabe mencionar los siguientes.



*La evolución del empleo* La tasa de creación de empleos netos fue mayor en la última década que en los años 80: 1,96% por año en promedio en los años 90, frente a 1,63% en los diez años anteriores. Cabe observar sin embargo que mientras en los 80 el empleo crecía aun con caídas en el PBI, en la siguiente década el comportamiento del empleo tuvo un carácter más procíclico. Por otro lado si la última década se divide en dos períodos de igual duración, la primera mitad (1990-1995) muestra un crecimiento del empleo muy modesto (1% anual) frente al aumento del 2,8% observado en el segundo quinquenio.

*Los impuestos al trabajo* Luego de una reducción de 20 puntos en las cargas patronales en 1980, los impuestos recuperaron su nivel previo a través de sucesivos aumentos hasta comienzos de los 90. Tomando en cuenta ajustes por inflación y otras componentes de seguro (riesgos del trabajo), el nivel de imposición máxima sobre el trabajo se alcanzó a fines de 1995, momento a partir del cual la cuña salarial tuvo una tendencia declinante. En suma, la imposición al trabajo en el período muestra una curva en forma de U invertida, con un mínimo entre 1981 y 1983, un máximo en el período 1991-1995, y un nuevo mínimo (más alto que el previo) hacia el año 2000.

*El salario real* En períodos de muy alta inflación como caracterizaron a la Argentina entre fines de los años 50 y comienzos de los 90, la medición del ingreso real a partir de series de salarios devengados lleva a sobrestimar los máximos y subestimar los mínimos.<sup>2</sup> La mayoría de las series de remuneraciones indica que tras un breve período de crecimiento (1983-1984) en el que se tocaron los máximos de la década, las remuneraciones reales iniciaron una tendencia declinante que se acentuó desde 1987 y se profundizó en los procesos de hiperinflación de 1989-1990. La volatilidad del salario real (medida como dispersión respecto de los promedios anuales) fue muy elevada en los años 80, como consecuencia de una tasa media de inflación que se ubicó en torno del 14% mensual. Los años 90 muestran una recuperación salarial hasta mitad de la década, y una posterior declinación en la segunda mitad. El comportamiento es particularmente diferenciado entre salarios informales (que caen abruptamente entre 1995 y fines del siglo) y los salarios formales que se muestran más estables en términos nominales y reales. En términos de salarios medios formales hay un ciclo bastante pronunciado con un máximo absoluto hacia mediados de los 80, un mínimo absoluto a fines de esa década, un nuevo máximo relativo hacia 1994 y una marcada estabilidad (ligera declinación) en años posteriores.

*El precio relativo del trabajo y el capital* La evolución apuntada en materia de salarios reales e impuestos laborales, junto con los cambios inflacionarios entre ambas décadas, derivó en un pronunciado aumento del precio real del trabajo entre 1992 y 1994. En ese último año el costo laboral en términos reales se ubicaba casi 70% por sobre el promedio de la dé-

cada anterior. El precio del capital a su vez disminuyó apreciablemente en la década del 90 como consecuencia de la reducción del costo del financiamiento (en esencia por el menor riesgo país) y de los aranceles de importación de bienes de capital, así como por diversos subsidios. El precio del capital en equipos cayó en términos reales alrededor de 40% respecto de su promedio en los 80. Como consecuencia de la evolución en el costo de ambos factores, el precio relativo del trabajo creció aceleradamente y a mediados de los 90 era casi tres veces la relación media prevaleciente en el período 1982-1990. A partir de allí la reducción de impuestos laborales en la segunda mitad de los 90 favoreció una moderada caída del precio relativo del trabajo hasta 1998 inclusive. Desde entonces el precio relativo volvió a crecer como consecuencia del fuerte aumento del precio del capital hasta el año 2001 inclusive.

*La oferta de nuevos trabajadores.* La oferta laboral urbana creció en la década del 90 a una tasa de 2,8% anual. Ello se explica por un aumento del 2% en la población urbana, y de otro 0,8% que agregó en promedio el aumento de la tasa de actividad o de participación laboral, que pasó de 38,2% a 41,3%, con un incremento promedio ligeramente superior a los 0,3 puntos porcentuales por año. El crecimiento de la oferta se aceleró en los 90, pues en la década previa se había observado una suerte de U en la tasa de actividad, partiendo de 37,8% en el primer año de esa década, declinando a un mínimo de 36,9% a fines de 1983, para recuperarse en años posteriores. La oferta se comportó en forma anticíclica en la década del 90, es decir, que creció cuando cayó la actividad económica (1995) y creció a una tasa menor en los momentos de auge. Los efectos ingreso (*trabajador adicional*) predominaron en buena parte de los 90 por sobre los efectos precio (*trabajador desalentado*), en razón de una baja flexibilidad de los salarios nominales y reales.<sup>3</sup> A comienzos de la presente década –en un contexto de recesión– la oferta mantiene el crecimiento próximo al nivel de tendencia. En términos numéricos, un crecimiento de la población urbana activa (es decir, de la PEA) del 3% implica para el año 2001 una adición neta del orden de 430 mil personas al proceso de búsqueda de nuevas ocupaciones, en un mercado laboral que reunía a poco más 14 millones de personas a finales del 2000.

*Productividad del trabajo.* A pesar de la caída del producto durante la década del 80, el empleo se mantuvo creciente, tal como antes se señaló. Como consecuencia de ello, el producto por ocupado cayó en forma abrupta. La caída de productividad en la década del 80 es robusta a diversas definiciones que se adopten, y ronda el 25% entre puntas (es decir, comparando el nivel de 1990 con el de diez años atrás). En la primera mitad de los años 90 se verificó la evolución opuesta y hacia 1996 el producto por ocupado era –para el conjunto de la economía– similar al nivel alcanzado en 1980. Dicha recuperación tuvo lugar a través de un fuerte crecimiento del producto y un cambio tecnológico ahorrador de mano de obra. El cambio en el precio relativo del capital (que se abarató respecto del trabajo) fa-

cilitó el desplazamiento de mano de obra y la sustitución de técnicas intensivas en trabajo por otras capital intensivas.

*La legislación laboral* Durante la primera mitad de los 90 no se introdujeron cambios significativos en la legislación laboral, diseñada en el pasado para operar en contextos de muy alta inflación (FIEL, 1997a). Las normas de la ley de empleo que introducían la posibilidad de contratos flexibles requerían su habilitación a través de convenciones colectivas, por lo que –en ausencia de incentivos– los sindicatos no facilitaron su extensión. Recién hacia 1995 se sancionaron normas que introdujeron mayor flexibilidad en el mercado, a través de contratos cortos, la reducción de la imposición al trabajo y un nuevo régimen de accidentes y riesgos del trabajo. Parte de tales normas fue derogada a fines de 1998 (contratación corta). En materia de negociación colectiva, dado que la normativa legal en la Argentina favorece la negociación centralizada, se verificó una progresiva reducción en el número de acuerdos, particularmente a partir de 1994. Desde mediados de la década la mayoría de los acuerdos se celebra a nivel de la firma, aun cuando siguen vigentes los convenios generales.

*Demanda, oferta y desempleo.* En un contexto en que crece marcadamente el número de personas que busca empleo, y simultáneamente se verifican cambios en la economía que reducen la demanda de trabajadores, el desequilibrio se manifiesta en una reducción del precio del trabajo o en un aumento del desempleo, o en ambos efectos simultáneamente. En la década del 90 el precio del trabajo no sólo no cayó sino que creció fuertemente, en especial en términos del precio del capital. Las normas laborales estaban diseñadas en forma asimétrica, no previéndose circunstancias bajo las cuales los salarios nominales podrían descender para ajustarse al nuevo contexto. El aumento en el precio relativo del trabajo, sumado a la caída de productividad en los años 80, hacían prever que en cualquier proceso de recuperación de productividad (es decir, de ganancia en materia de eficiencia), se verificaría un desplazamiento del empleo. Efectivamente tal fue el resultado observado en los primeros años de la década: si bien el PBI creció a una tasa próxima al 9% anual entre 1991 y 1994, el empleo virtualmente se estancó desde fines de 1992 a pesar del aumento sustancial del producto en los dos años posteriores.

En suma, la persistente caída de productividad en los 80, en un mercado en que la oferta laboral crece casi 3% anual tanto por población como por tasa de actividad, junto con un aumento de la presión impositiva en el mercado laboral formal, forzarían tarde o temprano un ajuste a la baja en los salarios reales o un aumento en el desempleo. El régimen monetario (la Convertibilidad) estabilizó los precios y facilitó el aumento inicial de los salarios reales. La ausencia de inflación eliminó sin embargo el mecanismo “natural” de ajuste que había operado en el pasado, y actuó por dicha vía como un freno al ajuste real de las variables. En ausencia de normas flexibles que permitieran adaptar nominalmente los costos laborales, todo el

ajuste se concentró por el lado de las cantidades, y el desempleo se duplicó con la crisis del Tequila en 1995.

