

CRECIMIENTO Y EQUIDAD EN LA ARGENTINA

CRECIMIENTO Y EQUIDAD EN LA ARGENTINA

Bases de una política económica
para la década

Volumen 2



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

PARTE V

EN BUSCA DE MAYOR BIENESTAR:
REFORMAS *BASE CERO* EN
LAS INSTITUCIONES SOCIALES

Capítulo 10

LA ORGANIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN*

10.1. INTRODUCCIÓN

10.1.1. Educación básica

La caracterización de los problemas que aquejan a la educación básica en la Argentina lleva en forma inevitable a señalar la falta de efectividad del servicio ofrecido, expresado en baja calidad, alto grado de fracasos en el intento por continuar estudios en cualquier nivel subsiguiente, y falencias en los niveles de cobertura. Pero además, esta visión generalizada se agrava en los grupos de alumnos que pertenecen a los sectores socioeconómicos más bajos de la población que, de este modo, ven frustradas sus posibilidades de mejora en la calidad de vida, acceso a puestos de trabajo mejor remunerados y ascenso social.

El primer problema que debe señalarse se refiere a la *cobertura del sistema*, es decir, que parte de la población ni siquiera accede a la escuela o bien la abandona en forma prematura sin haber completado los estudios. La falencia se advierte fundamentalmente en el nivel pre-primario y en el secundario.¹ En este sentido cabe señalar que si bien se aprecia un aumento importante en los índices de cobertura en la presente década, esta mejora no ha sido tan pronunciada en los grupos de población de menores ingresos y, en el caso de la educación secundaria, sus beneficiarios han sido básicamente los grupos de estratos sociales medios y altos.²

En segundo lugar es necesario mencionar la *baja calidad* de la educación recibida tanto en el nivel primario como en el secundario. Es decir, que los alumnos incorporan conocimientos y desarrollan habilidades en una proporción sensiblemente menor que la prevista o deseable para cada uno de los ciclos educativos, comprometiendo su capacidad de abstracción y de creación de conocimientos nuevos. Esta baja calidad sin duda afecta la posibilidad de continuación de estudios en las etapas educativas

* María Echart -Economista Senior FIEL-, mariaefiel@fiel.org.ar

subsiguientes, al mismo tiempo que se traduce en menores niveles de cobertura.

La falta de calidad también está asociada con el *elevado índice de fracaso escolar* entendido como repitencia, deserción y alargamiento del período de estudio, fenómenos que actualmente las estadísticas educativas no reflejan de manera cabal, debido a la práctica bastante generalizada de la “promoción automática”, cuyos efectos negativos impactan fundamentalmente sobre los alumnos de condición más humilde, ya que reciben certificados que acreditan la finalización de los estudios, vacíos de contenido.

Frente a esta situación es urgente iniciar al menos un camino de recuperación de las mejores tradiciones de la educación pública argentina. Sin embargo, la solución de los problemas que se presentan en el sector educativo, requiere además de garantizar una oferta adecuada en términos de su localización, considerar particularidades institucionales y de gestión que están presentes en la explicación de los procesos educativos.

Desde el lado de la oferta del servicio pueden señalarse entre otros los siguientes:

Frecuentemente se señala como uno de los problemas que influyen en la pérdida de calidad de la educación, la *baja remuneración de los maestros*. Sin duda que salarios bajos y además si son indiferenciados según el desempeño, contribuyen a la falta de interés por la profesión docente, expulsando a los más capaces.

Sin embargo, no puede dejar de señalarse que su nivel no es independiente de las normas que regulan esta actividad, ni de las prácticas seguidas en cuanto a nombramientos, permanencia en el cargo, ascensos, exigencia en el desempeño, entre otros. Por otra parte, el nivel del salario debe ser puesto en perspectiva respecto del vigente en otras actividades con igual nivel de calificación, incorporando no sólo el ingreso monetario sino éste corregido por las condiciones de trabajo que se traducen en beneficios no monetarios, los que en el caso de la profesión docente son significativos.

Las fuertes regulaciones y rigidez de las normas laborales que condicionan el ejercicio de la docencia³ además de impedir la presencia de incentivos convergentes con el objetivo de excelencia profesional hace que el sistema educativo argentino funcione con una cantidad de maestros con relación a los alumnos, sensiblemente mayor a la que registran países de mayor grado de desarrollo tanto económico como educacional. Por esta razón un simple aumento de las remuneraciones no solucionaría el problema de una mejor calidad de la educación.⁴

Por otro lado los recursos que se invierten en educación son importantes y es notable la resistencia de la sociedad a incrementarlos, sea porque tiene una visión crítica acerca de la calidad de los servicios educativos, o porque se hace evidente el costo efectivo de tal decisión. Además, la experiencia internacional ofrece numerosos ejemplos en el sentido de aumentos significativos del gasto sin contrapartida en la calidad de la educación ofrecida, cuando dicho aumento no es acompañado por otros cambios en el resto de los factores que afectan la oferta educativa.

Tampoco es posible esperar una solución a los problemas educativos

proponiendo únicamente reformas al currículum, mucho menos si tales reformas no toman en consideración las restricciones que enfrentará su puesta en práctica debidas principalmente a la calificación de los docentes y a la capacidad de organización de las escuelas.

La educación básica enfrenta un serio problema de organización en la medida en que su centralización y sus regulaciones no proporcionan a cuantos participan en el proceso educativo, las señales correctas para el logro de mejores resultados. Por un lado, se trata de acercar la oferta a la demanda simplificando las diferentes instancias que desdibujan las preferencias educacionales de las familias y, por otro, mejorar la asunción de responsabilidades por los resultados obtenidos tanto de docentes como de alumnos. En este sentido la carencia de información precisa respecto del rendimiento educativo constituye un obstáculo de significación.

Desde el punto de vista de la demanda de educación también es necesario considerar algunas cuestiones que condicionan el diseño de las políticas así como distinguir los distintos grupos sociales, cuya probabilidad de éxito en los estudios es diferente, siendo que la mejora en la calidad promedio de la educación en el país proviene justamente de elevar los logros entre los niños que ingresan con las mayores desventajas.

En primer lugar, debe mencionarse que los proyectos educativos exitosos en general están acompañados por el compromiso pleno de las familias de los alumnos, quienes se manifiestan de diferentes maneras: eligiendo la educación que pretenden y reclamando por niveles de calidad crecientes, asistiendo a los hijos en el propio proceso de aprendizaje y exigiendo resultados. Esta acción familiar depende sustancialmente de la educación que tengan los propios padres de familia y de la información de que dispongan.

En este sentido, la población de menores recursos se encuentra en desventaja. Esto es así porque la pobreza está asociada también con bajos niveles educativos en cuanto a los padres de familia se refiere. En consecuencia, su limitación cultural puede conducir a una menor valoración de la educación de los hijos o al menos, aun cuando se aprecie cabalmente la importancia de la educación, seguramente no estarán en condiciones intelectuales de asistir a sus hijos ante la menor dificultad y por razones económicas tampoco podrán contratar clases particulares de apoyo tal como es frecuente en otros grupos sociales que cuentan con más recursos. En este contexto la institución escolar, cuya importancia es innegable, adquiere una relevancia particular.

En segundo lugar, debe prestarse atención al costo de oportunidad derivado de los ingresos perdidos por el hecho de educarse. Este concepto irrelevante para una parte importante de la población al menos en los niveles correspondientes a la educación básica adquiere una significación particular para los alumnos de más bajos recursos. En efecto, cuanto más pobres sean los niños mayor será su costo de oportunidad de asistir a la escuela y, por otra parte, dicho costo se presentará a una edad más temprana. En efecto, en grupos sociales de muy bajos recursos, el ingreso que los niños pueden obtener por dedicarse aun a mendigar puede no ser irrelevante. Asimismo actividades como cuidar de la casa y de los hermanos

menores, en un contexto de marginalidad, mientras los padres trabajan, provoca buena parte del ausentismo escolar de estos niños, hasta el abandono de los estudios, comportamiento que se ve incentivado en presencia de fracasos reiterados en la escuela.

Dado este marco de referencia resulta fundamental poner en práctica acciones con el fin de aumentar la probabilidad de éxito de estos alumnos así como asegurarse de impartir conocimientos tales que sus familias los perciban pertinentes y útiles para resolver sus problemas y las urgencias económicas que los aquejan.

Por último es necesario señalar que la educación no es un bien al que puede accederse sin que medie un esfuerzo personal considerable. Dicho de otro modo, aun cuando se ofrezca el servicio educativo de manera gratuita, la apropiación de sus beneficios requiere la presencia activa de quienes los reciben. En consecuencia, dado que la mejora promedio de la educación en el país es un objetivo deseable de alcanzar, es necesario que los incentivos para el comportamiento adecuado en pos de una educación mejor, no sólo se centren en los factores de la oferta sino también sobre la demanda, proporcionando en general los mensajes adecuados para incentivar el esfuerzo personal y focalizando las acciones sobre los grupos de alumnos cuyas probabilidades de fracasar sean mayores. En este sentido las condiciones desventajosas iniciales, sea por razones económicas, sociales o simplemente debidas a la localización geográfica, no deben disculpar la exigencia de cumplimiento de los requisitos académicos. Es la única forma de asegurar una mejor aproximación al objetivo de equidad de oportunidades.

10.1.2. Educación superior

Cuando se analiza la situación de la educación superior en la Argentina, en perspectiva con la situación internacional, se detectan los siguientes problemas. En primer lugar el número de alumnos matriculados en relación con la población de jóvenes en edades universitarias es superior a la de varios países, sin embargo, la proporción de graduados es sensiblemente inferior; en consecuencia, mientras el costo por graduado (ajustado por el PBI per cápita) es superior al de la mayoría de los países desarrollados, el gasto por alumno resulta bajo.

La situación señalada se explica por la ineficiencia del sistema de educación superior que se expresa en una relación de alumnos/graduado alta, reflejando el grado de fracaso, abandono de las carreras y demoras elevadas en graduarse que pueden ser consecuencias de las falencias de la educación básica así como de un grado de tolerancia excesivo para el cumplimiento de los requisitos académicos. Asimismo, a estos indicadores habría que agregarles los de calidad de la educación proporcionada, información que no se encuentra disponible.

Frente a los problemas señalados y con el fin de salir del debate tradicional entre cupos más estrictos o presupuestos más holgados, que no parece resolver las dificultades, los países desarrollados se están moviendo en forma creciente a otorgarle una participación cada vez mayor al sector

privado, a través del pago de aranceles en instituciones públicas y de la apertura de instituciones privadas no subsidiadas, así como cambio en las regulaciones que tratan de remover los desincentivos de la gratuidad y la planificación estatal.

10.2. ESQUEMA ACTUAL EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO EDUCATIVO

10.2.1. Educación básica

La educación en nuestro país es obligatoria desde el nivel preescolar (cinco años de edad) hasta finalizar el tercer ciclo de la Educación General Básica (EGB) (catorce, quince años) y gratuita. Estos principios hacen que, al menos formalmente, todos los habitantes tengan derecho al acceso a la educación y a recibir del Estado una proporción equiparable de recursos, independientemente de su localización o nivel socioeconómico.

La gestión de las escuelas públicas⁵ es de responsabilidad de los gobiernos provinciales⁶ en los niveles preprimario, EGB y Polimodal, mientras que el Gobierno Nacional se reserva la definición de la política educativa global así como la implementación de las acciones compensatorias con el fin de garantizar un servicio básico similar en todo el país. Todas las decisiones en los dos niveles de gobierno mencionados están centralizadas en las respectivas burocracias ministeriales, la asignación de los recursos obedece a consideraciones impuestas por la oferta de los servicios y se trata de una actividad fuertemente regulada por el Estado, particularmente en los aspectos referidos a las condiciones de trabajo de los docentes, currículum y gestión pedagógica, regulaciones que alcanzan también a las instituciones educativas privadas.

Un análisis somero de la oferta educativa indica que la neutralidad formal en la dotación de recursos es sólo aparente y que los servicios educativos muestran desigualdades, en general en menoscabo de los sectores de la población de menores recursos, debido a las siguientes particularidades institucionales y de gestión del sector:

- La distribución de las escuelas y su relación con la localización de los alumnos no presenta distorsiones notables. Si bien la información estadística es débil, en términos generales no parecen advertirse problemas serios en la oferta de los servicios. Sin embargo, debido a un crecimiento poblacional mayor en los sectores de menores recursos, junto con un ritmo de construcción de escuelas desfasado en relación con el aumento de la demanda, el resultado se traduce en escuelas, que atienden a población pobre, más pobladas que las del resto del sistema.
- El crecimiento diferente de la población estudiantil que se observa entre distintas localizaciones, junto con la asignación centralizada de recursos y la rigidez que impone al sistema el conjunto de regulaciones laborales docentes,⁷ hace que los grupos de alumnos por docente sean

más numerosos en general en las escuelas que atienden a los niños de estratos sociales más bajos. Debe señalarse que existe alguna evidencia respecto de la mejora en resultados académicos que se produce entre estos niños cuando el tamaño del grupo que interactúa con cada maestro se reduce sensiblemente.

- La antigüedad del docente es un concepto fundamental tanto en la determinación de la remuneración como en el puntaje acumulado para acceder a posiciones de trabajo mejores dentro del sistema. Sin duda, tal como se ha señalado, los niños de más bajos recursos presentan las mayores dificultades de aprendizaje, haciendo más pesada la tarea del docente, ante la ausencia de incentivos salariales que atiendan condiciones de trabajo más exigentes así como la posibilidad de traslado hacia escuelas que presentan grados de dificultad menores por la simple acumulación de puntaje, lleva a que la distribución de los docentes según su calificación no contemple las necesidades diferenciales de los niños.
- Las asociaciones cooperadoras son las instituciones que aportan al sostenimiento edilicio de la escuela así como a su equipamiento complementario. Estas asociaciones, que dependen de las contribuciones voluntarias de las familias de los alumnos, ven limitadas sus posibilidades de ayuda a la escuela cuanto menor sea la capacidad económica de la población. Por esta razón las escuelas en zonas marginales coinciden en general con edificios mal conservados y limitaciones serias de equipamiento.
- La asistencia a los alumnos de menores recursos con acciones compensatorias de carácter social como el comedor escolar, copa de leche o suplemento alimentario, son prácticas que se encuentran generalizadas, y cubren al menos a los alumnos con mayor grado de necesidad. Sin embargo debe señalarse que esta asistencia, al ser cumplida dentro del horario escolar, es decir, las cuatro horas de permanencia de los niños en la escuela, implica en los hechos disminuir las horas de clase. Así, desde el punto de vista estrictamente educativo, los niños de menores recursos reciben menos horas de instrucción.
- Así como la práctica de la asistencia alimentaria a los alumnos es generalizada, no sucede lo mismo con ayudas de otro tipo como provisión de libros y materiales para el proceso de aprendizaje propiamente dicho, subsidios para compensar el costo de transporte, etc., aunque debe mencionarse que desde el Gobierno Nacional se han venido llevando a cabo algunas acciones en este sentido así como por parte del Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires. El instrumento para compensar a las familias los gastos originados en la educación de los hijos, es el subsidio familiar por escolaridad que reciben los trabajadores que se encuentran en relación de dependencia. La pobreza coincide con la informalidad, por consiguiente, dentro del grupo de niños más pobres es dable esperar una proporción mayor que en el resto de la población estudiantil que no recibe el subsidio familiar mencionado.
- El Gobierno Nacional ha instituido un programa de becas dirigido a auxiliar a los alumnos de los estratos sociales más bajos de todo el país

que por su condición no podrían cursar el nivel Polimodal. Asimismo la provincia de Buenos Aires también cuenta con este tipo de subsidio.⁸ En ambos casos parece ser conveniente mejorar la administración y la observancia de las condiciones para el acceso a este beneficio por parte de los alumnos así como el seguimiento del cumplimiento de los requisitos académicos por parte de los beneficiarios, a fin de que el instrumento de las becas cumpla de manera cabal con el objetivo de formación de capital humano evitando que se convierta en una asignación más de mera ayuda social.

- El actual sistema de medición de la calidad educativa vigente para la Educación General Básica y el Polimodal parece requerir una mejora en la administración y procedimientos seguidos así como ampliar el uso que de ellas se hace: para dar transparencia al sistema, y para potenciar su utilidad en su control y como orientadora de las políticas.

10.2.2. Educación superior

La educación superior en la Argentina a partir de la Ley de Educación Superior (ley 24.521), se encuentra segmentada discriminando entre entidades universitarias, que son reguladas y financiadas por el Estado Nacional, e instituciones no universitarias, las que se encuentran dentro de la órbita provincial y que, salvo en el caso de la formación docente, no tienen apoyo estatal.

La apertura de nuevas universidades públicas se realiza atendiendo a criterios políticos y el financiamiento institucional se otorga sin condicionamientos, basado fundamentalmente en consideraciones históricas. Es decir, que no se tienen en cuenta aspectos tales como indicadores de demanda o de calidad educativa. No existen por lo tanto incentivos para una sana competencia entre instituciones que lleven a una eficiente administración de los gastos, mejore la calidad y adecue los programas a las demandas del alumnado.

Si bien es cierto que la Ley de Educación Superior eliminó la cláusula que prohibía el arancelamiento en las universidades estatales, la percepción de aranceles todavía se encuentra limitada básicamente a algunos cursos de posgrado. En este sentido es inevitable señalar que la provisión gratuita de educación superior para una gran parte del alumnado que está en condiciones de pagar sus estudios o de contraer préstamos, es al mismo tiempo una injusticia social y un incentivo indebido a la concurrencia de alumnos no preparados o insuficientemente motivados.

La participación de la educación privada, a pesar de tener mayores facilidades regulatorias que en los países europeos, no ha experimentado un desarrollo similar al de Estados Unidos, los países orientales o Chile, como consecuencia de la desventaja competitiva que significa la gratuidad en la educación pública y debido a las restricciones que imponen los procedimientos de apertura para nuevas instituciones.

La evaluación de la calidad educativa que ofrecen las universidades se limita al examen institucional realizado por el Consejo Nacional de Evalua-

ción y Acreditación Universitaria (CONEAU), siguiendo prácticas similares desarrolladas en Estados Unidos y más recientemente en Europa. Sin embargo estos sistemas tienen serias limitaciones ya que se basan en el juicio de pares, quienes carecen de incentivos para realizar evaluaciones objetivas y desinteresadas.

Por otra parte, no se ha institucionalizado la elaboración de indicadores objetivos de la calidad de las instituciones, vista a través de los resultados que obtienen sus alumnos y graduados. Una información de este tipo sería más apropiada para orientar la demanda, como también estadísticas públicas sobre la empleabilidad y remuneración de los graduados de distintas disciplinas e instituciones.

10.3. DESCRIPCIÓN DE LAS ACCIONES A EMPRENDER

El conjunto de acciones a emprender en el sector educativo ha sido diseñado respetando el marco de organización vigente y teniendo en cuenta la actual distribución de competencias y responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno. Se trata de lograr fundamentalmente el cumplimiento de los objetivos de cobertura y calidad de la educación con mejores niveles de eficiencia que los actuales así como respetando los propósitos de equidad presentes en la legislación del país y en las aspiraciones sociales. En este marco de referencia, cada una de las definiciones de política será completada señalando los aspectos que serán de competencia de cada nivel de gobierno.

10.3.1. Educación básica

a) Políticas generales

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

- *Estructura de los estudios y currículum* La reforma educativa en este aspecto, cuyos méritos intrínsecos son discutibles, se encuentra a mitad de camino, con una ejecución muy despareja entre jurisdicciones, pero que tiene como contrapartida elevados costos de reversión. Por otra parte, la Ley Federal de Educación (ley 24.195) proporciona un marco flexible para adaptar las definiciones operativas a las realidades y restricciones que plantean las provincias. En esta situación se propone mantener la estructura de los estudios, revisar la organización del currículum por áreas, al menos a partir del

tercer ciclo de la Educación General Básica (EGB), volviendo a una caracterización de la enseñanza por disciplinas y establecer una diferenciación clara de las distintas orientaciones que se ofrecen en el Polimodal, en particular la referida a la formación técnica o profesional. La función del Gobierno Nacional se limitará a la cooperación técnica con las provincias tomando la iniciativa para la revisión propuesta ya que una de sus responsabilidades es la de garantizar la unidad del sistema educativo en el país proporcionando los lineamientos generales del currículum que son acordados en el ámbito del Consejo Federal de Educación.

- *Medición de la calidad de la educación* en 3º, 6º y 9º año de EGB y el último año del Polimodal. Deben ser realizadas con una periodicidad anual, tendrán carácter censal, publicándose los resultados por escuela. A partir del segundo período de su aplicación, las pruebas tendrán consecuencias para la promoción de los alumnos, salvo en el caso del 3º año de EGB. Su administración estará a cargo del Instituto para el Desarrollo de la Calidad Educativa (IDECÉ) como organismo independiente de la estructura ministerial y de los gobiernos provinciales, de reciente creación.

En forma complementaria, el país deberá adherirse y participar en las comparaciones internacionales de medición de los resultados educativos como por ejemplo TIMSS.⁹

Si bien se están realizando mediciones de la calidad de la educación, el carácter novedoso que pretende dárseles, como instrumento de control del sistema y de información para las familias, requiere lograr el acuerdo con las provincias en el marco del Consejo Federal de Educación. Los acuerdos logrados en este organismo tienen fuerza de ley.

- *Desregulación del sistema educativo mediante:*a) creación de escuelas autónomas;¹⁰ b) transformación de las escuelas públicas en escuelas autónomas; c) financiamiento pleno de las escuelas privadas por parte del Estado provincial o complementariamente nacional,¹¹ cuando éstas sean gratuitas o el nivel de los aranceles no supere la cuota de cooperadora fijada en las escuelas públicas que atienden población del mismo nivel socioeconómico.

Los procesos de cambio en las provincias, tradicionalmente han requerido del acompañamiento del Gobierno Nacional. Por esta razón se considera necesario que la reforma que se sugiere para los sistemas educativos provinciales¹² sea asistida y orientada por el Gobierno Nacional mediante la generación de casos testigo consistentes con esquemas de descentralización y financiamiento por el lado de la demanda,¹³ que proporcionen información estadística adecuada, a fin de superar las limitaciones de calidad del servicio actualmente imperantes.

El proceso de desregulación mencionado debe surgir como parte de acuerdos entre la Nación y las provincias, constituyéndose en las jurisdicciones que lo acepten, un régimen especial educativo que consistirá

en la creación dentro del sistema público, de un segmento experimental de escuelas de administración y gestión autónoma, que será considerada como etapa inicial de la reforma a emprender.

Estas escuelas serán financiadas sobre la base de la cantidad de alumnos que logren captar. Los fondos tendrán origen provincial en la proporción en que este nivel de gobierno financia su propio sistema educativo. Asimismo tendrán acceso a recursos nacionales los que serán complementarios y destinados a solventar mejoras claras en la prestación de los servicios, como doble jornada para población de escasos recursos, incorporación de maestros recuperadores, etc. además de cooperación técnica para llevar a cabo la transformación institucional y el pago del cumplimiento de funciones que actualmente no son de responsabilidad de las escuelas. Los fondos tanto de origen nacional como provincial serán transferidos directamente a la escuela, y podrán ser asignados libremente entre los distintos insumos necesarios para prestar el servicio educativo.

El cambio de régimen de la escuela y por consiguiente el acceso al financiamiento nacional será posible únicamente mediante la presentación del plan de funcionamiento de la escuela desde el punto de vista de la gestión administrativa y pedagógica, aceptación explícita de las normas de evaluación y seguimiento nacionales y aceptación de los docentes de excluirse del marco regulatorio contenido en el Estatuto del Docente, así como someterse a evaluaciones externas periódicas y a los procesos de perfeccionamiento y capacitación para lograr los fines que la gestión de la escuela establezca.

Los docentes, personal directivo y padres de alumnos podrán formar entidades que propongan tomar a su cargo la administración de una determinada escuela pública. Asimismo se incentivará la participación y colaboración de las ONG para la divulgación de los proyectos y la preparación y coordinación de las estructuras organizativas de las escuelas del nuevo régimen.

La autonomía de la escuela bajo este nuevo régimen tendrá una duración determinada que podrá ser renovada indefinidamente sujeta a la obtención de buenos resultados educativos y a la eficiente gestión administrativa. Asimismo se prevé la figura de la intervención de la escuela en el caso de obtener resultados reiteradamente insatisfactorios, esta intervención deberá ser instrumentada por el respectivo gobierno provincial.

La creación de las escuelas autónomas se considera un instrumento válido también para la resolución del problema salarial docente.¹⁴ Los aumentos en las remuneraciones deben estar necesariamente asociados con mejoras en la calidad del servicio prestado y por otra parte no pueden ser independientes de la evolución en la organización del sistema educativo hacia formas más eficientes en la asignación y administración de los recursos.

- *Premios anuales a la calidad.* Como un incentivo adicional tendiente a

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

- *Derogación del Estatuto del Docente y del régimen de licencias* Dado que en un horizonte de mediano plazo, buena parte del sistema de educación básica continuará siendo estatal con permanencia de su actual base administrativa, es sustancial para mejorar la eficiencia en la administración del gasto así como elevar la calidad del servicio, impulsar mediante acuerdo en el seno del Consejo Federal de Educación, la reforma de las regulaciones que afectan el trabajo de los docentes.
- *Eliminación del Fondo de Incentivo Docente (FONID)* La ley 25.053 que lo creó fue derogada, quedando esta finalidad como partida en los presupuestos 2000 y 2001. La mejora de las remuneraciones docentes, tal como se ha mencionado, debe surgir como consecuencia de la obtención de mejores resultados educativos y una gestión más eficiente. Por consiguiente se propone que la partida presupuestaria mencionada se incorpore¹⁵ al fondo de financiamiento para la mejora de la calidad y de transformación institucional de las escuelas, con un esquema de transferencia de fondos sobre la base ya señalada en el punto 3) referente a la política de liberalización del sistema educativo.

b) Políticas compensatorias

Dada la desventaja que presenta, también en términos educativos, la población de escasos recursos, se considera necesario implementar acciones especiales tendientes a disminuir la brecha de resultados educativos. Los niños que se encuentran en situación de pobreza, considerando ésta como la correspondiente a los dos primeros deciles de la distribución del ingreso, se estiman en aproximadamente 30%.

En el diseño de las acciones debe contemplarse la necesidad de reforzar la importancia institucional de la escuela de manera tal que sea percibida por la población de menores recursos como un lugar atractivo y la vía para la solución de los problemas del niño y del adolescente así como un instrumento de cooperación con la familia.

Desde un punto de vista estrictamente educativo es imperiosa la necesidad de elevar sustancialmente la calidad de la educación que se ofrece. Este reclamo que se asocia con consideraciones eficientistas, en este caso no se contraponen con los objetivos distributivos y de equidad. La única vía de cerrar la brecha educativa entre pobres y ricos es asegurando a los primeros un servicio con contenido efectivo desde los primeros años de escolaridad.

La propuesta incluye la puesta en marcha de un conjunto de medidas que el Gobierno Nacional llevará a cabo junto con las provincias,¹⁶ que mejorarán sensiblemente la educación proporcionada a los alumnos de menores recursos, que se resume en los siguientes aspectos:

- *Cobertura universal de jardines de infantes* para los niños a partir de los tres años de edad hasta cumplidos los cinco años. En una hipótesis de mínima la permanencia de los niños en la escuela se limitaría a la jornada actual de cuatro horas. Puede plantearse también una asistencia mayor con permanencia de seis a ocho horas en la escuela. Las instituciones educativas que pasarían al nuevo régimen de doble jornada o la construcción de nuevas salas para satisfacer los déficit de cobertura, se localizarían de acuerdo con el nivel socioeconómico del distrito escolar. Dado que en la edad correspondiente a los jardines de infantes, las familias eligen la escuela donde concurrirán sus hijos, por cercanía, evitándose traslados prolongados, el riesgo de filtraciones hacia grupos que no son del interés de este beneficio puede considerarse despreciable.
- *Cambio en las condiciones de permanencia* en la escuela para los niños que están cursando la educación básica correspondiente a los ciclos I y II de la EGB. En este sentido se propone o bien instaurar la doble jornada o mejorar las condiciones de aprendizaje mediante la presencia de maestros recuperadores que colaboren con el docente del aula en la atención de los alumnos con problemas. Asimismo se contempla la asistencia a través de compras de materiales cuando las condiciones así lo requieran. La selección de las escuelas responderá a criterios de localización, corroborados por la información acerca del nivel socioeconómico de los alumnos de las escuelas seleccionadas.
- En el caso del tercer ciclo de la EGB la implantación de la doble jornada deberá estar asociada con el *desarrollo de programas educativos con orientación hacia el trabajo* además del cumplimiento de los contenidos académicos que prescribe el currículum dada la obligatoriedad legal de la educación básica. En este caso, a los fines del financiamiento, teniendo en cuenta la posibilidad de traslado de los alumnos, la selección de las escuelas por localización deberá ser revisada en función de las características socioeconómicas de los alumnos concurrentes, con el fin de controlar filtraciones hacia grupos fuera de la población objetivo.
- Las escuelas públicas seleccionadas deberán *cambiar hacia formas institucionales autónomas* administradas por asociaciones de padres, docentes, ONG, etc. tal como se ha señalado en el punto correspondiente a las políticas generales. Estas escuelas serán financiadas en primer lugar por los gobiernos provinciales sobre la base de la demanda fuertemente atado al presentismo de los alumnos. Por otra parte el Gobierno Nacional cubrirá el costo adicional que supone el componente com-

pensatorio, ampliación de la jornada o maestros recuperadores, efectuando el aporte directamente a la escuela sobre la misma base que la señalada para los recursos provinciales.

- Las escuelas privadas, constituidas como entidades sin fines de lucro, que presten el servicio educativo a población de muy bajos recursos y cuyo valor de matrícula no supere el vigente en concepto de bono de cooperadora en las escuelas públicas de la misma localización, percibirán un subsidio del 100%, que será otorgado sobre la base de la cantidad de alumnos atendidos. El financiamiento provendrá de ambos niveles de gobierno y será otorgado también en función de la demanda que obtenga la escuela.
- Un cambio como el señalado con una mayor asignación de recursos ya que no es meramente asistencial, sino que pretende una mejora sustancial de los resultados educativos, debe ir necesariamente acompañado por un control de la calidad de la educación riguroso y censal, permitiendo instrumentar premios por calidad absoluta y relativa. En este aspecto se seguirán los lineamientos generales propuestos.
- En el caso del nivel Polimodal la ayuda a los alumnos de bajos recursos deberá llevarse a cabo mediante la instrumentación de un programa amplio de becas, siendo requisito esencial para beneficiarse, además de probar la condición de necesidad económica, haber obtenido resultados educativos satisfactorios. En este sentido, la evaluación del rendimiento debe ser externa a la escuela¹⁷ ya que es necesario evitar filtraciones hacia alumnos que no cumplan con los requisitos de necesidad especificados, así como impedir presiones sobre los directores por parte de las familias.¹⁸

10.3.2. Educación superior

El sistema de educación superior en la Argentina necesita cambios para superar su ineficiencia e inequidad. La experiencia internacional muestra una tendencia al abandono del modelo basado en la planificación centralizada junto con el financiamiento sin condicionamientos.

En este punto es crucial elegir los instrumentos adecuados de intervención estatal que sean propicios para crear un sistema en el que convivan instituciones públicas y privadas, que desarrollen una oferta eficiente en cuanto a calidad y costos, con el mínimo compromiso de recursos públicos. Estas condiciones se logran mediante la competencia entre instituciones, desarrollo de un sistema de información apropiado para la toma de decisiones de padres y alumnos, compensación de las debilidades del mercado de capitales y apoyo diferencial a algunas carreras de interés social. Dentro de este marco general se propone:

- Financiamiento a través de aranceles complementados con un sistema

de becas y préstamos estudiantiles. Los actuales aportes a las universidades nacionales deberán reducirse gradualmente hasta un límite del 30%¹⁹ en un lapso de cinco años, período en el que las universidades deberán desarrollar fuentes alternativas de financiamiento (fundamentalmente aranceles) así como deberá organizarse el sistema de becas y préstamos que sustituya el actual esquema de financiamiento para los alumnos que no cuenten con posibilidades económicas para solventar sus estudios superiores.

- *Desarrollo de un sistema de préstamos estudiantiles* administrado por la banca comercial y con el riesgo compartido entre el Estado y los bancos²⁰ o alternativamente por un instituto para el financiamiento de la educación superior. El sistema de préstamos no podrá discriminar entre instituciones educativas, sean éstas públicas o privadas, universitarias o no universitarias. Los préstamos serán otorgados sobre la base de los méritos personales (número de materias aprobadas²¹) y los ingresos potenciales del futuro graduado.
- *Desarrollo de un sistema de becas* administradas por el Estado que tenga por objetivo cubrir básicamente el mantenimiento de estudiantes meritorios de probadas carencias económicas. El costo de los estudios propiamente dicho se financiará a través del sistema de préstamos. Sin embargo también se prevé el otorgamiento de becas de estudio para los alumnos destacados independientemente de su condición económica. El programa general de becas propuesto, cuyo objetivo central es el de otorgar igualdad de oportunidades educativas a estudiantes que demostraren una destacada competencia académica, no discriminarán ni por la disciplina de estudio ni por la naturaleza de la institución educativa elegida por el candidato, sea ésta pública o privada, universitaria o no universitaria. Sin embargo, los beneficiarios de estas becas deberán cursar sus estudios en instituciones cuyas evaluaciones periódicas para lograr revalidar su acreditación las coloquen en los primeros niveles de calidad dentro del servicio educativo que ofrezcan.
- Dadas las limitaciones que presenta la evaluación de las instituciones a través del análisis individual de la calidad de sus insumos y procesos, y teniendo en cuenta que como principio básico de correcto funcionamiento las universidades e institutos superiores debe responder a los intereses de sus alumnos, el examen externo al final del Polimodal mencionado en el punto de políticas generales para la educación básica, será considerado un elemento de información pública acerca de la calidad promedio de los estudiantes admitidos por las instituciones de educación superior al mismo tiempo que servirá como criterio de selección para el otorgamiento de becas y préstamos estudiantiles.
- *Desarrollo de un sistema de información complementario* El INDEC o IDECE o una institución privada contratada por el Estado, desarrollará

un sistema estadístico permanente sobre la empleabilidad y remuneración de los graduados, con una discriminación por carreras, por instituciones de educación superior, por sector económico de empleo y por edad del graduado. Esta información será tomada en cuenta por el organismo que realice las calificaciones periódicas de las universidades e instituciones de educación superior.

- *La autorización y funcionamiento de nuevas instituciones* debe obedecer a un régimen objetivo y liberal cuyo fundamento debe ser favorecer las posibilidades de elección del estudiante, incentivando competencia entre entidades existentes y potenciales proveedores. Para la recategorización y ampliación de las actividades los criterios fundamentales deben partir del desempeño que demuestren las instituciones sobre la base de la información complementaria desarrollada en el punto 5) así como indicadores objetivos acerca de la relevancia académica de su profesorado, actividades de investigación desarrolladas y que merezcan publicación internacional, calidad de los estudiantes que demandan sus servicios, etc.
- El *financiamiento de la investigación* debe responder a una política general en la materia. Las universidades, públicas o privadas, deberán competir con otras instituciones de investigación, para adjudicarse los proyectos que se definan como prioritarios y para la obtención del financiamiento público.

10.3.3. Profesión docente. Formación y capacitación

Mejorar la calidad de la educación, entre otros aspectos, requiere valorar los conocimientos, generar la capacidad de abstracción, recuperar la capacidad de transmisión de los fundamentos de las ciencias. Es necesario que estos elementos estén presentes en la definición del currículum y que se revelen en las calificaciones y habilidades de los propios maestros y profesores.

El currículum y la capacitación docente que le siguió, en los hechos pusieron énfasis en los aspectos instrumentales y metodológicos de la enseñanza, más que en la recuperación y actualización de contenidos de las ciencias. Aunque probablemente débiles, los resultados de las pruebas de calidad, no se tradujeron en cambios en la formulación de las orientaciones para las acciones de capacitación emprendidas.

La formación de los docentes para la educación básica, se realiza fundamentalmente en institutos de nivel terciario no universitario, dependientes de los gobiernos provinciales, cuyas exigencias son francamente débiles. Los programas de estudios enfatizan en los aspectos metodológicos e instrumentales de la enseñanza más que en los contenidos de las disciplinas y ciencias a dictar en el ejercicio posterior de la docencia.

El programa de capacitación por su parte, en los últimos años viene realizándose en el marco de la Red Federal de Formación Docente Conti-

nua, con una fuerte centralización en el Ministerio de Educación de la Nación. Los criterios de selección de las instituciones capacitadoras así como los cursos a dictar han recibido fuertes críticas desde distintos ámbitos tanto privados como públicos así como por parte de los docentes mismos; dichas críticas se centran básicamente en la pertinencia y utilidad de los temas de entrenamiento seleccionados, la jerarquía de los instructores y programas, y la discrecionalidad de la selección misma.

En este sentido se propone lo siguiente:

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

10.4. PROPUESTA DE REFORMA PARA EL SISTEMA EDUCATIVO PROVINCIAL

10.4.1. Principios de la reforma

La propuesta de reforma del sistema de provisión de los servicios educativos en cada una de las provincias se basa en los siguientes fundamentos:

- Intenta ser una propuesta operativa e instrumentable, en consecuencia, respeta en lo básico el marco legal vigente. En particular las disposiciones de la Constitución y la Ley de Educación Provincial. Se mantiene la gratuidad de la educación y su obligatoriedad desde los 5 a los 15 años de edad.
- Se considera que la organización de la escuela desempeña un papel sustancial y en algunos casos, decisivo, en el aprendizaje de los alumnos, sin soslayar por ello la influencia de las aptitudes de los propios alumnos así como las características socioeconómicas y culturales del núcleo familiar. En este sentido reivindica como medios instrumentales conducentes a la prestación de servicios educativos más efectivos y eficientes la adopción de formas organizativas descentralizadas y el otorgamiento de un alto grado de autonomía a la escuela.
- La descentralización y la mayor autonomía que se propugna para las escuelas públicas necesariamente conllevan a la jerarquización del papel de los directores de los establecimientos de enseñanza, constituyendo otro de los lineamientos tenidos en cuenta en la propuesta para la reorganización del sistema educativo provincial.
- La transformación de las escuelas públicas en instituciones plenamente responsables y fuertemente comprometidas con la calidad de la educación que brindan y con los logros de aprendizaje de sus alumnos, requiere la introducción de mecanismos de competencia entre las escuelas públicas, entre sí y con las privadas. Se propone en consecuencia un cambio organizativo que privilegie la libertad de elección de los padres y la competencia en el ámbito de la prestación de los servicios educativos.
- Para que la competencia sea operativa y se verifique en la práctica, es imprescindible que el Estado provincial genere y divulgue gratuitamente información acerca del estado y evolución de la calidad de los servicios educativos que brinda cada establecimiento escolar.
- La introducción de instrumentos conducentes a lograr una efectiva transparencia en la asignación de los recursos y en las posibilidades de elección por parte de las familias, tiene como fundamento generar incentivos adecuados para mejorar la calidad de la educación.
- Se ha considerado necesario prever acciones focalizadas para corregir y compensar las desventajas que determinados grupos poblacionales presentan en su proceso educativo. Estas acciones junto con la posibilidad de ejercer efectivamente el derecho de libre elección transparentando el

sistema mediante la provisión de información objetiva, son las vías adecuadas para democratizar la educación.

- Se tiende a producir un cambio no traumático y controlado del sistema educativo. Esto supone que la transformación será gradual, coexistiendo al principio escuelas incorporadas a la reforma y escuelas en el sistema tradicional. El paso de un sistema al otro, al inicio, será voluntariamente decidido por la comunidad docente de cada establecimiento educativo definiéndose incentivos que impulsarán un progresivo trasvaseamiento hacia la reforma.

10.4.2. Estructura del sistema educativo

La propuesta de reforma se refiere a los niveles inicial, Educación General Básica (EGB) y Polimodal,²² los que representan, en términos de gasto público y cantidad de alumnos, la parte sustancial de los sistemas provinciales. Estos se completan con el nivel superior no universitario, educación de adultos, formación profesional y educación artística.

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

Considerando el origen de su financiamiento, tanto en la propuesta como en el sistema actual, pueden identificarse los siguientes grupos de escuelas:

- Públicas con financiamiento del gobierno provincial. Gratuitas.
- Municipales con financiamiento municipal y subsidios del gobierno provincial. Gratuitas.
- Privadas con subsidio estatal. En general pagas aun cuando existe un conjunto de escuelas privadas gratuitas. El aporte estatal se determinaría en función de la matrícula que cobrara la escuela.
- Privadas sin subsidio estatal. Pagas.

10.4.3. Financiamiento

i) Marco general

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

Corregir la matrícula de la escuela por la asistencia de los alumnos a clase, considerada en la base del cálculo para el financiamiento, ofrece la ventaja de incentivar a los docentes a llevar a cabo acciones que eviten las inasistencias de los alumnos.

Sin embargo, bajar los niveles de inasistencia a clase por parte de los alumnos no puede decirse que sea de responsabilidad exclusiva de los docentes y el director de la escuela, por otra parte, las inasistencias por enfermedad escapan totalmente al control de la escuela y esta podría ser penali-

zada (sin ser responsable) hasta quedar desfinanciada. Por consiguiente la aplicación de los índices de inasistencia debe relativizarse, mediante la consideración del índice de ausentismo promedio del sistema.

El esquema de financiamiento propuesto comprende los siguientes conceptos:

- *Asignación básica por alumno.* Aproxima el costo por alumno/año requerido para financiar los gastos de prestación del servicio. Corresponde aplicar esta asignación a todas las escuelas que proporcionan educación en forma gratuita. El valor por alumno será diferente por nivel educativo.
- *Asignación compensadora por alumno.* Será percibido, también sobre la base del número de alumnos que atiende la escuela, por las instituciones que ofrecen educación a población desfavorecida. Se trata de proporcionar fondos adicionales a la asignación básica por alumno para compensar costos educativos diferenciales debidos a las características de la población (educación especial, escuelas en zonas urbanas marginales, escuelas rurales, etc.). Será asignado sólo a las escuelas de educación primaria.
- *Asignación por calidad.* Será otorgado a las escuelas que logren los puntajes más elevados en cada nivel educativo en las pruebas de evaluación. La distribución de estos fondos entre las escuelas se realizará también sobre la base de la matrícula de la misma, así como del puntaje obtenido y la evolución de dicho puntaje entre dos periodos lectivos consecutivos.

a) *Asignación básica*

La escuela recibirá mensualmente su financiamiento, de manera tal que le permita abonar los salarios del personal de la escuela, de acuerdo con la nómina y las escalas salariales determinadas por el director, así como financiar la compra de bienes y servicios, asesoría, etc. El director será responsable de la administración de estos fondos. El aporte mensual será corregido por el nivel de ausentismo de la escuela.

Si el índice de ausentismo de la escuela se alejara en forma considerable del índice promedio para el sistema, la escuela podría quedar desfinanciada, para algún período particular en el año o en el consolidado anual. En ese caso, el ajuste inmediato y automático (prescindir de maestros, no pagar los sueldos, no pagar los servicios) no parece posible aun cuando se pudiera asignar toda la responsabilidad a la escuela. Por consiguiente, dentro del período lectivo, debería ser financiado el déficit y el director efectuaría el ajuste de plantas de personal, gastos corrientes, etc. en el período lectivo siguiente.

En el caso de las escuelas privadas pagas pero que perciben subsidio estatal la asignación básica por alumno debe ser corregida de manera tal que el monto resultante constituya el complemento del financiamiento privado. Para su cálculo, la asignación básica por alumno será corregida en

función de la matrícula que cobra la escuela privada y la cantidad de alumnos becados que atiende. De este modo se cambia la base de cálculo del subsidio que está vigente actualmente, tal como se verá más adelante.

b) Asignación compensadora

La asignación compensadora será adicional a la básica, siendo percibida por las escuelas primarias rurales –que actualmente atienden aproximadamente al 5% de la matrícula– y por la población escolar de nivel primario de bajo nivel socioeconómico (población marginal urbana), que puede estimarse entre 29,7% y 39,6% de acuerdo con la distribución de la población por deciles de ingreso y las correspondientes tasas de escolarización en cada decil.²³ En el caso del nivel secundario la población de bajo nivel socioeconómico se estima entre 23,8% y 33,0% según el mismo criterio que el adoptado para el nivel primario de educación.

Se define como escuela rural la que está ubicada en un conglomerado de menos de 2.000 habitantes o la que se encuentra distante en más de 20 km del conglomerado urbano más próximo.

Dado que las escuelas rurales tienen una matrícula promedio de treinta alumnos y que en consecuencia la prestación del servicio educativo implica incurrir en un nivel de costo fijo mínimo, se ha considerado que la asignación compensadora podría otorgarse como monto fijo por escuela estimado en 30 asignaciones básicas por alumno-año.

La asignación compensadora por pobreza en el caso de escuelas primarias urbanas se estima en 40% de la asignación básica por alumno-año. Esta compensación será percibida por cualquier escuela gratuita del sistema y será otorgada por alumno pobre atendido, definiéndose como tal a aquellos niños cuyos padres tengan una escolaridad máxima inferior o igual que primario completo, estén desocupados o se constate un ingreso familiar inferior al promedio correspondiente al cuarto decil según las EPH.

La información, acerca de la escolaridad de los padres, será proporcionada por la persona que inscribe al chico en la escuela, siendo procesada por el director e informada al organismo central provincial con carácter de declaración jurada. La información acumulada por partido será contrastada con los datos que proporcionan los censos de población así como los estudios de NBI. En este sentido, el acumulado de población pobre en las escuelas no debería superar las proporciones antes mencionadas.

El agregado presupuestario máximo a distribuir en concepto de asignación compensadora por pobreza se definirá en cada ejercicio para asistir a un máximo del 30% de los alumnos urbanos.

En el caso en que existan filtraciones por distintas causas, resultando una cantidad de alumnos superior al 30%, el valor de la asignación compensadora efectivamente percibida por alumno disminuirá.

Para el nivel secundario la compensación por pobreza deberá dirigirse a compensar el costo de oportunidad del estudiante. Es este factor, más que las características diferenciales que pueda proporcionar la escuela, el que se asocia con el fracaso y el abandono de los alumnos en este nivel.

Para definir el conjunto de alumnos elegibles que recibirán esta compensación (beca), se propone aplicar el mismo criterio que en el caso del nivel primario. En efecto, la asignación sería percibida por los alumnos cuyos padres tuvieran un nivel educativo máximo igual a primario completo, o estuvieran desocupados o se constate un ingreso familiar inferior al promedio correspondiente al cuarto decil según las EPH. Esto supone una declaración jurada por parte de los padres o responsables del alumno, refrendada por el director de la escuela. Asimismo la percepción de las becas estará condicionada al buen desempeño académico de cada beneficiario.

La asignación presupuestaria agregada y el control estadístico para evitar filtraciones se resolverá siguiendo los criterios señalados para el nivel primario.

c) Asignación por calidad

El 5% del presupuesto de primaria y de secundaria se destinará a solventar una asignación especial para premiar la calidad de la educación en los respectivos niveles. Se otorgará en función de la matrícula de cada escuela y el puntaje obtenido en las pruebas externas de evaluación de calidad, de acuerdo con el siguiente esquema:

- Incentivo a los niveles de calidad absoluta: el 80% de la asignación por calidad será distribuido entre las escuelas que hayan obtenido un puntaje superior al promedio del sistema. La asignación será creciente en función de la variación en los puntajes.

Incentivo a la mejora de calidad: el 20% de la asignación por calidad será distribuido entre las escuelas que presenten mejoras en los puntajes obtenidos en las pruebas de medición de la calidad respecto del período lectivo inmediatamente anterior. La asignación será creciente en función del grado de mejoras educativas logradas.

d) Subsidio a las escuelas privadas

El financiamiento público a las escuelas de gestión privada será otorgado sobre las mismas bases que el observado en el caso de las escuelas públicas, es decir, en función de la demanda corregida por el índice de acentismo. Sin embargo, como en general estas escuelas no son gratuitas, la asignación básica debe ser corregida teniendo en cuenta la cuota que cobra la escuela a sus alumnos. Sin embargo el subsidio a la educación privada no debe constituirse en un incentivo que conduzca a que estas instituciones transfieran el costo de la educación del sector privado al público al disminuir la cuota. Asimismo debe ser un mecanismo que estimule la participación del sector privado en la oferta de educación gratuita.