En el período de recuperación de la actividad que siguió al Tequila, el empleo creció en cambio a tasas muy elevadas, consistentemente con algunas reformas institucionales y tributarias en el mercado de trabajo. Las reformas institucionales que se proponen a continuación, tienen precisamente por objetivo afianzar el crecimiento y una menor volatilidad del empleo en el corto y largo plazo. Ello se procura a través de un marco normativo que provea flexibilidad al mercado de trabajo, en un contexto de instituciones económicas –monetarias, fiscales, comerciales y de regulación económica– consistentes con la estabilidad de precios.

## 9.2. REFORMAS INSTITUCIONALES EN CONTRATACIÓN Y NEGOCIACIÓN

Las normas laborales vigentes a comienzos de la presente década tienen –tal como se señaló en el punto anterior– consecuencias sobre el equilibrio estático y la dinámica de ajuste del mercado de trabajo, que derivan en un equilibrio con bajo nivel de empleo y una significativa tasa de desempleo. A pesar de diversas reformas –que incluyen una significativa reducción de la imposición directa sobre el trabajo– el empleo sólo creció a tasas vigorosas durante la corta recuperación de 1996-1998, dejando una tasa de desempleo cercana al 13% al comienzo de la última recesión de la década.

Al mismo tiempo el empleo informal creció de algo más del 27% del empleo asalariado a fines de los 80, a alrededor del 39% en la actualidad. Esta creciente informalidad de las relaciones laborales puede interpretarse como un indicio de mayor *flexibilidad* en el mercado de trabajo. Sin embargo ello supone que las empresas pueden indistintamente proveerse de empleo en forma directa o indirecta en los segmentos de economía registrada o en la economía negra. Existen sin embargo claras restricciones a que las empresas puedan evadir una porción de impuestos, sin tener que evadir en buena parte de la cadena de producción (IVA, Ganancias, aportes previsionales, etc.), tal como evidencia la experiencia de los sectores con alta evasión.

En un análisis más general, ilustrado entre otros casos en la experiencia chilena de las décadas de 1970-1980 (FIEL, 1997a), es posible demostrar que el no cumplir con las normas legales (“*desregular de facto*”) no tiene el mismo impacto sobre la demanda de trabajo que la desregulación basada en una normativa flexible. El cálculo económico de cualquier proyecto supone afectar los flujos de ingresos y de egresos futuros con una tasa de descuento. Cuanto mayor es la incertidumbre y el riesgo asociados a los eventos futuros (y *el riesgo está positivamente relacionado con la discrecionalidad de un régimen en que todo se fundamenta en cuestiones de facto*), mayor es la tasa de descuento a aplicar. Cuando la incertidumbre y el riesgo afectan particularmente el mercado de trabajo, la consecuencia es

que -dada la tasa de salario- aumenta la varianza de la productividad esperada del trabajo, y por lo tanto se reduce la demanda de empleo por parte de las firmas. De tal modo la discrecionalidad en materia de la normativa laboral tiende a afectar negativamente el nivel de empleo y salarios. Del mismo modo, si se elimina una regulación, pero en forma tal que se mantiene el riesgo de que dicho cambio se pueda revertir o cumplir sólo parcialmente, entonces el impacto favorable sobre el empleo de la desregulación en cuestión será menor que el que cabe esperar de una desregulación con bajo riesgo de reversión. En otros términos, *el impacto favorable sobre el empleo y los salarios de una desregulación de facto del mercado laboral es menor que el que proviene de un cambio normativo (de jure)*

El objetivo de acelerar el crecimiento de la ocupación -dado el crecimiento de la economía- requiere por lo tanto de una amplia reforma de las normas e instituciones en el mercado de trabajo, que al asociar crecimiento, con flexibilidad y estabilidad jurídica, aumente la elasticidad entre producto y empleo.<sup>4</sup> Con ello se procura reducir la magnitud del problema (número de desocupados) en forma estable, en el mediano plazo. Aun considerando el incremento en la población total, y en particular en la población activa, una reforma que favorezca la reducción del desempleo a comienzos del 2001 desde un entorno del 16% al (modesto) objetivo del 9% en seis años,<sup>5</sup> permitiría reducir en alrededor de un tercio la población total desempleada, de los casi 2,3 millones previstos en 2001 a 1,5 millones de personas en seis años. Un objetivo más ambicioso de llevar la tasa de desempleo a niveles en el entorno o por debajo del 6% permitiría limitar sustancialmente el costo fiscal de cualquier programa de apoyo al desempleo. *En tal sentido, el costo fiscal de los programas de apoyo al desempleo será tanto más elevado cuanto más rígidas las normas laborales -que favorecen un alto desempleo- y recíprocamente puede reducirse apreciablemente en el mediano plazo a través de reformas institucionales que favorezcan la expansión del empleo* Téngase en cuenta además que cuanto mayor es la reducción en la tasa de desempleo, mayor es la capacidad (fiscal y operativa) para focalizar los problemas de aquella parte de la población con menor probabilidad de obtener trabajo en el mercado formal.

La revisión normativa que se formula en este punto incluye distintas dimensiones que procuran reducir los costos de contratación y negociación, así como mejorar la asignación y la eficiencia del empleo privado. En tal sentido favorecen un aumento de la demanda de trabajo por unidad de producto. La discusión se organiza en cuatro secciones. La primera se refiere a la dimensión temporal de la contratación y la ruptura del contrato. La segunda hace al tratamiento impositivo del contrato, y a los beneficios generales de la seguridad social relacionados con el contrato laboral. En tercer lugar se proponen reformas en los mecanismos de modificación del contrato colectivo y finalmente, en la última parte, en el régimen de asociaciones sindicales.

#### a) *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.<sup>6</sup> 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 demanda por contratos más cortos, con menores restricciones de ruptura y de modificación de las condiciones (por la propia extensión del contrato) derivó en los últimos años en la creación de nuevas formas contractuales que, al mismo tiempo que mantenían el contrato por tiempo indeterminado y sus variantes (plazo fijo, etc.), daban lugar a una mayor flexibilidad para la nueva contratación. De esa manera surgieron diversas formas de contratos “cortos” de amplia utilización entre 1996 y 1998, y la contratación “a prueba”. La derogación de tales contratos a fines de 1998, y la casi inmediata reintroducción en mayo del 2000 de un período de prueba relativamente generoso para firmas pequeñas, son una señal de tensión en el mercado laboral a favor de una mayor flexibilidad en los regímenes contractuales.

No existen sin embargo razones para que los contratos laborales, sean éstos cortos o largos, permanentes o transitorios, estén sujetos a diferentes normas en materia tributaria y sobre la seguridad social. Por otra parte, en la medida que la ruptura de cualquier forma de contrato esté cubierta en materia de costos por un régimen de seguro, no deberían existir tampoco diferencias en la posibilidad de rescindir contratos en forma previsible, con compensaciones bien definidas, y más aún no existen razones como para que en tal caso un contrato no pueda ser modificado de una forma a otra (de plazo fijo a plazo indeterminado, y recíprocamente) por la mera voluntad de las partes. La principal discrepancia entre contratos cortos y largos –más allá del plazo– estaría pues sólo en la determinación del mecanismo de *modificación de sus condiciones* para lo que también pueden proveerse criterios sencillos y prácticos de negociación.

Puesto que no existen otras razones más allá de la tradición y el sentimiento de estabilidad asociados para que las normas que regulan unos u otros contratos difieran, y puesto que la diferenciación de plazos suele prestarse al manipuleo político,<sup>7</sup> se propone establecer una forma de contrato uniforme que vale tanto para contratos por tiempo determinado como para contratos por tiempo indeterminado. Esto es, se propone una modalidad única de contrato laboral, que abarca las diferentes modalidades habituales de plazo y frecuencia que se requieren en el mercado y son provistas por mecanismos no formales (es decir, al margen de las leyes) cuando se enfrentan restricciones insuperables en el plano económico a la contratación legal. Esta reforma simplifica por lo tanto la contratación laboral en varios aspectos.

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.

Obsérvese que los principales cambios en materia de período de prueba implican: a) que se unifica el período de prueba en seis meses (hoy va de tres a doce meses, por diversos mecanismos), b) no se establecen diferencias entre firmas de distinto tamaño, c) no se admiten modificaciones al período de prueba por la vía de convenios colectivos. Esta forma contractual flexible de la primera etapa de un contrato eventualmente de mayor duración permite reducir la incertidumbre de los costos asociados al contrato indefinido por parte del empleador, y reduce los costos de selección. No hay razones sin embargo para que el plazo del período difiera entre empresas de diferente tamaño: si determinadas firmas (pequeñas o grandes) requieren un plazo diferente, deberían tener la posibilidad de acordar tales cambios en forma directa entre firma y trabajadores. A tal efecto se propone eliminar la inseguridad que hoy caracteriza al trabajo de plazo fijo, y darle características similares al contrato laboral general.

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, se haya preavisado o no. La ruptura anticipada devengará una indemnización única equivalente al monto acumulado que hubiera resultado de establecer el correspondiente fondo de capitalización por contrato indeterminado (ver más abajo "ruptura contractual").

Estos contratos cortos se vuelven atractivos respecto del contrato a plazo fijo o de temporada actual, al tener bien definidos los costos de ruptura, en un nivel inferior al vigente. Respecto de los contratos por tiempo indeterminado la principal diferencia radica en que en estos últimos el trabajador adquiere un seguro por el cese del contrato laboral, mientras que no compra tal cobertura en un contrato a plazo. No se establecen límites burocráticos de difícil supervisión o que reducen la posibilidad de contratar (por ejemplo, no haber realizado despidos *colectivos* previamente, limitarse a mujeres, ex combatientes o varones de más de cuarenta y cinco años). Se excluye la población menor de dieciocho años para no incentivar el empleo antes de completar el nivel de educación secundario.

El cambio facilita la obtención del primer empleo formal (es decir, capacita laboralmente). El contrato corto no se confunde con un “período de prueba” extendido, sino que persigue facilitar la contratación en actividades con demanda volátil, exonerando a la firma de un compromiso monetario indefinido en caso de ruptura.<sup>8</sup> Respecto de los contratos a plazo fijo vigentes, se reduce el plazo de contratación máxima de cinco años a tres años.

Por otra parte, 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 su renovación por ambas partes (contrato actual *de temporada*). Aun si el empleador no preavisa su vencimiento, el mero conocimiento del plazo implica que no existen dudas acerca del tipo de contrato en vigencia. Todo contrato sin embargo puede transformarse en otra modalidad, por acuerdo de partes. Por otro lado se elimina la acción por daños que podría surgir de la conversión de plazos de un contrato (régimen vigente, artículo 95 de la LCT, contrato a *plazo fijo* y contrato *de temporada*).

*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* La ruptura del contrato laboral por tiempo indeterminado le permitirá al trabajador acceder a un fondo de capitalización por ruptura, que reemplaza al régimen de indemnización por despido y al seguro de desempleo que se derogan. Dicho fondo de capitalización estará disponible para el cese de la relación laboral, sea ésta motivada por renuncia, jubilación, despido o fallecimiento.<sup>9</sup> En el contrato indeterminado regirá además para el evento de despido sin causa el preaviso a cargo del empleador (con excepción del período de prueba, para el que no rige preaviso). En los contratos por tiempo determinado, en caso de ruptura anticipada el empleador abonará al trabajador una única compensación igual al monto acumulado que hubiera resultado de establecer el correspondiente fondo de capitalización por el periodo bajo contrato. Los elementos centrales de compensación por ruptura son por lo tanto los siguientes.

*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 sesenta MOPRES, hasta que el fondo sea equivalente a seis meses de remuneración normal y habitual (con un tope de sesenta 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 por 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 sesenta 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. Dados estos montos tope el preaviso se proporciona según los meses de antigüedad en la empresa. La ruptura con causa del contrato indeterminado, así como la ruptura durante el período de prueba y en contratos por tiempo determinado, no devengan preaviso.

*Proceso de transición hacia el nuevo régimen* El cambio de régimen puede ser inmediato o puede implementarse en forma gradual a lo largo del tiempo. Cabe considerar diferentes grupos de trabajadores y modalidades contractuales:

*Nuevos trabajadores, con contrato en período de prueba o contrato por tiempo determinado* Se excluye a estos trabajadores de la constitución del fondo de capitalización.

*Nuevos trabajadores con contrato por tiempo indeterminado* Pasan a constituir el fondo en forma inmediata.

*Trabajadores con contrato indeterminado al momento del cambio normativo.* La mejor opción en términos de que introduce en forma inmediata el nuevo esquema de incentivos para trabajadores y empresas es la de cerrar el viejo sistema. En este caso, quien está ocupado mantiene el derecho potencial a indemnización hasta el momento del cambio normativo, y ese derecho sólo se materializa en caso de despido en el futuro. Por el período que media entre la fecha de cambio normativa y la fecha de ruptura, capitaliza aportes en su cuenta individual. Sin embargo, desde el punto de vista de las probabilidades de constituir una coalición política que apoye la reforma, la mejor opción es la de dejar a los ya ocupados en el viejo sistema: en este caso mantienen el derecho a indemnización por despido de acuerdo con el régimen vigente, y continúan con éste (sólo ingresan en este caso en el nuevo régimen los nuevos trabajadores). Por la indemnización devengada, en cualquier caso, se puede modificar el tope de ley estableciendo un tope uniforme de quince MOPRES en lugar de tres remuneraciones básicas de convenio. Ello permite desvincular los salarios básicos y mínimos de su papel como elemento de indexación de las indemnizaciones.

*Trabajadores con contrato determinado (plazo fijo, temporada) al momento del cambio normativo.* Mantienen las condiciones de los contratos vigentes hasta su finalización.

El sistema de seguro de desempleo. Se cierra el sistema: se elimina la contribución (Fondo Nacional de Empleo, FNE) a partir del noveno mes de entrada en vigencia del nuevo esquema para evitar el costo fiscal de corto plazo. Se interrumpe en el flujo la concesión de nuevas prestaciones. Las prestaciones vigentes al momento del cambio normativo se mantienen hasta su extinción.

El seguro actual se introdujo con la Ley de Empleo de fines de 1991 y sufrió diversas modificaciones en el pasado. Establece una doble cobertura por el evento de despido (es decir, el seguro más la indemnización) para los trabajadores en relación de dependencia formales del sector privado con contratos indeterminados. Una parte de dicha población sin embargo no califica para el seguro (básicamente por razones de insuficiente antigüedad en el puesto), y excluye a los trabajadores con contrato a plazo determinado, los autónomos y los informales. Abarca poco más de 100 mil prestaciones por mes (5% de los desempleados).

A partir de la reforma que se propone todo trabajador bajo cualquier forma de contrato laboral asalariado –excepto durante el período de prueba– tiene una cobertura para el evento inesperado de ruptura del contrato laboral: si tiene un contrato indeterminado, por su fondo de capitalización más el preaviso, mientras que si tiene un contrato determinado tiene derecho a la indemnización sustitutiva del fondo de capitalización. Sólo quedan fuera del sistema los informales y los autónomos. En la medida que estos trabajadores “excluidos” sean población pobre que califica para subsidios de pobreza, su situación pasa a ser atendida por mecanismos asistenciales (ver capítulo 14 referido a Programas Sociales Focalizados).

El nuevo esquema reduce los costos de contratación al eliminarse la contribución patronal por concepto de seguro. Tiene un costo fiscal nulo (tanto en la transición como en el régimen), y reduce los gastos administrativos públicos relacionados con este Fondo. Dado que el Fondo es deficitario, el cierre del sistema implica además un ahorro fiscal, o la eventual reasignación de tales partidas de gasto a fines sociales.

*Consecuencias* Algunas consecuencias del cambio normativo que pueden destacarse son las siguientes.

*Costos de ruptura asegurables* Se establece un costo de ruptura previsible en cualquier forma de contrato laboral. La firma enfrenta un costo que puede asegurarse en forma plena. Para nuevos trabajadores el costo de la previsión puede ser internalizado a través de la remuneración.

*Equivalencia entre contratos* Se establece una regla sencilla para pasar de una forma contractual a otra, por voluntad expresa de ambas partes.

Los costos de dicha modificación son también previsibles. La eliminación de estos costos de transformación mantiene en todos los casos los derechos de los trabajadores, sin alterar las normas contractuales para las firmas.

*Costos judiciales* Se eliminan fuentes de litigio y de costos judiciales asociados a la ruptura del contrato.

*Riesgo moral* Se elimina el *riesgo moral* implícito en los sistemas de seguro de desempleo, ya que en el evento de desempleo el trabajador gira contra su propio fondo acumulado.

*Diferencias en tasas de rotación en el empleo* Se eliminan las transferencias cruzadas desde los que tienen una baja probabilidad de despido hacia los que tienen alta probabilidad de despido, ya que desaparece el “premio diferencial” a quienes tienden a rotar de empleo con mayor frecuencia. Todo trabajador acumula un monto que constituye un “seguro” para el evento de ruptura, o que se adicionará a su fondo de pensiones en el momento de la jubilación.