De este modo se propone que el subsidio sea otorgado de la siguiente manera: a) 75% en función de la cuota que cobre la escuela por sus servi-

cios y b) 25% de acuerdo con el número de alumnos que concurren en forma gratuita.

La escuela recibirá su financiamiento mediante transferencias mensuales corregidas siguiendo el mismo procedimiento que el presentado en el caso de las escuelas públicas para la asignación básica.

Las escuelas privadas, independientemente de su situación respecto del subsidio estatal serán elegibles también para percibir las asignaciones especiales por pobreza y calidad.

El financiamiento por la demanda tiene como desventaja presentar un incentivo para aumentar el número de alumnos por sección, ya que disminuye sensiblemente el costo. Este comportamiento llevado al extremo atenta contra la calidad de la educación. El modo de controlar la propensión a aumentar en forma desmedida el tamaño de las divisiones será fijando los siguientes valores máximos por sección: treinta alumnos para primaria y treinta y cinco alumnos para secundaria. El tamaño propuesto estaría dentro de los límites aceptados para que no afecte la calidad de la educación.

ii) Financiamiento de los distintos conceptos del gasto y procedimientos administrativos

El esquema de asignaciones descripto financiará los gastos corrientes, es decir, salarios, provisiones para despidos y suplencias, compra de bienes y servicios, asesoramiento, mantenimiento preventivo de los edificios y reparación del equipamiento.

Los aportes en concepto de asignación básica y compensadora, serán girados mensualmente a la escuela, y será el director el responsable por su administración y libre de aplicarlos al pago de los distintos factores necesarios para ofrecer el servicio educativo de la escuela. Tendrá a su cargo la liquidación de salarios y el pago de los distintos insumos. Deberá rendir cuenta de la administración de la escuela a la autoridad máxima responsable de la política educativa en cada provincia, asimismo será auditado.

Dado que la asignación básica por escuela será corregida por el índice de ausentismo de los alumnos, será necesario que la autoridad provincial responsable de educación, informe, al menos trimestralmente, al director acerca del saldo de su cuenta, realizando la proyección anual de su situación financiera. El ajuste por las diferencias de saldos será anual, a fin de que la escuela no quede desfinanciada durante el periodo lectivo, sin embargo, la información suministrada por la autoridad debe inducir al director a realizar los ajustes necesarios y posibles durante el año.

Las erogaciones de capital superiores al mantenimiento preventivo (ampliación de la escuela, construcción de un nuevo edificio, reposición de equipos, etc.), tendrá un financiamiento extraordinario sobre la base de la presentación de necesidades y proyecto por parte de la escuela. La ejecución del gasto por los conceptos mencionados seguirá siendo centralizada.

Asimismo corresponde también a la autoridad central provincial la creación de nuevos establecimientos así como la aprobación de aquellos que sean propuestos por el sector privado.

Se mantiene la gratuidad de la enseñanza. La propiedad de las escuelas seguirá siendo del gobierno provincial, funcionando como organismos descentralizados. En este sentido, no habría obstáculos para que los propios docentes se organizaran para administrar y conducir la escuela a la cual pertenecen, constituyéndose en una institución de derecho privado, o que instituciones privadas mediante licitación y concursando sobre la base de las características del proyecto educativo se hicieran cargo de algún conjunto de escuelas públicas.

Dado el esquema propuesto es importante garantizar que el financiamiento de la escuela, a través del mecanismo de la asignación por alumno, no sufra deterioro al menos si las condiciones generales de la economía provincial no cambian. Si la escuela quedara desfinanciada, por causas diferentes a la pérdida de alumnos, es decir, debido al deterioro de la asignación básica por alumno, y el déficit se resolviera mediante transferencias presupuestarias especiales, se anularía el mecanismo de incentivos, al no distinguir, en la convalidación del déficit, los casos o aspectos de administración deficiente. Por otra parte, acotar la incertidumbre acerca de este punto es una cuestión importante a considerar por cuanto el sistema propuesto si bien otorga independencia y autonomía a las escuelas y sus directores, simultáneamente eleva la cuota de responsabilidad por el servicio que prestan, provocando que una combinación inadecuada de los aspectos señalados, financiamiento y responsabilidad, genere actitudes poco favorables al cambio.

Un segundo efecto a considerar es que el financiamiento por la demanda, ante aumentos generalizados e importantes en la calidad de la educación pública, resultaría un fuerte incentivo para un cambio en la composición de la demanda, mediante el traspaso de alumnos de escuelas privadas a públicas. Suponiendo que las instituciones privadas se comporten de manera inflexible no ajustando precios ni calidad del servicio ofrecido, podrían observarse dos efectos posibles: necesidad de un incremento del presupuesto provincial asignado a educación o bien deterioro en la asignación básica por alumno.²⁴

iii) Algunas cuestiones particulares

Tal como fue mencionado anteriormente, la disminución en el número de alumnos que concurren a la escuela, como un índice de ausentismo de los alumnos superior al promedio del sistema, podría llevar a la escuela a enfrentar una situación de déficit en su financiamiento. Dicho déficit difícilmente pueda remediarse durante el año lectivo en curso, sin embargo, obligará al director a proyectar una reestructuración de la escuela para el ejercicio siguiente, propuesta que deberá ser aceptada por la autoridad provincial responsable.

En el caso en que el déficit no sea corregido por dos años lectivos, debido a limitaciones en la recuperación de la matrícula, y que asimismo la evaluación de la calidad indique la constatación de un servicio educativo deficiente, la escuela podrá ser intervenida, el director cesaría en su cargo y se estudiaría la reestructuración definitiva del establecimiento, cierre del

mismo, fusión con otra escuela etc.

El pago de las suplencias de corta duración deberá efectivizarse con los fondos que recibe mensualmente la escuela. Sólo las suplencias de larga duración (licencia por maternidad, enfermedad de largo tratamiento, etc.) serán pagadas directamente por la autoridad provincial responsable. Por consiguiente, el control de licencias será de responsabilidad del director con los efectos que sobre las finanzas de la escuela tenga.

En el caso de escuelas que presenten situaciones de desventaja agravadas (rurales con menos de diez alumnos) o urbanas con una población extremadamente carenciada de manera que la asignación adicional por pobreza y por ruralidad resulte insatisfactoria, será necesario aplicar medidas de carácter focalizado con intervención o coordinación de las áreas del gobierno provincial de atención a la pobreza.

Una situación similar puede producirse en el caso de escuelas de nivel medio en centros urbanos pequeños, en los que la cantidad de alumnos hace que sea prácticamente imposible ofrecer el servicio educativo a un costo razonable. En estas circunstancias se otorgarán becas para financiar el traslado de los alumnos al centro más cercano que garantice el servicio. Estas becas serán percibidas por el alumno en la escuela siendo corregidas por el índice de asistencia.

El esquema de financiamiento propuesto, con *libre disponibilidad de los recursos* requiere al menos la derogación del artículo 37 de la Ley Federal que impide la utilización del financiamiento público, por parte de las escuelas privadas,²⁵ para usos diferentes al pago de salarios, disposición que se repite en general en las leyes provinciales de educación.

Asimismo deben *derogarse las normas que imponen un salario mínimo a la educación privada* el cual no puede ser inferior al pagado en el sistema estatal por el cumplimiento de igual función.

10.4.4. Designación del personal

La relación laboral del personal de las escuelas se establece con cada uno de los gobiernos provinciales para todos los efectos.

Se deroga el estatuto del docente y el régimen de licencias. Por consiguiente se elimina la estabilidad en el cargo.

El director de la escuela será designado por la autoridad responsable de educación en cada provincia. El procedimiento para ello será el de concurso de antecedentes académicos y desempeño. Entre la información a considerar se tendrá en cuenta la que surja de las evaluaciones externas de calidad. El director será nombrado por cinco años al cabo de los cuales deberá concursar nuevamente el cargo.

Las causales para la rescisión del contrato del director serán las siguientes:

- A solicitud de más del 40% de los padres de los alumnos.
- Deterioro en la calidad de la educación brindada evaluada mediante las mediciones externas, por más de dos años consecutivos.

- Deficiencias en el manejo financiero y en la administración de la escuela. Presencia de déficit por más de dos años consecutivos.
- Fraude comprobado en las declaraciones juradas referentes a matrícula, inasistencias de los alumnos, proporción de la matrícula elegible para recibir asignación compensadora y rendición de la aplicación de fondos e informes contables.

El director es quien elegirá y contratará el personal de la escuela siguiendo normas más simplificadas que las actuales y decidirá su permanencia en ella.

Respecto del personal docente, deberá acreditar su condición de tal mediante la presentación de título académico que lo habilite para enseñar. En este sentido competirán en igualdad de condiciones los aspirantes con título docente y los profesionales con grado terciario y universitarios. El director podrá completar la evaluación del aspirante con información adicional, según su criterio, mediante la utilización de entrevistas, la observación del trabajo en clase, etc.

El personal docente será contratado por períodos de tres años. Dichos contratos serán rescindibles con costo cuando no medie causal debida al docente para la rescisión.

Con el fin de financiar el costo de la rescisión del contrato así como el eventual período de inactividad producido hasta la obtención de un nuevo contrato, se constituirá un fondo de capitalización a favor del docente que podrá efectivizarlo a la finalización del contrato, de acuerdo con lo establecido en el capítulo correspondiente al régimen laboral general que se sugiere para las administraciones provinciales.

El control de la asistencia y cumplimiento de las funciones por parte del personal será efectuado por el director, pudiendo establecer libremente las penalidades que correspondan ante el incumplimiento de las obligaciones, incluida la rescisión del contrato.

En caso de inasistencia de los docentes, y dado que el servicio no puede interrumpirse, es conveniente que en cada distrito se mantenga un registro de los docentes o aspirantes a realizar suplencias, que servirá sólo como una central de información a la que el director podrá recurrir libremente.

El director podrá decidir el modo de resolver la necesidad de cubrir las inasistencias de los docentes: con su propio personal, o bien, seleccionando libremente entre los docentes, estén inscriptos o no en el registro.

La capacitación del personal docente será financiada básicamente con los fondos que percibe cada escuela. No otorgará formalmente puntajes y cada escuela decidirá acerca de las opciones más apropiadas para el establecimiento, siendo libre de contratar con las instituciones públicas y privadas que considere adecuadas a sus fines.

Los fondos que las provincias puedan disponer para capacitación, tanto de recursos propios como los que provengan del Gobierno Nacional no tendrán asignación específica al conjunto de cursos de capacitación definidos centralmente, sólo una parte de tales fondos podrá reservarse para la orga-

nización de seminarios y cursos que desarrollen temas de interés general para el sistema, el resto de los fondos será transferido a las escuelas con el objeto de financiar los cursos y acciones de capacitación que consideren adecuados.

10.4.5. Determinación de las remuneraciones

La remuneración del personal de la escuela como del director se determinará mediante la suma de la remuneración básica más la remuneración adicional.

a) La remuneración básica sería fijada por el organismo central únicamente para los cargos sustanciales en cada nivel educativo, esto es, director, maestro y profesor. La determinación de las remuneraciones de los cargos necesarios para las funciones auxiliares (administrativos, preceptores, porteros, etc.) sería de responsabilidad del director.

En principio la distinción en la remuneración de los directores sólo respondería a la complejidad que plantea cada nivel o tipo de establecimiento. En esta propuesta no se hace distinción por tamaño de escuela en el ámbito urbano, ya que la diferenciación de ingresos del director estará dada por la demanda que logre atraer cuya consecuencia se traducirá en una masa mayor de recursos, permitiendo contar con excedentes para mejorar la remuneración de los docentes, incluida la suya.

b) La remuneración adicional será contingente a la administración y resultados que obtenga la escuela ya que si atrae demanda obtendrá una masa de financiamiento mayor que le permitirá compensar el desempeño de los docentes. El director tendrá libertad de fijar la remuneración adicional, sin embargo, se considera adecuado que al menos el 20% de los recursos remanentes del pago de salarios y otros gastos debería ser aplicado al pago de incentivos al personal. La fuente para financiar la remuneración adicional provendrá, por una parte, de una mayor cantidad de recursos originados en la asignación básica combinada con un número más elevado de alumnos, en segundo lugar, por la asignación por calidad y, por último, mediante la asignación compensadora en los casos que corresponda.

10.4.6. Mecanismos de control del sistema

El control de las escuelas en el esquema actual implica la puesta en funcionamiento de los siguientes mecanismos:

- Medición de la calidad de la educación. Control de los resultados mediante la implementación de una evaluación censal anual de la calidad, cuyos resultados deben ser publicados por escuela.
- Esta evaluación deberá ser llevada a cabo por una institución privada o pública independiente del organismo responsable de la educación en la provincia.²⁶

- Control del proceso desde el punto de vista educativo. Sería realizado por la supervisión y consistiría en inspeccionar las condiciones en las que se está impartiendo el servicio, ritmo en el desarrollo de los programas, asistencia técnica en la resolución de problemas que se presentan en la enseñanza.
- Control de las declaraciones juradas de matrícula e inasistencias de los alumnos.
- Control de la información proporcionada como declaración jurada para el otorgamiento de la asignación compensadora.
- Auditorías contables con el fin de observar la correcta aplicación de los recursos.

10.4.7. Funciones de los organismos centrales

Las autoridades provinciales responsables de la educación tendrán la tarea de determinar la política educativa en la jurisdicción de su competencia, orientar la acción de las escuelas, prestar asistencia técnica y ejercer la supervisión, el control y la auditoría contable y administrativa del sistema. Las evaluaciones de la calidad de la educación brindada se ubican en el ámbito de responsabilidad del Gobierno Nacional.

Tanto las mediciones externas de la calidad de la educación como las auditorías del sistema es conveniente que sean realizadas por instituciones privadas o públicas independientes de los órganos de conducción en los distintos niveles de gobierno, mediante su contratación por licitación pública.

La constitución de asociaciones cooperadoras de la escuela, con la participación de los padres de los alumnos y miembros de la sociedad, como empresas, fundaciones, etc., será libre. Se entiende que son instituciones coadyuvantes para el logro de mejores resultados educativos, es adecuado que se recomiende su formación, pero este proceso debe ser efectuado libremente. Su función será la de cooperar con las acciones del director y constituirse en órganos de expresión de los intereses de las familias y comunidad en la que se inserta la escuela.

10.4.8. Transición

La propuesta debe ser implementada en forma gradual, de manera tal que sea completada en un horizonte de cinco años.

Durante los dos primeros años de la reforma la adhesión al esquema propuesto será voluntaria, mientras que en el resto del período, tres últimos años, la incorporación al nuevo sistema se efectuará con un calendario establecido.

La adhesión en los dos primeros años será aceptada por la autoridad provincial responsable teniendo en cuenta los antecedentes de funcionamiento de la escuela, el personal docente y su director, ya que en esta primera etapa se trata de corregir los desajustes que pudieran producirse y evaluar su funcionamiento limitando los efectos no queridos de la transformación.

La implementación del nuevo esquema en la transición implica considerar y resolver problemas que se refieren fundamentalmente al cambio en la administración del personal y que pueden caracterizarse de la siguiente manera:

- Personal excedente en la escuela, cuyo origen podría estar en la necesidad de ajustar la planta a los criterios del director, o bien a designaciones en la escuela con cumplimiento de funciones fuera de la misma, de manera tal que impacta en forma artificial en el costo del establecimiento.
- Consideración de la aceptación de renunciar a la estabilidad en el cargo y condición de funcionario público. El régimen actual vigente da derecho a la indemnización por despido con lo cual cada empleado habría devengado un fondo en ese concepto equivalente a su remuneración por los años de antigüedad acumulados.

Respecto del primer punto, el personal sobrante en la escuela, quedará en disponibilidad por un año, percibiendo sus haberes en forma completa. Al término de este período cesa. Este beneficio se suspende si durante el año de disponibilidad es contratado por alguna escuela pública en el nuevo sistema, no pudiendo percibirse ambas remuneraciones en forma conjunta.

En cuanto al segundo punto, es decir, contratación con cambio de régimen, el personal se verá obligado a optar por las siguientes alternativas:

- Considerarse despedido y acogerse al retiro voluntario en cuyo caso percibirá la indemnización total acumulada debido a los años de antigüedad que se le computen, no pudiendo ingresar al sistema de educación pública provincial en ninguna de las formas contractuales por un período de tres años.
- No considerarse despedido y sólo hacer efectiva la percepción del fondo devengado por despido en el caso de rescisión del contrato sin causa o falta de renovación a su vencimiento y siempre que no sea contratado por otra escuela pública del sistema. Este derecho cesa a los cinco años de iniciada la reforma.

Durante la transición debe preverse un programa sólido de asistencia técnica a las escuelas, fundamentalmente en los aspectos administrativos, tanto a las que se incorporen al nuevo esquema como entre las que permanezcan transitoriamente en el régimen tradicional.

NOTAS

1. En la estructura actual, después de la Ley Federal de Educación, corresponde a los dos últimos años del tercer ciclo de la EGB y al Polimodal (ciclo superior de la educación media).

2. FIEL, *Distribución del ingreso en la Argentina* Buenos Aires, 1999.
3. Estatuto del Docente y Régimen de Licencias Docentes.
4. La dispersión de salarios entre provincias es sumamente elevada, sin embargo los mayores salarios que pagan algunas provincias no están asociados con los mejores resultados obtenidos en las mediciones anuales de calidad.
5. El sistema estatal representa una parte muy importante del sistema educativo, absorbe el 70,5% de los alumnos de preprimaria, el 79,1% de los alumnos de primaria y el 71,1% de los alumnos del nivel secundario.
6. Los gobiernos municipales cuentan con algunos servicios educativos pero en una medida sumamente reducida.
7. Por disposiciones del Estatuto del Docente, el traslado del docente de una escuela a otra debe contar necesariamente con su aceptación de lo contrario podrá alegar cambio de condiciones de trabajo, pudiendo permanecer en disponibilidad con goce de haberes hasta un máximo de un año.
8. Se trata de una asignación de \$ 100 por mes por alumno pobre beneficiado.
9. Third International Mathematics and Science Studies.
10. Se trata de instituciones educativas cuyo financiamiento proviene de recursos públicos que son gestionadas y administradas de manera independiente de los organismos estatales responsables de la educación en cada jurisdicción. Obviamente deben ubicarse dentro del marco legal general establecido para cualquier escuela pública o privada.
11. Si es que participan de programas compensatorios diseñados en el ámbito nacional.
12. Ver desarrollo en el punto 11.4.
13. Este abordaje parece ser el más apropiado para construir un esquema de incentivos correctos en el sistema educativo.
14. Vía la asignación directa a la escuela de los ahorros que una gestión administrativa más eficiente genere.
15. Este cambio en la finalidad del fondo podría llevarse a cabo gradualmente a medida que fueran desarrollándose las escuelas autónomas.
16. Implica la eventual construcción de nuevas aulas, su equipamiento y compra de material didáctico para los alumnos, esto último será ejecutado directamente por la escuela.
17. Además de las evaluaciones externas previstas para el sistema en general, se requerirá la administración de exámenes particulares para estos propósitos al término de 1º y 2º año del Polimodal.
18. El procedimiento para el otorgamiento de las becas implica el diseño de exámenes externos especiales (fuera de las evaluaciones de calidad habituales del sistema educativo) para el 2º y 3º año del Polimodal, ya que en el caso del 1º año se utilizarían los puntajes obtenidos en la evaluación correspondiente al cierre de la EGB.
19. Financiado en un 20% por el Gobierno Nacional y en el 10% restante por los gobiernos provinciales y municipal de asiento de la universidad.
20. Para mantener el incentivo de los bancos comerciales por una eficiente administración y cobro de los préstamos, el Estado debe ser el acreedor privilegiado y la participación de la institución comercial en el riesgo no debe ser inferior a un 30%.
21. El único sentido de este requisito es controlar el nivel de riesgo de falta de pago por abandono o dilación de los estudios, dado que se trata de un préstamo con un costo de mercado y no un subsidio.
22. Inicial, primario y medio en la denominación anterior a la reforma impuesta por la Ley Federal de Educación.

23. El intervalo está dado teniendo en cuenta que se considere pobre a la población comprendida hasta el tercer o hasta el cuarto decil.

24. En el primero de los supuestos y considerando la composición de la matrícula y presupuesto para educación 1996, por ejemplo en la provincia de Buenos Aires, el incremento necesario en este último, para absorber toda la matrícula privada, podría estimarse en 10,3%. Debe considerarse en el cálculo que parte del costo de la educación privada ya está siendo financiada por aportes de los gobiernos provinciales.

25. Las escuelas autónomas se asimilan a la figura de escuelas privadas.

26. Al momento de la elaboración de este estudio el Gobierno Nacional, mediante el Decreto 165/2001 creó el Instituto para el Desarrollo de la Calidad Educativa (IDECE) con carácter autónomo.

Capítulo 11

PROPUESTA DE REFORMA DEL SISTEMA DE SALUD*

11.1. INTRODUCCIÓN

El sistema de salud en la Argentina está constituido por una multiplicidad desorganizada de regímenes con serios problemas de eficiencia. Esta situación ha generado en los últimos años un intenso debate en torno a la necesidad de su transformación, a pesar de lo cual sólo se ha avanzado parcialmente en ese sentido. Es por este motivo que la discusión aún permanece abierta, existiendo consenso sin embargo en cuanto a que constituye un tema pendiente de resolver.

El presente capítulo tiene el objetivo precisamente de proponer una reforma amplia e integral del sistema de salud –excluyendo el caso de la obra social de los pasivos, que se trata en el capítulo siguiente– que apunta a lograr el objetivo de acceso universal a los servicios, respetando las preferencias individuales e introduciendo al mismo tiempo incentivos para aumentar la eficiencia del sector. La base para la elaboración de estas propuestas la constituye la identificación de los principales problemas que enfrenta el sistema, diagnóstico que se expone en este estudio y que surge de los diversos trabajos que FIEL ha elaborado en los últimos años.

11.2. COMPOSICIÓN Y CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL SISTEMA ACTUAL

El sistema de salud en la Argentina está estructurado en torno a tres sectores: el sector público, el de obras sociales y el sector privado.

El sistema público de salud es administrado por las provincias y, al igual que en el caso inglés, adopta el doble carácter de asegurador-prestador, dado que su participación en el mercado de atención médica se concreta vía la provisión directa del servicio a través de la red de hospitales y

* Mónica Panadeiros –Economista Senior FIEL–, monica@fiel.org.ar.

demás centros periféricos. El acceso a los servicios es de carácter universal, atendiendo en general la demanda espontánea de la población. A pesar de estar reglamentado su arancelamiento, la mayor parte de las prestaciones se realizan en forma gratuita, motivo por el cual su financiamiento descansa fundamentalmente en fondos públicos.

El sistema nacional de obras sociales, inspirado en el modelo alemán, tiene como beneficiarios obligados a los trabajadores en relación de dependencia del sector privado y del sector público nacional y su grupo familiar primario; estuvo históricamente organizado por rama productiva –actualmente se encuentra en un proceso de desregulación que se analiza más adelante– y se financia con impuestos al trabajo. Su rol es preponderantemente asegurador, dado que contrata la mayor parte de los servicios médicos con los prestadores privados. Dentro de este régimen se incluyen también los jubilados y pensionados del sistema nacional de previsión, que están asegurados a través de un único organismo, el INSSJyP, cuyo financiamiento proviene de impuestos al trabajo y contribuciones de los propios beneficiarios. Los empleados de los gobiernos provinciales, y su grupo familiar, así como los jubilados y pensionados a través de estas cajas, tienen un seguro de salud obligatorio brindado por la obra social provincial respectiva que, si bien se rige por normativas específicas en cada jurisdicción, resulta similar al del sistema nacional de obras sociales. En conjunto, más de 20.000.000 de individuos se encuentran asegurados a través de las obras sociales de distinta naturaleza –11,6 millones a través de las obras sociales nacionales, 3,4 millones a través del INSSJyP y 5,5 millones a través de las obras sociales provinciales– lo cual representa algo más del 55% de la población del país.

Completa esta estructura, la oferta privada de seguros de salud, que está integrada por una diversa gama de instituciones, cubriendo un espectro que va desde grandes empresas comerciales organizadas exclusivamente para este fin, hasta entidades de carácter gremial, como así también establecimientos asistenciales –algunos de pequeño tamaño– que por el pago de una cuota mensual brindan a sus asociados las prestaciones que requieran en dicho centro. Se estima que alrededor de 3.500.000 personas cuenta con un seguro privado de salud, de las cuales sólo el 60% lo contrata en forma individual o por grupo familiar, ya sea porque no tienen cobertura de obra social o porque no se encuentran satisfechos con ésta. El 40% restante adhiere a este sistema o bien a través de las obras sociales del personal de dirección, que celebran contratos con estas entidades, o a través de su empleador que, como un beneficio adicional para parte o la totalidad del personal, contrata un seguro privado de salud de carácter grupal. El vínculo entre aseguradoras privadas y prestadores es diverso: en algunos casos, como se mencionó, la actividad aseguradora se desarrolla a partir de un establecimiento asistencial existente, en otros esta integración vertical se produce en sentido inverso (aseguradoras que adquieren o realizan nuevas inversiones en infraestructura), aunque la modalidad que predomina aún es a través de la celebración de contratos entre partes independientes.

En definitiva, la población que cuenta con algún seguro de salud (neto

de duplicaciones) representa alrededor del 63% del total, quedando sin cobertura el 37% restante, grupo que o bien se asiste en el sistema público o contrata en forma directa las prestaciones médicas con el sector privado.

Desde el punto de vista de la infraestructura, el sector público es el prestador más importante en el país: el 54% de las camas de internación se encuentran bajo su órbita; en tanto que el 43% corresponden al sector privado –incluyendo dentro de éstas las que pertenecen a entidades de medicina prepaga–, y sólo el 3% a las instituciones de la seguridad social.

En lo que se refiere al gasto, se estima que en la Argentina se destina a la atención de la salud cerca de \$ 23.000 millones anuales, lo cual representa más de un 8% del PBI, proporción que resulta similar a la de los países desarrollados –excepto Estados Unidos, que supera ampliamente ese guarismo– y por encima de la correspondiente a los países latinoamericanos. La distribución del gasto por fuente de financiamiento revela que el sector público participa con el 22% del total, el conjunto de obras sociales con el 39%, las entidades de medicina prepaga (excluyendo los contratos con las obras sociales, que están incluidos en ese rubro) con un 9%, constituyendo el 30% restante gasto de bolsillo de la población, ya sea destinado a la contratación directa de prestaciones médicas, medicamentos, etc., como el correspondiente a la parte del gasto a cargo del afiliado en el caso de cobertura parcial de los seguros de salud.

En síntesis, en el caso argentino coexisten las tres modalidades típicas de seguro de salud –público, de la seguridad social y privado–, cada una de las cuales presenta los problemas característicos de ese tipo de estructura, en algunos casos seriamente magnificados. A ello se agrega una clara superposición de grupos beneficiarios, resultado de un marco regulatorio que no se ha ido adaptando adecuadamente al surgimiento de nuevas instituciones, y que permite que las deficiencias de los distintos conjuntos de aseguradores se traduzcan en una interrelación desordenada entre los mismos. En lo que sigue se efectuará un análisis con más detalle del funcionamiento de cada uno de estos sectores, excluyendo –como se mencionó– el caso de la obra social nacional de jubilados y pensionados (PAMI), que se trata separadamente en el capítulo siguiente.

11.3. LA IDENTIFICACIÓN DE LOS PROBLEMAS

El sistema público de salud

En la Argentina, más del 85% del gasto público en salud es financiado y ejecutado por el nivel provincial, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y algunos municipios en el interior del país, cumpliendo la Nación un rol normativo y de coordinación de políticas y teniendo bajo su responsabilidad la realización de ciertos programas específicos, particularmente en materia de prevención y de tratamiento en el caso de determinadas enfermedades.

En todas las jurisdicciones, la intervención del sector público en el área de salud se concreta a través de la provisión directa del servicio en la red

de hospitales y demás centros de atención periférica; es decir que el gasto público en atención médica se destina fundamentalmente al financiamiento de estas unidades y a la administración de los sistemas.

Tradicionalmente, los hospitales y demás centros de atención tuvieron la obligación de brindar atención médica gratuita a toda la población que lo demandara. Este objetivo universalista tenía justificación hasta el surgimiento y posterior institucionalización del sistema de obras sociales, dado que no existía en el país seguro médico de ninguna clase. A partir de entonces, sin embargo, y teniendo en cuenta que más de la mitad de la población tuvo en forma obligada cobertura de este tipo, perdió sustento el mantenimiento del objetivo inicialmente propuesto.

El rol del sector público no fue, sin embargo, redefinido, y como resultado de ello los beneficiarios del sistema de obras sociales recibían en muchos casos atención médica gratuita en los hospitales públicos, dando lugar a un fuerte subsidio encubierto hacia esas entidades.

En años más recientes, esta situación ha intentado ser solucionada limitando la gratuidad de los servicios hospitalarios sólo para la población sin cobertura médica ni capacidad de pago, y arancelando las prestaciones en todos los demás casos. Sin embargo, diversos factores tornaron de difícil aplicación la recuperación de costos por las prestaciones brindadas a beneficiarios de las obras sociales, por lo que en realidad la normativa adoptó un carácter casi declarativo.

Las principales complicaciones en este sentido fueron, por un lado, que al mantener los hospitales la obligación de prestar servicios a toda la población que lo demandara, los individuos tendieron a ocultar su pertenencia a algún seguro de salud ante el temor de tener que realizar trámites administrativos, pagos de bolsillo, etc. A su vez, la inexistencia de padrones de afiliación impidió a estos establecimientos públicos identificar a la población que efectivamente tenía cobertura médica. A esta situación se agregó la falta de incentivos del personal que se desempeñaba en los hospitales para realizar el conjunto de tareas necesarias para contar con un adecuado sistema de facturación y cobranza, y la ausencia de penalización a las obras sociales que no honraban sus deudas. Como resultado de ello, la recuperación de costos de los efectores públicos fue insignificante, por lo que su financiamiento continuó descansando fundamentalmente en recursos fiscales.

Además de este problema de filtración de subsidios públicos a individuos con cobertura de la seguridad social, el funcionamiento de los hospitales presentaba un elevado grado de ineficiencia, derivado en gran medida de la falta de autonomía en la gestión de estas unidades, cuyo manejo estaba excesivamente centralizado en la autoridad sanitaria provincial y/o municipal, según el caso. La política de recursos humanos constituía en este sentido el aspecto crucial, ya que este rubro representaba alrededor del 70% del gasto de los hospitales. Dado que el personal era empleado público de la jurisdicción a la que pertenecía el establecimiento, y que el régimen en cuanto a contrataciones, despidos, remuneración, etc., lo fijaba la administración central respectiva, los directores hospitalarios carecían de

instrumentos tanto para incentivar un comportamiento más eficiente de quienes trabajaban en la institución, como para lograr una dotación de factores acorde a sus requerimientos. Por otra parte, cualquier intento de racionalización de los planteles se veía desalentado porque frente al costo político que significaba encarar una medida de este tipo, no se obtenía como contrapartida un beneficio directo para el hospital, sino que éste se diluía en las arcas del tesoro provincial. El resultado de este régimen fue la habitual escasez de personal en algunas áreas, con el exceso simultáneo en otras, arrojando de todas maneras en conjunto un sobredimensionamiento de la planta.

En lo que se refiere a los gastos de funcionamiento –compras de insumos, alimentos, medicamentos, etc.– la distribución de fondos entre los distintos hospitales se realizaba en la mayoría de los casos de acuerdo con los requerimientos de cada establecimiento, teniendo en cuenta las partidas asignadas en ejercicios anteriores y la disponibilidad de caja del tesoro respectivo. A su vez, los pedidos de fondos de cada hospital se originaban en los que los diversos servicios elevaban a la dirección del establecimiento, a excepción de aquellos items cuya compra se realizaba en forma centralizada en el ministerio de salud de la jurisdicción. A los incentivos políticos para abultar artificialmente el presupuesto de cada institución, se agregaba, entonces, el pedido de fondos presupuestarios mayores que los que se estimaban necesarios con el objeto de resolver las demoras en el abastecimiento de aquellos insumos cuya compra y distribución se realizaba en forma centralizada.

Una mención aparte merece el tema de los procedimientos de licitación y compras centralizadas: más allá de los problemas de insuficiencia transitoria que generaban, en no pocos casos derivaban en precios pagados superiores a los que hubieran conseguido un establecimiento en el mercado o área de localización, en un marco jurídico de descentralización de gestión. Por otra parte, daba lugar también al envío de medicamentos u otros insumos que a veces estaban lejos de los que se necesitaban o utilizaban más frecuentemente los profesionales, a pérdidas por almacenamiento, a demoras en la incorporación de nuevos insumos para diagnóstico y tratamiento, al tiempo que constituían una fuente de posible malversación de fondos.

En síntesis, la gestión de los hospitales públicos se caracterizó tradicionalmente por la falta de autonomía, apoyándose en un manejo centralizado de los recursos, cuya distribución entre establecimientos se realizaba sin tener en consideración indicadores de productividad o eficiencia, sino sobre la base de los presupuestos de ejercicios anteriores.

Si bien la crisis fiscal desatada en la década del 80 hizo evidente la ineficacia e ineficiencia del sistema público de salud, es recién a comienzos de la década siguiente que se intentan algunos cambios, en el marco de las reformas económicas más amplias que iniciaba entonces la Argentina. Es así que en abril de 1993 el Gobierno Nacional promulga el Decreto 578/93, introduciendo los mecanismos para convertir a los establecimientos asistenciales oficiales en Hospitales Públicos de Autogestión (HPA). Ca-

be recordar, sin embargo, que dado el carácter descentralizado de la política de salud en la Argentina, para que este nuevo régimen tuviera aplicación, las provincias debían adherir al mismo; es decir, que la norma nacional tiene fundamentalmente el rol de impulsar una transformación, no así de implementarla.

Los cambios contemplados en la propuesta nacional del HPA consisten fundamentalmente en otorgarle una mayor flexibilidad a estas entidades, convirtiéndolas en organismos descentralizados con capacidad para celebrar convenios con entidades del seguro de salud, cobrar los servicios que se brinden a personas con capacidad de pago o cubiertas por terceros pagadores e integrar redes de servicios con otros establecimientos públicos o privados. Para evitar la incobrabilidad de los servicios facturados a las obras sociales, el decreto en cuestión contempla en estos casos un mecanismo automático -administrado por las autoridades nacionales- de retención de los recursos por aportes y contribuciones salariales que reciben estos entes, hasta saldar su deuda con los HPA.

Se otorga, a su vez, a cada HPA la responsabilidad de administración de los recursos obtenidos por el cobro de prestaciones, aunque la autoridad sanitaria respectiva establece previamente el porcentaje que se canaliza a un fondo para redistribución entre las instituciones del sistema, a inversiones en el establecimiento y al personal que se desempeña.

Se prevé asimismo que el HPA continúe recibiendo aportes presupuestarios, pero que éstos estén en función de la producción, rendimiento y tipo de población asistida en el establecimiento; al tiempo que se le transfiere la facultad de disponer la ejecución de los gastos financiados con tales fondos.

En materia de política de recursos humanos, las atribuciones del HPA son más limitadas, ya que si bien puede designar, promover y reubicar al personal, debe sujetarse a la estructura aprobada y a las normas vigentes en la jurisdicción respectiva.

El objetivo de una transformación de esta naturaleza ha sido dotar a los hospitales públicos de mecanismos que permitieran aumentar su nivel de eficiencia, redefiniendo al mismo tiempo el rol del Estado en el sistema de salud. En este sentido, se ha apuntado por un lado a concentrar los recursos fiscales en financiar la atención de la población sin cobertura, y por otro lado, se ha pretendido que los establecimientos públicos tendieran a competir como un prestador más dentro del sistema. Un elemento que apoya esta hipótesis es que en el citado decreto se mencionaba la intención de reemplazar en un futuro el actual financiamiento a la oferta de servicios de salud por un subsidio a la demanda.

El lanzamiento de esta propuesta de reforma por parte del Gobierno Nacional tuvo una buena acogida en la mayor parte de las jurisdicciones, fundamentalmente porque, al margen de que pudieran apreciarse las ventajas de una administración hospitalaria más flexible, constituía la alternativa que mayor probabilidad tenía de lograr recuperar los costos de las prestaciones brindadas a los beneficiarios de la seguridad social, y con ello aliviar en alguna medida las arcas de los respectivos tesoros provinciales.

Hacia fines de 2000, alrededor del 80% de los hospitales públicos con internación operaban bajo el régimen de autogestión.

Sin embargo, esta pretendida transformación del sistema no logró implementarse completamente, resultando entonces en un cambio mucho más limitado que el que la letra de la normativa sugería. El principal factor que obstaculizó esta reforma fue la dificultad para identificar a los usuarios de los servicios hospitalarios que contaban con cobertura médica de alguna naturaleza, dado que por algunos años continuó la ausencia de padrones de afiliación. Más tarde se ha intentado avanzar en resolver este problema. En efecto, ante la reducida recaudación que presentaban los hospitales públicos por los servicios prestados a los afiliados a algún seguro de salud, en abril de 1996 se firma el Decreto 338, que impulsa la elaboración del Padrón de Beneficiarios de la seguridad social. Hacia fines de 1998 se había avanzado notablemente en ese objetivo: el Padrón ya estaba integrado por alrededor de 14.500.000 de individuos,¹ y se actualizaba trimestralmente. Sin embargo, problemas burocráticos en la mayoría de las jurisdicciones condujeron a que esta información no se distribuyera entre las unidades hospitalarias, tornando entonces inefectivo este instrumento.

Esta situación derivó en que los recursos genuinos de los hospitales continuaran siendo insignificantes y que, por lo tanto, su financiamiento siguiera descansando en recursos fiscales. A su vez, estos fondos continuaron siendo asignados sobre la base del tradicional método de presupuestación histórica, sin avanzar –como se pretendía– en la consideración para ello de parámetros de productividad. El único aspecto importante en el que se logró mejorar el desempeño hospitalario es el relacionado con la administración del presupuesto de gastos de funcionamiento, al delegarse a cada institución el manejo de estas partidas.

En resumen, la política del HPA no implicó cambios sustanciales en la organización del sistema público de salud, persistiendo los problemas de eficiencia y de falta de focalización del gasto. Los siguientes indicadores permiten dar cuenta de algunas de estas cuestiones.

Filtración del gasto

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares de 1996-1997 (ENGH) realizada por el INDEC, el 62,7% de la población tiene seguro médico de alguna naturaleza, es decir que la población sin cobertura rondaría los 13.6 millones de personas. Ahora bien, dado que el consumo de atención médica presenta fuertes variaciones en función de la edad de los individuos, resulta conveniente transformar el total de la población sin cobertura –sobre la base de costos relativos de la atención médica por tramos de edad– para expresarla en términos equivalentes a personas de edad media (treinta a cincuenta y nueve años). Este ejercicio arroja como resultado que el tamaño de este grupo asciende en total a alrededor de 12,3 millones de adultos equivalentes.²

Sobre la base de esta estimación de la población sin cobertura, puede calcularse –dados los estándares internacionales– el consumo de las principales prestaciones que cabría esperar. Estas estimaciones, en compara-

CUADRO 1
POBLACIÓN OBJETIVO

Porcentaje Población sin cobertura	37,3
Población sin cobertura (personas)	13.600.000
Población sin cobertura (adultos equivalentes)	12.300.000

Fuente: elaboración propia basado en información de la ENGH 1996-1997.

CUADRO 2
INDICADORES DE FILTRACIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN SALUD

Prestación	Efectuada en Centros públicos de salud	Uso esperable de la población objetivo
Consultas (miles)	69.000	43.000
Egresos hospitalarios (miles)	2.015	1.100

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del MSyAS e información privada.

ción con las prestaciones que se realizan en el sistema público de salud, permiten identificar que alrededor de un 40/45% de la actividad hospitalaria se brinda en forma gratuita a individuos que no forman parte de la población objetivo. El procesamiento de la ENGH de 1996-1997 aporta elementos que avalan estas estimaciones: según surge, del total de la población relevada que asistió a un establecimiento público de salud en el período de referencia, el 41% tenía cobertura médica, en tanto que sólo el 59% carecía de ella.

Problemas de eficiencia

La tasa de ocupación del recurso cama en el sector público 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 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 del 50% al que efectivamente tienen lugar.

En lo que se refiere al recurso humano, los datos relativos a algunas jurisdicciones apoyan la opinión generalizada de que la productividad sería también muy pobre en este caso. Así, por ejemplo, si se consideran sólo los médicos cuya actividad principal es la consulta, se supone que dedican a

ello un 80% de su tiempo en el hospital, y se computa una duración media de la consulta de veinte minutos, se obtiene que en la provincia de Río Negro, se podría –con la misma dotación de médicos– incrementar la producción de consultas en alrededor de un 30%; este guarismo se eleva al 40% en el caso de la provincia de Buenos Aires, y resulta del orden del 20% en Tucumán.

Puede argumentarse que la implementación del Padrón de Beneficiarios resolvería los problemas del sistema público de salud, dado que permitiría de una manera ágil y poco costosa para cada hospital, identificar a los usuarios que cuentan con cobertura de salud de la seguridad social, y proceder de esta manera a la facturación de los servicios prestados, reduciendo así la filtración del gasto público a la población con cobertura médica.

Sin embargo, bajo la organización vigente, la recuperación de costos no solucionará la ineficiencia que –como ya se analizara– caracteriza el sistema hospitalario, al tiempo que es probable que introduzca dos problemas adicionales: la discriminación entre pacientes y la transferencia de los costos de la ineficiencia a los agentes del seguro de salud.

En efecto, a partir de la facturación generalizada a los beneficiarios de la seguridad social, y dado que una parte de lo que se recauda por este concepto se distribuye entre el personal del hospital, existirán fuertes incentivos para priorizar la atención de estos pacientes frente a los que carecen de cobertura médica, ya que por estos últimos se continuarán recibiendo fondos presupuestarios pero desvinculados de los servicios que se les brinden. En otros términos, un esquema de esta naturaleza corre el serio riesgo de desalentar que el sistema hospitalario cumpla con el principal objetivo que tiene asignado –asistir a los grupos vulnerables–, asimilándose en alguna medida a un prestador más del sector.

Por otra parte, dado que la recuperación de costos no introduce *per se* incentivos para lograr un comportamiento eficiente de los establecimientos asistenciales, no diferenciándose en este sentido de lo que ocurre en general en cualquier empresa pública, este problema no sólo no será resuelto con la implementación del Padrón, sino que los costos de esa ineficiencia se trasladarán en alguna medida a las entidades aseguradoras. Nótese que los beneficiarios de las obras sociales no pueden atenderse con cualquier prestador privado, sino con aquellos con los que la entidad respectiva ha celebrado contrato; si un prestador resulta ineficiente, y ello se traduce en mayores costos para la obra social, ésta probablemente rescindiré el contrato; en el caso de los hospitales públicos, en cambio, son los beneficiarios los que al acudir a estos establecimientos –pero sin hacerse cargo de los costos de tal decisión– colocan a la obra social en una situación de obligación pseudocontractual que no puede cancelar.

Evidentemente, entonces, resolver el problema de focalización y eficiencia del gasto público en salud exige una transformación del sistema más profunda que la que implica la recuperación de fondos a través de la facturación de las prestaciones brindadas a los individuos que cuentan con cobertura médica.

El sistema de obras sociales

El sistema nacional de obras sociales constituye un seguro de salud que tiene como beneficiarios obligados a los trabajadores en relación de dependencia del sector privado y del sector público nacional y su grupo familiar primario, los que hacen un total de alrededor de 11,6 millones de personas. Su rol es preponderantemente asegurador, dado que contrata la mayor parte de los servicios médicos con los prestadores privados.

Históricamente, su organización se apoyó en la formación de grupos de asegurados en base a su actividad laboral, que eran asignados a la obra social correspondiente al gremio al cual pertenecían. Esta conformación, al no permitir la libre elección de los individuos de su entidad aseguradora, eliminó la competencia entre los oferentes, que contaban de este modo con una demanda cautiva. Ello significó que las obras sociales no tuvieron incentivo económico alguno para otorgar servicios de buena calidad ni para desarrollar una gestión eficiente. A su vez, la estructuración en torno a la actividad productiva derivó en un número excesivo de entidades –alrededor de 350– con grandes diferencias en el tamaño (medido por población cubierta), dando lugar a que algunos entes fueran excesivamente pequeños.

En cuanto al financiamiento del sistema, los recursos de cada obra social provenían de aportes y contribuciones sobre las remuneraciones que fueron variando en el tiempo y que alcanzaron al 9% hacia mediados de la década del 90. Del total recaudado, la obra social recibía el 90%, canalizándose el 10% restante a la autoridad de aplicación, la entonces ANSSAL; en el caso de las obras sociales del personal de dirección estos porcentajes eran del 85 y del 15%, respectivamente. La recaudación de la ANSSAL se utilizaba, luego de descontados los gastos de funcionamiento del organismo, para la constitución de un Fondo de Redistribución que se destinaba al otorgamiento de subsidios, préstamos, etc. a las obras sociales que los requirieran.

El modelo de financiamiento adoptado correspondía al de un sistema de reparto, pero limitado al interior de cada obra social; esto es, los recursos de cada entidad se destinaban a la provisión de los mismos servicios para todos sus beneficiarios, independientemente del aporte efectuado por cada uno de ellos. Este esquema de reparto restringido, además de introducir innumerables subsidios cruzados entre beneficiarios, daba lugar a una significativa iniquidad horizontal, pues individuos en las mismas condiciones que realizaban un aporte igual al sistema recibían beneficios diferentes por estar ocupados en distintas ramas de actividad. A su vez, el divorcio entre aportes individuales y prestaciones recibidas constituía un impedimento para que aquellas personas que estuvieran dispuestas a efectuar pagos adicionales para obtener mayor o mejor cobertura, pudieran hacerlo.

Desde el punto de vista de las entidades, este sistema de financiación basado en la nómina salarial y no en cálculos con base actuarial, significaba que era virtualmente imposible garantizar en forma simultánea la viabilidad financiera del sistema y una cobertura prestacional determinada; en

todo caso habría que haber ajustado esta última en forma explícita, y sobre la base de un análisis de prioridades, a la disponibilidad de recursos de los distintos organismos.

La política que siguió la seguridad social en la Argentina fue, por el contrario, no reconocer la existencia de una restricción financiera. Como consecuencia de ello, el resultado era o bien un deterioro en la calidad de los servicios o una cobertura que, a través de cortes transitorios en las prestaciones, era menor que la que se proclamaba. Evidentemente, esta situación era posible porque los individuos no tenían más alternativa que continuar afiliados y aportando al sistema, independientemente de su nivel de satisfacción. Ante esta circunstancia, los beneficiarios del sistema o bien contrataban un seguro privado de salud o recurrían a los hospitales públicos. Esta fue la razón por la que la facturación no cobrada de estos establecimientos adquirió una dimensión tal que condujo a las autoridades nacionales a diseñar un esquema –a través del HPA– por el que se retendría en forma automática de la recaudación mensual de las obras sociales, el monto adeudado al sistema de salud pública.

Un comentario aparte merece el manejo que se hacía del Fondo de Redistribución por parte del organismo de control. Al respecto, de acuerdo con la legislación, una vez deducidos los gastos del organismo, el 70% de este Fondo debería haberse distribuido automáticamente entre las entidades que observaran el menor ingreso por beneficiario; el restante 30% según el criterio de la ANSSAL. Sin embargo, la mayor porción del Fondo –sobre un total de alrededor de \$ 300 a 400 millones anuales– se repartía en una forma absolutamente discrecional y en general atendiendo a presiones políticas.

A mediados de 1995 el Poder Ejecutivo Nacional introdujo algunos cambios en el régimen de obras sociales a raíz de la rebaja dispuesta en las contribuciones patronales, las que finalmente quedaron fijadas en el 5% de la remuneración (más 3% a cargo de los trabajadores). Al respecto, la modificación más significativa estuvo vinculada al reparto del Fondo de Redistribución: se dispuso que éste se efectuaría de modo automático completando los aportes y contribuciones de aquellos titulares cuya cotización mensual no alcanzara a \$ 40. Dado que el tamaño promedio del grupo familiar de los afiliados a las obras sociales es de alrededor de 2,3, esta cifra representa aproximadamente \$ 17 per cápita. El nuevo esquema constituyó un avance para tornar más transparente el manejo del Fondo y destinarlo al fin para el cual fue creado.

Es evidente, que para que esta política tuviera algún efecto positivo en la conformación del sistema, debía establecerse alguna obligación en materia de cobertura médica a brindar; en caso contrario, todas las entidades podrían, vía un ajuste en las prestaciones, resolver eventuales problemas financieros, con excepción de aquellas que no cubriesen ni siquiera sus gastos administrativos.