*Fondo de despido y rotación* Se elimina la rigidez del sistema de indemnización para nuevos trabajadores, que induce a los trabajadores a no cambiar de empleo para evitar la pérdida de su pago acumulado por indemnización. Este efecto sólo se percibe plenamente en los trabajadores nuevos, ya que los actualmente empleados mantienen un “fondo acumulado” (la indemnización devengada) atado a la empresa en que están trabajando en el momento de cambio de régimen.

*Comisiones* Dado que las entidades financieras no cobran comisión por el mantenimiento de cuentas de ahorro (excepto por el diferencial de tasas), es de prever una reducida comisión por un servicio similar por parte de las AFJP participantes del sistema.

*Ciclo económico, liquidez e insolvencia* Se reduce el riesgo de *default* de las firmas durante el ciclo, ya que no se ven expuestas a una alta iliquidez en caso de tener que reducir su dotación de personal en momentos de recesión, a pesar de la eventual solvencia de la firma en el largo plazo.

*Ahorro* Se induce un aumento marginal de la tasa de ahorro de los asalariados (consecuencia de que se asegura aun a los individuos con baja probabilidad de despido), en parte compensado con probables reducciones del ahorro voluntario de las mismas personas.

*Simplificación administrativa* Los contratos carecen de normas de difícil supervisión y que favorecen el fraude. No existe otro requerimiento de registro de los contratos que el que emana de las normas tributarias generales y de la seguridad social.

*Quiebras e indemnización* Se favorece la percepción de algún ingreso por parte de los asalariados en el evento de quedar desempleados, ya que en la actualidad la probabilidad de cobrar la indemnización está positivamente correlacionada con el tamaño y negativamente con la informalidad de la firma.

*Costos financieros de los esquemas de compensación por ruptura* El esquema tiene un mayor costo financiero que el sistema de indemnización sólo si las firmas asumen el seguro como un cargo de la firma, por la diferencia con las primas pagadas en la actualidad y cargas patronales por Fondo de Desempleo. Ese mayor costo es significativo en firmas de muy baja rotación de personal (no hay ahorro por reducción de indemnizaciones), y en los casos de las firmas que aseguran por debajo de los niveles técnicos (conductas oportunistas en caso de quienes prevén entrar en quiebra).

Es posible calibrar tres parámetros del nuevo sistema: la tasa de aporte (fijada aquí en 3%), el salario máximo de aporte (sesenta MOPRES) y el monto mínimo requerido para dejar de acumular en la CCR (seis meses de remuneración). Como el financiamiento del esquema corre por cuenta de los trabajadores, no se prevén presiones por elevar sustancialmente tales parámetros, aunque existe el riesgo de que se pretenda incorporar un “coseguro” por parte de la firma. Naturalmente, cuanto mayor es el porcentaje del eventual coseguro, mayor es el impacto sobre los costos laborales y financieros para la firma, y menores los beneficios de la reforma introducida.

#### *b) 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 el 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 los activos* A través de un régimen reformado de obras sociales, por el cual el trabajador compra un seguro por una cobertura mínima. Toda cobertura adicional queda a su cargo. Un fondo de redistribución (a cargo del empleador) permite que todo trabajador formal tenga acceso a esa cobertura mínima en un mercado competitivo y desregulado.

*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. En un período de transición, los trabajadores compran una prestación en el sistema “de reparto” actual, que se modifica para lograr mayor eficiencia.

*Cobertura del evento de finalización del contrato laboral* Esta cobertura es bajo el esquema de constitución de cuentas de capitalización (CCR) por ruptura o cese de la relación laboral. Reemplaza el sistema de indemnizaciones vigente (y su prima correspondiente), así como el mecanismo de seguro de desempleo (FNE) para todos los trabajadores excepto en el sector de la construcción en que se mantiene el régimen vigente.

*Cobertura del evento jubilación* El trabajador compra una pensión en el sistema de capitalización. Un fondo de redistribución financiado con aportes patronales garantiza una prestación mínima universal (PBU). También se compra a través de las pensiones un seguro por el evento de fallecimiento (lo que otorga una pensión para el cónyuge).

*Compensación familiar* Se trata de un mecanismo que redistribuye ingresos laborales que opera 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.

Necesariamente un sistema ambicioso de seguridad social requiere un importante financiamiento. Si el sistema tiene filtraciones a partir de las cuales una porción de la población recibe beneficios sin realizar aportes, o se imponen ambiciosos objetivos de redistribuir ingresos desde los que tienen una mayor capacidad contributiva hacia los de menor capacidad, la financiación del sistema requiere alícuotas altas y crecientes. Si además el sistema se financia por vía salarial, la carga tributaria sobre las remuneraciones termina siendo muy elevada.

La reforma propuesta supone que se mantienen en general los objetivos ambiciosos de cobertura de la seguridad social, y se amplían para la población más pobre. Por otra parte se establecen criterios que permitan financiar el sistema en el largo plazo, aumentando su eficiencia. Todos los beneficios pasan a estar relacionados con la situación laboral de una persona, por lo que se tiende a limitar el financiamiento con fondos de rentas generales. Este criterio sin embargo se contrapone con el objetivo de eliminar la tributación sobre el factor trabajo, lo que dado el nivel de prestaciones implica en el mediano y largo plazo financiar la seguridad social a través de otros impuestos no distorsivos en materia de asignación.

De financiarse con tributación sobre las remuneraciones, el esquema resultante implica sin embargo una significativa reducción de la carga tributaria promedio, respecto de la situación vigente a mediados del año 2001. El esquema de contribuciones y aportes propuesto es en este caso el siguiente.

1. *Aportes personales.* Se tributará por tres conceptos: jubilación (11%), obra social (22 pesos por mes, máximo del 4% sobre el salario, para comprar prestación básica) y CCR (3%). El total de aportes es de hasta 18%, un punto por sobre el nivel vigente (17%). Ese es el máximo aporte, y supone que la remuneración es inferior al promedio de remunera-

ciones en el sector formal, y que el trabajador realiza su aporte para la cuenta CCR (a partir del momento que acumula un fondo de seis meses cesa de aportar, y el descuento total sobre el salario cae a un máximo de 15%, es decir, dos puntos menos que en la actualidad).

2. *Contribuciones patronales* Se tributará por cuatro conceptos: jubilación (4% para financiar prestación uniforme básica de reparto), Obra Social (3% para financiar fondo de redistribución), PAMI (3,9% para el PAMI de reparto, que se reduce a un máximo de 2,5% en el largo plazo para el PAMI de capitalización<sup>10</sup>) y asignaciones familiares (3%).

Se elimina el Fondo Nacional de Empleo al cabo de los primeros meses de reforma. El total de contribuciones patronales suma 13,9 puntos, que se compara con la situación promedio vigente en la que la contribución media es de 17,5% más 3 puntos por prima de indemnización por despido, es decir, poco más del 20%. Todas las contribuciones patronales se unifican en el país. Ello implica una drástica caída en las áreas del Gran Buenos Aires (hoy poco más del 22% pasa al citado 13,9%), Rosario y Córdoba, y una suba en el margen en las jurisdicciones con mayor descuento en la actualidad. Con 80% de descuento la contribución patronal en estas últimas zonas es del 10,4%, más 3 puntos por prima de indemnización, lo que suma 13,4 puntos frente a los 13,9 puntos aquí propuestos. El régimen se financia en el equilibrio de largo plazo, de modo tal que toda reducción adicional de contribuciones que se proponga implicaría desfinanciar alguno o algunos de los subsistemas de la seguridad social.

La baja de la contribución patronal promedio es significativa tanto respecto del nivel vigente en el año 2001 (caída de 6 puntos porcentuales, desde 20 a casi 14) como respecto del nivel medio en 1994 (33% más 3 puntos por prima de indemnización). En este último caso la baja llega a 61% (22 puntos porcentuales, desde 36 a 14). La propuesta tiende a hacer transparente para el asalariado la magnitud de los impuestos que están a su cargo, dejando sólo como contribución patronal los fondos de redistribución (para jubilación, salud de activos y pasivos, y transferencias familiares entre asalariados). Las contribuciones que pueden considerarse primas de seguro por diversos eventos (jubilación, salud en etapa activa y despido), están a cargo del trabajador y así queda explícito en el recibo de sueldo.

Es posible definir un cronograma de ajuste desde la situación actual a la nueva, pero ello depende esencialmente de la rapidez con que se introduzcan reformas estructurales (obra social, PAMI, cuentas de capitalización en reemplazo de indemnización y FNE) y una mejora en la situación fiscal (para reducir el nivel de aporte patronal por jubilación del promedio actual cercano al 7,3% hasta el 4%, con un costo fiscal de poco más de 1.300 millones de pesos anuales).

La cuña salarial (relación entre costo laboral y la remuneración neta, en porcentajes) que era en 1994 de poco más del 60% si sólo se consideran las tasas explícitas (133/83) y del 64% incluyendo la prima de indemnización, se reduce con la reforma a un máximo del 39% (113,9/82). Una cuña

salarial elevada incentiva la informalidad, ya que el margen para llegar a “arreglos” fuera de la ley es alto (se financia con los impuestos no pagados). Por otro lado, dado el salario, reduce la demanda de trabajo de las empresas formales (que no pueden escapar a la legislación). Si bien el nivel final de la cuña en esta propuesta es más elevado que el observado en otras experiencias (Japón y Nueva Zelanda tienen 20%, Australia, 24% y Estados Unidos, 31%, incluyendo en todos los casos el impuesto a las ganancias a cargo de los asalariados), revela también la magnitud de las transferencias entre asalariados y de las prestaciones financiadas por los asalariados en la Argentina, así como la financiación de parte de las prestaciones a través de rentas generales. Una reducción de la cuña (manteniendo la financiación vía salarios) requeriría redefinir en el caso argentino el nivel de cobertura que se pretende garantizar a los asalariados: cuanto mayor la cobertura, mayor el nivel de primas que deberán cobrarse sobre los salarios (ya sea que se pongan en cabeza de los asalariados o de los empleadores), y por lo tanto mayor la cuña salarial.

Finalmente, también es posible definir un esquema en que las contribuciones patronales se eliminan por completo, lo que supone llevar a cero el 13,9% aquí previsto. Ello sin embargo impone un significativo esfuerzo fiscal del orden del 2% del PBI que deberían ahorrarse anualmente de otros gastos.

#### *c) La modificación del contrato laboral*

De la misma forma que se simplifica la contratación laboral a través de un modelo único de contrato,<sup>10</sup> se eliminan los costos de ruptura,<sup>11</sup> 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 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 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 decidan 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, ellos 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.

Se propone por lo tanto una reforma amplia del sistema de negociación de contratos colectivos e individuales de trabajo, con el objeto de ampliar la facultad de negociación de los individuos o grupos de individuos, que actualmente se encuentra limitada severamente al tener que delegar forzosamente su representación en terceros (sindicatos con personería gremial), sobre los cuales prácticamente carecen de influencia. El proyecto profundiza marcadamente la reforma aprobada en el año 2000 (Ley 25.250) en cuanto a que esta última propició una tímida descentralización; la preeminencia del convenio de menor nivel por sobre el de mayor nivel, y la posibilidad de introducir en la negociación colectiva al trabajador de la firma.<sup>12</sup>

En relación con la reforma del sistema de negociación colectiva, los antecedentes por considerar son tanto los referidos a los viejos convenios (la situación “stock”, representada esencialmente por la subsistencia de los convenios de 1975, vigentes por la norma de ultraactividad introducida en la ley en 1988, así como por los estatutos profesionales), y la situación “flujo” que se refiere a las características que reúnan los nuevos acuerdos que puedan celebrarse, esencialmente en términos de que prevalezcan los convenios centralizados o los descentralizados.

Ambas cuestiones se encuentran relacionadas, ya que la dimensión stock define la “condición inicial” de las negociaciones, un piso que se negoció (o se concedió por el Gobierno) en el pasado. La dimensión flujo hace a su vez a la “regla de ajuste” que puede aplicarse a esos valores iniciales. Si se deroga la condición inicial, pero la regla de ajuste es del tipo “sólo vale la negociación de cúpulas empresarias y sindicales”, entonces el sistema converge en poco tiempo al mismo nivel de regulación actual.<sup>13</sup> Si se mantiene la condición inicial (no se deroga la ultraactividad ni los Estatutos) pero se descentraliza al nivel de empresa la negociación, tampoco cambia sustancialmente la situación presente pues se mantiene el piso irreal de negociación.

#### *d) Asociaciones sindicales*

Con el objeto de descentralizar la negociación se propone eliminar la figura del “sindicato con personería gremial”, lo que implica eliminar también el monopolio de negociación y las rentas o cuasirentas asociadas. Al nivel de cada establecimiento o firma negocia el individuo, o la comisión interna elegida por mayoría de los trabajadores, o el sindicato que representa a la mayoría de los trabajadores. Las asociaciones sindicales deben

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

El monopolio de representación sindical que establece la ley no tiene justificación de naturaleza económica sino política. Además el monopolio se establece de modo tal que resulta casi imposible revocar el mandato de una organización, o que otras organizaciones puedan competir de alguna forma. Ello hace que la organización legal del monopolio sindical no sea *contestable* lo que permitiría atenuar los costos de conceder el derecho a la representación única. Aun cuando se suele argumentar en favor de la unidad de representación sindical (la razón más frecuentemente señalada es la de que el monopolio sindical reduce los costos de transacción que resultarían de negociar en una misma empresa con varios sindicatos a la vez), en general se pueden mantener parte de los beneficios de la organización única, sometiéndola a las reglas de la competencia (al menos potencial).

Dicho en otros términos, si se mantiene la figura de un único sindicato negociador, éste puede asumir una conducta de tipo competitiva sólo si se introduce competencia potencial (de otros sindicatos) y existe la posibilidad de “desenganche” para los individuos. En otro caso, se cae en la situación en que el sindicato único se apropia de rentas monopólicas.

Una organización alternativa del “mercado de sindicatos” consiste en permitir la coexistencia de varios sindicatos simultáneamente, sin que sea obligatoria la firma de un acuerdo con un sindicato particular para cada empresa. Las firmas y los trabajadores podrían ponerse de acuerdo en la elección de sus representantes de modo descentralizado: las empresas son representadas por sí mismas, o por una cámara o asociación de empleadores que sólo puede representar a sus comitentes<sup>14</sup> (ya que no existe más homologación de acuerdos). Los trabajadores, a su vez, podrían ser representados por sí mismos o por un sindicato al que le presten expresa conformidad por mayoría de decisiones individuales. La alternativa más descentralizada, preferible desde el punto de vista de lograr acuerdos individuales óptimos, y que es la que se propone aquí, consiste en permitir que un trabajador pueda “desengancharse” de los acuerdos firmados por terceros, mientras se mantengan los mínimos que establece la legislación de orden público.

Esta alternativa de “desenganche” está contemplada en la legislación argentina de la ley de concursos y quiebras, que establece que en caso de no llegarse a un acuerdo, cae el convenio colectivo y valen las normas generales de orden público (Ley de Contrato de Trabajo, etc.). La propuesta aquí formulada extiende este derecho a negociar por sí mismo no sólo a situaciones normales (respecto de lo excepcional que constituye una situación de concurso o quiebra), sino que permite una interacción más estrecha entre derecho colectivo y derecho individual.

### 9.3. REFORMAS EN LAS INSTITUCIONES DE AYUDA AL DESEMPLEO

En el largo plazo una profunda reforma de las instituciones laborales en el contexto de condiciones económicas que favorezcan el crecimiento permitirá una reducción permanente de la tasa de desempleo y del tamaño absoluto de la población desocupada. Sin tales reformas, o en condiciones de desorden macroeconómico, la magnitud de la población objetivo y de las necesidades de financiamiento de los programas de ayuda al desempleo crecerá más allá de los recursos disponibles. Una amplia reforma laboral como la que se propone aquí actuaría en el corto y mediano plazo por dos vías: a través de un *efecto-precio* negativo (la caída del costo laboral es decir, del precio del trabajo, aumentaría la demanda de trabajo), y por la vía de aumentar la *elasticidad de la demanda del empleo respecto del PBI* (frente a una tasa de crecimiento dada, la expansión del empleo sería mayor). La caída del costo laboral permitiría, vía elasticidad precio de la demanda, un perceptible aumento del empleo a partir del segundo año. Sumado ello a una mayor elasticidad empleo-PBI por la reforma de las instituciones laborales, se tendría un sustancial incremento en la tasa de crecimiento anual del empleo. En un escenario con crecimiento económico en torno del 5% anual como caracterizó la década previa, las tasas de expansión del empleo superarían el 4% promedio anual, con una tasa de desempleo cayendo rápida y sostenidamente.

Hay sin embargo dos observaciones que cabe formular sobre cualquier proyección. En primer lugar el número de desocupados podría caer lentamente, aún con reformas institucionales, pues la oferta de trabajadores puede incrementarse como consecuencia del aumento de la probabilidad de conseguir empleo que supone un mercado más flexible (y la consiguiente menor tasa de desempleo). En tal sentido toda simulación debe contemplar la evolución de tendencia de la tasa de actividad (es decir, de la oferta) al ritmo de 0,30 puntos porcentuales por año. La segunda cuestión, es que la reducción del desempleo no necesariamente involucra a todos los grupos de población de igual forma. En general cabe esperar que los grupos más resistentes a dejar la situación de desempleo sean los que recién ingresan (jóvenes), la población desocupada de más de cincuenta años, y los trabajadores de baja calificación y/o educación (jóvenes o viejos). Por el contrario, cabe esperar una reducción de la proporción de los más calificados, y de los jefes de hogar, entre los desocupados. En este sentido hay un espacio para las políticas de apoyo a los desempleados, tanto en el corto como en el largo plazo.