Con ese objetivo, precisamente, a mediados de 1996 el Ministerio de Salud y Acción Social aprobó el denominado Programa Médico Obligatorio (PMO). Brevemente, el PMO contiene el conjunto de acciones de prevención, atención y recuperación de la salud que, como mínimo, deben otor-

gar la totalidad de las obras sociales sindicales, estableciéndose además topes para los copagos (pagos a cargo de los beneficiarios) que pueden implementarse. Presumiblemente las autoridades habrían estimado que el PMO podría ser brindado a un costo promedio per cápita de \$ 17 mensuales, de modo tal que el sistema, a través del nuevo mecanismo de distribución de subsidios, garantizaba que todas las entidades dispusieran los recursos necesarios para afrontarlo. Cabe destacar que las prestaciones excesivamente costosas (y poco frecuentes) se previó financiarlas con recursos del Fondo de Redistribución. Las obras sociales que no lograran brindar el PMO deberían fusionarse o adherirse a otras; y en caso de no realizarse voluntariamente, ello sería dispuesto por la autoridad de aplicación.

El resultado esperable en este caso era una concentración del sector en un número bastante menor de las 350 entidades que conformaban el sistema. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que no necesariamente ello significaba que se alcanzarían adecuados niveles de eficiencia en el funcionamiento de las entidades, dado que aquellas de tamaño razonable que tuvieran una recaudación por beneficiario superior a los \$ 17 por mes, tenían un margen para la ineficiencia (que se ampliaba cuanto mayores fueran los recursos per cápita de que se disponía) sin comprometer su viabilidad. Téngase presente que los fondos por cotizaciones que manejan las obras sociales ascienden a cerca de \$ 4.000 millones por año, lo que equivale a una cápita promedio de \$ 33 mensuales.

Un paso hacia lograr un mayor grado de eficiencia se dio finalmente cuando el Poder Ejecutivo Nacional decreta la introducción de una mayor flexibilización en el régimen de obras sociales, al permitir que sus beneficiarios, desde comienzos de 1997, pudieran optar por la obra social de su preferencia. Cabe destacar, sin embargo, que este progreso fue limitado porque la competencia no se abrió a otras entidades dispuestas a ofrecer los mismos servicios, sino que se redujo al conjunto de las obras sociales de naturaleza sindical.³

El nuevo esquema regulatorio del sistema –supervisado por la Superintendencia de Servicios de Salud, organismo de reciente creación y que absorbió las funciones de la ANSSAL– resulta razonable en cuanto a que da respuesta a los problemas que típicamente se presentan en regímenes de libertad de elección, tales como la selección adversa o la concentración de individuos de alto riesgo en las mejores entidades. Así, por ejemplo, se estableció que cuando un individuo se traspasa de entidad y utiliza determinados servicios en los primeros meses luego de ocurrido el traspaso, la obra social de origen debe compensar monetariamente a la receptora por tales gastos. A su vez, se determinó que los beneficiarios fueran “dueños” de sus aportes y contribuciones (excepto en la porción que se canaliza al Fondo de Redistribución), reduciendo de esta manera los subsidios cruzados y la iniquidad horizontal, y abriendo la posibilidad de acordar entre las partes planes superiores al PMO a “precios” diferenciados.

El resultado de estos cambios regulatorios ha sido una reducción neta en el número de entidades de alrededor de setenta en los últimos cinco

años, y una masa de casi 350.000 titulares que ejercieron su derecho de opción de traspaso desde 1997. Es probable que estos resultados hubiesen sido mucho más impresionantes en un contexto de competencia abierta a todo tipo de entidades dentro del sistema, dado que las obras sociales –que sistemáticamente se opusieron a la desregulación– intentaron mantener el statu quo. En función de ello, evitaron una real competencia entre ellas, efectuando escasa publicidad de sus planes, y haciendo en consecuencia poco transparentes las condiciones de traspaso.

A este no despreciable obstáculo a lograr un mercado competitivo, debe agregarse que la desregulación no apuntó a reducir los aportes y contribuciones al sistema –aun en un contexto en el que teóricamente los individuos son “dueños” de éstos–, manteniendo así elevada esta porción de los costos laborales. Más aún, el Fondo de Redistribución cuenta con recursos –más de \$ 400 millones por año– que exceden los necesarios para el sostenimiento de la Superintendencia de Servicios de Salud, el pago de los subsidios automáticos, y la cobertura de las prestaciones costosas; este excedente, en lugar de preverse que podría traducirse en una disminución en los aportes y contribuciones al sistema, pasó a estar “administrado” por un organismo con fuerte representación gremial.

Ante la evidencia del modesto impacto que tuvo una desregulación que resultó más aparente que real, en junio de 2000 el Poder Ejecutivo Nacional sancionó el Decreto de Necesidad y Urgencia 446/00 que disponía un nuevo marco regulatorio a partir del 1° de enero de 2001, reforma que sin embargo –luego de encontrarse trabada en la justicia– fue finalmente derogada. El objetivo de esa reforma consistía fundamentalmente en levantar la reserva de mercado otorgada a las obras sociales sindicales, admitiendo el ingreso de entidades de prestación de servicios de salud de cualquier naturaleza. Los beneficiarios podrían de esta forma elegir su aseguradora de salud dentro del conjunto de instituciones que estuvieran dispuestas a participar en este segmento del mercado, sujetándose a las regulaciones del sistema.

En este nuevo esquema, se mantenían algunas de las disposiciones vigentes que apuntan a evitar la falta de cobertura de los individuos de alto riesgo o la que pudiera tener lugar transitoriamente ante los traspasos, estableciendo así la imposibilidad de las aseguradoras de rechazar demanda, fijar períodos de carencias y excluir las enfermedades preexistentes. A su vez, para que estas disposiciones no dieran lugar a un comportamiento oportunista de los beneficiarios ni se tradujeran en un perjuicio para las mejores entidades, se respetaban las regulaciones –ya contempladas en la reforma de 1997– que condicionan los traspasos (la afiliación es por grupo familiar; la permanencia mínima en una aseguradora es de un año, y el traspaso rige luego de tres meses de manifestada la opción de cambio); como así también las que establecen las obligaciones de la entidad de origen ante el traspaso (durante un lapso, es responsable financieramente de los costos de ciertas prestaciones).

Se mantenía además acotado el riesgo de todas las entidades del sistema al persistir el financiamiento a través del Fondo de Redistribución –cu-

yo manejo recaería en la SSS- de las prácticas menos frecuentes pero más costosas. Al respecto, cabe destacar que si bien la noción de un reaseguro para los eventos de mayor riesgo es algo deseable en cualquier sistema asegurador, la falta de control y auditoría que es de esperar de un reaseguro estatal de carácter monopólico, que en definitiva distribuye fondos entre las entidades, puede constituir una fuente de ineficiencia, fraude y corrupción dentro de un sistema que pretende ser competitivo. Téngase presente, en este sentido, la nefasta experiencia del INDER.

Además de permitir la libre competencia entre entidades, bajo el esquema finalmente derogado, la constitución del Fondo de Redistribución había sido modificada, estableciéndose una escala creciente en función de las remuneraciones brutas mensuales: 10% del aporte para salarios de hasta \$ 700, 15% para salarios entre \$ 700 y \$ 1.500, y 20% para salarios superiores a ese monto, a lo que se agregaba el monto recaudado del IVA a la medicina prepaga. Ello significaba un incremento en el volumen de recursos disponibles de este Fondo.

Este aumento estaba vinculado a los cambios que se introducían en la asignación de recursos del Fondo. En efecto, si bien se mantenían las finalidades vigentes del Fondo de Redistribución (sostenimiento de la SSS, financiación de las prácticas de alta complejidad o elevado costo y baja frecuencia, completar las cápitales de los beneficiarios de menores recursos, y cubrir eventuales moras en los aportes y contribuciones), se modificaba el mecanismo para la determinación de los subsidios a los beneficiarios. Así, se pasaría del esquema de completar los aportes y contribuciones para garantizar \$ 40 por grupo familiar, a uno en el que se garantizaban \$ 20 por individuo, es decir por titular y cada miembro del grupo familiar.

Las entidades que compitieran en este sistema tendrían la obligación de ofrecer un único Plan Médico Asistencial (PMA), que no podría ser inferior al PMO, y deberían aceptar como pago por ello la suma de los aportes y contribuciones de que se apropian los beneficiarios, que resultaría de los aportes y contribuciones de cada titular neto de lo que se canaliza al Fondo de Redistribución, con un mínimo de \$ 20 por agente. Más allá de ello, las entidades podrían negociar con sus afiliados una cobertura adicional o mejores condiciones de confort. Estas disposiciones resultan de suma importancia para determinar el grado de competencia que se deseaba imprimir al sistema.

En efecto, obligar a todas las instituciones a contar con planes de \$ 20, dado que no podrían rechazar demanda, pretendía evitar la segmentación del mercado en aseguradoras que ofrecieran planes de elevado costo y aseguradoras que ofrecieran planes de costo más reducido. Ello se veía reforzado por la obligatoriedad de contar con un PMA único, lo que impediría contar con distintas categorías de planes, aun cuando todos ellos cubrieran el PMO. En definitiva, se establecía que los beneficiarios eran "dueños" de sus aportes, pero no se les permitía a las entidades diferenciar planes por precio, excepto en cuestiones suntuosas o vinculadas al confort. Estas restricciones se hubieran constituido en una seria limitación para atraer instituciones al sistema, ya que el resultado esperable bajo estas condicio-

nes habría sido el ofrecimiento de un PMA único financiable con \$ 20 per cápita, caso contrario las entidades habrían corrido el serio riesgo de quebrar si atraían un gran número de beneficiarios que sólo disponía de esa cápita. Evidentemente, disposiciones de esta naturaleza carecen totalmente de justificación a menos que se estime que no habrá oferta en el segmento de planes de \$ 20, y entonces se apunte a establecer un subsidio cruzado entre los beneficiarios de las distintas entidades. De ser este el caso, habría sido más conveniente explicitar este subsidio y evitar así que nuevamente el proceso de desregulación se convirtiera en una ficción sin impacto en la práctica.

Otras limitaciones establecidas por la reglamentación lo constituían la imposición de que la cobertura de los beneficiarios que perdieran el empleo estuviera por tres meses a cargo de las aseguradoras –en todo caso, si se deseaba mantener ese beneficio, debería disponerse con cargo al Fondo de Redistribución–, como así también la fijación de un tamaño máximo de la cartera (no más del 25% del mercado), cuando en rigor existe una Ley de Defensa de la Competencia que es la que debería ocuparse de eventuales problemas de concentración del mercado.

Finalmente, la desregulación sancionada y recientemente derogada mantenía invariable el porcentaje de aportes y contribuciones al sistema, pudiéndose presentar situaciones en las que tales sumas resultaran excesivamente elevadas para la contratación de un seguro de salud, obligando entonces a los afiliados a un gasto superfluo.

En definitiva, y al margen de cuestiones de segundo orden, si bien la reforma del sistema no implementada apuntaba a lograr una competencia amplia en el mercado de seguros de salud, las disposiciones que regulaban estas prácticas eran de carácter tan restrictivo que –de haberse aplicado– era probable que no lograra un cambio sustancial en el statu quo.

Las obras sociales provinciales

En cada provincia se ha creado una obra social –independientes unas de otras– que se rige por normativa de cada jurisdicción, y que tiene como beneficiarios naturales a los empleados, jubilados y pensionados de la administración pública provincial y municipal, y al grupo familiar primario de éstos, los que en total suman alrededor de 5,5 millones de personas. Por lo general estos organismos, dentro de cada provincia, son los de mayor tamaño en términos de la población residente afiliada, superando incluso al INSSJyP.

Estas entidades están organizadas en forma muy similar a como lo estuvieron históricamente las obras sociales nacionales, arrojando en consecuencia resultados también semejantes. Así, las obras sociales provinciales están exentas de competencia, dado que los beneficiarios no tienen la posibilidad de elegir su agente asegurador, constituyendo entonces una demanda de carácter cautivo. Evidentemente, ello se ha traducido en serios problemas de eficiencia, los que se ven agravados por una falta de transparencia en el manejo de estos entes.

El financiamiento de este seguro proviene de aportes personales y contribuciones patronales sobre las remuneraciones de cada titular, y eventualmente aportes sobre el mismo concepto por cada familiar afiliado y/o aportes personales sobre los haberes jubilatorios, que varían de jurisdicción en jurisdicción en un entorno por lo general algo superior al correspondiente a las obras sociales nacionales. La recaudación total del conjunto de obras sociales provinciales asciende a alrededor de \$ 1.800 millones anuales, lo cual arroja un monto per cápita mensual cercano a los \$ 27.

Los servicios a los que acceden los beneficiarios de cada obra social son los mismos, existiendo en consecuencia un divorcio entre aportes individuales y prestaciones del sistema, lo cual –entre otras cosas– impide la realización de pagos voluntarios para obtener una cobertura diferente de la estipulada.

Al igual que en el resto de la seguridad social, estas entidades cumplen un rol fundamentalmente asegurador, dado que si bien cuentan con alguna capacidad instalada propia, contratan gran parte de los servicios asistenciales con el sector privado de la medicina.

La falta de vínculo entre los recursos del sistema y los gastos esperados del mismo, sumado a una gestión deficiente y a la falta de transparencia en el manejo de estos organismos, ha dado lugar a recurrentes problemas financieros, que derivan en demoras en el pago a los prestadores, y en respuesta a ello en la suspensión transitoria de servicios, con el consiguiente perjuicio para los afiliados; éstos –aún en estas circunstancias– deben continuar efectuando sus aportes a las respectivas instituciones. Es obvio que esta falta de consideración hacia los beneficiarios es posible por la imposibilidad de éstos de seleccionar su agente asegurador. Ante la falta de servicios y/o su deficiencia, los beneficiarios suelen recurrir a la red de hospitales públicos; esto explica que las obras sociales provinciales constituyan por lo general el principal deudor de estas instituciones.

En síntesis, la condición monopólica de las obras sociales provinciales representa el principal argumento de su ineficiencia, ineficacia y falta de transparencia, ya que al impedir la elección por parte de los beneficiarios, el sistema carece de todo incentivo para brindar una atención médica adecuada al menor costo posible.

Las entidades de medicina prepaga

La generalización del sistema de obras sociales a comienzos de la década del 70, dio lugar a una cultura de demanda de seguro de salud que, sin embargo, no era accesible para la población que trabajaba en forma autónoma. Ello creó un espacio interesante para el surgimiento de entidades aseguradoras de estos riesgos, que se autodenominaron empresas de medicina prepaga. Este mercado se fue ampliando con la creación de las obras sociales para el personal de dirección, que optaron en muchos casos por no desarrollar sus propios planes de seguro, realizando en su lugar contratos con estas empresas. El comienzo de la crisis de las obras sociales en la década del 80 abrió un nuevo mercado para estos servicios: el de

los individuos insatisfechos con la cobertura de la seguridad social, y el de las empresas que –por los mismos motivos– comenzaron a contratar un seguro adicional para sus empleados. A su vez, la desregulación parcial del sistema de obras sociales iniciada en 1997, si bien no autorizaba la participación de las entidades de medicina prepaga en este segmento, alentó la asociación comercial entre obras sociales inviables y estas empresas, actuando las primeras –por el cobro de una comisión– como captadoras legales de beneficiarios. De este modo, los seguros privados de salud intentaron eludir la restricción establecida, al tiempo que las obras sociales involucradas evitaron su liquidación. Debe señalarse, sin embargo, que las empresas de medicina prepaga continuaron aun en este segmento aplicando sus propias normas de funcionamiento –tales como la posibilidad de rechazar beneficiarios–, es decir que no se sujetaron a las regulaciones de la seguridad social, dado que las obligadas a hacerlo eran las obras sociales.

Si bien no se dispone de datos fehacientes, se estima que en la actualidad 3.500.000 personas cuenta con un seguro privado de salud, de los cuales más de 2 millones lo contrata en forma individual. El monto de facturación anual de estas empresas se ubicaría en el orden de los \$ 3.000 millones, de los que \$ 2.000 millones provendrían del pago de bolsillo de afiliados no institucionales.

La modalidad que ha dominado en la Argentina en el segmento de la medicina prepaga es la del seguro en prestaciones, por ejemplo, por un pago mensual los individuos se aseguran que ante la eventualidad de contraer enfermedades recibirán las prestaciones médicas que requieran. El seguro en la forma de reintegro monetario solo existe en combinación, y en general como una opción para el asegurado, con el esquema seguro-prestación.

Esta modalidad marca una diferencia con las restantes ramas del seguro, constituyendo el argumento que explica que, hasta el momento, las empresas de medicina prepaga no estén encuadradas como compañías aseguradoras. De este modo no están sujetas a regulaciones de ningún tipo en esta faz de su actividad, tales como la obligación de constitución de reservas técnicas, capitales mínimos, reaseguro, etc.

El problema de selección adversa u oportunismo característico de este mercado –en la franja de seguros individuales o familiares– es minimizado a través de la posibilidad de rechazar demanda, o del establecimiento, al momento de contratar el seguro, de periodos de carencia para el acceso a ciertas prestaciones, y de la exclusión del tratamiento de enfermedades preexistentes. La detección de esto último exige la realización a los nuevos potenciales asegurados de un conjunto de estudios para determinar la preexistencia de enfermedades al inicio de la relación contractual. Por otra parte, la renovabilidad del seguro en general está garantizada dentro de la misma entidad, aunque la opción de cambio es prácticamente imposible ejercerla al superar cierta edad o de ocurrido un siniestro que implique un tratamiento prolongado.

En general, además, este tipo de seguro no incluye –o sólo lo hace en forma limitada– la cobertura de enfermedades catastróficas, probablemen-

te debido a que la ausencia de cálculos actuariales y de reaseguro que caracteriza el desempeño de estas empresas, constituye un obstáculo para asumir este tipo de riesgos. En caso de ocurrencia de estos eventos, los asegurados, si no tienen capacidad de pago para enfrentar el costo del tratamiento en forma privada, utilizan los servicios de su obra social –de contar con ella–, o bien recurren al sistema de salud pública.

Con relación al costo de estos seguros, se observa que mayormente se ubican en niveles bastantes más elevados que los correspondientes a la seguridad social. Esta disparidad en gran medida obedece a diferencias de calidad en las prestaciones, aunque también refleja los mayores costos administrativos de las pólizas individuales; de hecho estas aseguradoras establecen primas diferenciales entre los contratos de este tipo y los celebrados para grupos laborales.

Por último se observa en este sector una clara tendencia a lograr mayores niveles de eficiencia; un ejemplo elocuente de ello es el proceso de integración de la actividad aseguradora con la prestacional, reduciendo el carácter de tercer pagador que inicialmente tenían las empresas de medicina prepaga, y cuyo objetivo es el control de costos de la atención médica evitando los problemas de sobreprestación.

En síntesis, el modelo de seguros privados de salud, tal como se encuentra actualmente estructurado en nuestro país, no sería generalizable, ya que en ausencia de regulaciones que limiten cuestiones tales como la selección adversa, el oportunismo de los beneficiarios, la cobertura médica obligatoria, etc., constituye un seguro incompleto en cuanto a los riesgos que abarca, y en cuanto a la falta de protección transitoria al ejercer la opción de cambio, al tiempo que se ve limitada esta posibilidad de traspaso ante la ocurrencia de eventos de carácter crónico.

Consideraciones finales

El análisis del sistema de salud en la Argentina revela que éste presenta en cada uno de los segmentos que lo componen los problemas que son esperables en función del esquema de incentivos asociado a los mismos. Así, el sistema de salud pública muestra serias ineficiencias en su gestión, a lo que se agrega un claro problema de falta de definición de objetivos que se traduce en una ausencia de focalización del gasto. En lo que respecta al conjunto de obras sociales, la desregulación actual adolece de la seria limitación de otorgar una reserva de mercado a las entidades sindicales, mientras que la reforma que acaba de derogarse, si bien apuntaba a introducir la competencia abierta en este segmento del mercado, contenía una serie de regulaciones que habrían tornado poco atractiva la participación de empresas privadas, al tiempo que no admitía una reducción de los aportes y contribuciones al sistema, que además de constituir una traba a la reducción del costo laboral, habría alentado la contratación de seguros médicos en exceso. Las obras sociales provinciales, por su parte, al establecer la obligatoriedad de los beneficiarios de pertenecer a una determinada entidad, aceptando la cobertura que ésta ofrece, impide ajustar el plan de

atención médica a las necesidades y gustos de cada individuo, a la vez que elimina absolutamente la competencia en este segmento del mercado asegurador, cuyos costos en términos de eficiencia y manejos poco transparentes de las instituciones son de dominio público. Por último, el seguro privado de salud constituye una alternativa de costo más elevado, no accesible para una gran franja de la población, al tiempo que presenta dificultades para brindar una cobertura amplia de riesgos.

El sistema da lugar, además, al establecimiento de interrelaciones sectoriales originadas en la ineficiencia y en regulaciones inadecuadas, generando un cúmulo de subsidios encubiertos, duplicidad de gastos, etc.

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

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

11.4. PROPUESTA DE REFORMA

Lineamientos generales

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

Este esquema implica revisar la desregulación actual del sistema de obras sociales, avanzar en la desregulación de las de carácter provincial, redefinir una buena parte del rol del sector público en el área, que de proveedor de servicios de salud pasaría a financiador de seguros y regulador del sistema, al tiempo que la conformación de un mercado competitivo de

entidades aseguradoras en combinación con el establecimiento de la obligatoriedad para toda la población de la contratación de un seguro de salud, bajo la normativa que se establezca, significaría también un reordenamiento del sector de entidades de medicina prepaga.

Se estima que bajo la organización propuesta se satisface el objetivo de equidad en el acceso a la atención médica, al tiempo que se establecen los incentivos adecuados para que el sistema funcione en forma eficiente. En lo que sigue, se describirán con más detalle los principales aspectos de la transformación que se sugiere.

Descripción de la reforma

a) Reforma del sistema público de salud

Se propone en este caso un modelo de cobertura en salud alternativo para la población que carece de ella, que persigue básicamente obtener mejores resultados en los siguientes aspectos:

Focalización del gasto público en salud con el objetivo de alcanzar cierto grado de equidad en materia de acceso a la atención médica, se propone que la mayor parte del gasto público en salud se focalice en el financiamiento de la cobertura de los grupos poblacionales vulnerables

Mejora en la eficiencia del sistema se pretende lograr el objetivo de equidad al menor costo posible en términos de eficiencia. Se parte de la premisa que las “fallas” del sector público para producir en forma eficiente los servicios, tanto en lo que respecta a la actividad aseguradora como a las prestaciones, son extremadamente difíciles de corregir, debido a las dificultades de diseñar un esquema de incentivos adecuado. Se alienta, en su lugar, un esquema competitivo, teniendo en cuenta, sin embargo, que el mercado también presenta “fallas” que es conveniente corregir, por lo que se asigna al sector público una importante función regulatoria.

Se propone para ello que el actual esquema de brindar cobertura médica a la población no asegurada a través de la provisión pública de los servicios de atención médica, sea reemplazado por un sistema de seguro de salud financiado con recursos fiscales. La actividad aseguradora, como así también las prestaciones médicas, se sugiere que sea desarrollada por el sector privado, en un marco de competencia y libertad de elección, pero sujeto al cumplimiento de un conjunto de regulaciones.

La selección del mecanismo de brindar cobertura a la población objetivo a través de la contratación de un seguro de salud, responde a que se estima que constituye el esquema que resulta más eficiente, más sencillo de administrar para las autoridades públicas y que involucra contratos más transparentes para controlar. En efecto, las alternativas al seguro de salud son, esquemáticamente, dos: a) que el Estado contrate las prestaciones para estos grupos con instituciones y profesionales privados, convirtiéndose

entonces en el asegurador de esta población, o b) que continúe financiando el sistema hospitalario, pero a través del pago a estas instituciones por las prestaciones que se realizan a la población objetivo; las que se efectúan a la población con cobertura médica o capacidad de pago serían solventadas, tal como se pretende actualmente, por las respectivas aseguradoras o de bolsillo, según el caso.

La primera alternativa implica efectuar contratos con múltiples prestadores, que exigen controles estrictos para evitar la sobrefacturación o sobreprestación de servicios, y que por las dificultades de auditar en forma externa es un esquema propicio para los actos de corrupción. El PAMI es un ejemplo elocuente en este sentido.

La segunda vía, es decir, continuar con la producción pública de los servicios pero con un financiamiento de estas instituciones proveniente de la recaudación por la producción efectuada, exige otorgar una amplia flexibilidad en el manejo de los establecimientos (política de recursos humanos, compras, etc.). Si este arreglo es exitoso en cuanto a mejorar la eficiencia, ello obedecería a que en realidad se ha logrado que las instituciones públicas enfrenten incentivos semejantes a los que enfrentan las de carácter privado, con lo cual esta alternativa no diferiría en forma significativa del modelo anterior en el que el Estado desempeñaba un rol asegurador; presentaría entonces problemas similares a los analizados para ese caso (sobrefacturación, sobreprestación, corrupción, etc.).

En el esquema propuesto, las autoridades provinciales definen el Programa Médico Obligatorio (PMO), es decir, el conjunto de eventos y/o prestaciones, que debe cubrir el seguro de salud para la población beneficiaria. El financiamiento de tales seguros provendrá, fundamentalmente, de los recursos fiscales que actualmente se destinan al sostenimiento de los hospitales públicos.

Para la contratación de los seguros se sugiere que el Estado licite por menores primas de seguro –discriminada por categoría de riesgo de las personas (sexo, edad, lugar de residencia, etc.)– para brindar el PMO, otorgando concesiones –al inicio escalando su vencimiento– por un período determinado.

Se espera que la oferta de seguros de salud esté integrada por entidades de diversa naturaleza, tales como obras sociales, mutuales, empresas con fines comerciales, ONG, cooperativas, etc. que compiten entre sí para captar beneficiarios, dado que éstos tendrán la libertad –dentro del conjunto de instituciones ganadoras de la licitación– de elegir a su asegurador. Las entidades no podrán en este esquema rechazar demanda, ni establecer períodos de carencia, ni exclusión de preexistencias.

Se sugiere, además, la creación de un Fondo de Reaseguro para cubrir el tratamiento de las enfermedades catastróficas y crónicas, que administran conjuntamente las entidades participantes del sistema y la autoridad de aplicación. Este fondo se constituye con la cesión de primas de las entidades, de monto fijo por persona por categoría actuarial. El objetivo de este fondo es reasegurar los eventos de mayor riesgo financiero, de modo tal que cuando ocurren, se reembolsa en forma periódica a la entidad a la que

está afiliado el beneficiario en cuestión, una suma preestablecida por el costo del tratamiento requerido.

Las disposiciones relativas a primas diferenciadas por categoría actuarial y al Fondo de Reaseguro apuntan a que la imposibilidad de rechazar demanda por parte de las aseguradoras no se convierta en un perjuicio para las entidades que capten personas de alto riesgo financiero (ancianos, crónicos, etc);⁴ o que para protegerse de ello, las entidades creen barreras no explícitas a la afiliación de las personas que querrían rechazar. En otros términos, se intenta por esta vía que las aseguradoras tengan interés en captar a todos los beneficiarios, y no sólo a los de menor riesgo-enfermedad.

El criterio de elegibilidad de la población beneficiaria del seguro de salud financiado con fondos públicos será fundamentalmente el de no contar con cobertura médica de otra naturaleza ni capacidad de pago. Los aspirantes a recibir el subsidio deberán mayormente autoseleccionarse, siendo la utilización de los padrones de beneficiarios de la seguridad social que administra la ANSeS, y en el futuro el Sistema Integrado Nacional Tributario y Social (SINTyS) un mecanismo eficaz para limitar el fraude en este proceso. Un elemento adicional que limitará la autoselección fraudulenta, es que si bien los beneficiarios del subsidio público tendrán la posibilidad de elegir, dentro de las entidades ganadoras de la licitación, con quién contratar el seguro de salud, no podrán en ningún caso abonar diferencial alguno para obtener una cobertura diferente de la prevista.

Debe señalarse, sin embargo, que puede ocurrir que una parte de la población sin cobertura médica pero con suficiente capacidad de pago para contratarlo por su cuenta, solicite el subsidio público. En estos casos, si no es posible hacer el *enforcement* de la contratación privada del seguro, no resultaría conveniente excluirlos completamente del beneficio, dado que si se mantienen sin seguro, en caso de ocurrencia de alguna enfermedad cuyo costo de tratamiento no pudieran enfrentar, el Estado se terminaría haciendo cargo de ello de todos modos. Lo que se sugiere, en cambio, es –en caso de poder identificarse a través del SINTyS o por auditorías su nivel socioeconómico– otorgarles un seguro parcial, por ejemplo que cubra sólo eventos de alto riesgo financiero, cuyo costo es sensiblemente menor para el erario público.

En cualquier caso, el beneficio se estima conveniente entregarlo por un plazo determinado (por ejemplo, de alrededor de nueve meses), renovable si la condición de elegibilidad no se ha revertido.

En un sistema de salud en el cual el objetivo de cobertura universal se cumple a través del subsidio del seguro correspondiente a la población sin cobertura de otra naturaleza, carece de sentido mantener el financiamiento con recursos fiscales de la red hospitalaria. Al respecto, los establecimientos existentes deberán ser concesionados, privatizados o convertidos en entes autónomos, financiándose como cualquier otro prestador del sistema: a través de contratos con las aseguradoras o de la prestación de servicios directos a las familias. Alternativamente pueden organizarse en forma individual o en red, para ofrecer en forma integrada el servicio de asegu-

dor-prestador, obteniendo en este caso sus ingresos de las primas de los seguros.⁵

Una cuestión importante a determinar en este punto es si los recursos que el sector público destina actualmente al área de salud resultan suficientes para financiar una cobertura médica adecuada para la población a la que le debe subsidiar el seguro de salud, o en otros términos si cualquier transformación exigiría un incremento de los fondos asignados.

Para efectuar estas estimaciones, se ha considerado el gasto que realiza cada una de las provincias en este área, como así también el que ejecutan las municipalidades, sin incluir en este cálculo el gasto que realiza el Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación, dado que en su gran mayoría no se asigna a financiar prestaciones médicas. La información utilizada para estas estimaciones surge del trabajo "Caracterización y Evolución del Gasto Público Social en el Período 1980-1997" elaborado por la Secretaría de Política Económica del MEyOySP.

Respecto de los beneficiarios potenciales del subsidio público, se ha señalado previamente que la población del país que carece de cobertura en salud se estima -sobre la base de la Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares 1996-1997- en alrededor de 12,3 millones de adultos equivalentes. A los fines estimativos, se ha considerado elegible para el subsidio total, aquella que pertenece al 70% de familias de menores recursos; y eventuales beneficiarios de un subsidio parcial (50% del costo del seguro), a los que pertenecen al 30% más alto en la escala de la distribución del ingreso, hipótesis esta última que sobreestima el tamaño definitivo de la población que requerirá el subsidio, dado que supone que no se realiza el *enforcement* de la obligatoriedad de contratar el seguro de salud a quienes actualmente no lo hacen.

Aún así, y sobre la base de estos datos, se ha calculado que el gasto público necesario para cubrir el seguro de salud para la población objetivo, suponiendo un rango para el costo promedio del seguro individual para un adulto del orden de los \$ 18 a \$ 22 mensuales (\$ 45 a \$ 55 para los mayores de sesenta años),⁶ treparía entre los \$ 2.500 millones y los \$ 3.250 millones por año, montos que se ubican entre un 30% y un 45% por debajo de las erogaciones actuales en salud que realizan las provincias y los municipios (y excluyendo, como ya se mencionó, a la Nación). Alternativamente, puede observarse que con el gasto actual se podría financiar un seguro de salud para la población objetivo del orden de los \$ 33 mensuales, cifra que a la luz del mercado argentino resulta sumamente elevada.

Cabe aclarar, por último, dos cuestiones. En primer lugar, que una propuesta como la descripta implica necesariamente una reforma administrativa de los estados provinciales en lo que concierne al área de salud, dado que el tamaño y organización de los respectivos ministerios responde actualmente a que bajo su órbita se encuentra la red hospitalaria que, en el esquema sugerido en este trabajo, se sustituye por un esquema de seguros de salud mucho más sencillo de gerenciar. En segundo lugar, debe señalarse que dado el carácter descentralizado que tiene el sistema de salud

CUADRO 3
COSTO ESTIMADO DEL SEGURO DE SALUD

a) • Seguro mínimo estimado por adulto equivalente	\$18 a \$ 22 por mes
• Gasto público requerido para solventar seguro mínimo	\$ 2.500 millones a \$ 3.250 millones por año
b) • Seguro individual implícito en el gasto público en salud	\$ 33 por mes
• Gasto público realizado en salud	\$ 4.543 por año

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la ENGH 1996/97 y Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía.

pública en la Argentina, la aplicación de una propuesta como la descripta requiere la adhesión de las provincias.

b) Reforma del sistema de obras sociales nacionales

En este segmento, como ya se mencionó, en los últimos años se ha avanzado en un proceso de desregulación, cuya principal limitación ha sido la restricción a una competencia amplia entre entidades de distinta naturaleza. Esta barrera ha intentado ser levantada con la reforma dispuesta a mediados del año 2000, pero luego derogada, reforma que de todas maneras establecía un conjunto de restricciones a las instituciones que operaran en este mercado, que probablemente habría desalentado en forma notable la constitución de un sector con efectiva competencia. A su vez, se mantenía la obligatoriedad del aporte del 8% de las remuneraciones, fijándose sin embargo un PMO cuyo costo podía ubicarse –según el caso– por debajo de ese monto resultante de las contribuciones.

Para corregir la cuestión vinculada al costo, se propone que el aporte patronal se reduzca y que dicho porcentaje se canalice completamente al Fondo de Redistribución, estableciendo simultáneamente que la obligación del titular se limite a contribuir con la suma necesaria para contratar al menos el PMO para sí y su grupo familiar, quedando a su parecer la decisión de destinar recursos adicionales para estos fines. Los recursos del Fondo de Redistribución se utilizarán para completar las cápitas de aquellos individuos cuyas contribuciones personales para contratar el PMO básico superen un determinado porcentaje de su remuneración.

A su vez, se prevé que la SSS llame a licitación pública (por menores primas y fijando el factor de corrección temporal) para la provisión del PMO básico por un lapso determinado, y los grupos que requieran subsidio del Fondo de Redistribución deberían elegir su entidad aseguradora dentro del conjunto de aquellas seleccionadas mediante este proceso.⁷

Bajo este esquema, la fijación del aporte patronal estará vinculado con el costo del PMO básico y el tamaño de la población a subsidiar, depen-

diendo esta última a su vez del nivel y distribución de las remuneraciones y del porcentaje que se establezca como tope para disparar el subsidio automático. Se estima así, por ejemplo, que, bajo las circunstancias actuales del mercado de trabajo, con un 3% de aporte patronal canalizado al Fondo de Redistribución, sería suficiente para financiar un PMO de alrededor de \$ 22 mensuales, estableciendo como tope para disparar el subsidio que el porcentaje de la remuneración que los titulares deban asignar a la contratación del PMO básico sea del 4%. Nótese que bajo estas circunstancias, sería posible además lograr una reducción de dos puntos porcentuales en los aportes patronales, disminuyendo de esta manera el costo laboral de las empresas.

Para el resto de los planes de salud, se abre el sistema a aseguradoras de salud de distinto tipo, las cuales deberán sujetarse a las mismas regulaciones que las obras sociales –en lo que se refiere al seguro de los beneficiarios naturales de este régimen– como así también recibir el mismo tratamiento tributario que éstas. Las entidades, a diferencia de la reforma actual, si bien estarán obligadas a ofrecer como mínimo el PMO, no estarán sujetas a regulaciones tarifarias de los planes médicos, pudiendo incluso diferenciar precios por edad, sexo, lugar de residencia, tamaño del grupo asegurado y otros factores no vinculados al estado de salud del individuo ni con alguna otra característica que pueda considerarse discriminatoria.

Respecto del reaseguro para la cobertura de los riesgos más elevados, se propone que cada entidad efectúe una cesión de un porcentaje determinado por prima con el fin de obtener un reintegro monetario dado ante la ocurrencia del evento reasegurado, reintegro que estará a su vez vinculado al monto destinado de cada prima al reaseguro. Un reintegro del mismo monto por evento implicaría no tener en consideración para estas cuestiones las diferencias de planes de salud de los beneficiarios, lo cual se traduciría que o bien para ciertas prácticas el servicio debe ser homogéneo o bien que las diferencias de costos las tendría que asumir cada entidad. La primera alternativa carece de sentido en un sistema en que se admite la diferencia de planes de salud a la que pueden acceder los beneficiarios –siempre a partir de un mínimo–, en tanto que la segunda significaría que los individuos de alto riesgo serían discriminados de alguna manera por las aseguradoras. Se sugiere, sin embargo, que este reaseguro sea licitado para la totalidad del sistema, es decir, no por cada entidad en forma individual, dado que de este modo se evitan los perjuicios que pudiera ocasionar una elevada concentración de individuos de alto riesgo en algunas entidades.

c) Reforma de las obras sociales provinciales

La reforma que se propone para el segmento de las obras sociales provinciales, en lo que respecta a la población activa, tiene las mismas características que la correspondiente al sistema nacional, aunque organizado a nivel de cada jurisdicción. En lo que respecta a la población pasiva, se prevé la

aplicación del mismo esquema que se sugiere para los jubilados y pensionados a través del PAMI. Como en el caso del sistema público de salud, el carácter descentralizado que tiene este segmento de la seguridad social implica que la aplicación de esta reforma requiere la adhesión de las provincias.

d) Reforma del sector de seguros privados

Este segmento corresponderá fundamentalmente a los seguros de salud de los trabajadores autónomos, que bajo el esquema propuesto tendrá el carácter de obligatorio. Excepto en lo que respecta al financiamiento, que descansará exclusivamente en pagos de bolsillo, la organización del sistema será similar al que se sugiere para los trabajadores en relación de dependencia. En este caso, sin embargo, para evitar comportamientos oportunistas por parte de este grupo poblacional, debe establecerse algún mecanismo que garantice el pago anual (el lapso mínimo para aportar a una determinada entidad) del seguro de salud. Caso contrario, dadas las normas vigentes en este mercado que impiden rechazar demanda, establecer carencias y exclusión de preexistencias, se alienta la contratación del seguro por parte de la población de mayor riesgo o con alguna enfermedad ya declarada, introduciendo así una seria distorsión en este mercado.⁸ Una alternativa podría ser, por ejemplo, a través de sistemas de débito automático o a través de acuerdos con las empresas de servicios de electricidad o gas para el cobro incorporado en las respectivas facturas.

Consideraciones finales

La reforma en la organización del sistema de salud que se propone en este trabajo está orientada fundamentalmente a lograr un mayor nivel de eficiencia bajo un esquema que garantiza al mismo tiempo la universalidad de la cobertura. Se sugiere para ello la obligatoriedad de la población de contar con un seguro de salud, pero bajo el principio de la libertad de elección de los beneficiarios, alentando de este modo la competencia en la provisión de tales seguros, como así también en lo que respecta a las prestaciones médicas. La cobertura universal se alcanza en este esquema a través de un mecanismo redistributivo entre asalariados y del financiamiento con recursos fiscales del seguro de salud de los grupos vulnerables, dejando en consecuencia el sector público de cumplir su actual rol de prestador de servicios médicos. El rol del Estado se concentra en el financiamiento de los seguros de salud de la población carenciada y en una intensa actividad regulatoria orientada a facilitar la competencia, garantizar la solvencia de las entidades y la calidad de los planes y servicios de salud.

NOTAS

1. Quedaban fuera del alcance de identificación por esta vía, los beneficiarios de las obras sociales provinciales que aún no habían sido incluidas, y la población que

cuenta con cobertura de las empresas de medicina prepaga a través de contratos voluntarios privados o de empresa.

2. Debe destacarse, sin embargo, que en rigor no todos los individuos sin cobertura médica deberían constituir la población objetivo, dado que algunos grupos cuentan con los recursos suficientes como para contratar un seguro de salud sin subsidio público. Al respecto, la información proveniente de la ENGH de 1996-1997 permite estimar que alrededor del 7% de los individuos sin cobertura se ubican en el 40% superior de la escala de ingresos.

3. Para facilitar esta desregulación parcial se dispuso una línea de crédito Banco Mundial/Gobierno Argentino a la que podían acceder las obras sociales con más de 10.000 beneficiarios. Los fondos del préstamo en cuestión podrían aplicarse a la cancelación de deudas con prestadores y a la racionalización de personal.

4. Nótese que en el mercado de salud, quienes valoran más los servicios de atención médica son aquellos individuos que están más propensos a usarlos, por lo que son los que efectúan con más cuidado la elección del asegurador. De no compensarse a las entidades por esta situación, probablemente las aseguradoras de mayor prestigio estarían más expuestas a la quiebra, con lo cual el resultado del mercado sería nefasto.

5. Además del rol de cuidado de la salud, los hospitales desarrollan actualmente actividades de docencia e investigación, las que se recomienda en la nueva organización propuesta, que las autoridades las contraten en forma independiente, mediante licitación abierta en la cual pueden participar la totalidad de los centros asistenciales del sistema.

6. Recuérdese que en el sistema de obras sociales se garantiza actualmente a cada entidad un mínimo de, en promedio, alrededor de \$ 17 mensuales por beneficiario, que se incrementaba a \$ 20 bajo la reforma recientemente derogada.

7. Los beneficiarios pueden renunciar al subsidio si desean elegir libremente su aseguradora.

8. Nótese que este riesgo es el que corren actualmente los seguros voluntarios que se contratan con las entidades de medicina prepaga, razón por la cual estas instituciones establecen las cláusulas resguardatorias (reserva del derecho de admisión, carencias y exclusión de preexistencias) que en el segmento de la seguridad social no se admiten.

Capítulo 12

INSTITUTO NACIONAL DE SERVICIOS SOCIALES PARA JUBILADOS Y PENSIONADOS (INSSJyP)*

12.1. ORGANIZACIÓN ACTUAL Y SITUACIÓN ESTRUCTURAL

El INSSJyP, más conocido como PAMI (programa de atención médica integral) fue creado en 1971 por la ley 19.032 con el objetivo original de dar cobertura médico-asistencial a los beneficiarios del sistema nacional de jubilados y pensionados del régimen nacional de previsión y su grupo familiar. Posteriormente y de acuerdo a como lo preveían los artículos 2° y 3° de la misma ley se fueron agregando beneficiarios de origen diverso¹ (pensionados por invalidez, ex combatientes de Malvinas, personas mayores de setenta años, madres con más de siete hijos, etc.) hasta llegar a un número de beneficiarios que actualmente alcanza los 3,4 millones y beneficios que incluyen aspectos vinculados o no a la salud (subsidios, préstamos, recreación y turismo, alimentos, etc.).

La flexibilidad para aceptar el ingreso de beneficiarios más la tendencia de los sucesivos gobiernos a descargar sobre el PAMI los problemas médico-sociales que le demandaban diferentes grupos de la sociedad, transformaron a esta obra social, supuestamente destinada a los retirados, en un grupo de gran diversidad en su composición etárea y de alta vulnerabilidad desde el punto de vista socioeconómico, como puede observarse en los cuadros siguientes:²

El cuadro 1 muestra claramente la dificultad que debe enfrentar cualquier reforma que pretenda llevarse a cabo en el PAMI y que reside en el hecho de que más de un 20% de sus afiliados mayores de sesenta y cinco años son personas altamente demandantes de asistencia social (además de salud),³ lo cual implica que existe una erogación en asistencia social que no puede ser soslayada, independientemente de quién la financie y de qué modo.

El otro rasgo distintivo es que en una obra social supuestamente destinada a atender la salud de los retirados, alrededor del 10% de los benefi-

* Gustavo Kippes -consultor independiente-, gkippes@netverk.com.ar.

CUADRO 1
POBLACIÓN TOTAL Y NBI MAYOR DE 65 AÑOS

	Población	> 65 años	> 65 años NBI
Total país	37.031.803	9,7%	13,07%
PAMI	3.381.441	67,8%	20,7%

Fuente: cuadros 2 y 3 del anexo.

ciarios tiene menos de veinticinco años y casi el 25% es menor de sesenta años. Esto podría llegar a ser una ventaja en una eventual privatización de las actividades del PAMI, puesto que actuarialmente no es lo mismo cubrir la salud de una persona de treinta años que otra mayor de sesenta y cinco. Pero el principal inconveniente para mensurar esta ventaja es que este padrón discriminado sólo por edad no permite hacerse una idea de cuál debería ser una cápita razonable sobre la base del cálculo actuarial, puesto que no se sabe cuántos de estos afiliados menores de sesenta años son simplemente familiares o son ex combatientes de Malvinas o discapacitados. Como inconveniente adicional de los casi 3,4 millones de afiliados, poco más de la mitad están ubicados en aglomerados urbanos de importancia donde la oferta de servicios médicos y la escala de operación permiten un servicio de salud a precios más bajos. El resto de los afiliados están

CUADRO 2
DISTRIBUCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS DE PAMI
(Por edad y sexo)

	En miles			En %		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	3.381	1.224	2.157	100	100	100
> 25	334	167	167	9,9	14	7,7
25-59	448	120	328	13,2	10	15,1
60-64	331	81	250	9,8	7	11,5
65-74	1.189	480	709	35,2	39	32,7
75-84	834	304	530	24,7	25	24,4
+ de 85	245	72	173	7,2	6	8

Fuente: documento preparado por grupo PNUD- INSSJyP para discusión con misión del World Bank, año 2000.

distribuidos por todo el país (ver cuadro 2 del anexo), donde la situación es bastante diferente en cuanto a costos.

Por otra parte el 64% del padrón de beneficiarios está constituido por mujeres, lo cual se debe a tres factores: a) la edad de retiro de las mujeres es de sesenta años mientras que la de los hombres es de sesenta y cinco; b) la expectativa de vida de las mujeres excede a la de los hombres (actualmente la diferencia está en los siete años [ver cuadro 4 del anexo] y c) las viudas de los afiliados son beneficiarias sin límite de edad.

El PAMI cumple roles múltiples en el ciclo de salud asistencial y social que da a sus afiliados. Por un lado es *contratista* de diferentes servicios con diferentes prestadores. Los servicios más importantes que contrata son la medicina primaria, especializada y servicios hospitalarios (los denominados niveles 1, 2 y 3) por los cuales paga una cápita de alrededor de \$ 25.⁴ Por otro lado es *financidor regulado*⁵ y *controlador* de los servicios provistos por terceros privados y el hospital público, y finalmente es *prestador directo* de servicios, ya que posee dos centros de salud (en Rosario) y siete centros geriátricos. Todas estas funciones o roles se realizan a través de una administración central radicada en la ciudad de Buenos Aires y delegaciones o sucursales en todas las provincias y grandes ciudades de cada provincia, empleando alrededor de 12.000 personas.⁶

El cuadro 3 muestra, por grandes rubros, los servicios que presta el PAMI y cuánto gastan proporcionalmente en cada uno de ellos. A pesar de ser un organismo autónomo⁷ con sus propios controles y mecanismos de selección de autoridades, como consecuencia de la mala situación económica financiera en la última década el Poder Ejecutivo Nacional intervino la obra social en diversas formas,⁸ sin que ello haya implicado una mejora en el funcionamiento o en su situación económica.