Ahora bien, aun contando con instituciones laborales flexibles la absorción de desempleados lleva tiempo. Ese tiempo entre el estadio de desempleado y el de empleado en actividades de mercado puede requerir el auxilio de recursos públicos para aquellos que no puedan sostenerse económicamente durante la etapa de búsqueda. Por otro lado, más allá de estos casos en que se presentan costos de transición entre el viejo y el nuevo empleo, existen otros casos de desocupados con características de “baja empleabilidad” en forma más o menos permanente. Estos últimos podrían tener dificultades para encontrar un empleo al salario prevaleciente.

En el primer caso puede introducirse un apoyo transitorio para financiar la búsqueda de empleo. Dicho apoyo permite prolongar la búsqueda para obtener un mejor empleo, o bien evitar el recurso de actividades informales, o forzar la salida del mercado del individuo (se pasa a la condición de inactivo, o No PEA). En el segundo caso se debería procurar reducir los costos de contratación (iniciales o permanentes) de la población que puede tener mayores dificultades para insertarse en el mercado de trabajo. En la medida que se estime que siempre existirá una porción de desocupados con problemas particulares de empleabilidad el apoyo a estos grupos puede extenderse indefinidamente.

Como toda política pública que establece algún nivel de subsidio, el diseño del programa debe ser extremadamente cuidado. En efecto deben evitarse diseños que generen incentivos a conductas oportunistas: si los programas públicos de trabajo exigen una baja dedicación horaria, permiten el ingreso a de población ya ocupada, o los controles son débiles, habrá una demanda por subsidio que excederá las asignaciones presupuestarias. No sólo pueden existir incentivos al fraude de los ya ocupados (que se benefician de un ingreso adicional) sino que la conducta oportunista puede extenderse a los inactivos (que simulan una situación de desempleo), o prestarse a la manipulación política.

Teniendo en cuenta objetivos de cobertura amplia, con un diseño que minimice la probabilidad de fraude, se proponen por lo tanto los siguientes programas de apoyo a la población *más pobre*.<sup>15</sup>

*a) Incentivos para facilitar el empleo de la población desocupada*

En el muy corto plazo, la existencia de un alto número de desocupados indica que el precio de equilibrio de la mano de obra está por debajo de los niveles del mercado. Un aumento de la demanda que absorba los desempleados excedentes puede demorar mucho tiempo en la medida que el precio de la mano de obra no se ajuste, o en ausencia de aumentos de productividad que reduzcan los costos unitarios. Para facilitar la expansión de la demanda se pueden establecer incentivos que hagan más atractivo, para las firmas, 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.<sup>16</sup>

Se introduce por lo tanto un Programa de Emergencia Ocupacional (PEO), cuyo objetivo es el de reducir el costo unitario de la mano de obra para aumentar la demanda de trabajo. Sin embargo, más allá del corto plazo, los problemas de empleo pueden persistir para ciertas poblaciones por lo que estos incentivos pueden mantenerse para tales grupos, aun cuando la tasa de desempleo para el resto de la población caiga a niveles "normales". De allí la introducción de un mecanismo *permanente* de apoyo para los desocupados que se registren en el Registro Unificado de Beneficiarios (RUB) de la Asistencia Social y obtengan un Bono de Impuestos por Trabajo (BIT). El mecanismo propuesto 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 hacérselo saber al Registro Unificado de la Asistencia Social. En el Registro constará información sobre las características de capital humano del individuo (identificación, nacionalidad, edad, sexo, educación, experiencia, condición ante la seguridad social, percepción de beneficios en materia laboral, etc.) a los que se agregará la condición de desocupado de quienes así lo manifiesten, y las prestaciones que reciban. Entre los objetivos del Registro cabe mencionar los de aumentar la información y transparencia en el mercado de trabajo, en particular en relación con la población con mayores problemas de empleo en el sector privado, y con la población pobre –eventualmente beneficiaria de programas sociales–. La información del Registro permitirá determinar si la persona califica o no para los diversos programas, y lograr una mayor complementariedad entre ellos.

*Bono de Impuestos por Trabajo (BIT)*. Toda persona inscripta en el Registro como desocupado, con nacionalidad argentina, o naturalizado con residencia mínima continuada en el país de al menos diez años, o extranjero con residencia mínima continuada en el país de al menos quince años, mayor de dieciocho años de edad, y cuyos ingresos familiares per cápita se encuentren dentro de los primeros dos deciles del promedio nacional, califica<sup>17</sup> para recibir un bono (*vouche*) 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). Cada empleador puede incorporar hasta 25% de su personal con bono, excepto en los casos de *start-ups* (empresas nuevas), donde el porcentaje puede ser de hasta el 100% durante los primeros dos años de la firma (25% desde el tercer año). El BIT (un crédito electrónico de la AFIP contingente de que el trabajador obtenga un empleo, y de que su empleador realice las contribuciones a la seguridad social) opera de la siguiente forma: una vez que el empleador deposita los pagos a la seguridad social del trabajador promocionado, la AFIP le acredita una suma equivalente al monto depositado (hasta un máximo de \$ 100), que el empleador puede retirar dentro de los treinta días de producido el pago, o puede utilizar como crédito fiscal para pagos de la seguridad social en meses subsiguientes. El trabajador que cambia de firma puede obtener un nuevo bono (equivalente a un año de devolución de impuestos, hasta \$ 1.300) para otra firma. Si reingresa a la misma firma en que estaba antes empleado no tiene opción al bono, a menos que se haya desvinculado por un período superior a los tres años. 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).

*PEO.* En lo inmediato, dado que completar el Registro requiere tiempo, el apoyo al desempleo entre la población más pobre se instrumenta a través de un Programa de Emergencia Ocupacional (PEO), vigente por un año, por el que se establece un subsidio equivalente al total de contribuciones patronales y aportes personales, hasta un máximo de \$ 100 por trabajador, en la forma de devolución de impuestos sobre la nómina (*tax rebate*), para todo nuevo asalariado que sea contratado por tiempo indeterminado (eventualmente puede incluir el período de prueba). Las condiciones de elegibilidad del subsidio deberían aproximarse a las que establece el Registro para la población de los primeros dos deciles. En ausencia de los datos solicitados para el Registro pueden utilizarse otras variables que favorezcan el ingreso de los relativamente más pobres, lo que probablemente no evite una importante filtración del subsidio a deciles superiores durante el año de aplicación del PEO. Entre otras variables de selección se pueden adoptar las siguientes: población de argentinos, documentados, mayores de veintidós años, desocupados (no son asalariados formales), y como aproximación de su nivel de ingresos, con un nivel máximo de escolaridad alcanzado de secundaria incompleta. El subsidio se extiende por un plazo de un año por trabajador, y se excluye a quien haya estado trabajando en los últimos tres años en la misma empresa a la que ingresa.

*b) Cobertura para los desocupados con baja empleabilidad*

Algunas subpoblaciones (trabajadores no calificados, trabajadores despedidos del sector público, población tecnológicamente desactualizada, población con antecedentes penales u otros antecedentes y características que afectan negativamente su probabilidad de empleo, 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. De allí que 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 reemplazan los planes nacionales actuales (Trabajar, Forestar, etc.), y son implementados de la siguiente forma: tienen acceso todos los inscriptos en el Registro que califican para el BIT, y sólo ellos (para minimizar filtraciones); los programas exigen una dedicación horaria mínima (cinco horas diarias, veinticinco horas semanales) en las actividades que estén disponibles; todo desocupado que accede a un PPE tiene derecho al BIT de devolución de impuestos, en cualquier momento que deje el PPE (no puede estar en PPE si está ocupado, y por tanto no puede simultáneamente ser acreedor de bono); el subsidio federal al PPE es de \$ 120 por trabajador por mes, que puede ser complementado por gobiernos provinciales y municipales hasta un tope de \$ 200 por mes; en caso de que las provincias o municipios otorguen montos superiores a \$ 80 por mes, el subsidio federal se reduce para completar el tope de \$ 200. Los programas se proponen descentralizadamente por parte de los municipios. El municipio actúa como garante del cumplimiento de las normas que se establezcan sobre los beneficiarios (todo beneficiario desocupado inscripto en el Registro, trabaja al menos veinticinco horas

semanales en el programa, no recibe otros beneficios y prestaciones inconsistentes) y sobre el programa. Los programas serán auditados muestralmente por empresas consultoras y ONG seleccionadas a través de un mecanismo de licitación. La adjudicación de fondos nacionales se realizará a través de licitaciones periódicas que asignarán los fondos presupuestados, y sobre la base de la proporción de población pobre.