CUADRO 3
RESULTADO OPERATIVO 1999 DEL INSSYP
(Base devengado)

Concepto	En millones de \$ año	En \$ por beneficiario/mes	Como % del gasto operativo
1. Recursos netos de retenciones	2.170,4	53,50	83,3
1.1. <i>Ingresos Brutos</i>	2.351,7	57,96	90,3
Activos	1.656,6	40,83	63,6
Pasivos (reparto y capitalización)	597,0	14,71	22,9
Otros ingresos	98,1	2,42	3,8
1.2. <i>Retenciones en la fuente</i>	181,3	4,47	7,0
Capitas a obras sociales	127,9	3,15	4,9
Hospitales de autogestión	19,8	0,49	0,8
Otros gastos	33,6	0,83	1,3

CUADRO 3
RESULTADO OPERATIVO 1999 DEL INSSyP
(Base devengado) (Continuación)

Concepto	En millones de \$ año	En \$ por beneficiario/mes	Como % del gasto operativo
2. Gastos Operativos	2.604,8	64,20	100,0
2.1. <i>Prestaciones médicas</i>	1.780,5	43,88	68,4
Prestaciones médicas (convenios globales)	1.002,2	24,70	38,5
Prestaciones odontológicas	57,5	1,42	2,2
Prestaciones farmacéuticas	364,1	8,97	14,0
Servicios de ambulancias	37,0	0,91	1,4
Diferenciales ambulatorios	15,5	0,38	0,6
Internaciones diferenciales	16,5	0,41	0,6
Hemodiálisis	116,1	2,86	4,5
Psiquiatría	117,0	2,88	4,5
Óptica	22,6	0,56	0,9
Fisiatría	14,2	0,35	0,5
Trasplantes	8,5	0,21	0,3
Pres. bioquímicas y radiología	0,4	0,01	0,0
Campañas	5,4	0,13	0,2
Otros (insumos, honorarios, etc.)	3,5	0,09	0,1
2.2. <i>Prestaciones Sociales</i>	357,7	8,82	13,7
Programa probienestar	124,0	3,06	4,8
Sepelios	64,9	1,60	2,5
Internación geriátrica	114,3	2,82	4,4
Subsidios económicos	23,7	0,58	0,9
Subsidios a asociaciones de J. Y P	11,0	0,27	0,4
Actividades recreativas y culturales	12,3	0,30	0,5
Otros	7,5	0,18	0,3
2.3. <i>Gastos de Administración</i>	466,6	11,50	17,9
Personal	322,3	7,94	12,4
Honorarios y servicios	17,3	0,43	0,7
Promoción y publicidad	24,3	0,60	0,9
Otros administrativos	102,7	2,53	3,9
3. Resultado operativo del ejercicio (1-2)	-434,4	-10,71	-16,7
Gastos financieros	48,3		
4. Resultado total (3-gastos financieros)	-482,7		

Fuente: INSSJyP.

12.2. SITUACIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA

A pesar de las repetidas intervenciones del PEN para sanear la situación del PAMI, la última década se ha caracterizado por la existencia de continuos déficit que obligaron al Tesoro Nacional a asistirlo financieramente, ya sea a través de aportes directos, de hacerse cargo de la deuda con proveedores o de avalar el endeudamiento con el sistema financiero, tal como se aprecia en el cuadro 4.

Un importante intento de reforma fue el que se trató de llevar a cabo a través del decreto 292/95 que introdujo la “libertad de opción” para los afiliados del PAMI⁹ que implicó elegir la cobertura de éste o de cualquier otro “Agente del Sistema Nacional del Seguro de Salud”.

La medida no tuvo el efecto esperado sobre la reducción del número de afiliados al PAMI entre otros factores porque:

1. El menú de opciones se restringió a la obra social de origen y otras treinta obras sociales que se mostraron dispuestas a recibir afiliados del INSSJyP.
2. La cápita que se reconoce a cada obra social que recibe una persona mayor de sesenta años proveniente del PAMI es baja, \$ 36, comparado con los \$ 48,3 que éste gasta para proveer atención médica (\$ 43,80),

CUADRO 4
EVOLUCIÓN DE LA SITUACIÓN FINANCIERA DEL PAMI
(En millones de pesos)

Año	Ingresos propios	Gastos	Déficit	Aportes del tesoro	Deuda
1991	1.531	1.707	176		483
1992	2.045	1.936	-109	325	255
1993	2.670	2.394	-276		305
1994	2.832	3.226	394		363
1995	2.733	3.148	415		1.143
1996	2.495	3.109	614	212	1.511
1997	2.506	2.854	348	214	1.399
1998	2.452	2.714	284	22	1.775
1999	2.351	2.785	434	24	2.185
2000	2.255	2.556	301	200	2.286

Fuente: Grupo PNUD y Banco Mundial (1991-1999), 2000 estimación propia sobre la base del presupuesto 2001.

geriatría (\$ 2,82) y gastos de sepelio (\$ 1,60),¹⁰ según muestra el cuadro 3.

3. La imposibilidad del afiliado de revertir su decisión de traspaso una vez que se fue del PAMI.
4. Finalmente el trámite de traspaso fue el reconocimiento de una situación de hecho ya que las obras sociales de mayores recursos ya estaban atendiendo a sus pasivos.

De cualquier manera la reducción del número de beneficiarios entre 1996 y 1999 alcanzó casi el 20%. En realidad el fracaso en términos de la reducción del número de afiliados es mucho menos importante que el producido en el mejoramiento de las prestaciones y en la situación financiera, ya que pesar de esta reducción el déficit no sufrió mayores cambios como se muestra en el cuadro 4. Tampoco la situación en materia de atención a los afiliados mejoró¹¹ ya que la subprestación de servicios es notoria no sólo porque en determinadas épocas y regiones los servicios se han cortado por falta de pago en reiteradas oportunidades sino porque además, salvo las emergencias, la característica general de la prestación es el racionamiento creciente “por cola”, siendo que además más del 10% de los afiliados o bien tienen otra obra social (porque otro miembro del grupo familiar la posee) o directamente contrata una prepaga o finalmente son los propios familiares de los beneficiarios quienes deben afrontar de su bolsillo lo que el PAMI no puede brindar.

Las fuentes de estos déficit crecientes son diversas:

- Reducción de aportes patronales

En el año 1994 los ingresos propios del PAMI provenían aproximadamente en un 73% de los aportes y contribuciones de los activos, un 22% de los aportes de los pasivos y el resto de devolución de gastos y fuentes diversas. Como consecuencia del pacto fiscal concertado en 1995 entre la nación y las provincias, los aportes a cargo del empleador se redujeron

CUADRO 5
TASAS SOBRE LAS REMUNERACIONES DESTINADAS AL PAMI
(Año 2000, en porcentajes)

Categoría	Total	Empleado o beneficiario	Empleador
Sector público	5,00	3,00	2,00
Sector privado	3,51	3,00	0,51
Autónomos	5,00	5,00	
Beneficiarios	3% sobre montos de \$ 200 haber mensual, 6% sobre el excedente		

Fuente: INSSJyP.

desde 2% hasta 0,51 (promedio ponderado por provincia), esta reducción de aportes de acuerdo con estimaciones del propio INSSJyP, a nivel de empleo, salario y evasión constante equivaldrían a alrededor de \$ 300/350 millones anuales.

Actualmente los ingresos genuinos del INSSJ y P son los que se detallan en el cuadro 5.

- Aumento de la evasión y el desempleo

Estimando que la reducción de recursos propios del PAMI alcanzaría en promedio los \$ 500 millones anuales entre 1995 y el 2000, la caída del empleo y el aumento de la evasión o morosidad explicaría alrededor del 30% de la disminución de tales recursos.

- Aumento desproporcionado de los gastos administrativos como porcentaje de los gastos totales.

Este detalle pasa relativamente desapercibido cuando se analizan los datos globales del PAMI puesto que gracias a la contención del gasto global lograda desde 1997 en adelante, que se ve en el cuadro 4, el déficit no ha sido mayor. En realidad esta reducción es sólo aparente ya que como se ve en el cuadro 6, el gasto per cápita se mantiene en torno a los \$ 63/mes, con un máximo para 1999 de \$ 64 y el aumento de los gastos administrativos no sólo absorbió la ganancia que representa el pasaje de afiliados a otras obras sociales,¹² sino también la reducción de los gastos en atención médica y prestaciones sociales.

A pesar que el artículo 10 de la ley 19.032 establece que los gastos administrativos del Instituto no deben exceder el 5% del presupuesto de gastos,¹³ ya en 1994 estaban en el 8% y en 1999 alcanzaron casi el 18%,

CUADRO 6
DISTRIBUCIÓN PROPORCIONAL DE LOS GASTOS DEL PAMI,
CANTIDAD DE AFILIADOS Y GASTOS POR AFILIADO

Año	Gastos médicos %	Gastos sociales %	Gastos administrativos %	Beneficiarios (miles)	Gastos por beneficiario (\$/mes)
1994	79,0	13,0	8,0	4.270	63,0
1998	70,0	14,6	15,4	3.600	62,8
1999	68,1	14,0	17,9	3.381	64,2
2000	71,0	12,9	16,1	3.400	62,6

Fuente: grupo PNUD y Banco Mundial (1991-1999), 2000 estimación propia sobre la base del Presupuesto de la Administración Nacional del 2001.

mientras que en el año 2000 estarían en el 16%. Es decir, más que duplicaron su participación en los gastos operativos totales. Mientras que el número de afiliados se redujo en 20% los gastos administrativos subieron de \$ 260 millones/año a más de \$ 400 millones/año. Básicamente esto se debe a que el grueso de gastos administrativos son gastos en personal y estos se han mantenido o eventualmente crecieron (el número de afiliados por empleado pasó de 355 en 1995 a 283 en 2000).

- Déficit estructural por aumento de la expectativa de vida de los jubilados con la edad de retiro fija.

Tal como puede verse en el cuadro 4 del anexo la esperanza de vida en la década de 1990 aumentó en dos años, mientras que la edad para el retiro ha crecido efectivamente en menor proporción, cuando el equilibrio en un sistema de reparto, como es el que se analiza, requiere, todo lo demás igual, que la edad de retiro se vaya incrementando a medida que aumenta la expectativa de vida de los pasivos.¹⁴ En la próxima década la expectativa de vida crecería otros dos años, con la edad de retiro constante el sendero de expansión de los recursos propios y los gastos se hace completamente divergente con déficit creciente.

12.3. EVALUACIÓN DE LAS CAUSAS DE LAS CRISIS DEL PAMI

En términos generales las deficiencias de las agencias públicas y semi-públicas en el desempeño de sus funciones tienen dos ramas o vertientes básicas de explicación. La primera de ellas asigna la responsabilidad de esta falta de eficiencia a la ausencia de objetivos claros y sistemas adecuados de gestión, dificultades financieras, administrativas, etc. En cambio la segunda hace hincapié en el hecho de que los burócratas y los políticos tienen objetivos privados que no necesariamente coinciden con los sociales que debe alcanzar el organismo que administran, que supuestamente es la maximización del bienestar social. En este enfoque, este tipo de actividades es privadamente rentable para aquellos que la usufructúan, consumen recursos reales, pero desde el punto de vista social no agregan valor, por tanto, de ellas se deriva un beneficio social negativo.

La justificación de la continuidad del PAMI, tal como ha ocurrido con las intervenciones del Gobierno Nacional de los últimos años, en general se ha apoyado en el primer tipo de argumento, lo cual, sin dejar de cierto, más bien podrían considerarse consecuencias y no causas del pobre desempeño no sólo económico sino también de servicios que ha caracterizado la gestión del PAMI desde hace un tiempo ya bastante prolongado. En realidad las crisis coyunturales, con una tendencia creciente en el largo plazo, impiden ver que estructuralmente el PAMI es un organismo intrínsecamente ineficiente, lo cual es independiente de esfuerzos individuales o de la eventual honestidad y capacidad de las autoridades de un momento dado.

En primer lugar el PAMI obtiene su financiamiento de una masa de

contribuyentes que están semicautivos. Es decir, por más que los activos y pasivos que financian al PAMI estén en desacuerdo con el servicio que reciben (o esperan recibir en el futuro en el caso de los activos), no pueden irse libremente con sus aportes a otro prestador. La “libertad de elección” de obra social introducida por el decreto 292/95 es más nominal que real para la gran masa de afiliados, puesto que con lo que paga el Instituto a cada obra social que recibe un beneficiario del PAMI, no son muchas las interesadas en recibirlos. Esto es particularmente grave en el caso de los pasivos dado que por las extremadamente bajas jubilaciones que perciben, no tienen otra alternativa que aceptar el servicio que les brindan los prestadores del PAMI. Dado el estado actual del servicio alternativo que es el hospital público, ello implica un caso de desatención manifiesta por parte del Estado de una de sus obligaciones esenciales.

En segundo lugar el PAMI es un ente público no estatal. Es decir, fue creado para cumplir con un cometido público pero no es del Estado y por tanto no está sometido a control de legalidad estatal alguno, tal como lo establece el artículo 15 de la ley 19.032.¹⁵ Sin embargo la naturaleza jurídica del Instituto no parece estar muy clara. Así, a pesar de lo expresado por el citado artículo 15, la ley 24.156 de Administración Financiera establece taxativamente en su artículo 8° que estarán sujetos a ésta, por tanto al control de la SIGEN y AGN, “los organismos descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las instituciones de seguridad social”. Concomitantemente con ello el decreto PEN 1.590/96 faculta al INSSJyP, dado que está comprendido en la ley 24.156 (tercer considerando) a instrumentar y gestionar las medidas de reinserción laboral y desvinculación del personal del organismo conforme a lo establecido en la Ley 24.629. Esta ley a su vez en su artículo 9° estableció un Fondo de Reversión Laboral para los agentes de planta permanente de la Administración Pública Nacional. Contrariando este punto de vista el decreto PEN 197/97, que deja sin efecto la intervención del Instituto, restablece los órganos de administración y control establecidos por la ley 19.032. En el mismo sentido el dictamen N° 064 de la Procuración del Tesoro (de fecha 28/01/2000) sostuvo que el INSSJyP es un “ente público no estatal” y por tanto no integra la administración nacional ni está sujeto a la ley 24.156 ni a sus órganos de control (SIGEN y AGN). Es decir, que las sucesivas administraciones utilizaron el carácter de “ente público de derecho privado” del PAMI para sortear las restricciones a las contrataciones a que están sujetos el resto de los organismos de la administración nacional, y las participaciones de la SIGEN han sido simplemente para darle un viso de legalidad pero no alteraron esta operatoria.

Además de no tener un control de legalidad tampoco tiene una gestión que deba responder ante un propietario. El Estado no es dueño, pero tampoco lo es un privado. Dueños son todos los jubilados y pensionados y aun los activos, que integraron el Directorio del PAMI por sus vinculaciones políticas y no por su idoneidad o u honestidad.¹⁶ Esta es la mejor manera de diluir los derechos de propiedad y que nadie se sienta particularmente interesado en reducir la ineficacia global del PAMI.

En tercer lugar y de manera similar a sus pares del sector público los agentes del PAMI han tenido una estabilidad laboral, de hecho o de derecho, que ha sido independiente de su productividad individual o del número de afiliados que atiende el Instituto.

Finalmente, y aunque parezca un aspecto coyuntural o que puede modificarse para mejorar la gestión, está la política de compras y de pago de bienes y servicios que ya forma parte de la naturaleza del PAMI. Dado que desde el Instituto no existen incentivos para minimizar costos por los aspectos más arriba comentados, la forma de contratar bienes y servicios por etapa y no de manera integral, además de las diversas formas de corrupción potencial que genera, no inducen a ninguna de las partes que participan en el juego a minimizar su porción de gasto. Ello produce un servicio de salud donde la sumatoria de los componentes contratados individualmente es más mayor que si se contrataran en forma integral.

En este contexto de falta de incentivos de las partes para ser eficientes no debería esperarse una elevada calidad del servicio en las prestaciones. Es decir, existe una suerte de colusión tácita entre autoridades, agentes y prestadores para usufructuar un mercado cautivo, sin alternativas, a lo que debe agregarse la falta de definición de los derechos de propiedad sobre el PAMI.

12.4. REFORMA ESTRUCTURAL DEL SISTEMA DE SALUD PARA JUBILADOS Y PENSIONADOS

12.4.1. Lineamientos de la reforma

Para definir la reforma del sistema de salud para los retirados es necesario tener en cuenta los aspectos básicos, a saber:

1. Las crisis financieras en que recurrentemente cae el Instituto, provocadas en proporciones no determinadas por las deficiencias de gestión que el mismo Instituto tiene y por la relación directa de sus ingresos respecto a una variable a su vez muy dependiente de la actividad económica como son los salarios, probablemente estén ocultando el desequilibrio financiero subyacente que hay en los esquemas de financiamiento de reparto, fundados en transferencias entre distintas generaciones, como es el del Instituto. Ante el progresivo envejecimiento demográfico que se observa en nuestro país y sin cambios en las edades para el retiro existe una alta probabilidad de que deban volcarse cantidades crecientes de recursos, desde afuera del sistema, para seguir realizando las prestaciones en un nivel adecuado. En vista de esta perspectiva, y de la misma manera que se ha hecho con el sistema nacional de previsión, la reforma de fondo consiste en pasar del régimen de reparto actual a otro de capitalización.
2. Desde el punto de vista fiscal el margen de maniobra para realizar esta reforma en el corto plazo es bajo, ya que implicaría la coexistencia por un tiempo prolongado de un régimen de capitalización (nuevo) con el de

reparto (actual), cuya fuente principal de financiamiento debería provenir del Estado.

3. Dado que desde hace bastante tiempo existe una intensa politización acerca de lo que debería ser o no el PAMI, la decisión acerca de cómo debe organizarse el sistema de salud para los retirados tendría que ser independiente de la que se debe tomar respecto al rol que debe cumplir el PAMI en este nuevo sistema, puesto que si se analizan ambas cosas en conjunto es probable que la decisión que deba tomarse sobre el PAMI bloquee la solución del verdadero problema que es proveer de asistencia a los retirados.¹⁷

Teniendo en cuenta lo expuesto, es necesario realizar una reforma de *mediano plazo* destinada a incrementar sustancialmente la calidad del servicio de salud que reciben hoy los retirados del sistema nacional de previsión y a generar importantes economías en la prestación de tales servicios, articulada con la reforma *estructural o de largo plazo* que consistiría en transformar el actual sistema de reparto en uno de capitalización.

12.4.2. La reforma de mediano plazo

Los principales rasgos de esta reforma serían:

1. Organización del cuidado de la salud bajo un concepto preventivo y curativo de "cápita integral".
Este "modelo primario" de salud estaría basado en la capitación integral de los servicios médicos y médico-asistenciales, organizado con una lógica de sistemas integrados de atención (SIA). Este SIA sería la estructura básica para: a) asignar y adecuar los servicios en función de las características de la población servida, particularmente mejor atención primaria y atención crónica prolongada requerida por la población de sesenta y cinco años y más, b) adecuar cada SIA o conjuntos de SIA a la población regional, c) asignar los costos de la cápita, d) control de riesgo y calidad de los planes.
El caso particular de las patologías crónicas no debería estar incluido en las cápitales a contratar, para evitar la selección adversa. Estos casos deberían tener otro tipo de cobertura de seguro, el que estaría financiado por el Estado Nacional hasta el fallecimiento del asegurado.
Cada SIA tiene que tener como mínimo varios subsistemas: un subsistema de atención primaria integrado y preventivo, un subsistema de hospital general de agudos, un subsistema de emergencias, y un subsistema de atención prolongada con sus principales variantes, geriátricos, atención domiciliaria y sistema de atención psiquiátrica. El resto de las prestaciones médicas que hoy realiza el PAMI deben caer dentro de alguna de estas categorías.
2. Cápita integral, definición y contenidos.
Cápita integral con adecuada definición, por lo menos para su cálculo,

de tres tipos de productos distintos basados en las tres poblaciones actualmente cubiertas por los niveles I-III del PAMI (cápita que es artificial, ya que engloba a personas mayores de sesenta y cinco años, menores de sesenta y cinco años, y discapacitados); y con la distribución porcentual de su valor discriminada de acuerdo a criterios adecuados de SIA (por ejemplo, definir el valor adecuado a asignar a hogares de ancianos). Cápita integral estrictamente definida por costos y estudio actuarial adecuado.

La cápita integral debe incluir los actuales contratos especiales (ejemplo: insuficiencia renal y diálisis, psiquiatría, etc.), en tanto los trasplantes requerirán un manejo diferencial con acreditación de centros y grupos, y financiados por un fondo de redistribución.

Mientras tanto el espectro de prestaciones sociales a cubrir deben estar adecuadas al perfil de la cápita integral definido (ej.: "geriátricos", atención e internación domiciliaria, rehabilitación y atención geropsiquiátrica) en la cápita geriátrica. Esto requiere un mecanismo de control por evaluación de asistencia social desde la perspectiva del usuario dada la vulnerabilidad de esta población. Deben excluirse otras prestaciones (ej.: alimentación, recreación, viviendas). Cabe estudiar la conveniencia de incluir otras prestaciones sociales justificadas en medicina geriátrica como los subsidios por pobreza, algunos transportes, servicios alimentarios a domicilio en pacientes seleccionados, etc.

3. La prestación del servicio sería realizada por planes de salud bajo la forma societaria que se considere más apropiada para la prestación del servicio. Podrán ser compañías de seguros de salud, administradoras, etc., que tengan la capacidad de agrupar los prestadores individuales, asuman la responsabilidad de prestar el servicio en las condiciones que se fijen, sean solventes financieramente para responder por la calidad del servicio o por las multas o sanciones que se fijen por las fallas de prestación del mismo. Los planes de salud que cuenten con la solvencia financiera y con prestadores que reúnan los requisitos de idoneidad técnica y profesional pueden registrarse y tras su habilitación por la autoridad competente comenzar a prestar el servicio. A su vez los prestadores individuales podrán formar parte de más de un plan de salud para aumentar la posibilidad de elección de los beneficiarios.
4. La organización del servicio se llevará a cabo bajo la forma de planes de salud y sobre la base de sistemas integrados de atención *regionales* lo cual no implica que las agrupaciones de prestadores no puedan tener una dimensión nacional o que exista algún tipo de restricción para que puedan prestar el servicio en más de una región. El criterio rector para la regionalización debe ser la distribución del sistema integrado al mínimo costo, es decir, que agrupen sectores con características epidemiológicas similares y que tengan un volumen de población mínimo para proveer el servicio en las condiciones deseadas. Esto im-

plica cambiar el sistema actual de administración por provincias, para dividir el país por áreas estadísticas metropolitanas, como áreas poblacionales con más de 50.000 habitantes y áreas estadísticas rurales (con menos de 50.000 habitantes). A su vez esto dividiría al país en áreas metropolitanas “grandes” que concentran alrededor del 63% de la población, susceptibles de competencia por selección entre prestadores, y competencia simultánea de los planes de salud y áreas metropolitanas “pequeñas” con competencia solamente en la selección de prestadores, sin competencia simultánea entre planes, y finalmente áreas rurales con un programa de salud rural, que usará los prestadores públicos, y diseño especial de la atención primaria rural.

5. Dentro de la nueva organización del servicio es central la *libertad de elección* de los afiliados. Los usuarios tienen libertad de elección entre “planes de salud”, que deberían ser responsables, desde el punto de vista financiero, organizativo, técnico y médico. Esta opción tiene la ventaja que canaliza la introducción de los SIA, y dentro de ello es vital favorecer la atención primaria. El concepto de “libertad de elección de médicos de cabecera” es un principio sano y que protege a los pacientes si se implementa bien, es decir, si existe más de una opción de médicos disponible en la “cartilla”, o un panel de médicos generales para que la gente elija. No obstante esto sólo es una recomendación desde el punto de vista médico y a los efectos de hacer un costeo de la cápita. Desde el punto de vista de la red de salud no será obligatoria esta forma de organización, dado que lo que importa es la calidad del servicio y no cómo cada una de las redes responsables lo organiza.
6. Las especificaciones de tipo y calidad de los beneficios o servicios que deben prestar los planes así como los requisitos de solvencia económica y profesional para acreditar como tal deberán estar claramente definidos en un “marco regulatorio”. Esta acreditación se realizará sobre la base de la consideración de las realidades zonales, pero existirán criterios básicos, que serán generales para todo el país. Por otra parte tanto los criterios o requisitos de acreditación como las entidades acreditadas estarán bajo revisión continua. Este proceso de acreditación continua sobre los planes deberá ser realizado por la autoridad competente, pero a su vez éstos deberán realizar la acreditación de sus propios prestadores, puesto que en definitiva serán ellos quienes deberán responder por la calidad del servicio. Para asegurar el control de la calidad y permitir que los usuarios premien con su elección los planes más eficientes, éstos estarán sujetos a auditorías médicas realizadas por calificadores independientes, sobre la base de las cuales se realizarán publicaciones periódicas del rating de cada una de las redes. Estas auditorías deberán complementarse con canales adecuados de reclamos de los beneficiarios y en encuestas de opinión organizadas por la autoridad competente.

7. El tema del financiamiento asegurado es crucial para reducir el costo de las cápitales por disminución de incertidumbre, por tanto independientemente del hecho que los recursos provengan de impuestos al trabajo o de rentas generales, el financiamiento de las prestaciones deberá estar garantizado por el Gobierno Nacional. La Secretaría de Hacienda de la Nación deberá depositar mensualmente, en cuentas habilitadas al respecto, los importes que le corresponde cobrar a cada plan de salud o contrato.¹⁸
8. Dado que la competencia entre planes, al menos al principio será por calidad y no por precio, el punto central o condición esencial para que esta reforma pueda realizarse con el menor costo posible de la cápita integral de cada grupo de beneficiario, es en primer lugar tener y proveer la mayor información posible (para eliminar la incertidumbre de los potenciales planes interesados en ofrecer sus servicios y lograr que la oferta de planes sea significativa) a través de un relevamiento exhaustivo del padrón de afiliados para determinar sus características; ejemplos: lugar de residencia, edad y sexo, si son beneficiarios directos o familiares, discapacidad y tipo de la misma, estado de NBI, etc. En segundo lugar y sobre la base de *benchmarking* determinar una cápita integral bruta que incluya: porcentaje de gastos administrativos, porcentaje de gasto médico total, porcentaje de gasto social adecuado, costo hospitalario, costo médico, costo de atención primaria, costo de especialidades, costo de emergencias, costo de atención prolongada, costo de subsidios especiales, etc. Luego, sobre la base de los datos reales obtenidos del relevamiento del padrón de beneficiarios, efectuar el ajuste de la cápita, teniendo en cuenta distintos aspectos:
- a) Por *severidad y edad*, aunque es difícil de implementar con precisión, el ajuste por riesgo es imprescindible.
 - b) Por *variaciones regionales*, definir un indicador de base de costos regionales.
 - c) Por *práctica rural* con un diseño y problemas muy especiales.
 - d) Por *calidad*. Este ajuste no es para el esquema inicial, pero luego se podría implementar en caso de poder diseñar medidas objetivas en los criterios de acreditación.
 - e) Adicionalmente deberá preverse un mecanismo de ajuste del valor de las cápitales que se pagan a cada plan.
9. La autoridad competente deberá asegurar la existencia, aunque no necesariamente manejarla de manera directa, de un sistema de información simple, adecuado y escalable para asegurar integridad de la base de datos estadística del padrón, utilización de servicios, costos y datos demográficos básicos a los que puede acceder cualquiera de los planes o aun los mismos prestadores. Esto asegura integridad y transparencia de la información en igualdad de condiciones para todos. Deben asimismo implementarse mecanismos claramente definidos de evalua-

ción de la integridad de la base de datos en los SIA, atar el pago de la cápita a los planes basados en la información adecuada (denegando el pago en caso que la información no esté disponible). A partir de esta base de datos será fácil construir instrumentos básicos y estandarizados de control de calidad y de control de subprestación.

10. A fin de cortar de raíz con la problemática historia de ineficiencia, manejo político, etc., todas las funciones que aquí se definieron para la autoridad competente deberían ser traspasadas desde el PAMI, que será disuelto, hacia la Superintendencia de Salud. El personal del Instituto será puesto en disponibilidad. El incremento mínimo que considere debe efectuarse en planta de la Superintendencia de Salud, para llevar a cabo las funciones conferidas, podrá ser integrada por ex empleados del PAMI que califiquen por concursos abiertos para cualquier persona, sea profesional, administrativo, etc.

Es difícil determinar la magnitud del ahorro que implicará esta reforma porque el estudio objetivo del valor de las cápitales excede largamente el objetivo de este trabajo. Sin embargo, existe consenso de que con una cápita media de \$ 45/mes es posible efectuar las prestaciones médicas y asistenciales vinculadas a la salud a los 3,4 millones de beneficiarios, lo cual¹⁹ implicaría un gasto anual de \$ 1.850²⁰ millones. El resto del gasto en prestaciones sociales que hoy realiza el PAMI, previa depuración del padrón de beneficiarios, deberá ser transferido al respectivo ministerio con un límite máximo de \$ 150 millones. De lo anterior y teniendo en cuenta que el gasto actual del PAMI ronda los \$ 2.500 millones/año la reforma significaría un ahorro anual de alrededor de \$ 500 millones.²¹

12.4.3. La reforma de largo plazo

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

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

Las características salientes del sistema de capitalización serían:

1. Los trabajadores activos del sistema nacional de previsión, sean de reparto o capitalización deberían ahorrar en su etapa activa para poder comprar a su retiro un seguro de salud que cubra los eventos que se

tomen en cuenta al definir la “cápita integral” de la reforma de mediano plazo desarrollada en el punto anterior, es decir, un seguro de aproximadamente \$ 45 mensuales.

2. La cobertura del seguro sería para el trabajador activo y su cónyuge desde su retiro hasta su muerte y sería comprado en el período de actividad a través del pago de una suma fija de cada sueldo, incluido el sueldo anual complementario, y se acumularían en cuentas individuales de las actuales administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones (AFJP). Los activos pasarían a ser dueños de sus ahorros.
3. Al momento de realizarse la reforma, todos los activos en edad de retiro pasarán al sistema de capitalización y el Estado deberá darles, de una vez, el importe diferencial requerido para comprar un seguro que le brinde los servicios de la cápita integral, pudiendo cada trabajador contratar la prestación del servicio con el asegurador que él desee.
4. Dado que la suma fija mensual a ahorrar será muy alta para los trabajadores activos de menores ingresos, resultará necesario establecer una forma de subsidio. Aquí se pueden plantear dos opciones, a saber: a) que exista un aporte más bajo de los trabajadores de menores ingresos compensado con aportes más altos de los activos de mayores ingresos, o b) que el Estado subsidie con cargo a rentas generales la diferencia entre los aportes fijos más bajos y el aporte que debió haberse realizado para comprar el seguro de salud mínimo.
5. En el caso muy probable de que ambos cónyuges hagan el ahorro, podrán destinar el importe excedente para comprar un seguro de salud más amplio, sumarlo a su haber de retiro, o simplemente disponer de los fondos a voluntad.
6. Los pasivos del sistema de reparto seguirán aportando lo mismo que ahora, hasta su fallecimiento.

Supóngase a modo de ejemplo que se establece que la suma fija mínima a imponer es de \$ 15/mes y la media es de \$ 25/mes para que el sistema de capitalización al cabo de veintidós años se autofinancie. Las alternativas son que la diferencia sea aportada por una suma fija mayor de los trabajadores de más altos ingresos o por el Tesoro Nacional. Evidentemente sería conveniente no recargar aún más los costos laborales y hacerlo con recursos provenientes de rentas generales, pero dada la situación fiscal actual es probable que esto no pueda llevarse a cabo. Además el sistema de capitalización coexistirá durante un tiempo prolongado con el actual sistema de reparto y la diferencia entre el ahorro efectivamente realizado por los activos y el que se requiere para financiar una cápita de \$45/mes al retiro del trabajador activo para él y su cónyuge, también deberá ser financiado por rentas generales. La consecuencia sobre las finanzas del

CUADRO 7
APORTE MENSUAL Y AÑOS DE APORTE PARA COMPRAR
UN SEGURO MÍNIMO DE SALUD PARA EL RETIRO

Años de aporte	Aporte mensual \$
30	15,0
27	17,5
25	20,0
24	22,5
22	25,0
18	30,0
16	35,0

Fuente: cuadro 6 del anexo.

Estado Nacional de estas medidas se muestran en el cuadro 8, en el cual se supone que la reforma de mediano plazo se instrumenta a partir del año 2002, la implementación del régimen de capitalización en el año 2003 y el importe fijo que se establece es de \$ 20/mes.

Según estas condiciones en el año 2028 el sistema de capitalización se autofinanciaría y el Estado debería seguir financiando el sistema de reparto hasta el año 2045 (ver cuadro 5 del anexo)

CUADRO 8
EFECTO FISCAL CONSOLIDADO DE LA COEXISTENCIA DEL ACTUAL
SISTEMA DE REPARTO CON UNO NUEVO DE CAPITALIZACIÓN
(En millones de pesos)

Año	Costo reparto neto	Costo prestaciones sociales	Costo capitalización para el Estado	Costo total
2001	1.900			1.900
2002	1.226	150		1.376
2003	1.142	150	272	1.564
2004	1.142	150	327	1.619
2005	1.076	150	307	1.533

CUADRO 8
EFECTO FISCAL CONSOLIDADO DE LA COEXISTENCIA DEL ACTUAL
SISTEMA DE REPARTO CON UNO NUEVO DE CAPITALIZACIÓN
 (En millones de pesos) (Continuación)

Año	Costo reparto neto	Costo prestaciones sociales	Costo capitalización para el Estado	Costo total
2006	1.064	150	351	1.565
2007	1.064	150	328	1.542
2008	1.064	150	305	1.519
2009	1.064	150	306	1.520
2010	1.064	150	284	1.498
2011	761	150	277	1.491
2012	694	150	256	1.121
2013	694	150	237	1.100
2014	694	150	247	1.081
2015	694	150	228	1.072
2016	694	150	226	1.070
2017	610	150	206	986
2018	610	150	186	946
2019	448	150	165	763
2020	418	150	143	711
2021	418	150	137	683
2022	418	150	115	683
2023	274	150	91	515
2024	274	150	67	491
2025	274	150	43	467
2026	183	150	32	365
2027	180	150	6	336
2028 a 2045	180	150		330

Fuente: elaboración propia.

ANEXO
PERSONAS QUE ACTUALMENTE TIENEN
DERECHO A INGRESAR AL INSSJyP

- Régimen contributivo (reparto y capitalización)
 - Beneficiarios del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (leyes 24.241, 18.037 y 18.038) excepto beneficiarios de ex cajas provinciales transferidas al Sistema Nacional (jubilaciones, pensiones –directas y derivadas– retiros transitorios por invalidez, coparticipes de pensión).
 - Grupo familiar primario (según ley 23.660); cónyuge-conviviente; personas divorciadas (art. 67 bis ley 2.393 y divorcio vincular ley 23.515); hijos (del titular o cónyuge hasta los veintiuno o veinticinco años si estudian, hijos incapacitados, menores en guarda o tutela).
 - Otros (no integrantes del grupo familiar primario según ley 23.660); padres, madres del titular mayores de sesenta años o incapacitados; abuelos (as) y personas sujetas a curatela.
- Régimen no contributivo
 - Ex combatientes de Malvinas.
 - Invalidez (ley 18.910), grupo familiar primario (ley 23.660).
 - Personas mayores de setenta años sin grupo familiar (ley 23.568).
 - Beneficiarios Convenio Argentino-Italiano Grupo Familiar primario (cónyuge, personas divorciadas –art. 67 bis ley 2.393–; hijos menores del titular o cónyuge, hijos incapacitados).
 - Afiliados provisorios.

CUADRO IA
MATRIZ DEMOGRÁFICA DE LA REPÚBLICA ARGENTINA 1999

	Población total (2000)	Población 65 y más (2000)			Proporción de población de 65 años y más en hogares con y sin NBI. (1991)		Expectativa de vida al nacer (años 90-92)		Tasa de nat. de mort. 0/00 1997		Tasa de renovación (cantidad de niños por cada anciano)			
		65 y más	65-69	70-74	75 y más	NBI	NBI/ no NBI	Total	Var.	Muj.	1990	2000		
Total País	37.031.803	9,7	33,3	28,4	38,3	13,07	6,7	71,93	68,44	75,59	19,04	7,6	3,4	2,9
1. Ciudad de Buenos Aires	3.046.662	16,8	28,2	27,2	44,6	5,06	18,8	72,72	69,17	76,45	13,2	11,4	1,2	1,0
2. Buenos Aires	14.214.701	10,3	33,8	28,6	37,6	2,35	41,6	72,09	68,53	75,78	17,02	7,9	3,2	2,6
3. Catamarca	318.147	7,3	34,1	28,5	37,4	23,50	3,3	70,61	67,40	73,96	26,0	6,1	5,4	4,4
4. Córdoba	3.090.803	10,5	33,5	28,4	38,1	13,07	6,7	72,79	69,15	76,60	18,8	7,7	3,1	2,5
5. Corrientes	921.933	6,7	34,7	28,4	36,9	27,64	2,6	70,09	67,16	73,16	25,9	6,3	5,8	5,0
6. Chaco	951.795	6,1	37,8	28,7	33,5	30,85	2,2	69,02	65,64	72,55	26,2	6,5	7,5	5,7
7. Chubut	448.028	6,0	37,3	29,1	33,6	17,49	4,7	70,58	67,26	74,04	21,0	5,5	7,1	5,1
8. Entre Ríos	1.113.438	9,7	33,1	27,7	39,2	17,99	4,6	71,61	68,13	75,26	21,3	7,9	3,7	3
9. Formosa	504.185	5,5	37,3	29,3	33,4	31,78	2,1	69,37	66,27	72,62	25,9	5,4	8,5	6,5
10. Jujuy	604.002	5,9	38,5	28,9	32,6	30,05	2,3	68,37	65,24	71,65	24,3	5,7	8,4	5,7
11. La Pampa	306.113	9,5	33,2	27,5	39,3	14,70	5,8	71,57	68,15	75,15	20,7	7,2	3,5	3,0
12. La Rioja	280.198	6,7	34,3	29,1	36,6	23,32	3,3	70,38	67,04	73,89	25,3	5,7	5,7	4,9
13. Mendoza	1.607.618	9,0	34,9	29,0	36,1	11,93	7,4	72,72	69,80	75,75	21,0	6,6	4,1	3,2
14. Misiones	995.326	5,3	38,5	28,5	33,0	27,13	2,7	69,49	66,45	72,65	26,0	5,1	8,9	6,9

CUADRO 1A
MATRIZ DEMOGRÁFICA DE LA REPÚBLICA ARGENTINA 1999 (Continuación)

	Población total (2000)	Población 65 y más (2000)			Proporción de población de 65 años y más en hogares con y sin NBI. (1991)	Expectativa de vida al nacer (años 90-92)	Tasa de nat. de 0/00 1997	Tasa de mort. 0/00 1997	Tasa de renovación (cantidad de niños por cada anciano)					
		65 y más	65-69	70-74						75 y más				
		NBI/ no NBI	Total	Var.						Muj.				
15. Neuquén	560.726	4,7	38,6	28,9	32,5	21,83	3,6	71,39	68,30	74,67	21,6	3,7	9,6	7,0
16. Río Negro	618.486	6,3	36,2	29,4	34,4	18,70	4,3	70,87	67,54	74,36	20,6	4,8	6,7	4,9
17. Salta	1.067.347	6,0	37,1	29,1	33,8	29,63	2,4	68,92	66,13	71,84	26,0	5,5	7,6	5,7
18. San Juan	578.504	8,3	36,0	29,9	34,1	14,87	5,7	71,13	68,10	74,30	23,8	6,6	5,1	3,6
19. San Luis	363.345	7,3	35,0	28,1	36,9	17,35	4,8	70,79	67,64	74,07	23,8	6,6	4,5	4,2
20. Santa Cruz	206.897	4,7	40,8	29,5	29,7	14,64	5,8	70,41	67,11	73,90	23,5	5,0	9,0	6,8
21. Santa Fe	3.098.661	11,2	32,1	27,9	40,0	11,93	7,4	72,29	68,50	76,28	17,7	8,1	2,8	2,4
22. S. del Estero	725.993	7,5	34,0	28,7	37,3	34,75	1,9	69,83	67,13	72,73	23,3	6,2	5,6	4,5
23. T. del Fuego	115.538	1,9	44,3	29,6	26,1	17,49	4,7	70,16	66,05	73,64	21,4	2,4	18,7	19,6
24. Tucumán	1.293.349	7,4	36,4	29,3	34,3	20,30	3,9	71,01	68,08	74,13	21,8	6,1	5,5	4,1

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del INDEC. Censo de población y vivienda 1991; Anuario Estadístico de la República Argentina 1999; Situación y Evolución Social 1998; Caracterización de la Población y los Hogares con NBI (1996).

Población por edad

1. Según estimaciones para el año 2000 del INDEC el 9,7% de la población tiene sesenta y cinco y más años de edad.
2. Las jurisdicciones que están por arriba de ese promedio son: Capital Federal: 16,8%, Buenos Aires: 10,3, Córdoba: 10,5%, Santa fe: 11,2%, Entre Ríos: 9,7%

Nota: estas jurisdicciones coinciden con las de mayor aglomeración de población y con la tendencia observada a la instalación en grandes aglomerados urbanos por parte de la población añosa (Loza, 1998).

Tasa de recambio

3. La población mayor tiende a aumentar en el país, tal como se observa en la disminución de la tasa de recambio (cantidad de niños por cada anciano) : En 1990 era de 3,4 y en el año 2000 se estima en 2,9.
4. En este caso las jurisdicciones que están por debajo de la tasa país son: Capital Federal que presenta como valor 1 (un niño por cada anciano); Buenos Aires: 2,6; Córdoba: 2,5 Santa Fe: 2,4. El caso inverso a capital es el de Tierra del Fuego en que por cada anciano se registran 19,6 niños.

Población pobre

5. La condición de pobreza por parte de la población de sesenta y cinco y más años de edad se explica fundamentalmente por el nivel de ingresos antes que por las necesidades básicas insatisfechas (las cuales se miden básicamente por las condiciones de la vivienda). Mientras el 13,07% de la población de sesenta y cinco y más años de edad presenta necesidades básicas insatisfechas según el Censo 91, este porcentaje alcanza al 31,7% de ese grupo si se mide por ingresos (EDS, 97).
6. La provincia con mayor porcentaje de población de sesenta y cinco y más años con NBI es Santiago del Estero (34,75%), seguida por Formosa y Chaco. Las provincias que presentan la mayor cantidad de población añosa, no son las que muestran el mayor porcentaje con NBI.

La expectativa de vida al nacer (años 1990-1992) para el total del país era de 71,93 años.

CUADRO 2A
AFILIADOS AL PAMI- DISTRIBUCIÓN POR PROVINCIA Y EDAD

	Población total (10/99)	Población por edades										Población con NBI (31/12/99)			% de Poblac. menor de 65 años	% de Poblac. mayor de 65 años		
		<65					80 y más					<65	70-74	75-79			80-84	85 y más
		<65	65-69	70-74	75-79	80 y más	<65	65-69	70-74	75-79	80-84							
Total País	3.381.441 (100)	1.090.616	562.670	639.453	525.660	563.042	444.609	155.502	189.530	163.557	108.281	76.239	32,2	67,8				
1. Capital	407.218 (12,04)	74.034	65.104	84.852	79.482	103.746	23.538	13.183	18.151	17.150	12.398	9.401	18,2	81,8				
2. Bs. As.	1.405.634 (41,57)	410.030	249.162	283.292	229.652	233.698	149.439	62.439	78.469	68.403	44.614	30.666	45,9	54,1				
3. Catamarca	17.468 (0,52)	7.723	2.244	2.629	2.101	2.771	3.521	722	848	571	343	471	44,2	55,8				
4. Córdoba	319.670 (9,45)	107.276	54.757	59.463	48.075	50.099	42.623	15.999	18.950	16.375	11.070	7.773	33,6	66,4				
5. Corrientes	57.553 (1,70)	28.110	7.293	8.189	6.534	7.227	12.716	2.811	3.141	2.552	1.747	1.331	49,0	51,0				
6. Chaco	59.602 (1,76)	28.799	7.579	9.467	6.778	6.979	15.262	3.325	3.518	2.555	1.676	1.440	48,3	51,7				
7. Chubut	27.831 (0,82)	13.039	4.212	4.266	3.327	2.987	2.877	688	874	786	540	355	46,9	53,1				
8. Entre Ríos	111.268 (3,29)	43.228	17.984	17.950	14.775	17.331	19.587	5.735	6.250	5.597	4.200	3.277	38,9	61,1				
9. Formosa	14.570 (0,43)	7.579	1.825	2.060	1.541	1.565	4.573	811	872	667	402	310	52,0	48,0				
10. Jujuy	37.721 (1,12)	21.147	5.671	4.864	3.263	2.776	7.824	1.646	1.886	1.441	727	438	56,1	43,9				
11. La Pampa	27.325 (0,81)	8.164	4.399	5.221	4.404	5.147	3.659	1.213	1.588	1.581	1.236	852	28,4	71,6				
12. La Rioja	14.540 (0,43)	7.358	1.973	2.049	1.537	1.623	4.368	719	761	593	348	269	50,6	49,4				
13. Mendoza	129.371 (3,83)	42.135	21.768	25.562	20.387	19.519	19.025	7.803	9.922	8.180	5.261	3.265	18,5	81,5				
14. Misiones	49.939 (1,48)	26.742	6.610	7.022	4.884	4.681	16.990	3.260	3.312	2.211	1.361	1.025	53,5	46,5				
15. Neuquén	22.666 (0,67)	11.459	3.232	3.313	2.443	2.219	4.256	800	879	752	453	270	50,6	49,4				
16. Río Negro	36.555 (1,08)	14.327	5.410	6.654	5.152	5.022	6.253	1.681	2.013	1.628	1.048	708	39,2	60,8				

CUADRO 2A
 AFILIADOS AL PAMI- DISTRIBUCIÓN POR PROVINCIA Y EDAD (Continuación)

	Población total (10/99)		Población por edades							Población con NBI (31/12/99)				% de Poblac. mayor de 65 años		% de Poblac. menor de 65 años	
	-65	65-69	70-74	75-79	80 y +	-65	65-69	70-74	75-79	80-84	85 y +	menor de 65 años	mayor de 65 años	menor de 65 años	mayor de 65 años		
Salta	61.812	9.575	8.933	6.251	6.259	14.247	3.502	3.709	2.620	1.548	1.080	49,8	49,8	49,8	50,2		
San Juan	44.247	6.776	7.508	5.776	4.939	11.937	3.415	3.655	2.801	1.411	922	43,5	43,5	43,5	56,5		
San Luis	22.079	3.554	3.844	2.944	3.207	3.768	1.015	1.179	995	680	474	38,6	38,6	38,6	61,4		
Santa Cruz	10.291	1.503	1.274	874	789	883	236	244	227	167	110	56,9	56,9	56,9	43,1		
Santa Fe	349.085	59.386	66.957	56.578	62.124	39.313	15.007	19.235	17.886	12.579	8.535	29,8	29,8	29,8	70,2		
S. del Estero	55.583	6.955	7.480	6.248	6.361	17.585	3.478	3.352	2.668	1.566	1.154	51,3	51,3	51,3	48,7		
T. del Fuego	2.355	355	329	191	167	296	69	77	60	22	24	55,8	55,8	55,8	44,2		
Tucumán	97.038	15.343	16.275	12.463	11.806	20.359	5.945	6.645	5.258	2.884	2.089	42,4	42,4	42,4	57,6		

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del área de estadísticas del INSSyP. No incluye beneficiarios del PAMI que eligieron la cobertura de otra obra social.

Población total

1. Según datos de octubre de 1999 la población afiliada al INSSJyP asciende a los 3.381.441 lo cual representa el 9% de la población total estimada para el año 2000.
2. De acuerdo con datos del octubre de 1999 aproximadamente el 67,8% de la población tiene sesenta y cinco y más años de edad.
3. El grupo de población de sesenta y cinco y más años de edad se caracteriza por su feminización, en tanto el 62,8% son mujeres.
4. Buenos Aires, Capital, Córdoba y Santa Fe, constituyen las provincias con mayor concentración de población afiliada. Cabe destacar que coinciden con los distritos de mayor porcentaje de población de sesenta y cinco años y más del país.
5. En relación con la población afiliada Buenos Aires concentra el 41,57%; Capital el 12,04%, Santa Fe el 10,32% y Córdoba 9,45%. Estas cuatro jurisdicciones albergan el 74% de la población afiliada al INSSJyP.
6. Si bien para el total país el 67,8% tiene sesenta y cinco y más años de edad, hay distritos en que más del 50% de la población es menor de 65 años. Estos distritos son: Formosa, 52%; Jujuy, 56,1%; La Rioja, 50,6%; Misiones, 53,5%; Neuquén, 50,6%; Santa Cruz, 56,9%; Tierra del Fuego, 55,8%.

Grupos especiales

7. Al 31/10/98 el grupo de veteranos de la guerra de Malvinas alcanzaba al 0,9% del total de la población afiliada. (Estadísticas, INSSJyP).
8. Al 31/10/98 la población que recibía pensiones no contributivas por discapacidad alcanzaba al 2,8% de la población afiliada (Estadísticas, INSSJP).