El Registro (RUB) recibe y procesa información, y la difunde públicamente, de forma que esté ampliamente accesible a eventuales demandantes de trabajo. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, con base en la información del Registro y la que disponga de agencias de empleo (públicas y privadas), informará a los beneficiarios del PPE –a través de los municipios– de las ofertas de empleo existentes, de acuerdo con las características de capital humano (edad, sexo, educación, experiencia, domicilio) de cada beneficiario. En caso de que un beneficiario no reciba ofertas, podrá permanecer en el PPE hasta dos años consecutivos, y luego de seis meses de intervalo, podrá retornar al PPE. El beneficiario podrá rechazar hasta tres ofertas en firme que se le formulen. Si rechaza tres ofertas, no podrá reingresar al PPE por un lapso de tres años.

#### 9.4. CONSECUENCIAS DE LA REFORMA LABORAL

Las principales consecuencias que se derivan de una reforma amplia en el mercado de trabajo son las siguientes.

*Aumento de la contratación laboral* Al reducir los costos de entrada y salida, cabe esperar un aumento permanente en la tasa de contratación laboral. Ello se debe por un lado a factores de única vez (reducción de los costos de contratación y seguro por ruptura) que reducen el costo de la contratación laboral. Por otra parte se eliminan costos contingentes de transacción, por lo que cabe esperar que los contratos laborales tengan asociado un menor riesgo, y por esa vía resulten más atractivos. En este aspecto, se trata de una reforma *pro-empleo* que favorece una más rápida caída en la tasa de desempleo y una disminución en su volatilidad a lo largo del ciclo.

*Simplificación y unificación de tratamientos legales y tributarios* La unificación de las formas contractuales y la posibilidad de transformar un contrato corto en largo, y viceversa, virtualmente elimina la principal fuente de litigio en materia de contratación. A través de la simplificación se reducen asimismo los costos de transacción relacionados con el contrato laboral. Finalmente la unificación tributaria elimina los costos de eficiencia que se derivan del tratamiento diferencial introducido en impuestos al trabajo en 1994, y que se mantuvo en años posteriores.

*Reducción de subsidios cruzados* Algunas de las reformas –junto con las que se propician en materia de régimen de seguridad social– reducen drásticamente los subsidios cruzados no deseados entre trabajadores, ta-

les como el subsidio a los oportunistas que rotan en exceso, el subsidio a las firmas que quiebran y no responden por pagos de indemnización, etc.

*Introducción de competencia* Se promueve la eliminación de todas las formas de organización de carácter no competitivo, que constituyen la base de rentas de monopolio. La eliminación de tales rentas de organizaciones sindicales y empresarias aumenta la correspondencia (*accountability*) entre dichas entidades y sus representados. En otros términos, se favorecen conductas democráticas, por oposición a mecanismos autoritarios de decisión amparados en la colusión de intereses entre monopolistas y funcionarios públicos capturados por dichos monopolistas.

*Se introduce y generaliza el principio de libre elección* Se establece el principio básico de libre elección en todos los ámbitos del derecho del trabajo, tal como se propicia en el ámbito de la seguridad social (régimen de previsión) y de la salud (obras sociales).

*Fomenta la formalidad de las relaciones laborales* Al restituir la propiedad de los derechos básicos a los individuos y firmas, reduciendo los costos de transacción y la imposición sobre el contrato laboral, aumentan los beneficios de la formalidad. La reducción de la informalidad laboral sin embargo depende de una consideración integral de la cuestión en el plano tributario, de la seguridad social, y de la percepción de costos y beneficios de la ilegalidad por parte de los agentes económicos.<sup>18</sup>

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Di Tella, R. y MacCulloch, R.: *The Consequences of Labour Market Flexibility: Panel Evidence Based on Survey Data* mimeo, 1998.
- FIEL: *El empleo en la Argentina. El rol de las instituciones laborales* Buenos Aires, 1997a.
- FIEL: *La industria de la construcción en la Argentina. Una propuesta para el cumplimiento tributario* Buenos Aires, mimeo, diciembre de 1997b.
- FIEL: *El sistema de seguridad social. Una propuesta para su reforma* Editado por FIEL y CEA (Consejo Empresario Argentino), Buenos Aires, 1996.
- OECD: *Employment Outlook* París, 1999.

## NOTAS

1. Se pueden utilizar distintas fuentes para la medición del desempleo, pero todas refieren de una u otra forma a la EPH del INDEC. Para estimar la población urbana total desocupada, se siguen aquí las cifras que elabora el Ministerio de Economía a través de la Subsecretaría de Programación Macroeconómica. De acuerdo con el método seguido por dicha dependencia, las variables totales se estiman proyectando como "resto urbano" los valores estimados para un conjunto de aglomerados del "interior urbano", que ofrece la EPH. A partir de allí, la tasa de desempleo urbana era del 6,4% en octubre de 1990 y creció hasta el 17,4% en mayo de 1995.



2. Una discusión sobre la medición de la evolución salarial en la década de 1980 puede hallarse en "Sobre la medición del poder de compra de los salarios". J. L. Bour, anales de la XXI reunión de la AAEP, 1986, volumen 1.

3. Pessino, C.: "Determinants of labor supply in Argentina", DT 118, junio de 1997.

4. OECD (1999), Di Tella (1998), FIEL (1997a).

5. El objetivo puede calificarse de "modesto" si se tiene en cuenta que entre mediados de 1995 y 1998 (es decir, en tres años), la tasa de desempleo cayó poco más de 5 puntos porcentuales.

6. El artículo 95 de la Ley de Contrato de Trabajo establece que en casos de ruptura contractual no sólo se puede acceder a una indemnización ordinaria (que normalmente no existe en un contrato a plazo, cuando éste se cumple) sino que además habilita al reclamo de daños y perjuicios "por la sola ruptura anticipada del contrato".

7. Ello resulta evidente en la experiencia argentina en los recurrentes intentos por otorgar estabilidad en sentido fuerte a los empleados públicos, y en los intentos por prohibir despidos en el sector privado.

8. La modalidad con incentivos fiscales y que limitaba el costo de ruptura rigió en la Argentina en el período 1995-1998. La modalidad con exoneración de costos de ruptura está vigente en Brasil desde 1998, para contratos de 2 años, renovables con intervalos de seis meses (ley 9.601).

9. Las características generales del sistema pueden verse en *El Sistema de Seguridad Social* (FIEL, 1996), capítulo 6.

10. Por tiempo determinado o indeterminado. Ya que pueden ser transformados en uno u otro tipo de contrato por mera voluntad de las partes las diferencias entre contratos deben mantenerse mínimas, tal como se ha propuesto.

11. A partir de la reforma, no existe otro costo para afrontar en caso de ruptura sin causa que el preaviso en los contratos a plazo indeterminado, ya que el evento "cese del contrato" tiene la cobertura por la cuenta de capitalización (o el monto equivalente, en caso de ruptura unilateral anticipada de un contrato a plazo).

12. Aunque con mínima influencia ya que sólo agregó negociadores de la planta, pero no reemplaza a los negociadores del sindicato central.

13. Un test sobre la posibilidad de lograr acuerdos significativamente flexibles sin cambiar de actores, viene dado por los mecanismos de negociación establecidos por la ley 25.250, puestos en funcionamiento a partir de julio del año 2001, para reemplazar los viejos convenios "ultraactivos".

14. Los acuerdos sólo valen para las empresas que delegaron expresamente la negociación en un tercero.

15. A efectos de respetar la restricción fiscal, los incentivos se limitan a individuos en los primeros dos deciles de la distribución según ingreso per cápita familiar. No existen razones -más allá del costo fiscal- para no extender el programa de *vouchers* (devolución de impuestos) a otros grupos, en la medida que se detecte la persistencia de problemas de empleo (por ejemplo, entre la población más joven o recién ingresante al mercado de trabajo, o entre los de mayor edad, o los discapacitados en un porcentaje significativo).

16. La persistencia de restricciones a la flexibilidad laboral puede eventualmente volver estéril cualquier esfuerzo fiscal: si una empresa no contrata trabajadores por temor a que ello incremente en el futuro sus pasivos desproporcionadamente (por ejemplo, si se modificara la Ley De Riesgos del Trabajo, remitiendo a la acción civil, tal como prevalecía antes del régimen actual, y previo a la quiebra del sistema estatal de reaseguro en 1990), es probable que tampoco los contrate mientras se le otorgue un beneficio inferior a la prima de seguro que la contratación requiere.