CUADRO 3A
POBLACIÓN AFILIADA AL INSSJyP SEGÚN CONDICIÓN DE NBI

	Población afiliada 12/99	Población NBI 12/99	% Población NBI 99	% Población NBI 95	Diferencia porcentual 99/95
Total País	3.233.115	1.137.718	35,19	40,4	-5,2
1. Capital	405.378	93.821	23,14	31,0	-7,9
2. Buenos Aires	1.346.684	434.030	32,23	39,3	-7,1
3. Catamarca	17.433	6.476	37,15	41,5	-4,4
4. Córdoba	318.579	112.790	35,40	41,0	-5,6
5. Corrientes	57.398	24.298	42,33	51,6	-9,3
6. Chaco	57.597	27.776	48,22	53,3	-5,1
7. Chubut	27.532	6.120	22,23	25,5	-3,3
8. Entre Ríos	110.869	44.646	40,27	46,1	-5,8
9. Formosa	14.587	7.635	52,34	46,5	5,8
10. Jujuy	37.631	13.962	37,10	40,4	-3,3
11. La Pampa	27.176	10.129	37,27	43,5	-6,2
12. La Rioja	14.551	7.058	48,51	45,6	2,9
13. Mendoza	129.123	53.456	41,40	47,8	-6,4
14. Misiones	49.727	28.159	56,63	59,0	-2,4
15. Neuquén	22.521	7.410	32,90	30,1	2,8
16. Río Negro	36.295	13.331	36,73	45,5	-8,8
17. Salta	61.257	26.706	43,60	46,6	-3,0
18. San Juan	43.812	24.141	55,10	57,6	-2,5
19. San Luis	22.010	8.111	36,85	41,9	-5,1
20. Santa Cruz	10.165	1.867	18,37	19,4	-1,0
21. Santa Fe	268.760	112.555	41,88	39,8	2,1
22. S. del Estero	55.565	29.803	53,64	58,9	-5,3
23. Tierra del Fuego	2.322	548	23,60	34,2	-10,6
24. Tucumán	96.143	43.180	44,91	49,3	-4,4

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del área de estadísticas del INSSJyP.

Situación Social

1. Al 12/99 el 35,19% de la población afiliada percibía un único haber mínimo o inferior a él (NBI- INSSJyP).
2. Las jurisdicciones que presentan una situación más crítica, con más del 50% de la población con NBI (INSSJyP) son:
 - Formosa: 52,34%.
 - Misiones: 56,63%.
 - San Juan: 55,10%.
 - Santiago del Estero: 53,64%.
3. Sin embargo, las jurisdicciones con mayor concentración absoluta de población en estas condiciones son:
 - Buenos Aires: 434.030 casos (32,23%).
 - Córdoba: 112.790 casos (35,40).
 - Santa fe: 112555 casos (41,88%).
 - Capital: 93.821 (23,14%).
4. Comparando las cifras de población con NBI -INSSJyP se observa que entre 1995 y 1999 ha habido una reducción para el total del país de un 5%.
La mayor parte de las jurisdicciones mantuvieron este comportamiento, con la excepción de La Rioja, Neuquén y Santa Fe.
5. En general esta reducción de la población con estas características, en el marco de una tendencia regresiva general en la distribución de ingreso en el país, es atribuible tal como lo señala el estudio Sistema Previsional Nacional Proyecciones Físicas y Financieras 2000-2010 (ANSeS, 1999) a dos factores:
 - Los haberes de los beneficiarios de la nueva ley previsional (24.241) se encuentran integrados por la prestación básica universal más otro componente ligado a la historia salarial del pasivo. (ANSeS,1999).
 - Subsidios complementarios destinados a elevar los haberes de aquellos beneficiarios que perciben un único ingreso inferior o igual al haber mínimo, no tienen otra ocupación y cuentan con un único inmueble destinado a vivienda familiar (esos subsidios comienzan a otorgarse desde 1992 y completan los haberes hasta alcanzar \$ 200; \$ 220 y \$ 280 a los nacidos antes de 1932, 1928 y 1908 respectivamente).

CUADRO 4A
ESTIMACIÓN DE INDICADORES DEMOGRÁFICOS.
Total del país. Años 1950-2050

Período	Tasa de reproducción		Tasa de fecundidad por 1.000 mujeres		Edad media de la fecundidad en años	Esperanza de vida al nacer			Tasa de mortalidad 0/00 nacidos vivos
	Bruta	Neta	Global	General		Total	Varones	Mujeres	
1950-1955	1,5	1,4	3.154,0	97,6	28,3	62,7	60,4	65,1	65,9
1955-1960	1,5	1,4	3.126,5	95,4	28,3	64,7	62,1	67,4	60,4
1960-1965	1,5	1,4	3.089,5	92,7	28,3	65,5	62,5	68,6	59,7
1965-1970	1,5	1,4	3.049,0	90,6	28,3	66,0	62,8	69,3	57,4
1970-1975	1,5	1,4	3.145,5	94,5	28,0	67,4	64,1	70,8	48,1
1975-1980	1,7	1,6	3.440,0	105,5	27,7	68,8	65,4	72,2	39,1
1980-1985	1,5	1,5	3.150,0	97,0	27,8	70,2	66,8	73,7	32,2
1985-1990	1,5	1,4	3.003,0	91,8	27,7	71,0	67,6	74,6	27,1
1990-1995	1,4	1,3	2.828,0	85,7	27,6	72,1	68,6	75,7	24,3
1995-2000	1,3	1,2	2.619,0	80,1	27,5	73,1	69,7	76,8	21,8
2000-2005	1,2	1,2	2.444,0	76,2	27,4	74,1	70,6	77,7	20,0
2005-2010	1,1	1,1	2.303,0	71,9	27,4	75,1	71,6	78,7	17,9
2010-2015	1,1	1,0	2.189,0	67,2	27,3	75,9	72,4	79,5	16,0
2015-2020	1,0	1,0	2.100,0	62,8	27,3	76,7	73,3	80,4	14,3
2020-2025	1,0	1,0	2.100,0	61,5	27,3	77,5	74,0	81,1	12,8
2025-2030	1,0	1,0	2.100,0	61,1	27,3	78,2	74,7	81,8	11,4
2030-2035	1,0	1,0	2.100,0	61,1	27,3	78,8	75,3	82,4	10,2
2035-2040	1,0	1,0	2.100,0	60,6	27,3	79,4	75,9	83,0	9,1
2040-2045	1,0	1,0	2.100,0	60,1	27,3	79,9	76,4	83,5	8,2
2045-2050	1,0	1,0	2.100,0	60,0	27,3	80,4	76,9	84,0	7,3

Fuente: INDEC-CELADE 1995, Serie Análisis Demográfico 5.

CUADRO 5A
PROYECCIÓN DE AFILIADOS AL INSSJyP Y COSTO DE UNA CÁPITA DE \$ 45

Año	Total	Hasta 29 años	30 a 59	de 60 a 65 años	de 65 a 69 años	70 a 74	75 a 79	80 años y más	Costo total mill. de \$
2002	3.381.437	329.796	44.7933	312.884	562.669	639.452	525.662	563.041	1.826
2003	3.150.598	307.282	44.7933	312.884	562.669	639.452	525.662	354.716	1.701
2004	3.150.598	307.282	44.7933	312.884	562.669	639.452	525.662	354.716	1.701
2005	2.935.085	286.263	44.7933	312.884	562.669	639.452	331.168	354.716	1.585
2006	2.542.034	247.928	44.7933	312.884	562.669	639.452	331.168		1.373

CUADRO 5A
PROYECCIÓN DE AFILIADOS AL INSSJyP Y COSTO DE UNA CÁPITA DE \$ 45
(Continuación)

Año	Total	Hasta 29 años	30 a 59	de 60 a 65 años	de 65 a 69 años	70 a 74	75 a 79	80 años y más	Costo total mill. de \$
2007	2.542.034	247.928	44.7933	312.884	562.669	639.452	331.168		1.373
2008	2.175.076	212.138	44.7933	312.884	562.669	639.452			1.175
2009	2.175.076	212.138	44.7933	312.884	562.669	639.452			1.175
2010	2.175.076	212.138	44.7933	312.884	562.669	639.452			1.175
2011	1.912.910	186.569	44.7933	312.884	562.669	402.855			1.033
2012	1.912.910	186.569	44.7933	312.884	562.669	402.855			1.033
2013	1.912.910	186.569	44.7933	312.884	562.669	402.855			1.033
2014	1.912.910	186.569	44.7933	312.884	562.669	402.855			1.033
2015	1.912.910	186.569	44.7933	312.884	562.669	402.855			1.033
2016	1.682.223	164.069	44.7933	312.884	354.482	402.855			908
2017	1.235.831	120.532	44.7933	312.884	354.482				667
2018	1.235.831	120.532	44.7933	312.884	354.482				667
2019	1.150.990	112.258	44.7933	236.317	354.482				622
2020	1.150.990	112.258	44.7933	236.317	354.482				622
2021	1.150.990	112.258	44.7933	236.317	354.482				622
2022	758.198	73.948	44.7933	236.317					409
2023	758.198	73.948	44.7933	236.317					409
2024	758.198	73.948	44.7933	236.317					409
2025	496.342	48.409	44.7933						268
2026	496.342	48.409	44.7933						268
2027	496.342	48.409	44.7933						268
2028	496.342	48.409	44.7933						268
2029	496.342	48.409	44.7933						268
2030	496.342	48.409	44.7933						268
2031	496.342	48.409	44.7933						268
2032	496.342	48.409	44.7933						268
2033	496.342	48.409	44.7933						268
2034	496.342	48.409	44.7933						268
2035	496.342	48.409	44.7933						268
2036	496.342	48.409	44.7933						268
2037	496.342	48.409	44.7933						268
2038	496.342	48.409	44.7933						268
2039	496.342	48.409	44.7933						268
2040	496.342	48.409	44.7933						268
2041	496.342	48.409	44.7933						268
2042	496.342	48.409	44.7933						268
2043	496.342	48.409	44.7933						268

Fuente: estimaciones propias sobre la base de estadísticas del INSSJyP e INDEC.

CUADRO 6
COSTO FISCAL DE UN RÉGIMEN DE CAPITALIZACIÓN PARA RETIRADOS

Años	Total retiros anuales	Total mujeres	Esperan. de vida s/60	Total varones	Esperan. de vida s/65	Aumento de gasto por capitalización (en millones de pesos)		
						Mujeres	Hombres	Total
2001	62.166	34.338	17,7	27.828	5,6			
2002	60.705	33.371	17,7	27.334	5,6			
2003	49.896	23.038	17,7	26.858	5,6	142	130	272
2004	63.907	25.893	17,7	38.014	5,6	153	175	327
2005	63.035	25.561	17,7	37.474	5,6	144	162	307
2006	73.232	25.239	18,7	47.993	6,6	141	210	351
2007	72.313	24.921	18,7	47.391	6,6	133	195	328
2008	71.419	24.613	18,7	46.805	6,6	125	181	305
2009	75.318	28.996	18,7	46.322	6,6	139	167	306
2010	74.593	28.744	18,7	45.849	6,6	131	153	284
2011	73.969	28.499	19,5	45.470	7,4	126	150	277
2012	73.357	28.260	19,5	45.097	7,4	118	137	256
2013	73.415	28.684	19,5	44.730	7,4	112	125	237
2014	84.767	29.110	19,5	55.657	7,4	106	141	247
2015	85.943	29.594	19,5	56.349	7,4	101	128	228
2016	87.136	30.083	20,2	57.053	8,3	99	127	226
2017	88.347	30.579	20,2	57.768	8,3	93	114	206
2018	89.577	31.080	20,2	58.497	8,3	86	100	186
2019	90.824	31.587	20,2	59.237	8,3	79	86	165
2020	92.091	32.101	20,2	59.990	8,3	72	71	143
2021	93.376	32.620	21,1	60.756	9,0	69	68	137
2022	94.681	33.147	21,1	61.534	9,0	62	53	115
2023	96.005	33.679	21,1	62.326	9,0	54	37	91
2024	97.349	34.218	21,1	63.130	9,0	46	21	67
2025	98.712	34.764	21,1	63.948	9,0	38	5	43
2026	100.097	35.317	21,8	64.780	9,7	33	-1	32
2027	101.502	35.877	21,8	65.625	9,7	24	-18	6
2028	102.928	36.444	21,8	66.484	9,7	15	-36	-21

Fuente: elaboración propia.

NOTAS

1. Ver en el anexo listado de quiénes califican para ingresar al PAMI.
2. Todas las estadísticas referidas a número y características de los afiliados al PAMI deben ser tomadas con mucha cautela y la condición básica para una “privatización” del Instituto debería ser una revisión integral del padrón para evitar que la incertidumbre sobre su composición lleve a una cápita muy elevada.
3. A pesar de que de acuerdo con las estadísticas oficiales que muestra el cuadro 3 del anexo la proporción del total de afiliados con NBI descendió entre 1995 y 1999.
4. El valor de la cápita por estos servicios varía a través del país entre \$ 21 y \$ 41 en las clínicas operadas directamente por el PAMI.
5. En este sentido es virtualmente autónomo de la Superintendencia de Salud que supuestamente debería regular y controlar los servicios de salud que proveen las obras sociales.
6. Para el investigador externo, el número de empleados es un dato tan incierto como el de delegaciones y el de beneficiarios, de manera que siempre que se están dando cifras del PAMI es necesario aclarar que son aproximadas.
7. El artículo 15 establece taxativamente que el Instituto estará “excluido del control del Tribunal de Cuentas de la Nación y de la Ley de Contabilidad”.
8. Las figuras han sido por ejemplo interventor, interventor normalizador, comisión interventora normalizadora, etc.
9. Decreto 292/95 que además de la reducción de las contribuciones patronales al sistema permitió el movimiento desde el PAMI a otras obras sociales a cambio de lo cual el primero debía pagar \$ 36 por mes por las personas mayores de sesenta años, \$ 19 por las de cuarenta a cincuenta y nueve años y \$ 12 por los menores de cuarenta años, además de otras medidas algunas de las cuales no se implementaron (prestaciones a la pobreza deberían haberse transferido al ANSES) o no tuvieron demasiado efecto (la prestación a beneficiarios no naturales, a opción de éstos, estaría a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social).
10. Que son los servicios que teóricamente deberán prestar otras obras sociales a los retirados que reciben.
11. En realidad la situación de déficit financiero viene a ser como la parte del iceberg que se ve y el estado prestacional, totalmente inadecuado a los recursos que recibe el PAMI, es la parte que no se ve o no se puede medir.
12. Que como mínimo representan \$ 23/mes para los mayores de sesenta años.
13. La ley 19.032 se utiliza para defender la autarquía del Instituto pero no para ponerle un límite a los gastos administrativos.
14. La condición general de equilibrio temporal de un sistema de reparto financiado con impuestos requiere que la tasa de crecimiento de los salarios reales más la tasa neta de crecimiento de los activos más la variación en la tasa de los impuestos sea igual a la tasa de variación de las prestaciones de salud en términos reales más la tasa neta de crecimiento de la población pasiva.
15. En realidad no es un ente público pero se financia con fondos públicos y por tanto debería estar sujeto a control de legalidad como cualquier repartición estatal. Esta situación ha pretendido neutralizarse incluyendo en el Presupuesto de la administración nacional 2001, dos fondos con afectación específica: uno destinado a financiar los gastos del Instituto y el otro las prestaciones. A través de ello se pretende mejorar el control del gasto.
16. Independientemente de que la tuvieran.
17. Esta no es una visión naïve del problema puesto que en algún momento ambas decisiones se juntan, sino más bien implica diseñar un sistema de salud adecuado para los retirados y luego ver si el PAMI encaja o no en este sistema.

18. Será equivalente al número de cápitass por el valor de las mismas para el mes anterior.

19. Actualmente el gasto medio por beneficiario es de \$ 55/mes.

20. Incluyendo el eventual incremento de costos de la Superintendencia de Salud.

21. Esto no incluye el gasto que implicará la indemnización, pago de retiros, etc. para los empleados del PAMI, el que podría ser financiado con préstamos del Banco Mundial y BID, los que en reiteradas oportunidades mostraron su predisposición a financiar esta reforma estructural del PAMI.

Capítulo 13

EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL*

13.1. INTRODUCCIÓN

El sistema de pensiones en la Argentina está compuesto por el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, algunos regímenes provinciales y municipales organizados para los empleados públicos y los regímenes de las Fuerzas Armadas y de Seguridad. El sistema más importante por la magnitud de la población atendida es el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJyP), que abarca a todo el personal que se desempeña o desempeñó en el sector privado, en la administración pública nacional, empresas del Estado y trabajadores públicos de algunas provincias argentinas¹ que transfirieron sus cajas al SIJyP.

El actual sistema nacional fue sancionado en octubre de 1993 por ley 24.241 que instituye el Sistema Integral de Jubilaciones y Pensiones (SIJyP). La afiliación es obligatoria para todos los mayores de dieciocho años que trabajan en relación de dependencia o en forma autónoma, en tanto que la edad de retiro es de sesenta años para las mujeres y sesenta y cinco años para los hombres que tengan treinta años de servicios con aportes. Existe la opción de permanecer en el sistema estatal, organizado como un sistema de reparto, o ingresar al sistema privado, organizado como un esquema de capitalización. Al llegar a la edad de retiro a los individuos les corresponden las siguientes prestaciones, de acuerdo con el régimen vigente hasta comienzos del año 2001.

- a) *Prestación Básica Universal (PBU)*: es un monto único para todos los pasivos (del sistema público o privado) que se calcula como 2,5 veces el MOPRE² aumentado un 1% por cada año de aporte adicional por sobre

* Juan Luis Bour -Economista Jefe (Director) FIEL- y Nuria Susmel -Economista FIEL-, juanluis@fiel.org.ar y nuria@fiel.org.ar, respectivamente. Agradecemos la colaboración de José M. González Eiras.

los treinta obligatorios y hasta un máximo de cuarenta y cinco años. Esta prestación tiene un claro carácter redistributivo.

- b) *Prestación Compensatoria (PC)* reconoce lo aportado al viejo sistema. El haber mensual de la PC es de 1,5%, por cada año de servicios con aportes o fracción mayor de seis meses (existe un tope de treinta y cinco años para el cómputo), calculado sobre el promedio de las remuneraciones sujetas a aportes actualizadas y percibidas durante los últimos ciento veinte meses en el caso de los trabajadores en relación de dependencia y sobre el promedio mensual de las categorías en las que revistió el afiliado ponderado, por el tiempo de aporte en cada una de ellas en el caso de los autónomos. Existe un haber máximo de 1 MOPRE por cada año de servicio con aportes computados.
- c) *Prestación Adicional por Permanencia (PAP)* corresponde a los afiliados que optan por permanecer en el sistema de reparto. Se determina computando 0,85% de la remuneración promedio de los últimos ciento veinte meses por cada año de servicios realizados al SIJyP. En este caso también existe un tope de treinta y cinco años de aportes para el cómputo de la PAP, en tanto que la PAP por año de servicio no puede superar al MOPRE.
- d) *Haber de capitalización*: aquellos que optan por el régimen de capitalización reciben un monto acorde con lo que hayan acumulado en su Cuenta de Capitalización Individual (CCI).

El sistema también otorga jubilación por edad avanzada, haber que le corresponde a aquellos individuos que habiendo llegado a la edad de setenta años no reciben beneficios del sistema, pero realizaron al menos diez años de aportes.

Por la ley 24.463 de Solidaridad Previsional se estableció que el Estado Nacional garantiza el otorgamiento y pago de las prestaciones hasta el monto de los créditos presupuestarios expresamente comprometidos para su financiamiento por la respectiva ley de presupuesto. De esta forma, se limitó la garantía estatal del sistema a los recursos presupuestarios existentes. Por otra parte, la ley establece que en ningún caso la movilidad puede consistir en una determinada proporción entre el haber de retiro y las remuneraciones de los activos y que las prestaciones tienen la movilidad que anualmente determine la ley de presupuesto. De esta forma, se eliminó la movilidad de las prestaciones que establecía la ley.

El régimen previsional se financia con una contribución personal del 11% sobre la remuneración bruta (con un tope de 60 MOPRES) de los trabajadores en relación de dependencia que se destina al sistema de capitalización o al sistema estatal dependiendo de la opción del individuo, más una contribución patronal del 16% destinada al sistema público (con tope en 75 MOPRES). Si bien la tasa de aporte legal es del 16%, la reducción de aportes patronales ubica la tasa promedio a partir de agosto de 1999 en el 7,4%, con una tasa marginal para nuevos empleos que en promedio es del 5%. Desde julio de 2001, se elevaron las contribuciones patronales al 16%,

incluyendo en este porcentaje los aportes para jubilación, asignaciones familiares, PAMI y Fondo Nacional de Empleo. Todo el incremento se computa a cuenta del IVA, de modo que se trata de una disposición que transfiere recursos del IVA al sistema de seguridad social, con antelación a su coparticipación. La tasa de impuesto resultante que se asigna a pensiones es de 9,5% (16 de un total de 27 puntos originalmente asignados), de modo que el cambio implica mayores recursos equivalentes a unos 2 puntos porcentuales sobre la masa salarial (tasa de 9,5% frente a 7,4% anterior).

Los trabajadores autónomos realizan un aporte mensual fijo de acuerdo con la categoría en la que revistan, que intenta reflejar el 27% (11% personal más 16% patronal) sobre el ingreso presunto. El déficit del sistema previsional se financia con otros impuestos (preparticipación de ganancias, etc.) y con fondos de rentas generales.

A fines del año 2000, el Poder Ejecutivo sancionó por Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU 1306/00) una reforma del sistema previsional que incluía entre otras cosas la eliminación de la PBU y su reemplazo por una prestación suplementaria, inversamente proporcional al haber de jubilación, para la que califican sólo los haberes menores a \$ 800. Sin embargo, la aplicación de dicha reforma estuvo suspendida durante el primer semestre del año. Las prestaciones y condiciones establecidas por el DNU 1.306/2.000 son las siguientes:

Se elimina la Prestación Básica Universal, la cual es sustituida por una Prestación Suplementaria (PS). La Prestación Suplementaria se calcula como la diferencia entre 10 MOPRES y la suma de la PC, la PAP y la Jubilación Ordinaria, total que se divide por 3,5 $((10 \text{ MOPRES} - (\text{PC} + \text{PAP} + \text{JP}))/3,5)$. La PS es un subsidio que decrece con el ingreso por jubilación y, dado que el valor actual del MOPRE es de \$ 80, lo perciben aquellos individuos con haberes inferiores a \$ 800.

Si bien se mantiene la edad de retiro de las mujeres en sesenta años, aquellas que hubieren acreditado diez o más años de aportes al régimen con anterioridad a 1994 perciben un porcentaje de la PC, la PAP y la PS que les corresponde de acuerdo con la siguiente escala:

A partir del mes en que cumple	% que percibe
60	85
61	88
62	91
63	94
64	97
65	100

Aquellas mujeres que acreditan menos de diez años de aportes al viejo sistema perciben un porcentaje de la PS, de acuerdo con la siguiente escala:

A partir del mes en que cumple	% que percibe
60	10
61	25
62	45
63	70
64	90
65	100

Por su parte se establece un haber mínimo de 3,75 MOPRES (\$ 300) inicial para los hombres que resulta efectivo para las mujeres sólo a partir de los sesenta y cinco años. Se establece también una prestación proporcional para aquellos afiliados con setenta años de edad que acrediten al menos diez años de aportes. El haber mensual de esta prestación es equivalente a 0,125 MOPRES por año de servicio acreditado o al 50% de la Garantía de Haber Mínimo establecida (lo que resulte mayor).

Finalmente, la reforma introduce un beneficio universal, que tiene las características de una pensión asistencial, a la cual tienen derecho los ciudadanos (argentinos o residentes permanentes con más de quince años de residencia) que no perciban (ellos o sus cónyuges) ningún beneficio previsional, sean propietarios de bienes inmuebles (excepto vivienda unifamiliar) o perciban ingresos de otras fuentes. El haber mensual de este beneficio se fija en 1,25 MOPRES (\$ 100). Las edades establecidas para acceder al beneficio son las siguientes:

Año	Edad mínima
2001	75
2004	72
2007 y subsiguientes	70

Las cajas provinciales. Las provincias que mantuvieron las cajas de jubilaciones y pensiones tienen un régimen general y sistemas diferenciados para algunos trabajadores, en especial para las fuerzas de seguridad (policía y penitenciaria) y docentes. Los regímenes provinciales están organizados como sistemas de reparto, y si bien se diferencian en cada una de las provincias, en general garantizan un haber de entre el 82% y el 100% de la remuneración en actividad (última remuneración, las más elevadas de los últimos tres años, etc.). En diversos casos existe movilidad de los haberes según la evolución de las remuneraciones de los activos. La edad de retiro en estos sistemas es, en la mayoría de los casos, de sesenta años para los hombres y cincuenta y cinco para las mujeres, en tanto que se requiere en general entre veinticinco y treinta años de aportes para acceder al beneficio. Los sistemas de las fuerzas de seguridad tienen edades menores de retiro

(en algunos casos no se explicita la edad sino los años de servicio), al igual que con los docentes (en los casos que éstos tengan un régimen especial).

En el Compromiso Federal de 1999 (ley 25.235) el Estado se comprometió a financiar los déficit globales de los sistemas previsionales provinciales no transferidos, *dejando en manos de las provincias la administración de las cajas*. Las provincias debían armonizar en 180 días sus sistemas de jubilación y pensión para beneficiarios futuros en función de las pautas nacionales. El Estado Nacional se comprometía a financiar los déficit en forma escalonada y acumulativa en los siguientes porcentajes: para el año 2000 el 5%, para el 2001 el 20% del déficit anual del sistema previsional de cada provincia. En caso de prorrogarse los pactos fiscales (cosa que sucedió en el año 2000), el Estado se comprometió a completar hasta llegar al 100% la atención de los déficit fiscales de los sistemas previsionales provinciales no transferidos, en los tres años subsiguientes. Este acuerdo presenta significativos errores de diseño, ya que mientras el Estado nacional se compromete a financiar el déficit, la administración del sistema queda (en forma de una *caja negra*) en manos de los Estados provinciales, que de tal forma tienen escasos incentivos para establecer reformas profundas.

Las pensiones en defensa y seguridad. En el caso de las Fuerzas Armadas, el régimen de retiros militares y pensiones se rige básicamente por la ley 19.101 complementado por leyes 12.913 y 22.919 y ley 24.948 que indica la necesidad de encuadrar ese régimen de las Fuerzas Armadas al SIJyP. Se trata de un régimen de reparto que se financia con un aporte de los activos del 11% sobre el salario remunerativo o contributivo (en la actualidad sólo 57% del salario incluye conceptos “remunerativos”, es decir, sujetos a aporte, con lo cual la contribución sobre el salario se transforma en 6,3%), un aporte a cargo del Estado del 36% de los haberes del personal superior y 27% en el caso del personal subalterno (20,1 y 15,4% sobre el salario total), un porcentaje fijo por cada haber de retiro a cargo del IAF (Instituto de las Fuerzas Armadas), en tanto que los retirados y pensionados aportan el 11% de sus beneficios que pasan a integrar los fondos a capitalizar por el IAF. El aporte de los pasivos se justifica ya que forman parte de la reserva y pueden ser convocados a servicio activo en cualquier momento.

En el régimen de las Fuerzas Armadas, el retiro puede ser obligatorio o voluntario.

- a) *Obligatorio* tienen derecho a un haber los retirados que cuenten con quince o mas años de antigüedad. El haber se computa como 2,5% del salario por año de servicio si los años de servicio son menores a 25, 4% si la antigüedad está entre veinticinco y treinta años y 6% de adicional por cada año superior a veinticinco hasta una antigüedad de treinta y cinco.
- b) *Voluntario* para percibir haberes en caso de retiro voluntario se debe tener veinticinco o más años de servicio. El haber de retiro se computa en función del salario como activo practicándose un descuento del 50%

en caso de una antigüedad de veinticinco años, disminuyendo el porcentaje del descuento a razón de 4% por año de servicio superior a veinticinco y hasta los treinta, y de 6% por el margen hasta los treinta y cinco años. Esto desalienta los retiros voluntarios con menos de veinticinco años de aporte ya que no se recibe ningún beneficio previsional (sólo pueden computarse los años de servicio como aportante).

El sistema también otorga pensiones por:

- a) *Invalidez proveniente de actos de servicio*: el haber se calcula en función del porcentaje de invalidez, llegando al 100% del haber en actividad cuando la incapacidad sea del 66%. Si la incapacidad no proviene de actos de servicio, sólo se abona en caso de incapacidad total (66%).
- b) *Pensión por muerte del principal*: 75% del haber del activo o retirado que dio lugar a la pensión. Los beneficiarios de pensión constituyen una población más amplia que la correspondiente al régimen del SIJyP. Se estima que este mayor número de potenciales beneficiarios encarece el régimen previsional en 2,2%.

Los haberes de retiro se ajustan automáticamente con los cambios en las remuneraciones de los activos. El haber de retiro se computa a través del tiempo con los haberes de los militares en actividad.

La propia dinámica de la organización militar que hace que no todos vayan ascendiendo en la carrera, provoca que exista un número significativo de retiros desde una relativa corta edad, lo que se traduce en una desproporcionada relación pasivos/activos que imposibilita el autofinanciamiento de un régimen de reparto. *La proporción de pasivos sobre activos es en efecto mayor que uno* En el caso de suboficiales, la relación es de 1,61 pasivos por cada activo y en el caso de oficiales se ubica en 1,66.

Respecto a los mecanismos de movilidad, al estar las prestaciones ligadas a los haberes del personal en actividad, cualquier incremento salarial implica un incremento del gasto tanto por los activos como por los pasivos. Por otra parte, las transformaciones de carácter estructural y tecnológicas pueden hacer que una misma categoría de personal requiera responsabilidades y capacitaciones diferentes a los requerimientos del pasado, con lo cual no siempre es razonable que los haberes de los pasivos estén en relación con los haberes actuales.

Los demás sistemas previsionales de las fuerzas de seguridad, son similares a los de las Fuerzas Armadas, aunque tienen requisitos menos exigentes para acceder a los beneficios.

Las pensiones no contributivas Al margen del sistema jubilatorio existe un esquema de pensiones no contributivas que tiene por objetivo brindar asistencia económica, médica y social. Para tal fin se otorgan pensiones a la vejez a personas mayores de ochenta años, pensiones por invalidez, pensiones a familiares de personas desaparecidas, a ex combatientes de Malvinas, a madres de siete o más hijos, y a los beneficiarios comprendidos en los regímenes de pensiones vitalicias otorgados por leyes del Honorable

CUADRO 1
PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS

Beneficiario	Duración	Monto promedio	Requisitos	Derecho de habientes	Compatibilidad con otros beneficiarios previsionales
Vejez o invalidez	Vitalicia	\$ 105	Mayores de 70 años o personas incapacitadas en forma total y permanente. No poseer bienes o ingresos de ninguna naturaleza.	Transferible a cónyuge superstite	Incompatible
Familiares de desaparecidos	Vitalicia para cónyuges, padres e hijos incapacitados	\$ 150	Certificar relación de parentesco con la persona desaparecida. Formalizar fecha de desaparición.		Para cónyuges e hijos compatible. Para padres incompatible.
Madre de 7 o más hijos	Vitalicia	\$ 150	No contar con beneficio previsional ni recursos propios.	Viudo incapacitado a cargo de la causante e hijos menores de 18 años o incapacitados.	Incompatible.
Ex combatientes de Malvinas	Vitalicia	\$ 315	Ex-combatientes conscriptos que participaron en efectivas acciones bélicas de combate y civiles que cumplieron acciones en la zona de combate.	Según régimen de la legislación previsional	Compatible ¹

1. En los casos de pensiones a madres de siete hijos y por vejez o invalidez se requiere además ser argentino nativo o extranjero con una residencia de quince o veinte años respectivamente.

Congreso de la Nación. El cuadro 1, muestra los requisitos y características de los diferentes tipos de beneficios existentes.

Existen otras pensiones no contributivas otorgadas por diversos conceptos: Primeros Premios Nacionales en Ciencias, Letras y Artes Plásticas, Premios Nobel, Pioneros de la Antártida y Premios Olímpicos. Con respecto a las pensiones otorgadas por el Congreso de la Nación, son distribuidas mediante la asignación de un cupo por cada diputado. Estas pensiones son créditos “para la atención de pensiones graciabiles que se otorguen por el término de la ley y por los importes y a las personas que se determinen por el Honorable Congreso de la Nación y se informen a la Secretaría de Desarrollo Social de la Presidencia de la Nación [...]. Las prestaciones que se otorguen por la presente ley serán compatibles con cualquier ingreso que pudieran percibir sus beneficiarios.” (Ley de Presupuesto de la Administración Nacional, 1999).

CUADRO 2
DESCRIPCIÓN DE LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS
ADMINISTRADAS POR EL CONGRESO DE LA NACIÓN

Beneficiario	Duración	Monto promedio	Requisitos	Derecho de Habientes	Compatibilidad con otros beneficios previsionales
A determinar por los legisladores	10 años	A determinar (debe ser inferior al monto de dos (2) haberes mínimos de jubilación del régimen de jubilaciones y pensiones).	Ninguno		Compatible con cualquier ingreso que pueda percibir el beneficiario.

13.1.1. La cobertura del sistema

De acuerdo con datos del Presupuesto Nacional, los sistemas previsionales atienden a 3,4 millones de beneficiarios, de los cuales el 40% son pensionados. Además existe la población cubierta por beneficios no contributivos. En el año 2000, las pensiones no contributivas alcanzaban a 165 mil personas, a las cuales deben sumarse 154 mil que reciben pensiones graciabiles del Congreso Nacional, aunque esta última población puede además tener un beneficio contributivo.

Según estimaciones realizadas con la EPH el 22% de la población mayor de setenta años no es beneficiaria de ningún tipo de prestación de la

CUADRO 3
BENEFICIARIOS DE LOS SISTEMAS JUBILATORIOS

Institución	Tipo de Beneficio	1997	1998	1999	2000	2001
Poder Judicial de la Nación	Atención de jubilaciones	178	173	173	173	S/d
	Atención de pensiones	38	32	32	32	S/d
Policía Federal Argentina	Atención de jubilaciones y retiros	32.112	32.710	32.573	33.638	34.361
	Atención de pensiones	15.431	15.950	14.775	15.396	15.798
Gendarmería Nacional	Atención de retiros	8.797	8.826	8.667	9.130	9.250
	Atención de pensiones	5.663	5.900	6.109	6.290	6.530
Prefectura Naval Argentina	Atención de jubilaciones y retiros	5.704	5.787	5.802	5.832	5.832
	Atención de pensiones y gratificaciones	3.869	4.007	4.119	4.220	4.220
Servicio Penitenciario	Atención de retiros	4.993	5.217	5.425	5.686	6.064
	Atención de pensiones	1.818	1.883	1.934	1.930	2.136
Personal Militar	Atención de retiros	53.414	53.040	52.770	53.268	52.207
	Atención de pensiones	30.706	31.346	32.221	31.285	33.042
ANSeS	Atención jubilados	1.984.508	1.952.459	1.873.669	1.830.526	1.790.204
	Atención pensionados	1.276.276	1.305.426	1.288.063	1.289.229	1.301.490
Ex-cajas provinciales	Atención jubilados	168.199	176.981	160.720	160.740	156.977
	Atención pensionados	41.001	43.142	46.818	45.907	44.026
Total	Jubilados	2.257.905	2.235.193	2.139.799	2.098.993	2.054.895
	Pensionados	1.374.802	1.407.686	1.394.071	1.394.289	1.407.242

Fuente: leyes de presupuesto.

Seguridad Social. Eso significa que en todo el país existen aproximadamente 530 mil individuos sin cobertura. Alrededor del 30% de los individuos mayores de setenta años con cobertura de la Seguridad Social son pensionados. Del total que no recibe haber aproximadamente 27% se concentra en los dos primeros deciles de la distribución del ingreso familiar per cápita, en tanto que los cuatro primeros deciles concentran el 43% de la población sin cobertura.

CUADRO 4

	Beneficiarios			Montos totales		
	1998	1999	2000	1998	1999	2000
Pensiones por vejez e invalidez	121.389	112.100	114.500	165.695.985	153.016.500	156.292.500
Pensiones a familiares de desaparecidos	1.587	1.446	1.400	3.094.650	2.819.700	2.730.000
Pensiones madres de 7 o más hijos	43.361	44.330	50.000	84.553.950	86.443.500	97.500.000
Pensiones ex-combatientes	11.484	11.680	13.800	47.026.980	47.829.600	56.511.000
SUBTOTAL	166.337	157.876	165.900	253.344.585	242.279.700	256.522.500
Pensiones por legisladores	150.776	149.420	154.600	316.055.415	404.020.300	392.577.500
TOTAL	317.113	307.296	320.500	569.400.000	646.300.000	649.100.000

Fuente: elaboración propia sobre la base del Proyecto de Ley de Presupuesto 2000.

13.1.2. Diseño, incentivos y performance

La determinación de beneficios del pilar público (PC y PAP) requiere por una parte información sobre los años de aportes realizados (al menos treinta para acceder al beneficio pleno), y por otro lado sobre la magnitud de los ingresos declarados (en particular durante los últimos diez años en actividad, para determinar un salario de cómputo). En el sistema de capitalización ambas variables (años y remuneraciones) se informan a los aportantes a través de las AFJP. En el sistema de reparto se ha comenzado recientemente a proveer información de carácter similar, aun cuando las diferencias son apreciables. En efecto, mientras el sistema de reparto informa sobre aportes que certifican años de servicio y un derecho a percibir una prestación en el futuro (sólo si se satisface un mínimo de años de aporte), en el sistema de capitalización se informa además sobre la evolución de un fondo (no disponible en tanto no se cumplen determinados requisitos) que es *propiedad* del aportante.

En el sistema de capitalización, por lo tanto, la correspondencia entre aportes y créditos a favor del trabajador, en una cuenta individual identificada y auditable, minimizan la probabilidad de litigios por aportes no realizados en periodos lejanos. En el sistema de reparto no es posible instrumentar una cuenta personal, ya que no existe un crédito por el aporte realizado que pase a constituir parte de un fondo. Por los aportes al viejo

sistema, se obtiene un crédito anual equivalente al 1,5% de la remuneración de cómputo, mientras que por los aportes al sistema actual (PAP) el crédito es del 0,85%, siempre que se cumplan los requisitos de años de servicio. El reconocimiento del crédito se realiza al final del período de aportes, aun cuando pueden existir reconocimientos parciales (los años de servicios, por certificación de la firma, en la medida que sean reconocidos por la Administración Nacional de Seguridad Social [ANSeS]). Los reconocimientos por servicios y remuneraciones no pueden generar créditos parciales, en la medida que la determinación de la remuneración se realiza sobre el último período aportado (últimos diez años). De allí que el mecanismo de determinación de la deuda del sistema depende esencialmente de la calidad de los registros con que cuente el organismo responsable.³

Las falencias del sistema vigente en materia de determinación del crédito a los potenciales beneficiarios son notorias. El mecanismo previsto es el siguiente:

1. *Acreditación de servicios* Para la acreditación de servicios, o sea el período durante el cual se realizaron aportes a la seguridad social (Resolución 46/2000 del MTSS) se acepta el certificado de servicios extendido por el empleador, siempre que existan datos de registración en el SIJyP por al menos 50% del tiempo informado (sólo para certificados emitidos con posterioridad al año 1970) o por al menos 80% del tiempo (certificados a partir del año 1994), aun cuando el sistema no tenga acreditado el ingreso por aportes. También se certifican los años de aporte a través de una declaración jurada, de acuerdo con lo que establece el artículo 38 de la Ley 24.241.

Si no existe certificado de servicios, se acepta *la totalidad del período invocado* por el solicitante (para servicios anteriores a 1970) con sólo acreditar tres años de afiliación en planillas del SIJyP. Para servicios entre 1970 y 1994, se acredita todo el tiempo de servicio invocado siempre que existan registros por el 50% del tiempo. Para servicios a partir de 1994 deben existir registros por el 100% del tiempo invocado. En caso de no existir registros en la ANSeS o certificados del empleador, es posible aún presentar pruebas diversas que abonen la existencia en el pasado de una relación laboral no probada por la ANSeS. Ello incluye declaraciones de testigos, libretas de trabajo o sanitarias, certificados de médicos que asistieron al trabajador en el domicilio del empleador, etc. A esto se suma la existencia de diversas actividades con requerimientos más débiles para probar servicios (docentes, servicio doméstico, etc.). En caso de empresas que han desaparecido, se acepta como prueba de servicios la certificación por parte del Ministerio de Trabajo o del Sindicato de que la empresa invocada, existió en el período que el trabajador reclama, a pesar de que no se pueda probar la existencia de vínculo laboral entre el trabajador y esa empresa.

Antes de 1994, las empresas informaban anualmente la nómina de empleados. En la actualidad, las empresas aun modifican sus declaraciones de períodos anteriores a esa fecha (las “rectificadoras” de servicios). Dado

que la ANSeS no tiene forma de verificar si los aportes realizados por la empresa se corresponden con la nómina declarada, acepta las rectificatorias, lo que obviamente da lugar a la inclusión dentro del sistema de personas por las que jamás se realizaron aportes.

2. *Acreditación de remuneraciones* Se aceptan en general los importes consignados en las certificaciones de servicios (se comparan con los datos que eventualmente existan en el SIJyP), o en ausencia de certificación se aceptan los importes que resulten de recibos de sueldo presentados. En caso de ausencia de certificaciones, registros en el SIJyP y/o recibos de sueldo, se consignan como ingresos los mínimos de ley vigentes, en torno de la remuneración mínima vital y móvil.

El sistema de la ANSeS reconoce a través de esta normativa que carece de registros confiables, y que aun cuando puede no existir registro oficial alguno, todavía se puede acceder al beneficio del reconocimiento de años de servicios por diversos recursos administrativos y legales. En general existen varios caminos para llegar a determinar la existencia de relaciones laborales, y todos ellos están disponibles, siendo difícil para el organismo desestimar las pruebas.

De la descripción anterior surge que las cláusulas en materia de *default* de información –es decir, las que operan en caso de no contarse con los registros correspondientes– vuelven al sistema de reparto altamente vulnerable al fraude. Una persona que trabajó tres años en relación de dependencia antes de 1970 y tiene dichos servicios acreditados en el SIJyP puede invocar unos quince o más años de servicios. Luego con otros dos años y medio de actividad formal en las siguientes dos décadas puede acreditar otros cinco años de aportes. Con menos de seis años de aportes efectivos puede acumular veinte años certificados por la ANSeS. Alternativamente podría usar el método de “declaración jurada” por cuatro años en el 2001. Asumiendo que trabaje formalmente los últimos diez años de su vida, obtiene la jubilación con un total de quince años de aportes o menos (que le permiten reconocer treinta o más). Buena parte de esos aportes pueden haber sido realizados, además, a través de “moratorias”.

Obsérvese que la probabilidad de fraude es menor en el sistema de capitalización, ya que los beneficios del sistema dependen en ese caso del fondo acumulado. Aun cuando a través del primer pilar (pagos a cargo del Estado) se mantiene un beneficio de reparto, no estaría sujeto a conductas oportunistas y fraudulentas ya que sólo debería validar los lapsos de aportes registrados en el sistema de capitalización y que las AFJP mantienen informados.

El incentivo al fraude en el reparto disminuye sin embargo marginalmente con el paso del tiempo. Así por ejemplo, hacia el año 2010 habrá una muy baja probabilidad de que se reclame certificar años previos a 1970, y tampoco se podrán certificar servicios por declaración jurada. Sin embargo, mientras el reparto continúe abierto para nuevos aportantes, siempre estará presente el problema de certificación de servicios por la PAP, y también por la PC –al menos hasta mediados del nuevo siglo (hacia

el 2040 todavía se estarán jubilando personas que trabajaron antes de 1994, y que reclamarán su PC).

Para la determinación de remuneraciones, los mecanismos están sesgados en general a reconocer sólo remuneraciones mínimas, en la medida que se hayan aceptado los años de servicio. La principal fuente de fraude podría provenir de la falsificación de recibos de sueldo, que se aceptan como elemento central para determinar la remuneración del período.

Aun cuando el sistema de “Probatoria de Servicios y Remuneraciones” de la ANSeS procura acotar el fraude y ordena realizar investigaciones y evaluar pruebas antes de aceptar el reclamo de servicios y remuneraciones, el hecho es que en ausencia de registros por parte del SIJyP, y particularmente en los casos de empresas que han desaparecido, resulta difícil evitar que no se presenten pruebas fraguadas. El problema central en el caso argentino para determinar la procedencia o no del beneficio previsional de reparto, no radica en la elevada tasa de mortandad de firmas (un hecho previsible en la experiencia comparada), sino en los incentivos individuales a estar fuera del sistema previsional (lo que lleva a una alta informalidad y bajo porcentaje de aportantes regulares) y al fracaso administrativo de parte de los organismos estatales de administración tributaria y previsional (ANSeS, AFIP). Ello a su vez potencia los incentivos a escapar del sistema: no sólo hay una baja probabilidad de detectar la falta de aportes, sino que se pueden fraguar con relativa facilidad los “años de servicios” y obtener por dicha vía beneficios en el pilar público previsional.

Desde el punto de vista fiscal, estas características del sistema público relativas a la dificultad para determinar deudas, implican que el costo fiscal del sistema de previsión no está determinado.⁴ Es posible que aparezcan pasivos no determinados por el sistema (reales o por fraude) junto con créditos virtualmente incobrables (difíciles de cumplimentar, por ejemplo en el caso de empresas que desaparecieron). Sin embargo, la *ilusión fiscal* puede conducir a una actitud permisiva que facilite otorgar beneficios aun sin que se generen dentro del sistema los recursos para financiarlos.

13.1.3. Los incentivos del sistema

Si bien el sistema de capitalización introduce incentivos consistentes con el objetivo de minimizar la evasión, ya que el individuo tiene la propiedad de los aportes realizados, existen dimensiones por las cuales los individuos tienen incentivos para no aportar, al menos en su totalidad. En efecto, por un lado si el agente presume que el sistema actual no será el que prevalecerá en el momento de su retiro, porque habrá nuevas reformas del mismo tipo que las realizadas en los últimos años, puede encontrar un claro incentivo a evadir (o a ocultar parcialmente sus ingresos). En este sentido la evidencia, ya sea a través de modificaciones a la ley original (ej. Ley de Solidaridad Previsional) o a través de proyectos o leyes de emergencia (DNU 1306/00), muestra recurrentes intenciones de modificar el régimen.

En particular la propuesta de eliminación de la PBU para jubilaciones que superen un nivel predeterminado (formalizada a través del DNU

1306/00) equivale a establecer un impuesto sobre el fondo acumulado en el pilar de capitalización. El *impuesto equivalentese* estableció con una alícuota que alcanza el 100% (se elimina la PBU) a partir de remuneraciones próximas a los \$ 2.000 mensuales. A menos que se establezca un efectivo control sobre los aportes, la introducción de una elevada tasa impositiva será un poderoso incentivo a incrementar la evasión al sistema. Por otra parte, los agentes económicos pueden inferir que en el futuro se establecerán nuevos impuestos con características similares. Por ejemplo, un impuesto que afecte la PC del aportante, vinculando dicho impuesto a la magnitud de la jubilación ordinaria (JO), o sea vinculándolo nuevamente a la magnitud del fondo acumulado. Si el agente le asigna alguna probabilidad a este evento futuro, reducirá su acumulación en el pilar de capitalización, a efectos de evitar la expropiación.⁵ En particular estas conductas también reducirán los aportes *voluntarios* al sistema de capitalización.

En segundo lugar, el beneficio previsional es una canasta (*bundle*) que incluye beneficios conjuntos públicos y privados (reparto y capitalización). El rendimiento del *bundle* está por lo tanto afectado por el rendimiento que se obtiene en ambos pilares. El rendimiento del pilar público es negativo para aportantes de ingresos medios y altos, y para solteros,⁶ ya que el beneficio neto del total de contribuciones a la seguridad social es negativo. Como no pueden realizarse contribuciones separadas a uno u otro concepto de la seguridad social, el rendimiento negativo sobre el total de contribuciones a la seguridad social implica que –para ese subconjunto de la población– el rendimiento del pilar público de jubilación es negativo. Por lo tanto para una porción de la población (aquella con mayor nivel de educación, y con menores cargas de familia) el aporte conjunto al sistema de pensiones da lugar a una prestación con una componente con rendimiento negativo (pilar público) y otra con rendimiento incierto pero que eventualmente se estima positivo (pilar privado). El rendimiento del aporte conjunto es por lo tanto siempre inferior al de capitalización para esta población, lo que reduce los incentivos a acumular en el sistema previsional.