17. Las restricciones para calificar para el subsidio pueden ampliarse para incorporar antecedentes penales, etc., o bien pueden disminuirse permitiendo la extensión del beneficio a población en deciles superiores de la distribución (por ejemplo, a quienes pertenezcan a hogares en los primeros cuatro o cinco deciles). En este último caso deben preverse mayores recursos fiscales para el programa. La falsificación de datos debería ser penada con la caducidad inmediata de los beneficios, el eventual reintegro de prestaciones monetarias, y la suspensión de la inscripción en el Registro por cinco años.

18. FIEL, *La economía oculta en la Argentina* Buenos Aires, 2000.

FUNDACION DE INVESTIGACIONES  
ECONOMICAS LATINOAMERICANAS

Presidente Honorario: Arnaldo T. Musich

CONSEJO DIRECTIVO

Presidente: Juan P. Munro

Vicepresidentes: Víctor L. Savanti

Federico J. L. Zorraquín

Secretario: Juan C. Masjoan

Prosecretario: Luis María Castro

Tesorero: Mario E. Vázquez

Protesorero: Franco Livini

Vocales: Guillermo E. Alchourón, Juan Manuel Almirón, Alberto Alvarez Gaiani, David Beer, Salvador Carbó, Enrique C. Crotto (Presidente de la Sociedad Rural Argentina), José M. Dagnino Pastore, Jorge L. Di Fiori (Presidente de la Cámara Argentina de Comercio), José M. Gogna, Carlos A. Leone, Silvio Machiavello, Juan Bautista Peña (Presidente de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires), Carlos Popik, Aldo B. Roggio, Manuel Sacerdote, Santiago Soldati, Guillermo Stanley, Esteban Tackacs, Juan Pedro Thibaud, Oscar Vicente.

CONSEJO CONSULTIVO

Jorge Rubén Aguado, Martín J. Blaquier, Philippe Boisseau, Carlos A. Bulgheroni, José Gerardo Cartellone, Juan Carlos Cassagne, Mark Cobben, Enrique Cristofani, Guillaume Dehollain, Didier Dumont, Bernard Dunand, José M. Eliçabe, Carlos Fernández Prida, Néstor Ferrando, Philippe Joannier, Amalia Lacroze de Fortabat, Marcelo Lema, Antonio Losada, Héctor Marsili, Francisco Mezzadri, Carlos Ormachea, Antoni Peris Mingot, Francisco Ponasso, Ernesto Silva, Humberto Toyama, Francisco Vallejo, Gabriel Vázquez, Mauricio Wior.

CONSEJO ACADÉMICO

Miguel Kiguel, Manuel Solanet, Mario Teijeiro.

## CUERPO TÉCNICO

Economistas Jefe: Daniel Artana, Juan Luis Bour (Director), Fernando Navajas

Economistas Asociados: Walter Cont, Leonardo Gasparini, Santiago Urbiztondo

Economistas Senior: Nora Marcela Cristini, José Oscar Libonatti, Patricia M. Panadeiros, Abel Viglione.

Economista Principal Dpto. Economía de la Educación: María Echart.

Economistas: Cynthia Moskovits, Ramiro A. Moya, Nuria Susmel.

Economistas Junior: Guillermo Bermúdez, Lindor Martin Lucero, Juan Pantano.

Investigadores Visitantes: Enrique Bour, Ricardo López Murphy, Alfonso Martínez, Mario Salinardi, Enrique Szewach.

Asistentes de Investigación: N. Poletti.

Asistentes de Estadísticas: C. Adrogué, E. R. Cabezón, N. Laguyas, A. Moscatelli, M. E. Orlicki, L. A. Schupak.

Gerente de Relaciones Institucionales: Emilio Parodi.

## ESTAS EMPRESAS CREEN EN LA IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACION ECONOMICA PRIVADA EN LA ARGENTINA

Acindar Industria Arg. de Aceros S. A.	Cámara Argentina de Comercio
AGA S. A.	Cámara Argentina de Supermercados
Agfa Gevaert Arg. S. A.	Cámara de AFJP
Aguas Argentinas S. A.	Camuzi Gas Del Sur
American Express Argentina S. A.	Cargill S. A.C.I.
A.B.N. AMRO Bank	Carrefour Argentina S. A.
Aseg. de Cauciones S. A. Cia. Seg.	Cepas Argentinas S. A.
Aseg. de Créditos y Garantías	Cervecería y Maltería Quilmes
Asoc. Argentina de Seguros	Citibank, N.A.
Asoc. Bancos de la Argentina -ABA-	CMS Operating S. A.
Automóvil Club Argentino	Coca Cola de Argentina S. A.
	Coca Cola FEMSA de Buenos Aires
Bagley S. A.	Cooperativa de Créditos, Inversiones y Mandatos
Banca Nazionale del Lavoro S. A.	Compañía de Radio Comunicaciones Móviles
Banco Bisel	COPAL
Banco CMF S. A.	Corsiglia y Cía. Soc. de Bolsa S. A.
Banco COMAFI	Cosméticos Avon SACI
Banco de Galicia y Buenos Aires	Credit Suisse First Boston Co.
Banco de Inversión y Comercio Exterior -BICE	CTI Compañía de Teléfonos del Interior S. A.
Banco de la Ciudad de Buenos Aires	
Banco de la Nación Argentina	Daimler Chrysler
Banco Europeo para América Latina	Deloitte & Co. SRL
Banco General de Negocios	Dow Química Argentina S. A.
Banco Patagonia	Droguería Del Sud
Banco Río	Du Pont Argentina S. A.
Banco Sáenz S. A.	
Banco Societe Generale	EDENOR S. A.
Banco Sudameris	EDESUR
Banco Velox S. A.	Editorial Atlántida S. A.
BankBoston	Esso S. A. Petrolera Argentina
Bank of America N.A.	Est. Vitivinícolas Escorihuela
Banque Nationale de Paris	Estudio Glibota
Bansud S. A.	
Bayer S. A.	F.V.S. A.
BBV Banco Francés	Finterbusch Pickenhayn Sibille
Berkley International Argentina S. A.	Ford Argentina S. A.
Bodegas Chandon S. A.	Fratelli Branca Dest. S. A.
Bolsa de Cereales de Buenos Aires	Fund. Cámara Española de Comercio de la República Argentina
Bolsa de Comercio de Bs.As.	
Booz Allen & Hamilton de Arg. S. A.	Gas Natural Ban S. A.
Bunge Argentina S. A.	Gas Nea S. A.
C&A Argentina SCS	
Caja de Seguro S. A.	
Cadbury Stani S. A.	

Heller Financial Bank S. A.	Orlando y Cía. Sociedad de Bolsa
Hewlett Packard Argentina S. A.	
HIH Aseguradora de Riesgos del Trabajo S. A.	Pan American Energy LLC
HSBC Argentina Holdines S. A.	Pecom Energía S. A.
	Pepsi Cola Argentina S. A.
	Pirelli Argentina S. A.
	Polisur S. A.
ICI Argentina SAIC	
IBM Argentina S. A.	
Industrias Metalúrgicas Pescarmona	Rabobank
ING Bank	Roggio S. A.
Ipako S. A.	
IRSA	S. A. Garovaglio y Zorraquín
Isaura S. A.	SC Johnson & Son de Arg. S. A.
	SanCor Coop. Unidas Ltda.
Jose Cartellone Const. Civiles S. A.	Scotiabank Quilmes
	Sealed Air Argentina S. A.
Laboratorios Rontag S. A.	Serono Argentina S. A.
La Holando Sudamericana	Shell C.A.P.S. A.
Loma Negra C.I.A.S. A.	Siembra AFJP
Luncheon Tickets S. A.	Siemens S. A.
Lloyds Bank (BLSA) Limited	Sociedad Comercial del Plata S. A.
	Sociedad Rural Argentina
Massalin Particulares S. A.	Socma Americana S. A.
Mastellone Hnos. S. A.	Swift Armour S. A. Argentina
Mc Donald's	
Medicus A. de Asistencia Médica y Científica	Telecom Argentina
Mercado de Valores de Bs. As.	Telefónica de Argentina
Merchant Bankers Asociados	Thales Spectrum de Argentina
Metrogas	The Chase Manhattan Bank N.A.
Metrored Telecomunicaciones S. A.	Total Austral
Monsanto Argentina S. A.I.C.	Transportadora de Gas del Norte S. A.
Morixe Hermanos S. A.C.I.	Transportadora de Gas del Sur
Murchison S. A. Estib. y Cargas	
	UBS Warburg
Nobleza Piccardo S. A.I.C.F.	Unicenter Shopping
Novartis	Unilever de Argentina S. A.
OCASA	Vidriería Argentina S. A.
Organización Techint	
Orígenes AFJP S. A.	YPF S. A.

Impreso en octubre de 2001 en Talleres Gráficos Leograf S.R.L.  
Rucci 408, Valentín Alsina, Argentina