13.1.4. La reforma del sistema previsional

La reforma procura unificar el sistema previsional, convergiendo a un sistema de capitalización con una prestación pública básica adicional de reparto. Ello implica que, en el largo plazo, pierden relevancia los parámetros que son centrales en un sistema de reparto y sobre los que se basa toda controversia sobre la previsión: las edades de retiro, la remuneración de cómputo (es decir, promedio de los últimos tres años, diez años, veinte años, etc.), la tasa de reemplazo legal (qué porcentaje de la remuneración se garantiza como haber pasivo), las diferencias por sexo, etc. *La eliminación de la opción de reparto implica por tanto un cambio radical en la visión del sistema de previsión, pues el ingreso en la etapa pasiva pasa a depender exclusivamente de que el individuo realice o no sus aportes durante la etapa activa, y sus beneficios previsionales son estrictamente proporcionales a los aportes realizados. No se pueden “reconocer” años o aportes no reali-*

zados, de la misma forma que una cuenta bancaria no “reconoce” fondos inexistentes

Las principales dimensiones que debe incluir la reforma se discuten a continuación. En algunos aspectos la reforma implica importantes cambios de parámetros del reparto en el corto plazo, mientras que en otras dimensiones la reforma lleva un tiempo prolongado para alcanzar el equilibrio de largo plazo.

Opción de reparto Se elimina la opción de reparto para quienes se incorporen al Sistema de Seguridad Social o para quienes hayan permanecido más de un año fuera del sistema previsional. El resto de los activos puede permanecer en el sistema de reparto o pasar al sistema de capitalización.

Dada la distribución por edades, el paso de reparto a capitalización por el flujo no cambia mucho la situación de corto plazo. El 28% de los que están en el sistema de reparto sale en cinco años, y el 57% se retira en los próximos quince años, sin que ello se atenúe con mayores ingresos por reparto (pues en la actualidad casi todo nuevo trabajador se afilia a capitalización; luego la pérdida de recursos por cerrar el flujo es muy pequeña). Esta situación implica que –sin hacer cambios– deben preverse ya elevadas pérdidas fiscales para los próximos años (por la salida neta de aportantes al reparto).⁷

Años de servicio para percibir las prestaciones plenas del pilar público Dado el aumento en la edad de retiro, se eleva en consecuencia el mínimo de años de servicios necesarios para acceder a los beneficios plenos (100%) del sistema público de los treinta actuales a treinta y cinco años. El aumento se realiza en forma gradual a partir del 2004, a razón de un año mínimo adicional de aporte por año transcurrido. Ese número de treinta y cinco años es a la vez el máximo de años en que existe obligación de realizar aportes *patronales* y *personales*. Al cabo de los treinta y cinco años el organismo administrador (ANSeS/AFIP) expide certificado de exención de aporte patronal, nominativo, que podrá ser utilizado por el que siga en actividad. Esto incentiva la contratación de personas de mayor edad, quienes suelen tener problemas para conseguir empleo. Esto no impide que el trabajador continúe haciendo aportes voluntarios en su cuenta de capitalización.

Proporcionalidad de los haberes y los aportes. En el régimen vigente, aquellos que no completan el mínimo de años de aporte sólo pueden acceder al *beneficio por edad avanzada* al cumplir los setenta años, con una quita del 30% en la PBU. Esto genera desincentivos a realizar aportes para quienes ya han cumplido con los diez años que requiere el beneficio por edad avanzada y no tienen expectativas de cumplir con el requisito total establecido para los beneficios del sistema público (treinta años hasta ahora). Una forma de mantener los incentivos a permanecer en el sistema es fijar pagos del sistema público proporcionales a los años de aportes realizados. Por tal razón se establece que quienes acreditan menos de treinta y cinco años de aportes pero un mínimo de diez años, recibirán una proporción de la PBU de acuerdo con el período aportado. La PC y la PAP se de-

terminan por años de aporte (y por la remuneración de cómputo). Para aquellos individuos que han aportado al sistema más de veinticuatro años, esto representa claramente una mejora respecto al beneficio por edad avanzada dado que perciben una PBU más elevada. Por otra parte, se anticipa en cinco años para toda la población la percepción de algún beneficio del sistema. Estas prestaciones reemplazan el sistema de *prestación por edad avanzada*, que se deroga, excepto en los casos en que ya se está percibiendo o que está otorgado.

Edades de retiro. No se impone edad mínima para percibir beneficios del sistema de capitalización, estableciéndose únicamente que el fondo acumulado debe garantizar (como único requisito para jubilarse) una renta vitalicia mínima de 5 MOPRES,⁸ lo cual implica requisitos más flexibles que los que rigen en la normativa actual. Para percibir los beneficios del pilar público (PBU, PC o PAP) se establece una edad mínima para ambos sexos de sesenta y cinco años. No existen argumentos económicos para que las mujeres accedan a los beneficios de la jubilación a una edad menor que la de los hombres.

Remuneración de cómputo Para calcular el ingreso promedio base sobre el que se computan los beneficios del sistema público, se toma todo el período aportado al sistema y no solamente los diez últimos años como hasta el presente. Dada la ausencia de información fidedigna en la ANSeS para certificar la situación previa a 1994, los años de aporte que se tomarán para el promedio se irán incrementando de a uno por año a partir del 2004, es decir, once años para quienes se jubilen en el 2005, doce años para el 2006, etc.

Probatoria de años de servicios. Sólo se certificarán servicios con comprobantes efectivos. A partir de la reforma no se computarán años por declaración jurada.

Resumen previsional (RP) Todo trabajador activo recibirá por el pilar público un informe con igual periodicidad que el sistema de AFJP, en el que constarán, entre otras informaciones los siguientes datos: números de meses aportados hasta junio de 1994, número de meses aportados posteriores a esa fecha, remuneración media (promedio del período) hasta junio de 1994 y desde julio de ese año, detalle de los aportes realizados en los últimos seis meses, tanto como trabajador en relación de dependencia como autónomo. La introducción de la RP equipara la situación de quienes están en capitalización y en reparto, es decir, en caso de recibir información que indica que no se realizan aportes, el potencial beneficiario no acciona contra la ANSeS (ni contra la AFJP) sino contra su empleador (si no quebró). En la actualidad existe una situación asimétrica: en el pilar público el beneficiario potencial acciona ante la ANSeS, que contrae una deuda y también un crédito incobrable (la firma que quebró); en capitalización, no hay un responsable de última instancia, porque el individuo recibe toda la información.

Reducción de la Contribución Patronal Se establece un aporte patronal uniforme del 4% para jubilación, para financiar la PBU (y reparto remanente). Dado que la rebaja de aportes implica una pérdida fiscal importan-

te, se realiza a través de un cronograma, según los permita la evolución de los ingresos fiscales.

Pensiones no contributivas. Para los individuos que no califican para obtener beneficios del sistema previsional por no haber realizado aportes, o porque el período de aportes no ha sido suficiente, es posible establecer prestaciones al margen del sistema previsional. Dichas prestaciones integran un sistema unificado de pensiones no contributivas. El sistema previsional, es un sistema contributivo, es decir, que se perciben beneficios en la medida que se hayan realizado aportes por lo que no debe subsidiar individuos fuera del sistema. Todas las pensiones no contributivas existentes, a excepción de las otorgadas a ex combatientes y desaparecidos, pasan a funcionar dentro del Programa de Asistencia Social (PAS). Se elimina por ley la potestad del Congreso de la Nación de otorgar pensiones graciales. De las pensiones graciales ya otorgadas, sólo se mantienen hasta su vencimiento aquellas que cumplen con los requisitos del PAS. Las restantes pensiones caducan a los dos años. Las pensiones a ex combatientes y a familiares de desaparecidos se mantienen tal cual están instrumentadas hasta el presente, siendo administradas por las mismas autoridades que el PAS. La unificación de requisitos para la obtención de pensiones otorga transparencia al sistema al evitar la discrecionalidad.

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

Reformas en Defensa y Seguridad. En materia de defensa y seguridad, la propuesta consiste en organizar el sistema con un modelo de capitalización individual. Se incluye en este régimen a todos los ingresantes a las Fuerzas Armadas y de Seguridad y al personal que voluntariamente se incorpore a las fuerzas. En cuanto al personal activo al momento de la reforma puede permanecer en el antiguo régimen. Sin embargo, todos los regímenes se unifican con el de las Fuerzas Armadas.

El sistema para quienes están en capitalización se financia con un aporte del 11% sobre el salario que ingresa a la AFJP que el individuo haya elegido. En el evento de retiro de carácter obligatorio, el Estado realizará un aporte a la cuenta de capitalización individual que será un porcentaje del monto acumulado en ella. Este decrece con los años de servicio. El sentido de este aporte es “indemnizar” por la pérdida de la carrera en la

Fuerza, por lo cual, a mayor años de servicio la pérdida de la carrera es menor, con lo cual el porcentaje establecido es más bajo. Los aportes personales son administrados por una AFJP. La administración de este sistema pasa la ANSeS, disolviéndose el IAF y las cajas previsionales de las Fuerzas de Seguridad. En caso de invalidez originados en actos de servicio, los pagos quedan a cargo del Estado, pasando los fondos acumulados a complementar la pensión. En caso de invalidez no correspondientes a actos de servicio quedan cubiertas por un seguro de fallecimiento e invalidez contratado y solventado a través del aporte total del activo. Se cubre una invalidez total (66%). La administración del sistema pasa a manos de la ANSeS, disolviéndose el IAF y las cajas de los sistemas de seguridad.

Finalmente, en el mismo sentido que la propuesta para las cajas provinciales, la ANSeS debería llevar la administración plena de la Caja del Poder Judicial. Hasta el presente, ésta informa a la ANSeS el monto necesario para hacer frente a las prestaciones, careciendo el organismo de todo control sobre los haberes otorgados.

13.2. EL RÉGIMEN DE ASIGNACIONES FAMILIARES

13.2.1. Antecedentes y régimen actual

En la Argentina el régimen de asignaciones familiares comenzó a funcionar en 1957 con la creación de la Caja de Asignaciones Familiares para el Personal de Empresas Comerciales Privadas (CASFEC) y la Caja de Asignaciones Familiares para el Personal de la Industria (CASFPI). En 1965 se creó la Caja de Asignaciones Familiares para el personal de la Estiba. En 1991 las tres cajas fueron disueltas transfiriéndose la administración del régimen a la ANSeS.

Hasta octubre de 1996, el sistema abonaba prestaciones mensuales en concepto de hijo (hasta los veintiún años si realizaba estudios sino hasta los quince), prenatal, hijo discapacitado (sin límite de edad), cónyuge, familia numerosa (a partir del tercer hijo), escolaridad (preescolar, primaria, media y superior) e hijo menor de cuatro años (cuya madre también trabaja). También abonaba una vez al año asignación por escolaridad primaria y preescolar (un pago a principios de año) y asignación anual complementaria de vacaciones. Existían también pagos por matrimonio, nacimiento de hijo o adopción. Finalmente el sistema se hacía cargo de los salarios de las mujeres durante la licencia por maternidad. En caso de que ambos cónyuges trabajara en relación de dependencia, uno sólo tiene derecho al cobro (excepto el beneficio por matrimonio). El sistema contemplaba una asignación por maternidad, lo que significa que el sistema abona las remuneraciones de las trabajadoras durante el período de licencia por nacimiento de hijo. Para algunas provincias las asignaciones familiares (excepto las de matrimonio, nacimiento y adopción) eran superiores. En el caso de las provincias de Neuquén, Río Negro y La Pampa, las asignaciones familiares se duplicaban; en Chubut se triplicaban, en tanto que

en Santa Cruz, Tierra del Fuego y Antártida e Islas del Atlántico Sur se cuadruplicaba.

En octubre de 1996, se sancionó la ley 24.714 que estableció un nuevo sistema. En este caso, se reducen los conceptos abonados en forma mensual a hijo, prenatal, hijo discapacitado. Se mantiene la asignación por escolaridad pero eliminando el pago por preescolar y extendiéndolo hasta el fin del ciclo medio (se abona una vez al año al inicio del ciclo escolar), en tanto continúan las asignaciones por nacimiento, adopción, matrimonio y maternidad.

La ley 24.716 de octubre de 1996 estableció una licencia especial por nacimiento de hijo con Síndrome de Down la cual consiste en seis meses desde la fecha de vencimiento de la licencia por maternidad con goce de haberes a cargo del sistema de asignaciones familiares. En el caso de la asignación por hijo se limita el pago hasta la edad de dieciocho años, lo que representa un incremento del lapso para hijos que no estudian y disminución para aquellos que continúan los estudios después de los dieciocho años. Existe un tope de \$ 1.500 para la percepción de asignaciones familiares, excepto para el caso de hijo con discapacidad en el cual no existe tope, en tanto que para ciertas regiones del país el tope se eleva hasta \$ 1.800.⁹ El sistema de asignaciones familiares se encarga de abonar los subsidios establecidos a los jubilados y pensionados, independientemente si durante su etapa activa eran o no beneficiarios de éstas. En el caso de los jubilados los conceptos que se abonan son: hijo, hijo discapacitado y cónyuge.

A excepción de algunos casos, las asignaciones por hijo y ayuda escolar anual las abonan los empleadores y estos descuentan el monto de la contribución al sistema que deben realizar. En el caso que los montos abonados sean superiores a la contribución legal de la ANSeS realiza un reintegro por la diferencia al empleador. En el cuadro 5 se muestran los montos pagados en concepto de asignaciones familiares.

Las regiones que tenían montos superiores de asignaciones familiares en el viejo régimen, tienen el esquema de pagos que se detalla en el cuadro 6. En estas regiones, los montos no experimentaron cambios respecto al régimen anterior.

El pago de las asignaciones familiares mensuales debe ser efectuado por el empleador. De existir un remanente entre el aporte devengado y el pago de los beneficios a los trabajadores, la diferencia debe ser depositada. Caso contrario, el empleador debe solicitar el reintegro por la diferencia. El pago de las asignaciones familiares por matrimonio, nacimiento y adopción las efectúa directamente las cajas.

El decreto 796 del 14 de agosto de 1997 modificó el monto de las prestaciones por hijo, hijo con discapacidad y prenatal en catorce provincias¹² para los nuevos trabajadores en pequeñas empresas según el artículo 83 de la ley 24.467.¹³ En tanto que la resolución 71 del Sistema de Seguridad Social fijó los montos detallados en el cuadro 7. En estos casos las prestaciones son abonadas en forma directa por la ANSeS.

El régimen se financia con un aporte del empleador del 7,5% de todas las remuneraciones que percibe el trabajador, sin embargo, la tasa de

CUADRO 5

Concepto	Salario		
	Hasta 500	De 501 a 1000	De 1001 a 1500
Hijo y prenatal	40	30	20
Hijo discapacitado ¹	160	120	80
Ayuda escolar anual	130	130	130
Nacimiento	200	200	200
Adopción	1.200	1.200	1.200
Matrimonio	300	300	300
Cónyuge ²	15	15	15

1. Esta asignación no tiene tope de salario. Para salarios por encima de \$ 1.500 la asignación es de \$ 80.

2. Exclusivamente para los beneficiarios del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.

Fuente: elaboración propia sobre la base de la legislación vigente.

CUADRO 6

Concepto	Zona 1	Zona 2	Zona 3
Hijo y prenatal	40	60	86/80 *
Hijo discapacitado ¹	160	240	320
Ayuda escolar anual	260	390	520
Nacimiento	200	200	200
Adopción	1.200	1.200	1.200
Matrimonio	300	300	300

1. Para remuneraciones inferiores a \$ 501 el monto es de \$ 86.

Zona 1. Provincias de La Pampa, Río Negro, Neuquén y algunas regiones de las provincias de Formosa,¹⁰ Mendoza y Salta.

Zona 2. Provincia de Chubut.

Zona 3. Provincias de Santa Cruz y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y algunas regiones de Catamarca, Jujuy y Salta.¹¹

Fuente: elaboración propia sobre la base de la legislación vigente.

aporte es menor debido a la reducción de aportes patronales por región, estimándose que para mayo de 1999 alcanza en promedio a 3,9%. Las pequeñas empresas mencionadas en el decreto 796/97 tienen una reducción

CUADRO 7
ASIGNACIONES FAMILIARES PARA TRABAJADORES
DE PEQUEÑAS EMPRESAS POR REGIÓN

	Salario	Hijo y prenatal	Hijo disc.	Ayuda escolar anual	Ayuda escolar anual disc.
1	0 a 500	80	320	130	130
	501 a 1.000	60	240	130	130
	1.001 a 1.500	40	160	130	130
	1.501 o más		160		130
2	0 a 1.800	80	320	260	260
	1.801 o más		320		260
3	0 a 500	172	480	390	390
	501 a 1.800	120	480	390	390
	1.801 o más		480	390	390
4	0 a 1800	160	640	520	520
	1.801 o más		640		520
5	0 a 500	172	640	520	520
	501 a 1.800	160	640	520	520
	1.801 o más		640		520

1. Catamarca (con excepciones), Jujuy (con excepciones), La Rioja, Salta (con excepciones), Sgo del Estero, Tucumán, Formosa y Chaco.

2. Neuquén, Río Negro, Dto de Orán (Salta) excepto la ciudad de San Ramón de la Nueva Orán y su éjido urbano, y La Pampa.

3. Chubut.

4. Dto de los Andes, Santa Victoria, Rivadavia, Gral. San Martín excepto la ciudad de Tartagal, su éjido urbano (Salta); Dto de Rinconada, Santa Catalina, Sauques, Cochinoca y Humahuaca (Jujuy) y Dto de Antofagasta de la Sierra (Catamarca).

5. Santa Cruz, Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur.

Fuente: elaboración propia sobre la base de la legislación vigente.

de aportes a la seguridad social (excepto por concepto de obra social y PA-MI) por los nuevos trabajadores.

13.2.2. Dimensión del sistema

La población objetivo del sistema de asignaciones familiares es la población asalariada en relación de dependencia que realiza aportes al sistema de seguridad social, es decir, la población asalariada formal. Los trabajadores del sector público, si bien no realizan aportes al sistema, tienen derecho al cobro de éstas. De acuerdo con la información del Ministerio de Economía la población asalariada en el sector privado aportante al Sistema

CUADRO 8
EVOLUCIÓN DEL EMPLEO PRIVADO FORMAL

	Empleo privado
1994	3.642.128
1995	3.439.218
1996	3.506.767
1997	3.756.301
1998	3.914.650
1999	4.091.264
2000	4.096.200

Fuente: Informe Económico.

Integrado de Jubilaciones y Pensiones (población que califica para acceder al beneficio) ascendía en promedio en el año 2000 a cuatro millones de personas a las que deben sumarse los trabajadores del sector público que si bien reciben los mismos beneficios que los trabajadores del sector privado no están dentro del régimen que maneja la ANSeS. No todos los asalariados formales están dentro de la población objetivo del sistema de asignaciones familiares, sino sólo aquellos que tienen ingresos inferior a los topes establecidos.

La cantidad de beneficios pagados en concepto de asignaciones familiares se muestra en el cuadro 9. Cabe destacar que estos números no incluyen los beneficios que reciben los trabajadores del sector público.

Surge del cuadro 9 una reducción en el número de asignaciones pagadas debido a la reducción de la población objetivo producto del establecimiento de topes.

De acuerdo con información del Ministerio de Economía los egresos del sistema de asignaciones familiares pagados en forma directa por el organismo, ascendieron a \$ 615 millones durante el año 2000. Este monto, incluye las asignaciones extraordinarias, y los casos en los que paga la ANSeS los beneficios de pago mensual. El monto total de los beneficios pagados por el sistema ascendió en ese año a \$ 1.753,5 millones mostrando una disminución de \$ 130 millones en los últimos dos años. En cuanto a los ingresos, éstos son la diferencia entre el monto legal de la contribución y el pago que realizan las empresas en concepto de asignaciones. Los datos consignados en el cuadro 10 corresponden a los netos ingresados en las cuentas de la seguridad social.

El diseño del sistema permite diversas irregularidades con un costo no determinado para el Estado. En primer lugar, figura la posibilidad que ambos cónyuges cobren el mismo beneficio. Dado que el cobro de las presta-

CUADRO 9
CANTIDAD DE BENEFICIOS ABONADOS

	1991	1997	1998	1999	2000	2001 ¹
Adopción	s/d	744	756	572	780	552
Hijo	3.152.077	2.463.120	2.513.388	2.513.388	2.590.580	2.651.901
Hijo discapacitado	21.463	30.173	30.789	30.789	31.922	32.709
Maternidad	s/d	12.759	13.019	13.019	54.572	44.052
Matrimonio	77.004	50.604	51.636	54.193	54.120	49.788
Nacimiento ²	197.208	136.128	138.900	138.408	142.044	139.172
Prenatal	54.421	104.358	106.671	106.671	143.141	148.562

1. El dato de 1991 incluye adopción.

2. Proyectado.

Fuente: Presupuesto Nacional y ex Cajas de Asignaciones Familiares.

CUADRO 10
INGRESOS CORRIENTES Y GASTOS DE ASIGNACIONES FAMILIARES
AL SECTOR ACTIVO
(En millones de pesos corrientes)

Concepto	1998	1999	2000
Ingresos corrientes	1.187,2	1.135,4	1.268
Contribuciones a la seg. social	1.179,4	1.131,9	1.264,1
Otros ingresos	7,8	3,5	3,9
Gastos corrientes	484,7	573	638,9
Asignaciones familiares	458,2	550,1	615,1
Gastos de operación	26,5	22,9	23,8

Fuente: Ministerio de Economía.

ciones se hace por declaración jurada y que la ANSeS no realiza ningún cruce de información el doble cobro por parte de ambos progenitores es una situación frecuente.

Por otra parte, si bien el sistema está diseñado para que los beneficios lleguen a la población de menores ingresos, se observa que los deciles de ingreso más altos, perciben beneficios de este sistema. Una investigación sobre la distribución del ingreso en la Argentina elaborada por FIEL en 1999 muestra que los dos deciles más altos de ingreso per cápita familiar

percibían en 1997 el 10% del total del monto distribuido por el sistema (cuadro 11). Ello es posible dado que la limitación por ingresos del perceptor para el pago de beneficios no considera el ingreso familiar, sino el ingreso laboral en la ocupación asalariada que el mismo individuo selecciona (si tiene más de una ocupación, escoge solicitar los beneficios en la de menor ingreso, a efectos de no verse afectado por el tope legal). Del mismo modo, en caso de que ambos cónyuges trabajen, es posible seleccionar cuál de ellos solicita el beneficio, lo que permite eludir el tope al solicitarlo quien tiene el menor de todos los ingresos salariales. Existen así importantes fuentes no previstas de filtraciones en el diseño del sistema.

Otra fuente de filtraciones es el mecanismo de *pago directa*. En el sistema de pago directo el empleador puede no realizar los aportes, a pesar de lo cual el beneficio es abonado por la Administración de la Seguridad Social. El premio a la evasión es mayor que en los casos en que el pago está a cargo del empleador pues se puede evadir el total del aporte, mientras que el trabajador mantiene el beneficio. La ANSeS liquida en este caso los beneficios de empresas evasoras de la seguridad social, no existiendo incentivo para que el trabajador denuncie el hecho.

Un problema adicional lo generan los pagos diferenciales por dos conceptos: región y tamaño (empresas PYME). Al ser mayores los pagos por

CUADRO 11
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL MONTO TOTAL
POR ASIGNACIONES FAMILIARES
(Según ingreso per cápita familiar)

Decil	1995 %	1997 %
1	4,4	7,5
2	7,4	12,9
3	10,5	14,4
4	8,5	13,8
5	9,8	9,5
6	12,6	10,9
7	12,8	10,0
8	13,2	10,7
9	13,5	7,3
10	7,3	3,0

Fuente: *Distribución del Ingreso en la Argentina*FIEL, 1999.

estos beneficios, pueden generarse casos de subsidio al empleador (abona salarios menores, pues se traslada parte del subsidio al trabajador), o eventualmente de fraude. Esto último ocurre cuando el monto del subsidio es elevado en términos del salario de mercado.¹⁴

Asimismo, si bien el esquema de topes establecidos tiene el objetivo de que el beneficio llegue a la población de menores ingresos, no resulta equitativo entre los trabajadores (en el supuesto de subsidiar a la población más pobre) ya que se toma solamente el salario de uno de los miembros del hogar para establecer el pago, en lugar de considerar el ingreso medio de la familia. Es decir, no se toma en cuenta el dato más relevante del *ingreso per cápita familiar*. Así por ejemplo, una familia compuesta por dos individuos (progenitor e hijo), con un ingreso per capita de \$ 700 (\$ 1.400 de ingreso laboral) tiene derecho a percibir el beneficio por hijo. Por otro lado, una familia con el mismo ingreso laboral pero con un ingreso promedio familiar de sólo \$ 300, compuesta por cinco (o más) individuos no accede a beneficio alguno. Ello a pesar de que se encuentra bastante más abajo en la escala de distribución del ingreso per cápita familiar, sin duda un mejor indicador de calidad de vida para la familia que el ingreso de un miembro aislado.

El grado de fraude del sistema se agrava finalmente por el hecho de que la ANSeS no realiza controles sistemáticos sobre la pertinencia de los beneficios, con lo cual las empresas pueden falsear la declaración de beneficiarios fácilmente.

13.2.3. Reforma del sistema

El sistema de asignaciones familiares –una transferencia que financian trabajadores hacia familias de menores ingresos– debe asumir como objetivo principal fomentar la acumulación de capital humano en las familias que reciben esa transferencia. El indicador apropiado para determinar si tal acumulación está teniendo lugar o no, es la existencia de hijos en el hogar y que los hijos reciban educación. Por lo tanto se propone establecer un pago único mensual asociado a la educación de los hijos. El beneficio incluye por extensión a todos los niños desde el nacimiento hasta la edad de preescolar y a partir de allí a los hijos hasta los dieciocho años que asisten a un establecimiento educativo. Se agrega un pago por escolaridad al inicio del ciclo lectivo. Se mantiene una asignación por nacimiento, sustitutiva del pago mensual prenatal en la actualidad. En caso de hijo discapacitado, la asignación mensual se duplica. La asignación por adopción se equipara a la de nacimiento, en tanto que se elimina la asignación por matrimonio.

El beneficio de maternidad se mantiene como hasta el presente con la excepción que los pagos por este concepto cubren la remuneración de la trabajadora en uso de licencia hasta el tope sobre el cual se realizan los aportes salariales, es decir, 75 MOPRES (actualmente ello equivale a 6.000 pesos). Subsidios por montos superiores dan lugar a notorias filtraciones a población de altos ingresos.

La asignación mensual se establece en \$ 43 para la población cuyo ingreso sea de hasta \$ 600. Para niveles de ingreso más elevados al monto total de asignaciones que debe percibir de acuerdo con la cantidad de hijos se le realiza una deducción igual al 10% de la diferencia entre su ingreso y \$ 600. Finalmente se establece un tope de 60 MOPRES de ingreso del trabajador en la ocupación principal para tener derecho al cobro de estas asignaciones. En el cuadro 12 se muestra, a título ilustrativo, el beneficio promedio por hijo para diferentes niveles de ingreso y distinta composición familiar.

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

Con esta reforma, y manteniendo el pago de escolaridad, maternidad y los pagos a jubilados, el gasto total de este sistema ascendería a \$ 573,3 millones lo cual representa un ahorro sustancial frente al gasto actual. Otro conjunto de reformas propuestas está orientado a minimizar el fraude y las filtraciones hacia familias con altos niveles de ingreso que terminan percibiendo las mismas, a pesar de que éste no sea el objetivo del régimen:

- a) Eliminar el pago directo de asignaciones familiares a través de agencias de la ANSeS, siendo el responsable del pago directamente el empleador.
- b) Todos los empleadores que paguen asignaciones familiares deben informar a la AFIP el DNI del que da lugar al beneficio junto con el CUIL del empleado que cobra el beneficio. El cruce informático de cada DNI con su CUIL asociado permitirá descubrir la duplicación del pago de beneficios, notificándose a cada empleador que debe suspender el pago del beneficio y enviar a la AFIP todo el historial de estos casos, determinar el fraude y la penalidad a aplicar. En caso de que no haya duplicación la AFIP habilitará al empleador al pago del beneficio. La compensación entre lo que cada empleador pagó a sus empleados y lo que debió pagar como impuesto sobre la nómina deberá ser directamente compensado por la AFIP, para lo cual esta última dejará de depositar en las cuentas de la ANSeS la recaudación correspondiente. Finalmente en el caso del prenatal el beneficio se paga luego del nacimiento cuando ya hay DNI.
- c) Dos veces por año el empleador debe informar a la AFIP el CUIL del cónyuge de cada uno de sus empleados y sobre la base de esto se determinará: la sumatoria de todos los ingresos de cada CUIL y luego la sumatoria de los ingresos de ambos cónyuges. La sumatoria total de in-

CUADRO 12
BENEFICIO PROMEDIO POR HIJO
(En pesos)

Ingreso	Número de hijos				
	1	2	3	4	5
400	43,00	43,00	43,00	43,00	43,00
450	43,00	43,00	43,00	43,00	43,00
500	43,00	43,00	43,00	43,00	43,00
600	43,00	43,00	43,00	43,00	43,00
700	33,00	38,00	39,67	40,50	41,00
800	23,00	33,00	36,33	38,00	39,00
900		28,00	33,00	35,50	37,00
1.000		23,00	29,67	33,00	35,00
1.100		18,00	26,33	30,50	33,00
1.200		13,00	23,00	28,00	31,00
1.300			19,67	25,50	29,00
1.400			16,33	23,00	27,00
1.500			13,00	20,50	25,00
1.600			9,67	18,00	23,00
1.700				15,50	21,00
1.800				13,00	19,00
1.900				10,50	17,00
2.000				8,00	15,00
2.100				5,50	13,00
2.200					11,00
2.300					9,00
2.400					7,00

Fuente: elaboración propia.

gresos constituirán los topes que actualmente se utilizan para el pago de las asignaciones familiares.

- d) Eliminar el régimen especial de asignaciones familiares para empresas PYME, que da lugar la creación de empresas fantasma cuya única acti-

vidad es asociarse con sus empleados para cobrar las asignaciones familiares y compensaciones.

- e) Se establece un nuevo régimen de asignaciones familiares para regiones que la legislación determine, por el cual los beneficios en dichas regiones podrán incrementarse hasta en un 50% del nivel general establecido. El porcentaje actual (hasta la diferencia máxima apuntada) se establecerá anualmente, a partir del costo relativo de canastas básicas de consumo determinadas según la metodología del índice de costo de vida que elaboran el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) para el Gran Buenos Aires y las direcciones de estadística provinciales.

Este conjunto de medidas permitiría en el corto y mediano plazo disminuir el fraude y los gastos, mejorar los ingresos y la equidad del sistema de asignaciones familiares, y en el largo plazo la opción de reducir los impuestos al trabajo.

13.3. REFORMAS EN EL SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN

El mercado de las AFJP¹⁵ muestra un grado de competencia razonable. La característica del servicio provisto (diferido y con calidad de difícil identificación) conjuntamente con otros aspectos regulatorios contribuyen a explicar que dicha competencia se incline hacia la promoción y el gasto en publicidad más que a la captación de nuevos afiliados vía menores comisiones (precios) y/o mayores rendimientos.

Las reformas en materia de diseño institucional del sistema de capitalización deben procurar revalorizar las bondades del esquema de administración descentralizada y competitiva de los ahorros previsionales, junto con aquellas modificaciones tendientes a acentuar la competencia e incluso orientarla genuinamente a lograr un mayor énfasis en la oferta de menores comisiones.

Ya en 1999 FIEL propuso que las AFJP tuvieran que competir ofreciendo la menor comisión porcentual sobre los aportes, regulando el Estado una comisión fija positiva igual para todas ellas, facilitar los traspasos entre AFJP, y permitir que cada AFJP pudiera ofrecer más de un fondo de ahorro previsional (con distinta composición de cartera de inversión y eventualmente también distintas comisiones). Al mismo tiempo, FIEL se opuso a que la competencia por menores comisiones fuera incentivada artificialmente a través del mecanismo de asignación de indecisos entre AFJP (a aquellas que tuvieran la menor comisión o bien en cantidades iguales), ya que la elección efectiva del resto de los afiliados constituye el indicador más completo para definir la mejor representación de los intereses de quienes no hicieron explícita su preferencia.

Las reformas de 1998. Estas recomendaciones no se vieron reflejadas en distintas modificaciones introducidas en octubre de 1997 por la admi-

nistración anterior –Resolución 495/97 de la SAFJP y Resolución 80/97 de la Secretaría de Seguridad Social– y que están operativas desde 1998. Esas modificaciones consistieron en dificultar el traspaso entre AFJP (requiriendo que los afiliados informen personalmente su decisión en la AFJP de destino, en principio para evitar fraudes) –siendo exitosas en ese sentido, ya que son sólo un tercio del nivel previo–, y asignar indecisos en partes iguales entre AFJP (para favorecer la igualación en los tamaños de las AFJP y así teóricamente aumentar la competencia). El resultado, como podía esperarse, fue una fuerte reducción en los gastos de publicidad y promoción de las AFJP (incluyendo una reducción del número de promotores del 40%) y un importante aumento en los indicadores de rentabilidad internos de las AFJP (el resultado operativo promedio pasó del 11% del patrimonio al 37% entre 1997 y 1999), pero sin provocar una reducción en el nivel medio de las comisiones (netas del costo del seguro) que se mantuvieron en niveles similares (cayendo en promedio sólo del 23% al 22% del aporte entre 1997 y 1999). Así, la expectativa gubernamental de que la reducción de costos de las AFJP por la “eliminación de la perversa industria de los traspasos” se traduciría espontáneamente en menores comisiones no se cumplió, tal como FIEL anticipó que ocurriría, básicamente porque las condiciones competitivas fueron relajadas al dificultar los traspasos.¹⁶

Reformas en el 2001. El Decreto 1306/2000 publicado en el Boletín Oficial el 3/1/01, y transitoriamente suspendido en su aplicación durante el primer semestre del año, incorpora sin embargo algunas de las propuestas de FIEL combinadas con otras modificaciones mal concebidas. En particular, en lo atinente al mercado de las AFJP, se destacan las siguientes innovaciones:

- a) los indecisos son asignados a las AFJP que presenten las menores comisiones (sujeto a reglamentación que contemple la disponibilidad de sucursales en donde reside el afiliado);
- b) las AFJP podrán ofrecer más de un fondo previsional;
- c) se eliminan las comisiones fijas y sólo pueden fijarse comisiones proporcionales a la base imponible (no se aclara que dicho porcentaje deba ser fijo, pero esa es la interpretación que ha regido durante la aplicación de la ley 24.241);
- d) se deroga el fondo de fluctuación (que representaba un fuerte incentivo a las AFJP para que escogieran carteras de inversión similares, provocando un “efecto manada”);
- e) se fijan límites de participación del 27% del mercado a las AFJP, y
- f) no se modifican los requerimientos vigentes para realizar traspasos.¹⁷

Los efectos esperados de estas nuevas reformas son mixtos. Por un lado, la competencia por precios sobre una única comisión variable y la multiplicidad de fondos para cada AFJP permitirá una mayor oferta efectiva para cada afiliado al sistema, mejorando la comparabilidad de las comisiones y por ende induciendo genuinamente una mayor competencia vía pre-

cios. Del mismo modo, la derogación del fondo de fluctuación seguramente llevará a una mayor diversidad de rendimientos entre las AFJP y por ende provocará una consideración más fuerte de esta dimensión por parte de los aportantes y constituirá así un mayor incentivo para un manejo eficiente de las carteras respectivas.

Por otro lado sin embargo, la eliminación lisa y llana del cargo fijo, lejos de evitar la discriminación y el sesgo regresivo que se menciona en los considerandos del decreto, pretende forzar que los precios no reflejen los costos y así constituyan efectivos subsidios cruzados entre aportantes al sistema: los costos de atención de cada afiliado no son proporcionales a sus aportes sino que contienen un elemento fijo que debería reflejarse en las tarifas si efectivamente se pretende evitar la discriminación. La prohibición que los precios reflejen los costos constituye en sí misma una discriminación (“progresiva”, pero discriminación al fin). Las prohibiciones accesorias sobre rechazos de demanda y ofertas ocultas darán lugar a conflictos reiterados ante la natural pretensión de las AFJP de favorecer a aquellos afiliados más rentables y librarse del resto (o sea, de los aportantes de menores ingresos). Las dificultades que evidenció la experiencia chilena al respecto son suficientemente ilustrativas como para obviar este punto.

Del mismo modo, la asignación de indecisos a las AFJP más baratas puede incentivar la competencia vía precios, pero no contiene la mejor representación de los intereses de los indecisos (obviamente, si algunos/muchos aportantes eligen AFJP que no son las más baratas debe ser porque alguna dimensión de sus ofertas les resultan más atractivas; por ejemplo, les parecen más confiables o con mayor probabilidad de obtener mayor rentabilidad en el largo plazo). No sólo el precio es relevante para los ahorristas o la única dimensión en la cual compiten las AFJP –y está bien que así sea.

También, la ausencia de una mayor flexibilización en las condiciones (mayor frecuencia y menores requisitos formales) para realizar traspasos entre AFJP evita optimizar la competencia potencial y por ende se desperdicia aquí una buena oportunidad de reforma.

Por último, la idea de proteger la competencia limitando la concentración del mercado es algo anticuada, y eventualmente se trata de un resorte que la legislación argentina ya depositó en el Tribunal de Defensa de la Competencia (TNDC), razón por la cual no debería haber mención alguna al respecto. Los límites a la participación de mercado podrían por otra parte resultar excesivos en el futuro, y hasta dificultar la absorción de la cartera de afiliados de una AFJP en problemas que deba salir del mercado. La prohibición a las AFJP para que realicen “discriminación de precios de segundo grado” (vía distintas combinaciones de cargos fijos y cargos variables) –derivada de las reformas recientes–, incrementa la competencia efectiva entre ellas y por ende reduce el riesgo de colusión vinculado a una mayor concentración en el mercado. La prohibición de crecimiento más allá de una determinada participación del mercado también significa un desincentivo potencialmente importante para que la competencia entre AFJP sea fuerte cuando se aproximen a dicho umbral.

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

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

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

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

13.4. LA ADMINISTRACIÓN DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

La Administración Nacional de Seguridad Social (ANSeS) fue creada por el decreto 2741/91 unificando diversas instituciones vinculadas a actividades de la seguridad social y al objetivo de obtener economías de escalas y reducir los costos de administración, llegando a constituir actualmente la segunda caja de pagos del país (después de la Tesorería General de la Nación). Su actividad de administración abarca:

- El otorgamiento y liquidación de los beneficios a los afiliados a las cajas nacionales y provinciales de previsión.
- Financiamiento parcial y liquidación de los beneficios de los regímenes previsionales de las Fuerzas Armadas y de Seguridad, también de ex magistrados, legisladores y funcionarios superiores.

- Administración del sistema nacional de asignaciones familiares.
- Administración del fondo nacional de empleo (seguro de desempleo y programas de empleo).
- Pensiones no contributivas.

Existen innumerables ejemplos de fallas en la administración del organismo, muchas de las cuales constituyen defraudaciones, mientras que en otros casos se presenta una deficiente organización que genera pérdidas de recursos. Para ilustrar el caso, vale la pena destacar lo siguiente.

- a) El sistema requiere disponer de una base de datos detallada en materia de años de servicios, actividad desarrollada, remuneraciones recibidas, etc. El régimen de reparto carece de incentivos para que los agentes controlen el depósito de los aportes por parte de los empleadores. El fracaso en materia administrativa del Estado proporciona además un incentivo a no aportar, teniendo en cuenta el hecho de que en ausencia de otras pruebas se acepta la “declaración” jurada del beneficiario y la prueba testimonial para certificar años de aporte. La determinación de oficio del haber jubilatorio por el método de la “empresa equivalente” completa el incentivo al fraude.
- b) La transferencia de las cajas provinciales, muchas de ellas recibidas sin el respectivo padrón de activos, agravan esta situación.
- c) Continuos cambios en la legislación vinculada a los haberes crean incertidumbre respecto de la validez de las liquidaciones que realiza el organismo. A partir de ello y de una normativa que favorece la discrecionalidad, se desarrolló una fértil actividad litigiosa con colaboración de funcionarios y profesionales externos al organismo. Ello implica un continuo drenaje de recursos para pagar juicios en los cuales muchas veces el beneficiario sólo percibe una porción de lo regulado (el ajuste del haber, no así el monto retroactivo).
- d) Fraudes por fallecimiento de beneficiarios.
- e) Errores en la liquidación de haberes.
- f) Marcado atraso en el otorgamiento de beneficios, lo cual genera fraudes adicionales.
- g) Existen asimismo –como antes se señaló– fallas en el sistema de asignaciones familiares.

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

- Establecer requisitos más estrictos en materia de reconocimiento de años de servicios.
- Delegar en las AFJP la probatoria de servicios y monto de beneficios de sus afiliados. Para ello, deben solicitar información al organismo, relevar la información faltante y entregar al afiliado un informe con los años de aportes y los salarios correspondientes. Parte de esta información forma parte del registro habitual en el sistema de capitalización.

En el caso de los afiliados que permanezcan en reparto se licitará entre las AFJP la prestación de este servicio. La determinación realizada por las Administradoras se elevará a la ANSeS, que audita y aprueba o rechaza la determinación.

- Todos los pagos que deba realizar la ANSeS en concepto de montos determinados por fallos judiciales, serán pagados en bonos directamente a los beneficiarios, cónyuge o familiares directos.
- Se traspasan todas las actividades de administración del sistema de asignaciones familiares a la Administración Federal de Ingresos Públicos.
- Todos los programas de empleo y el seguro de desempleo residual que administra la ANSeS se pasan a la Secretaría de Desarrollo Social.
- Se procede a una reforma de la Administración con diseño base cero, en razón de la reducción de sus funciones y la tercerización de sus actividades, traspasándose de a poco las funciones de contralor a la Superintendencia de las AFJP.

NOTAS

1. Ciudad de Buenos Aires, Catamarca, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero y Tucumán.

2. La ley previsional de 1993 definió como índice de movilidad al AMPO o Aporte Medio Previsional Obligatorio que se obtenía dividiendo el promedio mensual de los aportes establecidos para el régimen de capitalización (ingresados en cada semestre excluidos los aportes sobre el Sueldo Anual Complementario) por el total promedio mensual de afiliados aportantes. Desde 1995, a partir de la ley de solidaridad previsional, el AMPO fue fijado con criterios presupuestarios de caja. En agosto de 1997, el AMPO fue reemplazado por el MOPRE cuyo valor es fijado anualmente de acuerdo a las posibilidades emergentes del Presupuesto General de la Administración Nacional para cada ejercicio, por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. El nivel del MOPRE en el año 2001 es de \$ 80.

3. Alternativamente, si se introdujera un mecanismo estrictamente proporcional en materia de años de servicios y remuneraciones (por ejemplo, definiendo como remuneración de cómputo el promedio de todos los años aportados, en lugar de tomar sólo los últimos diez), sería posible definir un crédito por lo aportes realizados, con rentabilidad preestablecida (el citado 0,85% para la PAP, 1,5% para la PC, con las no linealidades que introduce la ley referidas a la PS).

4. La Argentina se caracterizó en la última década por el hecho de que la variación de deuda pública superó holgadamente la evolución del déficit fiscal. Los “esqueletos” que periódicamente aparecen en términos de deuda implícita que se documenta, incluyen también la deuda que –en la forma imprecisa que arriba se describe– se determina en el sistema de previsión.

5. No es claro que ello implique un mayor ahorro privado no previsional o más consumo, pues podría confiar en que retendrá el pilar público.

6. Ver *La Economía Oculta en la Argentina* Buenos Aires, FIEL, 2000, capítulo IV.2.

7. Obsérvese que si la incorporación a capitalización fuera instantánea de todos los actuales aportantes, el costo fiscal sería del orden de 2 mil millones de pesos en el corriente año (excluyendo las Fuerzas Armadas)

8. Actualmente el art. 110 de la ley 24.241 establece como requisito para la jubilación anticipada acceder a una jubilación igual o mayor al 50% de la respectiva base jubilatoria, o una jubilación igual o mayor a dos veces el importe equivalente a la máxima prestación básica universal.

9. Trabajadores en las provincias de La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, en los departamentos de Antofagasta de la Sierra (provincia de Catamarca) exclusivamente para quienes se desempeñan en la actividad minera, Cochinoca, Humahuaca, Rinconada, Santa Catalina, Susques y Yavi (provincia de Jujuy), en los distritos de Las Cuevas (departamento de Las Heras), Potrerillos y Las Compuertas (departamento de Luján de Cuyo), Santa Clara, Zapata, San José y Anchoris (departamento de Tupungato), Los Árboles, Los Chacayes y Campo de los Andes (departamento de Tunuyán), Pareditas (departamento de San Carlos), Cuadro Benegas (departamento San Rafael), Malargüe, Río Grande, Río Barrancas, Agua Escondida (departamento de Malargüe), Russell, Cruz de Piedra, Las Barrancas y Lumlunta (departamento de Maipú), El Mirador, Los Campamentos, Los Árboles, Reducción y Medrano (departamento de Rivadavia) todos en la provincia de Mendoza; departamentos de General San Martín (excepto ciudad de Tartagal y su éjido urbano), Rivadavia, Los Andes, Santa Victoria y Orán (provincia de Salta); departamentos Bermejo, Ramón Lista y Matacos (provincia de Formosa).

10. Formosa: Departamentos de Bermejo, Ramón Lista y Matacos; Mendoza: Distrito Las Cuevas del Drto. de Las Gras, Distrito de Potrerillos, Carrizal, Agrelo, Ugarteche, Perdriel, Las Compuertas del Drto de Luján de Cuyo, Distritos de Santa Clara, Zapata, San José, Anchoris del Drto de Tupungato, Distritos de Los Arboles, Los Chacayes, Campo de los Andes del Drto de Tunuyán, Distritos de Pareditas del Drto de San Carlos, Distrito de Cuadro Benegas del Drto San Rafael, Distritos de Malargüe, Río Grande, Río Barrancas, Agua Escondida del Drto. de Malargüe, Distritos de Russell Cruz de Piedra, Lumlunta, Las Barrancas del Drto de Maipú, Distritos de El Mirador, Los Campamentos, Los Arboles, Reducción, Medrano del Drto de Rivadavia. Salta: Orán (excepto San Ramon de la Nueva Orán). Los trabajadores del Departamento de General San Martín (excepto Tartagal) cobran la ayuda anual correspondiente a esta zona.

11. Catamarca: Departamento de Antofagasta de la Sierra (sólo actividad minera). Jujuy: Departamentos de Cochinoca, Humahuaca, Rinconada, Santa Catalina, Susques, y Yavi, Salta: Departamentos de Rivadavia, Los Andes y Santa Victoria. Los Trabajadores del Departamento de General San Martín (excepto Tartagal) en Salta cobran las asignaciones por hijo, prenatal e hijo discapacitado correspondientes a esta zona.

12. Jujuy, Salta, Formosa, Chaco, Tucumán, Catamarca, Santiago del Estero, La Rioja, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur.

13. Se considera pequeña empresa aquella que tenga menos de cuarenta trabajadores y tenga una facturación inferior a la cantidad que para cada actividad o sector fije la Comisión Especial de Seguimiento.

14. Cuando dicho porcentaje (similar a la *tasa de reemplazo* en el sistema de previsión) supera un determinado nivel, es decir, cuando un alto porcentaje del ingreso del trabajador proviene del subsidio por asignaciones familiares, el incentivo a fraguar relaciones laborales es muy elevado. Considérese por ejemplo el caso de las regiones en que se pueden seleccionar trabajadores con dos o tres hijos, por cada uno de los cuales se devenga un beneficio de entre \$ 172 y \$ 640 (discapacitado). La suma de los beneficios excede holgadamente la remuneración bruta promedio (incluyendo cargas patronales), y permite la colusión entre empresas "fantasma" (cuya

producción es eventualmente nula) y trabajadores “ñoquis” (que sólo perciben una compensación, pero no trabajan).

15. Ver en particular Urbiztondo, S.: “Regulaciones y Competencia en el Régimen de Capitalización del Nuevo Sistema Previsional Argentino”, en FIEL: *La Reforma Previsional en la Argentina: El Impacto Macroeconómico y la Organización del mercado de AFJP*, 1998.

16. La incidencia del nuevo cargo del 0,7% de la recaudación impuesto a las AFJP hacia fines de 1998 para compensar las tareas de cobranza realizadas por la AFIP es prácticamente ínfima en términos relativos a la reducción promedio del 35% en los costos de promoción y publicidad de las AFJP entre 1997 y 1999.

17. Salvo en cuanto a que los indecisos pueden ejercer inmediatamente su derecho de traspaso. Otras modificaciones relevantes son que las AFJP continúan teniendo objeto único y exclusivo, deben informar a sus afiliados sobre el ranking de rentabilidad y comisiones –y no sólo sobre el promedio del sistema– pero pueden evitar informar a afiliados sin aportes durante doce meses previos (algo razonable), se amplía el rango de inversiones permitidas a las AFJP (lo que permitirá una mejor diversificación del riesgo), y se condiciona la aprobación de fusiones entre AFJP a las normas que dicten la Superintendencia (SAFJP) y el Tribunal Nacional de Defensa de la Competencia (TNDC, algo sobreabundante ya que la Ley 25.156 de hecho otorga al TNDC atribuciones exclusivas al respecto). Además las AFJP no pueden rechazar demanda de nuevos afiliados que soliciten el traspaso ni realizar ofertas complementarias que contengan sorteos o premios (intentando así evitar la diferenciación de precios efectivos entre distintos afiliados de una misma AFJP).

Capítulo 14

LOS PROGRAMAS SOCIALES FOCALIZADOS*

14.1. INTRODUCCIÓN

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

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

Se propone crear un programa de asistencia social de carácter general, condicionado y con focalización basada en un registro único de beneficiarios, que consolidaría varios de los programas sociales vigentes en la actualidad. Este programa sería diseñado, promovido y monitoreado desde una agencia nacional, pero implementado por las provincias y municipios del país. Adicionalmente, se crearía un instituto de financiamiento de proyectos en el área de desarrollo, integración y promoción social. El trabajo enfatiza la importancia de contar con cuerpos profesionalizados en el área social para promover la solvencia técnica y la independencia política.

* Leonardo Gasparini –Economista Asociado FIEL-, lgasparini@fiel.org.ar.

El resto del trabajo se ordena de la manera siguiente. En la sección 2 se presenta un diagnóstico de los programas sociales en la Argentina. A la luz de ese diagnóstico, de consideraciones teóricas y de la experiencia internacional, en la sección 3 se presenta una propuesta de reforma de la política social. La sección 4 concluye con algunos comentarios finales y un resumen de la propuesta.

14.2. EL DIAGNÓSTICO

14.2.1. La estructura institucional

La política social es responsabilidad de los tres niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal. La Nación ejecuta programas sociales propios y delega la ejecución de otros en los gobiernos provinciales y municipales, transfiriéndoles recursos.¹ Los gobiernos locales suelen diseñar y administrar programas sociales propios y funcionan como entes ejecutores de muchas políticas nacionales.

La política social focalizada de la Nación es diseñada y ejecutada por una extensa red de organismos e instituciones. El Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente concentra la mayor parte de los programas. No obstante, varios ministerios –Salud, Educación, Economía y Trabajo– cuentan con programas directamente focalizados a la población de menores recursos. De hecho, los programas del Ministerio de Desarrollo Social sólo dan cuenta de alrededor de un tercio del presupuesto total del sector.

En el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros funciona el Gabinete Social, con participación de varios ministerios, cuyo objetivo es decidir la formulación de políticas y planes sociales del Poder Ejecutivo Nacional y definir prioridades para la asignación de recursos presupuestarios.

Buena parte del gasto en programas sociales es implementado a nivel provincial y local. Las provincias y los municipios cuentan con una red de ministerios, secretarías y organismos de apoyo destinados al diseño, administración y monitoreo de los programas sociales. La articulación de esas políticas depende del Consejo Federal de Desarrollo Social (COFEDES), integrado por el Ministerio de Desarrollo Social y las autoridades del área social de cada provincia y del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

14.2.2. Los programas

No existe un concepto no ambiguo de “gasto focalizado” o de “programa social”, por lo que distintos estudios utilizan clasificaciones diferentes. En este trabajo se divide a los programas sociales focalizados en nueve grandes grupos.

- a) *Alimentación* Comprende transferencias de alimentos básicos y apoyo a comedores escolares y huertas comunitarias. Recientemente los tradicionales programas PRANI, ASOMA y PROHUERTA fueron consolidados

en el programa UNIDO. Las políticas nutricionales son responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Social.

- b) *Salud*. Consiste en la provisión gratuita de medicamentos, mantenimiento y construcción de infraestructura de salud básica, campañas de prevención y tareas de capacitación. Comprende programas de inmunización y lucha contra ciertas enfermedades (cólera, Chagas, sida) y el Plan Materno Infantil, siendo responsabilidad del Ministerio de Salud.
- c) *Empleo*. Incluye programas de subsidios a firmas para fomentar el empleo, cursos de capacitación, programas públicos de empleo (Trabajar) y subsidios monetarios a los desempleados (Seguro de Desempleo). Estos programas son responsabilidad del Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos.
- d) *Educación*. Se trata de programas de becas y ayuda a escuelas carenciadas. Comprende los programas de Escuelas Prioritarias, Infraestructura Escolar y Becas, siendo responsabilidad del Ministerio de Educación.
- e) *Promoción y desarrollo social*. Abarca una red de programas destinados a integrar a grupos en riesgo de exclusión social y a promover emprendimientos comunitarios. Incluye el fomento de organizaciones comunitarias, actividades cooperativas, micro-emprendimientos productivos e inversiones sociales. En esta área se inscribe el Consejo del Menor y múltiples programas pequeños que operan dentro del Ministerio de Desarrollo Social.
- f) *Subsidios personales*. Son fondos destinados a asistir a personas pobres y/o con problemas puntuales. Comprende las pensiones no contributivas y la ayuda directa. Los subsidios personales son ejecutados a través del Ministerio de Desarrollo Social, pero en gran parte son asignados por el Congreso Nacional.
- g) *Vivienda e infraestructura social*. Comprende la construcción de viviendas y la provisión de infraestructura social básica por intermedio del FONAVI y programas menores, ejecutados por las provincias y el Ministerio de Desarrollo Social.
- h) *Emergencias*. Consiste en bienes y asistencia técnica para situaciones de emergencia. Los fondos son administrados por el Ministerio del Interior y el Ministerio de Desarrollo Social.
- i) *Tercera edad*. Comprende algunas prestaciones del PAMI y transferencias de alimentos a ancianos. Es responsabilidad del INSSJyP, actualmente en el Ministerio de Salud.

El Plan Solidaridad, en estado de experimentación hasta marzo de 2001, incluye componentes de alimentación, salud, educación, capacitación y empleo. Actualmente se realizan pruebas piloto en todo el país, abarcando unas 20.000 familias urbanas en situación de indigencia, con al menos un hijo menor de diecinueve años.

14.2.3. El gasto en programas sociales

El cuadro 1 muestra una estimación del gasto nacional en programas

CUADRO 1
PROGRAMAS SOCIALES FOCALIZADOS
GOBIERNO NACIONAL, 2000

Area	millones \$	%
1. Alimentación	58,6	1,7
2. Salud	193,5	5,5
3. Empleo	514,2	14,7
4. Educación	270,9	7,7
5. Promoción social	154,0	4,4
6. Subsidios	881,4	25,2
7. Vivienda	1.058,0	30,2
8. Emergencias	118,4	3,4
9. Tercera edad	254,0	7,3
Total	3.503,0	100,0

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Presupuesto Nacional y Gabinete Social (2000).

sociales focalizados. El Gobierno Nacional asigna alrededor de \$ 3.500 millones a programas sociales destinados en teoría a los grupos más carenciados de la sociedad. Los programas de vivienda, subsidios (básicamente pensiones no contributivas) y empleo resultan los más significativos, agrupando en conjunto el 70% del total. Los programas más identificados con la política asistencial que caen bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social –alimentación y desarrollo social– apenas implican un 6% del presupuesto en gastos focalizados.

El Gobierno Nacional a su vez destina alrededor de \$ 1.200 millones al programa de Asistencia Financiera para el Gasto Social Provincial, que asiste a los gobiernos provinciales mediante transferencias dispuestas por la ley 24.621 del impuesto a las ganancias. Estas transferencias se asignan en teoría a obras de infraestructura básica social.

Con fondos propios y transferencias nacionales los gobiernos locales gastan sumas importantes en programas sociales. Lamentablemente, salvo algunas jurisdicciones, la apertura programática del presupuesto es muy limitada, lo que impide un conocimiento preciso del gasto provincial y municipal en programas sociales. La Dirección de Gastos Sociales Consolidados estima para el año 2000 un gasto provincial de \$ 1.755 millones en la función “promoción y asistencia social pública”, que incluye básicamente alimentación, promoción social y emergencias. En ese rubro los municipios habrían gastado \$ 827 millones en el año 2000. Los programas de empleo

provinciales habrían demandado \$ 172 millones. Las provincias tienen otros programas sociales que no es posible identificar presupuestariamente con precisión: pensiones no contributivas, becas estudiantiles, planes materno-infantil, entre otros. En síntesis, con las estadísticas disponibles es posible identificar un gasto provincial y municipal de \$ 2.754 millones en programas sociales, estimándose que las erogaciones reales serían significativamente superiores a ese valor.

14.2.4. El diagnóstico

Del análisis de los programas sociales focalizados surge el siguiente diagnóstico, en buena parte compartido por la mayoría de los analistas.

1) Bajo grado de cobertura

El sistema asistencial de la Argentina no cubre a una parte sustancial de la población carenciada. Un trabajo reciente del Banco Mundial (2000) sobre la base de la Encuesta de Desarrollo Social reporta una baja cobertura de la asistencia social. De los individuos ubicados en el quintil más pobre de la distribución sólo el 29,5% recibe algún tipo de asistencia pública.² Harriague y Gasparini (1999) encuentran que en los programas de nutrición la cobertura es reducida. Existen grupos particularmente vulnerables, como niños y ancianos, en los que la cobertura dista mucho de ser completa. Por ejemplo, sólo el 33% de los niños menores de dos años ubicados en el primer quintil de la distribución recibe asistencia alimentaria pública.

2) Insuficientes mecanismos de focalización

Los programas sociales focalizados en teoría están destinados para ser usufructuados sólo por la población más carenciada. Las estimaciones existentes indican que los programas asistenciales aparecen razonablemente focalizados.³ El estudio del Banco Mundial, por ejemplo, reporta que alrededor del 80% del gasto en asistencia social beneficia al 40% más pobre de los hogares. Sin embargo, si bien el grado de focalización actual es razonablemente adecuado dado los estándares internacionales, la alta focalización puede ser simplemente el fruto de la baja cobertura. El control de las filtraciones es más sencillo cuando el número de beneficiarios es bajo. Aumentos del gasto pueden ocasionar filtraciones importantes hacia personas no carenciadas o hacia carenciados de otros países. Esta presunción se apoya en la escasez de mecanismos de control de la población objetivo. La focalización actual es en gran parte geográfica, y por ende viable si se mantiene una cobertura reducida. No existe aún un sistema de control, auditoría y cruce de información permanente sobre beneficiarios de programas sociales, aunque se están realizando esfuerzos a través del Sistema Único de Identificación y Registro de Familias Beneficiarias de los Programas Sociales (SISFAM) para aliviar este problema.

3) Inequidad horizontal

Existe un potencial problema de inequidad horizontal, producto de tratamientos dispares por región, sexo, actividad, estado ocupacional y otros factores. Esta inequidad se suele manifestar en duplicación de servicios para algunos y falta de cobertura para otros. Parte de la inequidad horizontal proviene del criterio geográfico de localización. Así, determinadas regiones, municipios o barrios reciben tratamientos especiales, frente al descuido de familias pobres en áreas no favorecidas por la asistencia social. Una segunda fuente de inequidades es la existencia de numerosos programas focalizados en ciertos grupos específicos, y ausencia o escasez de programas destinados a otros grupos carenciados. Un ejemplo es la multitud de programas de asistencia a madres solas, familias con hijos menores y desocupados en comparación con la escasa atención a padres a cargo de hijos, individuos pobres sin hijos y trabajadores de salarios muy bajos.

4) Excesivo asistencialismo

Los programas sociales en la Argentina son en su mayoría asistencialistas. En general, se brindan beneficios sociales sin requerimientos de búsqueda de trabajo, entrenamiento o trabajos comunitarios. Aun cuando existen programas que exigen el cumplimiento de ciertos compromisos por parte de los beneficiarios, en general, no se aconseja la suspensión de beneficios. Asimismo, los beneficios suelen no tener límites temporales. Esta falta de condicionamiento tiene un doble costo: se descuida el objetivo de autosuficiencia de los individuos carenciados y se pierde consenso social acerca de las transferencias a los sectores pobres.

5) Exagerado número de programas

Existe un enorme número de programas sociales en los tres niveles de gobierno, que a menudo genera superposición de funciones. Esta profusión de programas es costosa, al desaprovechar economías de escala en el diseño y administración de los programas e implica un manejo no racional de los escasos recursos técnicos capacitados disponibles. Adicionalmente, crea conflictos entre jurisdicciones y superposición de beneficios que atenta contra la focalización y la equidad horizontal.

6) Ineficiencia en la gestión de los programas sociales

Existen sospechas sobre ineficiencias en la gestión de los programas sociales. La escasez de sistemas eficaces de control y auditoría no desalienta adecuadamente las potenciales conductas fraudulentas de los administradores de estos programas. La asistencia social ha sido tradicionalmente utilizada como base del clientelismo político, facilitado por la ausencia de monitoreos y la escasez de profesionales independientes en el área. La falta de sistemas centralizados de identificación abre la posibilidad de dupli-

caciones en las prestaciones y facilita el fraude asistencial. En síntesis, existen escasos mecanismos que garanticen una gestión profesional y eficiente.

7) No prociclicidad con la pobreza

La evolución del gasto público en programas asistenciales no ha acompañado la evolución de la pobreza. La correlación entre la tasa de incidencia de la pobreza y los gastos en asistencia social no es significativamente distinta de cero. En periodos de crisis económicas profundas, a menudo los gastos en asistencia social han caído, acentuando aún más las consecuencias de la crisis sobre los sectores de bajos ingresos.

14.3. LA PROPUESTA

Esta sección está destinada a presentar y cuantificar una propuesta de reforma de los programas sociales en la Argentina. El objetivo de la propuesta es aliviar algunos de los problemas puntualizados en la sección anterior.⁴

La propuesta se basa en la creación de un programa de asistencia social (PAS) de carácter general, condicionado y con focalización basada en un registro único de beneficiarios (RUB). Este programa abarcaría a toda la población carenciada. Los potenciales beneficiarios deberían cumplir ciertos requisitos para que la asistencia se efectivice. El PAS consolidaría a varios programas de nutrición, salud, educación, empleo, subsidios directos y tercera edad existentes, tanto nacionales como provinciales, los cuales dejarían de existir o se reducirían considerablemente. El PAS sería de aplicación en todo el territorio nacional, con focalización basada en un indicador agregado de nivel de vida. El diseño y administración global del PAS estaría en manos de un Ente de Administración del PAS (EAPAS), entidad independiente y profesionalizada encargada de distribuir fondos condicionados a las provincias y de monitorear la gestión local, de acuerdo con los lineamientos generales del programa. El EAPAS controlaría el RUB y serviría de agencia de información.⁵ Las provincias son quienes, por intermedio de sus municipios, se encargarían de la gestión del programa.

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

En el marco de esta propuesta las funciones del actual Ministerio de Desarrollo Social quedarían muy recortadas, por lo que se recomienda la eliminación de este Ministerio y su reemplazo por una Dirección Nacional de Programas Sociales (DNPS) en el Ministerio de Salud y Acción Social. Esta dirección participaría en la determinación del presupuesto para el

EAPAS y el IFPS y supervisaría a ambos entes. Adicionalmente, podría administrar la ayuda social en casos de emergencia. La propuesta mantiene la ayuda directa a hospitales, geriátricos y escuelas en los Ministerios de Salud y Educación y los programas de vivienda en las provincias.

14.3.1. El Programa de Asistencia Social

El Programa de Asistencia Social (PAS) asiste con dinero y cupones alimentarios y escolares a las familias carenciadas, condicionando la ayuda al cumplimiento de ciertos requisitos que fomenten la autosuficiencia de los individuos. El PAS integra varios programas sociales nacionales:

- a) *Alimentación* Los fondos del programa Unidos pasarían a formar parte del PAS. Los programas del INTA y de asistencia técnica en la formación de huertas deberían competir por fondos en el IFPS.
- b) *Salud*. El Plan Materno Infantil puede ser integrado al PAS. El resto de los programas de inmunización quedaría en el Ministerio de Salud.
- c) *Empleo* Los fondos de los programas Trabajar, el Programa de Emergencia Laboral y otros programas de empleo menores que otorgan beneficios en forma de dinero pasarían a formar parte del PAS. Los programas con características de promoción social (por ejemplo, PSA) deberían competir por los fondos del IFPS. Los fondos actualmente asignados a los programas de capacitación deberían estar al servicio del cumplimiento de los requisitos laborales que exige el PAS. Estos fondos podrían ser manejados por el EAPAS o encauzados a través del IFPS a programas de capacitación de apoyo al PAS. En la propuesta general en la que se inserta este trabajo el seguro de desempleo desaparecería como tal, reduciéndose los impuestos al trabajo que le dan origen. En la alternativa que estas cargas se mantengan, los fondos resultantes deberían destinarse al PAS.
- d) *Educación* Los recursos de las becas estudiantiles formaría parte del PAS. El resto de los programas quedaría en el Ministerio de Educación.
- e) *Desarrollo y Promoción Social* Estos programas no integran el PAS. Sus fondos pasarían a ser administrados por el "Banco Social". La ganancia de eficiencia que se piensa obtener al cambiar el sistema de organización de los programas de promoción social podría canalizarse a un mayor presupuesto del PAS.
- f) *Subsidios personales* Estos fondos deberían ser incorporados casi en su totalidad al PAS. La Dirección de Programas Sociales podría mantener fondos para emergencias personales. Los subsidios directos a no carenciados (por ejemplo, ex combatientes) no deben formar parte del área social.
- g) *Vivienda* Existen programas de infraestructura social básica que pueden competir por los fondos del IFPS. Los planes específicos de vivienda son tratados como un sector especial fuera de asistencia social. Se destinan \$ 75 millones para programas de erradicación de villas de emergencia que asignaría el IFPS.

- h) *Emergencias* Estos fondos están fuera del PAS y serían administrados por la Dirección Nacional de Programas Sociales.
- i) *Tercera Edad*. Los fondos que financian beneficios en forma de alimentos y dinero (Probienestar y subsidios económicos del PAMI) pasarían al PAS. El resto seguiría siendo parte del INSSJyP.

Con estas transformaciones los fondos de los programas sociales quedarían asignados según el cuadro 2.⁶ El aporte nacional al PAS sería de al-

CUADRO 2
ASIGNACIÓN DEL PRESUPUESTO NACIONAL 2000
EN PROGRAMAS SOCIALES SEGÚN LA REFORMA PROPUESTA

Area	PAS	IFPS	DNPS	Otros	Total
1. Alimentación	54,6	4,0	-	-	58,6
2. Salud	33,8	-	-	159,7	193,5
3. Empleo	218,0	10,4	-	285,8	514,2
4. Educación	69,7	-	-	201,2	270,9
5. Desarrollo social	50,0	104,0	-	-	154,0
6. Subsidios	816,3	-	5,1	60,0	881,4
7. Vivienda	-	107,4	-	950,6	1.058,0
8. Emergencias	-	-	118,4	-	118,4
9. Tercera edad	146,0	-	-	108,0	254,0
Total	1.388,4	225,8	123,5	1.765,3	3.503,0

Nota: PAS=Programa de Asistencia Social, IFPS=Instituto de Financiamiento de los Programas de Promoción Social, DNPS=Dirección Nacional de Programas Sociales, Otros=otros ministerios y direcciones de la Administración Nacional.

Alimentación: todo el presupuesto se asigna al PAS, excepto la mitad del presupuesto del programa Pro-Huerta. *Salud*: el Programa Materno Infantil se asigna al PAS. El resto queda en el Ministerio de Salud. *Empleo*: el PAS incluye los fondos del Trabajar III y el Programa de Emergencia Laboral. En el IFPS se incluye los programas PROEMPLEO, Talleres protegidos, Capacitación para personas con discapacidades y el PSA. *Educación*: El PAS incluye los fondos del Programa Nacional de Becas Estudiantiles. El resto de los fondos permanecen en el Ministerio de Educación. *Desarrollo Social*: los fondos de los programas existentes se asignan al IFPS. Se asume un ahorro de \$ 50 millones que se asigna al PAS. *Subsidios*: La ayuda directa a personas se asigna a la DNPS. Parte de las pensiones no contributivas (ex combatientes, desaparecidos, etc.) se mantiene fuera del área social. El resto de los fondos se canaliza al PAS. *Vivienda*: los planes de Mejoramiento de Barrios, Desarrollo Social en Areas de Frontera y Programa de Infraestructura Básica son parte del IFPS. Se asignan \$ 75 millones al IFPS para erradicación de villas. El resto se mantiene fuera del área social. *Emergencias*: se asigna a la DNPS. *Tercera Edad*: el programa Probienestar y los subsidios económicos del PAMI pasan al PAS. El resto queda en el INSSJyP. Fuente: elaboración propia.

rededor de \$ 1.400 millones, mientras que el Banco Social manejaría recursos por alrededor de \$ 225 millones. La Dirección Nacional de Programas Sociales quedaría reducida a manejar fondos de emergencia de suma variable según las circunstancias, pero siempre menor al compararlos con los recursos que administraría el EAPAS. En el esquema propuesto otros organismos mantienen una importante injerencia en el área social.

De acuerdo al cuadro 2 el PAS podría contar con unos \$ 1.400 millones de origen nacional, al cual deben sumárseles fondos provinciales. Estos serían obtenidos mediante la implementación de un sistema de *matching grants*, por el cual las transferencias del EAPAS a las provincias estarían condicionadas al aporte provincial al PAS. Las provincias y los municipios gastan en la actualidad alrededor de \$ 2.500 millones en promoción y asistencia social y una suma difícil de determinar en programas sociales en otras áreas sociales. Si bien es necesario profundizar el estudio sobre el gasto social provincial, no sería improbable poder contar con una contribución provincial al programa similar al aporte nacional. Si esto ocurriera el PAS tendría un presupuesto de alrededor de \$ 2.800 millones anuales. Este sería un valor promedio, ya que el PAS debería tener un comportamiento contracíclico de la pobreza, acumulando excedentes en las fases ascendentes del ciclo económico y liberando fondos en las crisis.

Población objetivo y beneficios

El objetivo general del PAS consiste en cubrir a toda la población carenciada. Sin embargo, dado que el nivel de vida es una variable continua, no existe ningún criterio objetivo para trazar un límite preciso que separe a las familias “carenciadas” de las “no carenciadas”. El programa busca ser lo más abarcativo posible, dado el presupuesto existente. El cuadro 3 muestra varias alternativas. En las primeras tres columnas el presupuesto del PAS se limita al aporte nacional que surge del cuadro 2, mientras que en las tres columnas siguientes los fondos del PAS se amplían con el aporte provincial. En cada caso el número de beneficiarios potenciales oscila entre 3 y 7 millones. Este es un rango por debajo de la estimación nacional del número de individuos con ingresos familiares por debajo de la línea de pobreza (aproximadamente 10 millones de personas), pero por arriba del total de indigentes (estimado en 2,1 millones).⁷ El cuadro reporta el beneficio promedio mensual para distintos tipos de familias.

Dentro de los ejercicios del cuadro, como mínimo una familia promedio de cuatro miembros recibiría \$ 66 mensuales. Esta suma podría ascender hasta \$ 311 si se cuenta con el apoyo provincial y el programa se focaliza en el grupo más necesitado. Naturalmente, el monto de la transferencia debe estar limitado, para no generar incentivos fuertes a no trabajar o buscar empleos con mayores salarios.

El tamaño preciso del PAS es una variable de política que depende de la restricción presupuestaria existente, de la relevancia asignada al problema de la pobreza y la desigualdad, y de la evaluación de los costos de eficiencia generados por el programa. El cuadro 3 muestra que si se lo desea, es

CUADRO 3
PROGRAMA DE ASISTENCIA SOCIAL
SUBSIDIO MENSUAL POR FAMILIA BAJO DIVERSAS ALTERNATIVAS

	(i)	(ii)	(iii)	(iv)	(v)	(vi)
Presupuesto anual (millones \$)	1.388	1.388	1.388	2.800	2.800	2.800
Beneficiarios (millones)	7	5	3	7	5	3
Subsidio por beneficiario por mes (\$)	17	23	39	33	47	78
Subsidio por familia por mes (\$)						
Familia de 2 miembros	33	46	77	67	93	156
Familia de 4 miembros	66	93	154	133	187	311
Familia de 6 miembros	99	139	231	200	280	467

Nota: en las columnas (i) a (iii) el presupuesto del PAS coincide con los fondos nacionales que surgen del cuadro 2. En las columnas (iv) a (vi) este presupuesto se complementa con un aporte semejante de las provincias. En cada caso, el número de beneficiarios varía entre 3 y 7.

Fuente: elaboración propia.

posible reestructurar los programas sociales actuales e implementar un programa de asistencia social que abarque a una gran proporción de la población carenciada y que implique una transferencia de recursos muy significativa para el presupuesto de los carenciados.

El PAS brindaría a las familias carenciadas dinero en efectivo, cupones alimenticios y cupones de material escolar. Si bien existen algunos argumentos en favor de transferir bienes o servicios y no dinero, se cree que varias ventajas de este sistema justifican su aplicación. En principio se respetan las preferencias de los consumidores, tanto respecto a la canasta de consumo, como al lugar de compra. En segundo lugar, al eliminar la necesidad de comprar bienes para transferirlos a los necesitados, se alivia el problema de la corrupción con los proveedores y se reducen los costos de administración. Finalmente, la transferencia en dinero y cupones facilita la posibilidad de variar la magnitud de la asistencia.

El programa está destinado a los hogares "carenciados" del país. La identificación de la población objetivo se haría sobre la base de un "índice de calidad de vida", en el espíritu del que actualmente computa el SIEMPRO dentro del SISFAM. El índice buscaría captar el nivel de vida de los integrantes de una familia mediante el relevamiento de varias variables: capital humano de todos los miembros, estado ocupacional, propiedad de activos, características de la vivienda, tamaño y composición del hogar, e ingreso o consumo declarado. La veracidad de la declaración puede en alguna medida ser monitoreada dentro del SINTYS. En el futuro, cuando el sistema de información cruzada esté lo suficientemente desarrollado, ha-

bría que considerar la posibilidad de incorporar información acerca de la familia “extendida” de cada individuo. Esta información serviría para controlar y evitar casos en los que la transferencia de la asistencia pública desplaza a las transferencias de la familia “extendida”.

La población objetivo del PAS incluye a todos aquellos hogares con un nivel del índice de calidad de vida inferior a un límite. No hay ninguna razón objetiva para fijar este límite en un determinado valor. El límite debe depender del presupuesto disponible, el cual en teoría debería ser fijado en función de los beneficios y costos, en términos de equidad y eficiencia, de la redistribución.

Las transferencias deberían ser proporcionales al índice de nivel de vida, con lo cual las familias más pobres recibirían un subsidio mayor, mientras que aquellas cercanas al límite recibirían una transferencia mínima. Si bien una estricta proporcionalidad sería conveniente, restricciones en la administración del sistema aconsejan limitar los valores posibles de la transferencia a un número razonable.

El PAS está destinado al hogar como unidad, y no a los individuos particulares que lo componen. En ese sentido, en principio cualquier individuo responsable dentro de cada familia podría retirar el subsidio mensual. Sin embargo, algunos estudios han remarcado que la asignación de fondos intrahogar no es indiferente a la identidad del receptor. En particular, se sostiene que las madres hacen una asignación más “equitativa” y “eficiente” de los fondos que los jefes hombres de familia. Sería conveniente poner en debate este punto y evaluar la experiencia de otros países (por ejemplo, Brasil), donde se implementan las transferencias a las madres.

Requisitos para percibir la asistencia

Los requisitos obvios para percibir el PAS en una determinada jurisdicción son a) tener un índice de nivel de vida inferior al límite y b) no recibir asistencia en otra jurisdicción. El PAS requiere adicionalmente el cumplimiento de otros requisitos por parte de la familia.

Requisitos sociales La asistencia social debe servir de instrumento para controlar otros objetivos sociales, particularmente en el área de educación y salud. La ayuda social pública debería ser condicional a la asistencia regular a clase de los niños y jóvenes del hogar (EGB y posiblemente el polimodal) y al cumplimiento del plan de vacunación. Si se considera conveniente, la condicionalidad podría extenderse a exigir asistencia a cursos de prevención de enfermedades, programas de educación sexual, seminarios de prevención de la drogadicción, etc.

Requisitos laborales La asistencia social debe estar condicionada al cumplimiento de ciertos requisitos que aumenten la probabilidad del individuo de generar ingresos laborales y/o impliquen beneficios para el resto de la sociedad. En particular, se debería exigir a los adultos que no trabajan tiempo completo y que soliciten asistencia social la participación en programas públicos de trabajo, la presentación a programas de búsqueda

de empleo, y si los hubiera, de entrenamiento laboral. El beneficiario está obligado a aceptar cualquier oferta de trabajo compatible con sus características.

Límites temporales Salvo casos especiales, el PAS debe tener un límite temporal, para evitar problemas de dependencia. La asistencia en un determinado año estaría condicionada a los beneficios recibidos en el pasado. Se recomienda la aplicación de esquemas de beneficios decrecientes en el tiempo con límites claros.

Otros requisitos Las condiciones requeridas para acceder a la asistencia social pueden extenderse a otras áreas. Por ejemplo, en el futuro y cuando estén dadas las condiciones, la informalidad laboral puede ser atacada mediante la solicitud a todo beneficiario del PAS de un comprobante de aporte (patronal o personal) al sistema de seguridad social. Este requerimiento aumentaría los incentivos del trabajador a blanquear su trabajo, salvo que la caída salarial al formalizarse más que compense la pérdida de beneficios sociales. Si se cree conveniente, la asistencia social podría servir de instrumento a la política migratoria, otorgándose sólo a los ciudadanos argentinos y a los inmigrantes legales.

Es importante evitar la tentación de multiplicar la condicionalidad de la asistencia social. La acumulación de demasiados requisitos puede generar una salida del sistema, con la expectativa de cometer fraude o que el sistema finalmente colapse. Si este movimiento se convierte en masivo, efectivamente el sistema de condicionalidad fracasará, ya que no es creíble que el gobierno mantenga la promesa de dejar sin asistencia a la mayoría de la población.

Con la condicionalidad de la asistencia se apunta a varios objetivos. Los requerimientos de probar un nivel de vida bajo y las trabas a la duplicación de beneficios refuerzan la focalización. Los requisitos educativos y sanitarios sirven de instrumento para el cumplimiento de objetivos sociales en esas áreas. Los beneficios decrecientes desalientan el problema de la dependencia de los sistemas asistenciales. Finalmente, los requisitos laborales intentan aliviar el problema del fraude asistencial, fomentar la autosuficiencia y construir consenso social. En este sentido, si el individuo desocupado no rechaza ninguna oferta laboral, participa en programas de entrenamiento y está dispuesto a realizar trabajos públicos, es posible que el contribuyente tenga una mayor predisposición a aportar recursos para ayudar a ese individuo y su familia.

El sistema requiere la instrumentación de agencias de empleo, programas de entrenamiento y trabajos públicos. La Nación y las provincias cuentan en la actualidad con programas de este tipo, cuyos fondos y estructuras podrían adaptarse a las necesidades del PAS. Las oficinas municipales encargadas de administrar el PAS pueden servir de agencias de empleo local. Estas agencias mantendrían una lista de individuos desocupados o subocupados con sus características laborales y recibirían pedidos de las empresas de la región. Los programas de entrenamiento y/o trabajos públicos deberían ser financiados por las provincias y municipios, y

responder a las necesidades locales. Idealmente, estos programas deberían estar diseñados para aumentar la productividad del individuo actualmente desempleado e incrementar significativamente sus probabilidades de empleo. Se reconoce, sin embargo, que los programas de entrenamiento laboral son costosos y a menudo no generan resultados positivos visibles. Cuando se prevea ese resultado, la alternativa es requerir la realización de trabajos públicos, lo cual genera valor agregado y favorece la aceptación social del programa. Naturalmente, estos programas también son costosos, en la medida en que se requiera complementar el trabajo no calificado con capital físico, capital humano y otros insumos productivos. De cualquier manera es probable que existan múltiples actividades en un municipio cuyo insumo esencial sea la mano de obra no calificada (barrido de calles, cuidado de plazas y parques, vigilancia, recolección de basura, reparto de impuestos, mantenimiento de calles y edificios, etc.). Además de fomentar el autosostenimiento y generar valor agregado los programas de entrenamiento y trabajos públicos tienen otro objetivo central: desalentar el fraude asistencial imponiendo un costo a quienes fingen estar desempleados o subocupados. Por esta razón, aun cuando el trabajo público que se le encargue al beneficiario del PAS sea de muy baja productividad, cumple el objetivo de servir de instrumento de focalización.

Un sistema de asistencia condicionado como el propuesto exige un compromiso firme para no ceder ante el incumplimiento de las condiciones, por más que esto genere costos sociales en el corto plazo. Debe existir la convicción de que las condiciones son puestas para permitir una mejor focalización de las transferencias y para generar conductas que promuevan la autosuficiencia de los individuos, ambos objetivos sociales altamente deseables. Los costos iniciales por ser firmes en el control, redundan en una mayor credibilidad de firmeza en el futuro y por ende incentivan al mayor cumplimiento de las condiciones exigidas para recibir la asistencia.

El Registro Unico de Beneficiarios (RUB)

El RUB es un sistema centralizado de información sobre beneficiarios de programas sociales. Este sistema, actualmente en funcionamiento parcial por el SISFAM, se integraría dentro del proyecto más amplio del SINTYS. En el RUB cada individuo potencial beneficiario de programas sociales tiene un registro con sus datos personales, requisitos cumplidos y beneficios recibidos. Este registro permite chequear que la familia que solicita el programa PAS cumpla con los requisitos exigidos y no se haya beneficiado por programas semejantes en otra jurisdicción.

Las ventajas de centralizar la focalización en un único registro son múltiples:

- a) Evita la duplicación de esfuerzos de identificación en distintas agencias y jurisdicciones de distintos niveles de gobierno (economías de escala).

- b) Facilita el cruce de información y las tareas de control, auditoría y castigo a las conductas fraudulentas.
- c) Facilita la unificación de criterios de focalización, volviéndolos más equitativos y transparentes.
- d) Facilita la coordinación de políticas entre distintas jurisdicciones.

Debe reconocerse que el sistema de registro invade la privacidad, genera un aparato burocrático importante y es peligroso en manos de gobiernos con pretensiones autoritarias de control social. Sin embargo, los mecanismos de control son importantes para evitar filtraciones masivas y para permitir la implementación de programas condicionados que estimulen los comportamientos de autosuficiencia. Los mecanismos de control estricto existen en muchos países con larga tradición de respeto por las libertades.

Administración

La administración del PAS admite varias alternativas, según el grado de descentralización. Una posibilidad extrema es transferir todas las responsabilidades a las provincias o los municipios. Esta alternativa enfrenta algunos problemas potencialmente importantes. En principio, posiblemente sea inconsistente temporalmente, ya que si la provincia no administra bien los fondos sociales, es posible que la Nación deba socorrerla. El compromiso de no auxilio se vuelve poco creíble cuando se trata de problemas sociales graves. En segundo lugar, si bien el proceso de descentralización puede contemplar un reparto inicial de los fondos que considere las diferencias en el potencial económico de cada distrito, es altamente probable que los beneficios sociales en las provincias más ricas sean significativamente mayores que en el resto. Esta diferencia genera problemas de inequidad, no deseables en un bien meritorio como la asistencia social. Adicionalmente, las diferencias en servicios sociales pueden fomentar migraciones, lo cual incorpora problemas de externalidades que típicamente llevan a niveles subóptimos de provisión de asistencia social. Otra desventaja de la descentralización total radica en el no aprovechamiento de las economías de escala en la gestión de los programas sociales. Finalmente, el éxito de la completa descentralización requiere una capacidad de diseño, gestión y control de los programas a nivel de cada jurisdicción, lo cual está lejos de estar garantizado. En el otro extremo, la completa centralización tampoco parece ser una buena alternativa ya que es un sistema rígido con pocas posibilidades de adaptarse a las realidades locales y con potenciales problemas de correspondencia fiscal.

La alternativa propuesta es una combinación de diseño y control nacional y administración local. La Nación debe fijar un presupuesto del programa que es asignado a un Ente Administrador del PAS (EAPAS). Este ente nacional independiente es el encargado de distribuir los fondos entre las provincias de acuerdo con el número de “pobres” estimados de varias fuentes: Censos, Encuestas de Hogares (Encuesta Permanente de Hogares y

Encuesta de Desarrollo Social), RUB y otras fuentes.⁸ Las transferencias del EAPAS son del tipo *matching granty* condicionadas a que cada provincia implemente un programa PAS. El programa en principio debería tener un financiamiento básico semejante por beneficiario. Para ello es posible que la Nación deba compensar a aquellas jurisdicciones con baja capacidad fiscal potencial. Naturalmente, las provincias pueden asignar más recursos a este programa si lo desean, o complementarlo con programas propios. Se fomenta el hecho de que cada provincia descentralice el PAS en sus municipios, de forma que sean éstos quienes finalmente se encarguen de la gestión del programa. Si bien la administración es local, ésta se establece en un marco rígido, donde existen normas claras acerca de los beneficios, requisitos de los beneficiarios, etc. El EAPAS mantiene dos funciones importantes: administra el RUB y audita la ejecución del PAS para hacer las transferencias a las provincias.

Incentivos

El diseño de un programa amplio de asistencia social enfrenta formidables problemas de incentivos. El esquema propuesto de ninguna manera resuelve todos ellos, pero tiene incorporados elementos que permiten reducir la relevancia de algunos y atacarlos con más probabilidades de éxito que el esquema actual.

- ***Incentivos a registrarse***

En el esquema propuesto toda persona tiene plenos incentivos a registrarse y cumplir los requisitos del PAS, ya que de lo contrario no se le brinda la asistencia. De cualquier manera, y tal como fue señalado, los requisitos que se exigen para recibir las transferencias no deben ser excesivos, ya que pueden generar problemas de autoexclusión.

- ***Incentivos a declarar correctamente***

El programa propuesto no es inmune a las filtraciones hacia hogares que no pertenecen a la población objetivo. Sin embargo, existen varios elementos que tienden a desincentivar el "fraude asistencial".

- a) La manera típica de intentar el fraude es aducir estar desocupado o subocupado. Sin embargo, en ese caso el individuo debe estar dispuesto a participar en programas de entrenamiento y/o en trabajos públicos. Esta participación sería muy costosa, si en realidad el individuo está ocupado. Asimismo, todo individuo desocupado o subocupado debe inscribirse en una agencia de trabajo y no puede rechazar una propuesta compatible con sus características laborales. Nuevamente, esto es costoso si el individuo actualmente se encuentra empleado.
- b) El índice de nivel de vida sobre el cual se basan los criterios de selección de beneficiarios incluye indicadores que no es simple falsear. En

particular, las características de su vivienda son un insumo esencial del indicador.

- c) El RUB está enmarcado en el programa SINTYS, por lo cual un individuo que falsea su situación para recibir el PAS, debe hacerlo también en otras actividades (laboral, previsional, impositiva, etc.). Por ejemplo, al individuo le resultaría dificultoso comprar o vender legalmente un auto de cierto valor, ya que esa transacción que capta el SINTYS denotaría su situación económica en el RUB y haría peligrar la recepción del PAS.
- d) La información sobre el padrón de beneficiarios del PAS debería ser pública. Cualquier persona interesada puede consultar el padrón y presentar una denuncia si considera que algún hogar no cumple con los requisitos del programa. El carácter público de los beneficiarios del PAS puede generar problemas de *stigma* pero se considera un instrumento importante para la transparencia del sistema y su adecuada focalización.
- e) El fraude asistencial debe ser controlado activamente y penalizado en la Justicia. El EAPAS debe realizar monitoreos periódicos y atender las denuncias de fraude. Si existe complicidad de alguna provincia o municipio, ésta debe ser juzgada, penalizada con reducción de fondos y expuesta públicamente.
- f) El municipio (o la provincia) enfrenta un presupuesto fijo, que en principio no depende del número de beneficiarios. Una declaración fraudulenta implica en el corto plazo menos recursos para otra familia, y por ende genera incentivos para el municipio y las familias pobres a controlar. Naturalmente, en el mediano plazo el municipio puede presionar a su provincia o al EAPAS para que se le asignen más fondos si su padrón se engrosa con beneficiarios falsos (que la provincia o el EAPAS no detectan).
- g) Las mayores filtraciones pueden provenir de familias en el “margen” de la línea de asistencia que subdeclaran ingresos. Sin embargo, dada la estructura decreciente de beneficios, el “premio” por mentir poco es bajo. Para obtener una transferencia significativa, la familia debe falsear sustancialmente su situación económica.

Debe remarcar que es difícil evitar todas las filtraciones, y de hecho seguramente resulte subóptimo implementar un programa que implique fraude cero. Los mecanismos expuestos en los puntos anteriores reducen los incentivos al fraude y por ende constituyen mejoras respecto del sistema actual.

- *Incentivos al control local de beneficiarios*

El municipio o la provincia pueden ser “cómplices” en el fraude asistencial, no controlando eficientemente los requisitos que se le exige a los beneficiarios del PAS, y reclamando más fondos para su jurisdicción, ante un aumento en el número de solicitantes.

El sistema, sin embargo, no convalida con más recursos todo aumento del padrón de beneficiarios. El reparto de fondos entre provincias es realizado por el EAPAS en función de otras fuentes de datos, más allá de la información del RUB. Si bien los datos provenientes del RUB contribuyen a evaluar la situación social en las provincias y municipios, no deben ser utilizados para automáticamente reasignar fondos.

El EAPAS debe monitorear el cumplimiento de los requisitos para seleccionar beneficiarios del PAS. En particular, ante el pedido provincial de reasignación de fondos, el EAPAS es el encargado de evaluar la razonabilidad de este pedido, mediante controles y estudios sobre la base de fuentes alternativas de datos, teniendo plenas facultades para denegar el pedido.

El EAPAS tiene un presupuesto fijo, por lo que debe quedar absolutamente claro que un aumento de fondos para una provincia implica una reducción para las demás. La conciencia de un juego de suma cero podría poner límites a los pedidos desmedidos de algunas jurisdicciones en contra de otras.

Si el EAPAS no convalida este pedido, el costo de exagerar el padrón de beneficiarios lo pagan las familias pobres del municipio, ya que el beneficio promedio bajaría. Esto por un lado incrementaría las presiones al gobierno provincial y nacional para incrementar las partidas, pero muy posiblemente también generaría presiones por un manejo eficiente, si la gestión local queda bajo sospecha.

Las transferencias del EAPAS a una provincia deben ser compensadas con fondos provinciales. El fraude asistencial que expande el padrón de beneficiarios y logra un mayor subsidio nacional, requiere una contrapartida de fondos locales. Si bien es posible que la provincia maneje su contabilidad para no comprometer recursos adicionales, esto implica incurrir en costos de posibles conflictos con la Nación y futuras penalidades.

- *Incentivos a la gestión eficiente*

Las provincias (o los municipios) reciben los fondos del EAPAS y deben distribuirlos entre los beneficiarios. Este proceso puede dar origen a filtraciones por las que parte del dinero girado no llegue a las familias carenciadas, aun en ausencia de fraude asistencial. Para aliviar los efectos de este problema el esquema propuesto incorpora los siguientes elementos.

- a) El EAPAS publica un estándar de servicio mínimo, en el que figura la prestación básica de acuerdo con el índice de nivel de vida del hogar. Una prestación efectiva por debajo de ese nivel podría significar una gestión ineficiente del municipio.
- b) Cada municipio debe publicar los beneficios otorgados, sin muchas posibilidades de falsear la información, ya que los beneficiarios podrían controlar su veracidad. El EAPAS, junto con las provincias, publicarían los fondos asignados a cada municipio, los beneficiarios declarados y las prestaciones ofrecidas. Esta información podría poner límites a las conductas ineficientes de los municipios, mediante un mecanismo se-

mejante al de la “competencia por comparación”. Sobre la base de esta información el EAPAS y las provincias podrían instrumentar mecanismos de premios a los municipios más eficientes.

- c) Si la administración local del PAS resulta ineficiente, la provincia o el EAPAS podrían abrir una licitación para gestionar el PAS en un municipio. Esta licitación estaría abierta a ONG y empresas privadas. La amenaza de la licitación posiblemente incentive a los gobiernos municipales hacia gestiones más eficientes.

- *Incentivos al cumplimiento de los requisitos de la asistencia*

La recepción de las transferencias del PAS requiere el cumplimiento de varias condiciones por parte del favorecido; entre ellas la participación en programas de trabajos públicos o entrenamiento. En principio deberían existir incentivos para las autoridades locales en hacer cumplir estos requisitos, ya que fomentan la autosuficiencia y generan una mayor aceptación del esquema de asistencia por parte de los contribuyentes. Adicionalmente, en el caso de los trabajos públicos, el municipio obtendría mano de obra gratis para tareas de baja calificación, por lo que tendría incentivos en exigir esa contraprestación.

Si aun así el municipio no controla eficazmente el cumplimiento de estas condiciones, enfrenta con cierta probabilidad el peligro de recibir una auditoría del EAPAS o de la provincia, la cual redundaría en castigos y eventualmente en la licitación del servicio a ONG o empresas privadas.

14.3.2. Los programas de promoción social

En la actualidad existen numerosos programas de desarrollo y promoción social que en teoría están destinados a problemas puntuales. El PAS es un programa amplio que ataca varias dimensiones de la pobreza en todo el país. Sin embargo, existen problemas sociales que requieren una atención particular. Por ejemplo, el problema de los chicos de la calle en las grandes ciudades posiblemente requiera un programa especial, más allá del PAS que brinda subsidios a las familias carenciadas y requiere que los niños asistan a la escuela. Estos programas, sin embargo, deben tener una justificación clara, estar apoyados por un estudio de costos y beneficios, y tener monitoreos constantes. Para cumplir estas funciones se propone la creación de un Instituto de Financiamiento de los Programas de Promoción Social (IFPS) o “Banco Social”, el cual sobre la base de un presupuesto anual fijo asigna fondos a programas presentados por municipios, provincias, organizaciones no gubernamentales o instituciones privadas.

El Banco tiene como función fijar prioridades para el financiamiento de proyectos sociales, hacer llamados a la presentación de propuestas, evaluarlas, financiarlas y monitorear su desarrollo. Si bien el Banco fijaría temas prioritarios, debería estar abierto a propuestas novedosas sobre problemas puntuales detectados por instituciones públicas o privadas. Los programas deben ser evaluados de manera rigurosa y periódica. Su finan-

ciamiento debe ser por un tiempo limitado, con posibilidades de renovación sujetas a una evaluación positiva del programa.

14.3.3. Profesionalización del EAPAS y el Banco Social

A partir de la reforma propuesta, la administración de los programas sociales estaría concentrada en dos organismos: el EAPAS y el Banco Social. Sería aconsejable que ambas instituciones funcionen como entes autónomos, a cargo de cuerpos técnicos y profesionales independientes, con posiciones que trasciendan los gobiernos y a las que se acceda por concurso. La presencia activa de organismos internacionales como el Banco Mundial y el BID en estas instituciones sería aconsejable. Dotando a estos organismos de independencia y fomentando su profesionalización se promueve la solvencia técnica y la independencia política. Como fue señalado, uno de los principales problemas de la política social ha sido su manejo como instrumento de clientelismo político y la falta de una continuidad institucional. La reforma propuesta trata de evitar estos rasgos que han caracterizado a los programas sociales.

14.4. COMENTARIOS FINALES

El sistema de asistencia y promoción social de la Argentina requiere de importantes transformaciones para cumplir adecuadamente sus objetivos de alivio de la situación de los carenciados y fomento de la autosuficiencia. En este trabajo se delinea una propuesta de reforma basada en un programa amplio de asistencia social condicionada y en un instituto que financie proyectos de desarrollo y promoción puntuales. El programa de asistencia sería focalizado a través de un sistema de registro de beneficiarios, diseñado y monitoreado centralmente, pero administrado por las provincias y municipios. Tanto la agencia nacional que controla este programa como el Banco Social funcionarían como entes independientes y profesionalizados.

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

Banco Social que financia proyectos puntuales. Finalmente, el problema de ineficiencia en la gestión se trata de aliviar mediante la introducción de múltiples mecanismos: profesionalización del diseño y el control de los programas, transferencias en dinero y cupones en lugar de bienes, publicación de resultados, publicación de listas de beneficiarios, amenaza de licitaciones abiertas, control entre provincias, transferencias condicionadas, controles, premios y castigos, y licitaciones competitivas por los fondos del Banco Social.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco Mundial: *Poor people in a rich country. A poverty report for Argentina* Washington D.C., The World Bank, 2000.
- Gabinete Social: Consolidación de programas sociales nacionales, Buenos Aires, julio del 2000.
- Harriague, M. y Gasparini, L.: "El impacto redistributivo del gasto público en los sectores sociales", en *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política* Rosario, 1999.

NOTAS

1. Dos tercios del total del crédito de la Administración Nacional para promoción y asistencia social pública en 1999 se destinó a transferencias a provincias (ver Dirección Nacional de Gastos Sociales Consolidados (2000), "Caracterización y evolución del Gasto Público Social").
2. Aquellos que reciben algún tipo de asistencia, pública o privada, alcanzan el 45%.
3. Ver Banco Mundial (2000) y Harriague y Gasparini (1999).
4. Si bien se incluyen elementos novedosos, buena parte de los instrumentos sugeridos han sido tratados en la literatura y han sido aplicados en algún otro país, y en algunos casos también en la Argentina. En ese sentido, no se trata de una propuesta enteramente original. Su contribución reside en presentar de manera ordenada, detallada y consistente diversas medidas que se cree son adecuadas para mejorar los programas sociales focalizados, justificar su razonabilidad y cuantificar su impacto presupuestario.
5. El SIEMPRO podría ser integrado al EAPAS.
6. Los montos del cuadro tienen una significativa varianza, pero son ilustrativos de las funciones de los dos entes creados en la propuesta y de la nueva Dirección Nacional.
7. En todos los casos se trataría de un "mega-programa". El Plan Solidaridad, por ejemplo, tiene como población objetivo a 1,3 millones de personas. El reciente Plan Nacional de Empleo para Erradicar la Pobreza Extrema abarcaría a alrededor de 1 millón de personas.
8. Una variante posible es asignar los fondos por grupos de provincias para generar mecanismos de control entre ellas.

Capítulo 15

LA POLÍTICA DE VIVIENDA SOCIAL Y LA MODERNIZACIÓN DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA (FONAVI)*

15.1. INTRODUCCIÓN

El sector público participa del mercado de vivienda a través de programas nacionales, provinciales y, en mucho menor medida, municipales. El Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) ha sido el programa más importante desde mediados de los 70. Los programas con fondos provinciales representan una proporción relativamente baja del gasto total público en este rubro. El objetivo declarado de ambos niveles de programas es el de paliar, en forma directa o indirecta, el déficit habitacional de los sectores de menores ingresos a través del aumento de la oferta de viviendas económicas.¹

En los 80 la focalización de estos programas, que ya era deficiente, terminó por desnaturalizarse por completo observándose una atención creciente hacia la construcción de vivienda para demandantes de ingresos medios y medios altos. La operatoria oficial se caracterizó por altos costos de gestión y otorgamiento de créditos que en la práctica se convertían en subsidios adicionales a los pautados debido a los altísimos porcentajes de morosidad.

A partir del Plan de Convertibilidad se observó una recuperación creciente de los mecanismos del mercado de la vivienda comenzando por la reactivación de la construcción en los tramos de ingresos altos y medios altos; los bancos privados han aumentado paulatinamente su posición como prestamistas de crédito hipotecario con fondos propios. A la vez, se avanzó en una reforma del funcionamiento del FONAVI descentralizando la gestión y mejorando marginalmente la focalización. Luego de varios años de funcionamiento del sistema descentralizado, los resultados siguen siendo pobres. En este trabajo se reseña el funcionamiento del sistema de promoción de la vivienda social en la Argentina (secciones 2 y 3) y se avanza en una propuesta más focalizada y de menor costo (sección 4), que sujeta a programas y metas interanuales permita descentralizar completamente

* Marcela Cristini -Economista Senior FIEL- y Nuria Susmel -Economista FIEL-, marcela@fiel.org.ar y nuria@fiel.org.ar, respectivamente.

los programas de vivienda social, manteniendo la atención de los problemas de pobreza extrema en el nivel nacional coordinado con el resto de los programas sociales.

15.2. EVOLUCIÓN DEL FONAVI

La ley 21581/77 regulaba el FONAVI, estableciendo objetivos explícitos para el programa de vivienda; lineamientos generales para determinar la población objetivo y fijando las fuentes de financiamiento. Los recursos del FONAVI debían ser destinados exclusivamente a financiar total o parcialmente la construcción de viviendas económicas para familias de recursos insuficientes; la ejecución de obras de urbanización, de infraestructura, de servicios, de equipamiento comunitario y otras obras complementarias destinadas al desarrollo de programas comprendidos; la contratación de servicios técnicos y profesionales; entre otros.

La población objetivo del FONAVI eran las familias de recursos insuficientes, “cuya capacidad de pago, excluida la atención de las otras necesidades vitales mínimas, no alcance a cubrir el costo de amortización de una vivienda económica en un plazo de hasta treinta años, o en el de vida útil determinada para la misma si fuese menor, con el más bajo de los intereses que fije el Banco Hipotecario Nacional para sus operaciones de financiamiento para la vivienda propia”.

En la práctica, los préstamos FONAVI no pagaban interés y el precio de venta de las viviendas construidas con el fondo se determinaba sumando la totalidad de los importes abonados en concepto de certificación de obras, incluidos los honorarios profesionales y otros gastos específicos, y los costos de redes e instalaciones de infraestructura de uso exclusivo para cada programa, exceptuando los de aquellos que sirvieran a otras áreas o conjuntos y los correspondientes a equipamiento comercial y comunitario, actualizados desde la fecha de cada certificación en función de la variación del índice del salario del peón industrial calculado por el INDEC, más el valor de la tierra actualizado de la misma manera, prorrateando la suma resultante por la superficie propia de cada vivienda. Los saldos de la deuda se debían ajustar semestralmente, de acuerdo al índice mencionado, la escritura se realizaba dentro de los ciento ochenta días de su ocupación y el precio de venta sería el que correspondiese al mes en que la escrituración se realizare.

Los Institutos Provinciales de la Vivienda (IPV) tenían a su cargo la elaboración de proyectos, licitaciones, seguimiento de las obras, selección de los postulantes y recupero del capital invertido en su área. En principio, según la ley, las provincias eran responsables por el repago de los créditos, obligación que nunca fue exigida por la autoridad nacional de aplicación. No había ingreso mínimo de acceso, pero sí una recomendación de no fijar cuotas superiores al 15% del ingreso familiar.

Los IPV jugaban un rol central en la adjudicación ya que llamaban a inscripción de aspirantes, procedían a seleccionarlos mediante un sistema de puntaje,² y a preadjudicar sobre la base del mayor puntaje (eventual-

mente por sorteo). El proceso de preadjudicación incluía la publicación de las listas de beneficiarios para permitir la impugnación.

Cada IPV participaba del sistema sobre la base de cupos fijados por la autoridad nacional de acuerdo con las prioridades de inversión, los déficit habitacionales, las necesidades socioeconómicas y las posibilidades del Fondo. En términos generales se puede decir que la distribución teórica se decidía en relación directa con el déficit habitacional de cada provincia y en relación inversa con la capacidad económica de cada provincia, medida por la inversa de la coparticipación federal de impuestos.

Una vez iniciadas las obras, los IPV realizaban la inspección de los trabajos efectuados y aprobaban el certificado de obra, como así también posibles mayores costos y ajustes. Las transferencias de fondos se realizaban a través del BHN.

Las empresas constructoras privadas llevaban a cabo la obra bajo condiciones especificadas por la autoridad pública y con viviendas diseñadas por organismos públicos. Las obras se adjudicaban por licitación. Las soluciones habitacionales correspondían a un diseño rígido en forma de conjuntos habitacionales autosuficientes. Estos prototipos fijos se decidían centralmente sin ninguna participación de la demanda, municipios o entidades y demandaban largos plazos de construcción. En particular, el sistema era vulnerable a los altos índices de inflación que obligaban a las compañías constructoras a parar la ejecución cada vez que se negociaba un ajuste de costos.

En 1988 se introdujeron algunos cambios periféricos al sistema tales como la implementación de nuevos tipos de vivienda y convenios con algunas provincias para la administración del FONAVI. Los convenios con los IPV provinciales admitían que éstos dispusieran del recupero de préstamos y de las contribuciones patronales de sus respectivos gobiernos para sus propios planes de vivienda. Esto incentivó marginalmente a un mayor nivel de recupero.

La solución insatisfactoria del sistema llevó a sucesivas modificaciones en los 90. A partir de 1993 se había procedido a la federalización del FONAVI, delegando en los IPV todas las responsabilidades de organización y ejecución, y reservándose para el nivel central la auditoría de gestión. Algunos IPV contaban con una experiencia en planes propios cuyos resultados eran mejores en algunos aspectos a los del FONAVI. En particular, estas experiencias provinciales mostraron más flexibilidad en cuanto a las características de las viviendas ofrecidas aunque, desde el punto de vista de la gestión de adjudicación y recupero, el funcionamiento de los planes provinciales era también insatisfactorio.

A partir de 1995, la Ley 24.464 creó el Sistema Federal de la Vivienda integrado por:

- el Fondo Nacional de la Vivienda;
- los organismos provinciales y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires responsables de la aplicación de la ley y de los recursos por ella creados, y
- el Consejo Nacional de la Vivienda.

La función del Sistema Federal de la Vivienda es facilitar las condiciones necesarias para posibilitar a la población de recursos insuficientes, en forma rápida y eficiente, el acceso a la vivienda digna.

El Consejo Nacional de la Vivienda, creado en el Artículo 10°, es el órgano asesor del Estado nacional, las provincias y los municipios en toda cuestión vinculada a la temática de la vivienda. Dicho consejo se integra por el Poder Ejecutivo, los estados provinciales y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Entre sus principales finalidades encuentran las de evaluar el avance en la reducción del déficit habitacional y definir los criterios indicativos de selección de adjudicatarios de viviendas construidas o créditos otorgados por el FONAVI. La Administración Nacional mantuvo una Subsecretaría de Vivienda, actualmente en el Ministerio de Infraestructura y Vivienda, que actuó como auditoria del sistema.

Actualmente el FONAVI se integra con los siguientes recursos:

- el 42% del producido de la recaudación del impuesto a los combustibles, a partir del 1 de enero de 1996 (ley 23.966), debiendo proporcionar, como mínimo el equivalente a \$ 75.000.000 por mes calendario. Si las percepciones fueran inferiores a esa cantidad el Tesoro Nacional deberá hacer los anticipos necesarios para mantener dicho nivel de financiamiento, los que deberán ser compensados con excedentes posteriores si los hubiera;
- los recursos provenientes de donaciones y legados que efectúen las personas físicas o jurídicas, privadas o públicas en favor del FONAVI;
- los recursos provenientes de cualquier régimen de aportes que se dicte en el futuro, y
- el producido de la negociación de títulos que se autorice a emitir para la construcción de viviendas económicas.

En la Ley se especifica que la distribución entre las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y el Congreso de la Nación se aprobará cada dos años por una ley fijando los nuevos coeficientes de distribución, teniendo en cuenta la correcta utilización que se haga de los fondos, el nivel de recuperos, el nivel de inversión realizado específicamente en obra y la variación del déficit habitacional de acuerdo con las cifras del INDEC y al dictamen del Consejo Nacional de la Vivienda.

También se indica el destino de los recursos del FONAVI estableciéndose que deben financiar total o parcialmente la compra y/o construcción de viviendas, obras de urbanización, infraestructura, servicios y equipamiento comunitario. También pueden ser utilizados como garantía de los préstamos que se obtengan, siempre que sean usados para los mismos destinos que los establecidos en la ley. Posteriormente, la legislación aclara que los montos utilizados en la construcción de obras de infraestructura, servicios y equipamientos, no podrán superar el 20% de la cuenta global anual. Sin embargo, el Compromiso Federal de 1999, ratificado por ley 25.235, autorizó a las jurisdicciones provinciales durante el año 2000 a no destinar a los fines específicos los fondos asignados por leyes especiales, hasta un 50%. Esta autorización fue prorrogada hasta el año 2005.

La ley del FONAVI, manifiesta, además, la obligación de los institutos provinciales de vivienda, entes encargados de la ejecución del programa, de otorgar créditos individuales o cofinanciar obras de viviendas en forma creciente en el tiempo. Cabe aclarar que estas modalidades no estaban explicitadas en la ley precedente (ley 21.581), por lo que era imposible financiar la mejora en viviendas, sólo se podía mejorar el estándar habitacional a través de una nueva unidad. Por otro lado, la posibilidad de cofinanciar las obras amplía potencialmente recursos al programa al tiempo que introduce un menú más amplio de posibilidades de acceso a la vivienda.

La ley autoriza a las provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires al uso de la cartera hipotecaria para la obtención de financiamiento nacional e internacional. Este abre la posibilidad de la negociación de cédulas hipotecarias con el fin de incrementar los recursos del programa, y provee potencialmente los incentivos para la regularización dominial de las viviendas adjudicadas, un problema que se arrastra del antiguo régimen.

15.3. EVALUACIÓN DEL FUNCIONAMIENTO DEL FONAVI

En la evaluación que hizo FIEL del FONAVI en 1997³ se determinó que los niveles de subsidio implícito eran muy altos (entre el 20 y el 80% del valor del crédito hipotecario de mercado). La evaluación del beneficio social neto mostró inconsistencias entre el diseño y la ejecución del programa y alta vulnerabilidad a la ineficiencia de gestión. El sistema administrativo generaba gastos dispares por provincia, en muchos casos muy elevados.

Desde esa evaluación el programa no mejoró en su desempeño y los fondos se destinaron crecientemente a otros fines según las prioridades de cada provincia, incluyendo el gasto corriente.

Recupero de créditos Con el antiguo régimen de la ley 21.581 la mayor deficiencia ha estado en el pobre desempeño de los recuperos que no superaron el 3% de los ingresos durante la década del ochenta y en el elevadísimo costo y baja calidad de la vivienda social. Esto pone de manifiesto que el objetivo del FONAVI no ha sido el de recrear el crédito para aquellos que no pueden acceder al mercado de capitales, sino el de otorgar subsidios en especie.

Con la ley 24.464, al descentralizarse el uso de los fondos, los incentivos al recupero han ido en aumento, dando lugar a una mejora potencial en el porcentaje que representa de los ingresos. En los hechos esta mejora fue importante (se pasó a un recupero promedio del 43% en 1999), pero insuficiente.

Adjudicación de viviendas. Hasta la descentralización del FONAVI, la metodología de adjudicación de las viviendas se basaba en un sistema de puntaje, que incluía los pasos a seguir en el proceso de inscripción de los demandantes, promoviendo la constitución de Registros Permanentes de Postulantes. A partir de la descentralización, cada jurisdicción comenzó a

CUADRO 1
FONAVI. INDICADORES SELECCIONADOS
Año 1999

Jurisdicción	Transferencias automáticas	% del Total	% del Recupero	Gastos de Funcionamientos		Inversión
				Respecto de los egresos totales %	Respecto de la inversión %	Respecto de los Ing. Tot.- Otros Egresos %
Buenos Aires	109.951.087	14,8	38,1	8,1	15,1	89,2
Catamarca	16.133.469	2,2	49,2	5,7	6,1	87,3
Córdoba	44.197.465	5,9	37,4	2,2	2,3	172,4
Corrientes	26.818.529	3,6	14,5	23,9	31,5	78,7
Chaco	35.323.056	4,8	36,7	18,0	25,1	81,0
Chubut	24.572.184	3,3	39,4	8,6	11,6	102,4
Entre Ríos	29.749.023	4,0	26,5	38,4	64,7	61,6
Formosa	30.538.577	4,1	21,5	9,5	11,7	92,1
Jujuy	23.016.783	3,1	61,0	13,2	24,2	79,0
La Pampa	15.040.395	2,0	48,9	11,7	16,8	135,3
La Rioja	15.733.739	2,1	56,1	4,9	5,2	90,8
Mendoza	30.688.812	4,1	50,7	10,4	11,9	88,2
Misiones	31.730.716	4,3	43,9	11,4	15,0	91,9
Neuquén	31.365.615	4,2	26,0	16,9	22,0	74,4
Río Negro	33.679.767	4,5	28,2	11,9	13,9	97,1
Salta	29.937.372	4,0	48,7	14,2	16,7	83,8
San Juan	28.027.789	3,8	57,4	10,4	11,6	88,7
San Luis	28.593.342	3,8	60,9	0,1	0,1	160,3
Santa Cruz	24.409.496	3,3	48,3	6,4	6,9	113,9
Santa Fe	37.387.931	5,0	57,1	9,5	11,2	82,0
Sgo. del Estero	33.019.008	4,4	43,0	15,4	18,2	91,1
Tucumán	33.040.482	4,4	61,0	8,9	9,9	128,4
T. del Fuego	20.042.299	2,7	66,1	21,4	27,2	100,1
Cap. Federal	9.994.934	1,3	78,9	26,2	37,4	88,2
TOTAL	742.991.872	100,0	43,7	11,0	14,2	100,0

Fuente: Auditoría del FONAVI. Subsecretaría de la Vivienda.

CUADRO 2
PRECIO DE VENTA DE LA VIVIENDA
Viviendas de dos dormitorios adjudicadas durante 1999.
Valores mínimos y máximos correspondientes
a distintas operatorias¹

Jurisdicción	Mínimo	Máximo
Buenos Aires	16.228	49.520
Catamarca	24.000	24.455
Córdoba	16.616	23.759
Corrientes	17.800	19.175
Chaco	14.756	20.000
Chubut	11.600	30.565
Entre Ríos	9.518	42.473
Formosa	17.614	29.421
Jujuy	16.196	25.743
La Pampa	17.025	26.262
La Rioja	21.650	24.908
Mendoza	15.453	29.000
Misiones	6.002	21.984
Neuquén	39.183	39.183
Río Negro	22.387	32.167
Salta	11.134	21.709
San Juan	13.939	21.150
San Luis	22.500	22.500
Santa Cruz	24.997	45.025
Santa Fe	16.401	24.492
Sgo. del Estero	6.907	21.100
Tucumán	15.117	35.930
T. del Fuego	35.632	38.201
Cap. Federal	31.100	38.000

1. La Rioja: corresponde al promedio de unidades de tres dormitorios adjudicadas; Salta: corresponde a unidades de tres dormitorios; Tucumán: corresponde a unidades de tres dormitorios; Jujuy: corresponde a unidades de un dormitorio; La Pampa: corresponde a tres dormitorios; Río Negro: corresponde a viviendas de tres dormitorios.

Fuente: Auditoría del FONAVI. Subsecretaría de la Vivienda.

aplicar diferentes sistemas de adjudicación. Ya en el año 1995, la mayoría de las provincias cuenta con Registros Permanentes de Demanda. Las únicas provincias que carecen de todo tipo de Registro son Entre Ríos y Mendoza. A pesar de existir registros en algunas provincias (Buenos Aires, Formosa, Neuquén, San Juan, Santa Cruz y Tucumán), estos no son utilizados para la adjudicación de viviendas.

En varias provincias, todas las tareas de adjudicación han sido descentralizadas a municipios o entidades intermedias, sin que existan normativas claras acerca de los procedimientos. En Buenos Aires, Chubut, Entre Ríos, Mendoza, Neuquén y Tucumán la adjudicación ha quedado en manos de los municipios. No existen normas que regulen el proceso, salvo los criterios generales de que los adjudicatarios deben constituir un grupo familiar y no ser propietarios de vivienda adecuada. Solo en Santa Cruz existe un manual de procedimiento que obligatoriamente deben utilizar los municipios o entidades intermedias.

Entre las provincias que usan el registro para la adjudicación, la selección se realiza, en algunas, por sistema de puntaje (Capital Federal, Chaco, Jujuy, La Pampa, Misiones, Río Negro, Santiago del Estero y Tierra del Fuego), mientras que en otras (Córdoba, Corrientes, Salta y Santa Fe) los adjudicatarios son elegidos por sorteo público.

El sistema nacional coordinado lograr solucionar algunos problemas de flexibilidad y eficiencia administrativa. Sin embargo, se siguió manteniendo un sesgo discrecional en los mecanismos de adjudicación.⁴

Gastos de administración Con relación a los gastos de funcionamiento, en promedio representan el 14% de la inversión realizada, existiendo una fuerte disparidad entre las provincias.

Si bien la población objetivo del FONAVI debería principalmente ser la población de escasos recursos, los precios de las viviendas adjudicadas muestran difícilmente pueda acceder a este tipo de viviendas.

15.4. PROPUESTA DE REFORMA DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA SOCIAL

Del total del gasto público, incluyendo provincias y municipios, el gasto público social ha representado alrededor del 32% en los últimos años. Del total del gasto público social, entre el 4 y 5% se destina a vivienda, lo que representa un 0,5% del Producto Bruto Interno Total.

Del total del gasto público social, más del 60% lo realizan las provincias y municipios, mientras que del total del gasto en vivienda y urbanización el total está en manos de las provincias, la mayor parte con fondos que reciben desde la nación.

A excepción del año 1999, el Estado Nacional gasta entre 920 y 1.000 millones de pesos en Vivienda y Urbanismo, correspondiendo la mayor parte (aproximadamente 900 millones) al FONAVI. El control del destino de los recursos del FONAVI, ya sean éstos de transferencias automáticas o de

CUADRO 3
GASTO PÚBLICO EN VIVIENDA Y URBANISMO
 (En porcentajes del Total)

Consolidado				
Año	Gasto púb. social/Gasto pub. total	Gasto Púb. en vivienda y urbanización/ Gasto púb. social	Gasto púb. social/PBI	Gasto púb. en vivienda y urbanización/ PBI
1996	31,8	4,3	9,7	0,4
1997	32,4	4,7	8,8	0,4
1998	32,2	5,0	9,9	0,5
1999	31,7	4,7	10,5	0,5
Gobierno Nacional				
1996	21,8	0,07	3,7	0,0
1997	14,9	0,09	2,7	0,0
1998	21,9	0,07	3,4	0,0
1999	24,1	0,04	3,6	0,0
Gobiernos Provinciales y GCBA				
1996	45,2	7,8	5,4	0,4
1997	47,6	8,2	5,6	0,5
1998	46,8	8,5	5,8	0,5
1999	47,5	7,9	6,2	0,5

Gasto Publico Social: educación básica, atención pública de la salud, obras sociales, atención de la salud, agua potable y alcantarillado, vivienda y urbanismo, promoción y asistencia social, programas de empleo y seguro de desempleo.

Fuente: Secretaría de Programación Económica Regional, Ministerio de Economía, Caracterización y Evolución del Gasto Público Consolidado, 1997 y actualizaciones.

recuperos, como así también el cumplimiento de la ley de aplicación la realiza la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.⁵

15.4.1. Situación habitacional

La determinación del déficit habitacional presenta algunas dificultades objetivas en cualquier país. En general, su determinación está sujeta a estándares que se fijan como objetivo de política. Sin embargo, raramente los estándares se explicitan y las autoridades de turno operan de acuerdo con

CUADRO 4
EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO EN VIVIENDA Y URBANISMO
(En millones de pesos)

	1997	1998	1999	2000	2001
FONAVI	908,1	900,3	714,6	900,0	998,9
Mejoramiento barrial	4,7	7,6	5,6	23,1	11,9
Atención estado de emergencia por inundaciones	–	–	0,1	8,9	5,9
Mejoramiento habitacional e Infraestructura básica	12,8	21,9	3,0	4,4	4,4
Otros	6,1	41	11,1	1,1	0,8
Total	931,7	970,8	734,4	937,5	1.011,9

Fuente: Presupuesto Nacional.

CUADRO 5
HOGARES POR TIPO DE BARRIO SEGÚN QUINTIL DE INGRESO

	Total	1	2	3	4	5
Tipo de barrio	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Medio urbano deficitario	28,4	52,9	37,9	25,3	16,9	7,5
– Villa de emergencia	2,6	6,6	3,1	1,5	0,7	0,1
– Calles de tierra sin veredas ni desagües	20,9	36,8	28,8	19,5	13,1	6,2
– Construcción precaria o muy deteriorada	4,9	9,5	6,0	4,3	3,1	1,2
Vivienda social	11,4	15,1	13,2	11,6	9,9	7,0
Otros	60,2	32,0	48,9	63,1	73,2	85,5

Fuente: Encuesta de Desarrollo Social, agosto de 1997, Siempro (Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales).

su interpretación del mandato público y sus intereses burocráticos. En la Argentina, se trabajó desde la óptica de un cálculo generoso del déficit habitacional estableciendo estándares altos de cobertura. Según ese cálculo en 1995 existían 3.039.018 de hogares con condiciones habitacionales deficitarias con diferente grado de gravedad.⁶

En efecto, esos resultados contrastan con una encuesta reciente. De acuerdo con datos de la Encuesta de Desarrollo Social del Siempro el 28,4% de los hogares son deficitarios, de los cuales el 2,6% corresponden a villas de emergencia y 4,9% a construcción precaria.

De acuerdo con información de la Secretaría de Vivienda, en 1995 el número de hogares ascendía a 9,3 millones, con lo cual el número de viviendas deficitarias que puede inferirse del cuadro anterior ascendería a 697 mil, de los cuales 242 mil corresponden a villas de emergencia. Este cálculo se considera como un objetivo de política alcanzable y más ajustado a las nuevas condiciones del mercado donde la disponibilidad de crédito hipotecario se elevó y las familias de ingresos medios bajos encuentran alternativas de financiación en el sector privado.⁷

15.4.2. Propuesta para una nueva política de vivienda

La política pública de vivienda debe estar orientada a los estratos más pobres de la población. En ese sentido, la propuesta está dirigida a la población que vive en villas de emergencias y viviendas deficitarias. En líneas generales, se mantiene el diseño institucional del Sistema Nacional de Vivienda siendo los IPV los responsables de llevarla a cabo, excepto, como se verá a continuación, en el caso de erradicación de villas. En cambio, sí se modifica el mecanismo de adjudicación y recupero para reducir los costos administrativos del sistema y se establece un horizonte de descentralización completa de la ejecución y del fondeo de los programas provinciales. El programa que se propone se divide en dos acciones, la primera se orienta a reducir el déficit habitacional (viviendas deficitarias); la segunda, se aplica a la erradicación de villas de emergencia. Esta última acción nunca se encaró en forma sistemática y en las zonas más afectadas de Capital Federal y el conurbano se optó por soluciones asistenciales parciales que crearon inequidades o simplemente “exportaban” el problema.

Fondo para erradicación de vivienda precaria En el caso de las villas de emergencia/vivienda precaria, la propuesta se concentra en un subsidio pleno a la vivienda. En vista de que esta parte de la política de vivienda es de carácter asistencialista, la responsabilidad de la ejecución se delega en el Instituto de Desarrollo y Promoción Social, con el objeto de potenciar el instrumento dentro de un plan que contenga acciones complementarias de erradicación de pobreza extrema. El mecanismo previsto consiste en que cada municipio u ONG, presente proyectos de vivienda para erradicación de villas, y el Instituto libere los fondos en caso de ser aprobados los proyectos. Los fondos para esta función corresponden a un porcentaje de la recaudación del FONAVI.

El tamaño del Fondo de Vivienda Precaria sería de un mínimo de US\$ 75 millones y un máximo de US\$ 230 millones con lo cual se erradicarían entre 5.000 y 15.000 viviendas al año. En caso de que los fondos destinados a erradicación de vivienda precaria no sean asignados completamente duran-

te el ejercicio, el sobrante no puede ser asignado a otro fin y debe ser devuelto al Tesoro Nacional.

El mecanismo busca dar a los municipios en los cuales existen villas de emergencia la posibilidad de encarar soluciones integrales. Al estar atado este programa a los beneficios del Programa de Asistencia Social (PAS) existen incentivos para la población de estos asentamientos a aceptar un programa que eventualmente incluya la desconcentración y movilización de la población residente a otras zonas, dado que los eventuales costos se encontrarían compensados por los beneficios del PAS (ver capítulo 14).

Fondo para vivienda deficitaria En el caso de viviendas deficitarias, el sistema se basa en el financiamiento y subsidio directo por el lado de la demanda. Se establece un sistema de subsidio directo a la demanda que es decreciente con el ingreso, en tanto que el saldo del monto se financia a través de un crédito, que se otorga a través de Bancos a los cuales son asignados los fondos mediante una licitación y cobran una comisión por la operatoria. Los Bancos pueden aportar fondos propios para ampliar esta operatoria, lo cual potenciaría de este modo la construcción de viviendas.

El subsidio es otorgado al jefe de familia una sola vez a lo largo de su vida y puede ser asignado tanto a unidades nuevas o usadas. Las viviendas adquiridas con este sistema recién pueden venderse a partir de los cinco años siempre que los fondos se apliquen para la compra de otra vivienda. La selección de beneficiarios se hace del padrón general que sirve de base para otorgar el PAS, que tiene carácter nacional y se conforma a partir de la información municipal. A fin de crear incentivos para el repago de los créditos, se establece que aquellos beneficiarios que cumplan con las cuotas pueden acceder a otro crédito, esta vez sin subsidio, para acceder a una nueva vivienda.

La oferta de crédito y subsidio para la vivienda se orientará a proyectos de municipios, de ONG o de grupos de beneficiarios bajo coordinación privada. Los IPV tienen la obligación de evaluar los proyectos presentados, y otorgar los fondos a aquellos proyectos más completos, en tanto que se establece un tope al costo del metro cuadrado de construcción que en cada localización debe representar entre un 30 y un 40% del valor promedio de mercado reconocido por fuentes privadas acreditables (cámaras de la construcción, cámaras inmobiliarias) Los beneficiarios que participen en programas municipales u otros, constituirán sociedades de garantía de pago vecinales.

La administración del sistema está a cargo de los institutos provinciales de vivienda que reciben la transferencia automática en el marco del Sistema Federal de la Vivienda como al presente, pero no participan en la organización ni ejecución de proyectos. Sólo en los arreglos administrativos de subsidios y financiación. La gestión administrativa de la financiación se terceriza a los Bancos. Se prevé una operatoria de securitización de títulos en la medida en que el mercado hipotecario vaya creciendo en receptividad. Los IPV vigilan el cumplimiento de pago y la morosidad. Los montos de los recupero de créditos deben ser asignados por cada IPV para

la construcción de viviendas bajo esta modalidad, constituyendo un Fondo Permanente que crecerá en el tiempo, reemplazando el aporte a través del FONAVI hasta su desaparición completa de acuerdo con la programación que se haga con el lanzamiento de la reforma. Las provincias se comprometerán a cubrir los desfases entre el programa original y cualquier cambio en las necesidades de fondos.

A fin de aumentar la eficiencia de los institutos provinciales, se establece un tope a los gastos administrativos de los IPV. En caso que un IPV supere ese tope de gastos, su administrador es removido.

15.4.3. Los costos del programa

En la actualidad, el monto asignado al FONAVI asciende a 900 millones de pesos, pero las provincias, como fue señalado anteriormente, pueden disponer de hasta la mitad de esos fondos para otros fines que no sean vivienda. A partir del año 2002, el monto asignado al FONAVI se reduce a US\$ 500 millones de los cuales los IPV pueden disponer de hasta un 5% para gastos de administración.

El Consejo Nacional de la Vivienda debe elaborar un plan con metas de reducción del stock del déficit habitacional inicial a las que se comprometen las provincias, auditando su cumplimiento y sus desvíos, y promoviendo los ajustes necesarios (a cargo de cada provincia). El recupero de los créditos queda en mano de los IPV.

A medida que el stock inicial de viviendas deficitarias se va reduciendo y los recuperos de crédito nutren los fondos de cada IPV, el monto a distribuir por el FONAVI debe reducirse para desaparecer como fuente de financiamiento.

En el año inicial del programa, los montos asignados representarían aproximadamente la construcción de 25 mil viviendas bajo esta modalidad. Dado que los recuperos de los créditos se asignan a nuevos préstamos, la construcción de viviendas va creciendo en una etapa intermedia para estabilizarse en el largo plazo.

El costo de este programa sería en los primeros años de 475 millones de pesos. En la medida que los IPV vayan incrementando el fondeo propio con los recuperos de los créditos de acuerdo al programa inicial, las transferencias desde el Estado van reduciéndose.

En síntesis, el objetivo de la propuesta es que la política de vivienda se focalice en aquellas personas que no tienen posibilidad de acceso al mercado de crédito, eliminando el financiamiento de viviendas para el segmento de la población de ingresos medios. El nuevo sistema se descentraliza en las provincias paulatinamente y reemplaza el mecanismo del FONAVI. Su diseño contiene incentivos para el repago de los créditos por los usuarios (las SGR y los créditos adicionales para aquellos que hayan cumplido con las obligaciones) y a una gestión eficiente de los IPV que pasan a ser responsables de la generación de los fondos en el largo plazo a través del recupero de créditos.

CUADRO 6
PROYECCIÓN DEL SISTEMA DE CONSTRUCCIÓN
DE VIVIENDAS DEL FONAVI¹

	Viviendas construidas al año	Transferencia del FONAVI ²	Recupero de crédito	Fondo	Déficit de viviendas ³
					455.700
2002	25.000	375.000.000	–	375.000.000	430.700
2003	25.227	375.000.000	3.404.736	378.404.736	405.473
2004	25.456	375.000.000	6.840.384	381.840.384	380.017
2005	25.687	375.000.000	10.307.226	385.307.226	354.330
2006	25.920	375.000.000	13.805.544	388.805.544	328.409
2007	26.156	375.000.000	17.335.624	392.335.624	302.254
2008	26.393	375.000.000	20.897.755	395.897.755	275.861
2009	26.633	375.000.000	24.492.228	399.492.228	249.228
2010	26.875	371.880.664	28.119.336	400.000.000	222.561
2011	27.119	368.248.946	31.751.054	400.000.000	195.894
2012	27.365	364.617.228	35.382.772	400.000.000	169.228

1. Se supuso una tasa de interés del 10%, un plazo de quince años para el repago de los créditos, un porcentaje de subsidio del 60% y un porcentaje de incobrabilidad del 15%.

2. Excluidos los gastos de administración.

3. Corresponde al stock considerado deficitario en el programa inicial.

Fuente: FIEL sobre la base de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

NOTAS

1. El FONAVI fue creado por Ley 19.929 en 1972. Tras sufrir diversas modificaciones la ley inicial fue reemplazada por la ley 21.581 en 1977. Complementariamente, el 8 de marzo de 1995, se sanciona la ley 24.464 que crea el Sistema Federal de la Vivienda que integra al FONAVI, modificando en el anterior marco legal.

2. El puntaje incluía varios elementos a considerar dentro de distintas categorías: situación habitacional, tamaño y composición del grupo familiar, grado de hacinamiento y promiscuidad, y antigüedad de residencia en la provincia.

3. Las políticas de vivienda en la Argentina: *análisis económico del FONAVI*, FIEL, mayo de 1997.

4. En realidad, el mayor incentivo para el recupero proviene en la actualidad de los convenios entre los IPV y el BHN por los que éste último amplía la capacidad de crédito de los IPV, otorgándoles tres pesos por cada peso de recupero de la cartera.

5. La Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda asiste en la formulación de las políticas habitacionales y en la elaboración, realización y financiación de programas de vivienda del sector público nacional o provincial. También colabora en la elaboración de los pliegos para las licitaciones que involucran áreas de su interés. Dentro de esta subsecretaría, el programa FONAVI, ocupa a treinta y nueve personas, mientras que el programa de Mejoramiento Habitacional y de Infraestructura a treinta y cuatro.

6. Siempre (2001), consigna como viviendas deficitarias al 22,5% del total. Si bien este porcentaje es menor que el señalado en el texto, el informe no explicita la composición por diferentes tipos de deficiencias.

7. El crédito hipotecario pasó de representar el 4,6% de los créditos totales al sector privado en 1985 al 17% en el año 2000.

PARTE VI

EN BUSCA DEL BUEN GOBIERNO

Capítulo 16

LA REFORMA DEL ESTADO Y LA REFORMA ADMINISTRATIVA DEL SECTOR PÚBLICO*¹

16.1. MARCO GENERAL

a) Los capítulos pendientes de la reforma del Estado

Las importantes reformas llevadas a cabo durante la década del noventa no alcanzaron a modificar sensiblemente la escasa eficiencia del Estado como administrador de políticas y regulaciones, ni como planificador y ejecutor del gasto social. Tampoco hubo progresos en la eficiencia y calidad de funciones sustanciales, tales como la justicia, la seguridad, o la legislativa. Antes bien, la percepción colectiva es que se produjo un empeoramiento, al mismo tiempo que ha aumentado el gasto en esas áreas, en particular en provincias y municipios.

Las privatizaciones significaron un paso importantísimo en la reforma del Estado. La Argentina ha sido tal vez el país que actuó más profundamente en este proceso. Los beneficios ya han sido evidentes. Algunos casos han merecido críticas, ya sea por falta de prolijidad o transparencia, o por no haber preservado condiciones de competencia suficientes, o bien por haberse introducido reglas que no promovieron las soluciones más eficientes. Sin embargo, el saldo ha sido sumamente positivo y actualmente el país cuenta con servicios públicos eficientes, que pagan sus impuestos y financian sus inversiones con escasos compromisos sobre el Tesoro. Las tarifas en general se han reducido en comparación a los servicios recibidos por los usuarios. Las pérdidas de las empresas estatales, que a fines de los ochenta requerían importantes aportes del Tesoro, han dejado hoy de pesar sobre el erario, que recoge impuestos de esas mismas empresas.

En el orden nacional sólo restan muy limitadas actividades empresarias estatales: el Banco de la Nación Argentina, el Banco de Inversión y Comercio Exterior (creado en 1993), la agencia de noticias TELAM, el Canal 7

* Manuel Solanet, María Echart, Mónica Panadeiros, Nuria Susmel, Leonardo Gasparini y Paola Bohorquez. Se agradece la colaboración del licenciado Damián Bonari.

de televisión, el ex Ferrocarril Belgrano, las centrales nucleares Atucha 1 y Río Tercero, y las centrales hidráulicas de Yacyretá y Salto Grande. En el orden provincial aún quedan por privatizar varios bancos, empresas eléctricas (por ejemplo, EPEC de Córdoba y EPE de Santa Fe) y algunas empresas de aguas. Los gobiernos provinciales, comprometidos a privatizar y desregular por el Pacto Fiscal de 1992, no avanzaron al mismo ritmo que el Gobierno Nacional, pero actualmente están gestionando muchos de los casos importantes remanentes, por ejemplo en Córdoba y Santa Fe, mientras que no hay nuevas privatizaciones nacionales previstas. Sólo con alcance limitado, se proyecta la apertura del capital del Banco Nación, sin pérdida del control estatal.

Otra de las reformas importantes, en gran medida ya ejecutada, es la del sistema de jubilaciones y pensiones. A partir de 1994 comenzó a convivir con el tradicional sistema de reparto un sistema alternativo de capitalización y administración privada de fondos de pensión. Este sistema, que hasta ahora ha sido de elección voluntaria, actualmente se financia con el 11% del aporte personal de los trabajadores que han optado por este sistema. El régimen previsional público que ha dejado de ingresar este aporte personal sigue siendo altamente deficitario. De los nuevos aportantes al sistema de seguridad social el 95% opta por el sistema de capitalización. A diferencia de las otras reformas, el impacto fiscal de ésta ha sido y será negativo en un primer período durante el cual los beneficiarios del viejo sistema de reparto siguen creciendo, mientras que los aportantes han derivado en mayor medida al nuevo sistema. Esta situación se revertirá en algunos años y la reforma habrá sido el único modo de evitar el crecimiento explosivo del déficit del sistema de seguridad social. Por otro lado, los fondos acumulados por las AFJP han constituido una fuente importante de financiamiento del sector público. Deben además considerarse los beneficios genuinos del nuevo sistema de capitalización en el cual los aportes pertenecen al aportante y no pierden identidad, dan renta y no pueden ser confiscados.

Las desregulaciones fueron de un notable efecto en la mejora de la eficiencia y competitividad de la economía. Así, se vio enormemente favorecido el comercio exterior por la eliminación del control de cambios y muchas regulaciones aduaneras. Las inversiones externas se facilitaron con la derogación del régimen anterior, incorporada en la Ley de Emergencia Económica de 1989. El sistema financiero y el mercado de capitales fueron alcanzados por normas más flexibles, aunque más exigentes. A mediados de los 90 se implementó una desregulación de las obras sociales, pero de alcance tan limitado que tuvo escaso impacto en el desempeño del sector. En general, puede decirse que el proceso de desregulaciones perdió ritmo en los últimos años y además se produjeron algunas involuciones. Han tendido a reaparecer ciertos aires intervencionistas que se han hecho carne en el Congreso Nacional, así como en legislaturas provinciales y municipales. Por ejemplo, puede mencionarse el avance sobre limitaciones a la instalación de centros comerciales y los sucesivos intentos por limitar postestados contractuales de los concesionarios de servicios públicos.

La opinión pública ha ido tomando conciencia de la posibilidad de au-

mentar la eficiencia del Estado y de reducir el gasto público. La estabilidad y la desaparición del impuesto inflacionario, han generado una mayor sensibilidad ciudadana hacia los desbordes fiscales. Hoy se sabe que el déficit determina mayor endeudamiento público o mayores impuestos. De una forma u otra se afecta a la gente. El endeudamiento afecta el costo y la disponibilidad de crédito para el sector privado. No es difícil advertir que esto perjudica la inversión, la actividad económica y el empleo. También, por acumulación, puede llevar al gobierno a la cesación de pagos, como lo perciben con alguna probabilidad a comienzos de 2001 los mercados, castigando el valor de los títulos soberanos de la Argentina. Estas circunstancias llevaron a la gestión de un paquete de ayuda a fines de 2000 con el apoyo del Fondo Monetario Internacional y otras instituciones. En mayo de 2001 debió procederse a un canje de deuda de gran alcance ante la persistencia de un riesgo cierto de *default*. La búsqueda de soluciones por la vía del aumento de impuestos, ha evidenciado un fuerte rechazo social así como, impacto negativo sobre la competitividad y la demanda interna.

La claridad de estas circunstancias ha llevado a un mayor reclamo social por la reducción del gasto. La atención se ha focalizado en mayor medida en situaciones emblemáticas, por ejemplo las jubilaciones de privilegio, la sobredimensión de legislaturas provinciales y municipales con remuneraciones exageradas, las misiones al exterior y los viajes con comitivas numerosas, los gastos reservados, etc. Se habla frecuentemente del “alto costo de la política” en la Argentina, consideración que va unida al creciente desprestigio de la clase política. Se presume también que existen múltiples canales de corrupción por los cuales se desvían fondos públicos. Todo esto configura un marco de reclamo social que recibe con beneplácito todo intento de reestructuración del Estado que disminuya su peso y mejore su prestación a los ciudadanos. Se mira con atención al Estado en su función de administrador, así como al Poder Legislativo, al Poder Judicial, las policías, tanto en Nación como en provincias. Se discute incluso la eficiencia del servicio exterior y de las fuerzas armadas. No queda duda de que la reforma del Estado en todas sus funciones, con excepción del proceso de privatización de empresas y sociedades del Estado, que en gran medida ya se realizó, es uno de los principales desafíos de la década que se inicia.

b) Los distintos campos de la reforma del Estado aún pendientes

La diferencia apreciable de lo realizado en materia de privatizaciones y desregulación, en relación con el resto de las reformas, no implica que el avance en los otros campos haya sido nulo. Sin duda que ha habido algunos esfuerzos, pero por cierto no han sido de la profundidad debida, lo que permite hablar de reformas pendientes. Éstas serían, en esencia:

- Reforma administrativa de la administración nacional y de los gobiernos provinciales y municipales.
- Aspectos esenciales de la representación política. Reforma de los poderes legislativos nacional, provincial y municipales.

- Eficiencia y calidad del gasto social (educación, salud, vivienda, programas sociales)
- Reforma del Poder Judicial (nacional y provinciales).
- Reforma de las fuerzas armadas.
- Reforma de las fuerzas de seguridad.

Estos campos de reforma no son totalmente independientes entre sí. Aunque es deseable que todos sean considerados simultáneamente, sin embargo es posible que se camine por alguno de ellos sin sujetarse a que se lo haga por los otros. Además, desde el punto de vista de su análisis y exposición, resulta más claro su tratamiento por separado. Con excepción de los dos últimos temas, fuerzas armadas y de seguridad, FIEL ha tratado extensamente y ha producido propuestas sobre todos los anteriores. En este trabajo se han actualizado estas propuestas, pensando en el horizonte de la década que se inicia y en la coherencia de un proyecto integral de reforma.

c) Razones y contenido de una reforma administrativa

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

La reforma administrativa puede exponerse como un conjunto de acciones simultáneas encaradas en dos frentes de acción. Uno de estos frentes es el de las medidas y reglas que persiguen mejorar la eficiencia y la calidad del servicio estatal y que podrían denominarse “medidas de eficiencia”. Dentro de este grupo de medidas se incluye por ejemplo, la introducción de un sistema de contabilidad pública y control de gestión que permita medir resultados en cada área o división, que luego puedan ser relacionados con la tarea de un funcionario o de un grupo limitado de empleados. A partir de esos sistemas contables se hace posible lograr instrumentar mecanismos de incentivos que se incluyen en la contratación de personas con responsabilidades de conducción, incorporando bonificaciones ligadas a resultados.

Dentro de las medidas de eficiencia deben mencionarse también las de una mayor autonomía y responsabilidad de gestión. En particular, esto es importante en la compra de bienes y en las contrataciones de obras y servicios. Se trata de darle mayor autonomía de decisión a los funcionarios, pero a la vez introducir mayor transparencia y competencia. Se sustituyen las reglas rígidas que históricamente se han introducido con el objetivo de evitar la corrupción pero que sólo han logrado crearle más espacio.

El otro frente de la reforma administrativa es el de cambiar el diseño de la organización o sea la “reingeniería de la organización”. Esto comprende la modificación del actual organigrama de la administración nacional por

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

Los procesos de reforma en los Estados Unidos, Nueva Zelanda, Gran Bretaña y Australia pusieron más énfasis en las medidas de eficiencia que en los cambios en los organigramas y estructuras de gobierno. Las reducciones del personal y del gasto en esos países, resultaron más de los aumentos de eficiencia que de la simplificación de las estructuras. No se cree que se trate del mismo caso en la Argentina en donde se produjo un sostenido crecimiento y ramificación de las estructuras administrativas durante casi seis décadas, llegándose a extremos notables. Esto ocurrió tanto en el gobierno nacional como en provincias y municipios. En la Argentina el proceso de reforma debe necesariamente pasar por la reestructuración del aparato estatal, además de las medidas de eficiencia.

Se intentó la reforma administrativa en la Argentina en 1990 y en 1996. Los resultados fueron muy magros e insuficientes. No hubo una mejora en la eficiencia del gobierno y por otro lado el gasto administrativo continuó aumentando. Los avances fueron parciales y para peor, hubo posteriores retrocesos. En las provincias no se hizo prácticamente nada.

La introducción de una contabilidad pública aplicable a la medición de resultados, utilizada a su vez para la incorporación de incentivos, fue preanunciada en distintas leyes, pero sólo quedó en enunciados. La Ley de Administración Financiera (1992), actualmente vigente, incluye entre sus objetivos “desarrollar sistemas que proporcionen información oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero del sector público nacional, útil para la dirección de las jurisdicciones y entidades y para evaluar la gestión de los responsables de cada una de las áreas administrativas” (art. 4° inc. c). Sin embargo esta disposición no fue reglamentada y nunca se puso en práctica. Sólo hubo algunos intentos asistemáticos, entre los que cabe mencionar el de la ANSeS en 1996.

Así como la Ley de Administración Financiera, hay otras que están vigentes y contienen disposiciones aplicables a una reforma administrativa como la que se considera necesaria. Es el caso de la ley 24.629 que dio amplias atribuciones al Poder Ejecutivo Nacional para instrumentar medidas de reforma administrativa.

La propuesta de reforma administrativa debe tener en cuenta que no son iguales las posibilidades de introducción de reformas según sea el tipo de función administrativa. Por ejemplo, sería extremadamente complejo introducir premios por resultados en las áreas que diseñan, supervisan y revisan políticas públicas (*policymakers*), incluida la función de legislar. Es-

to comprende la cúpula del Poder Ejecutivo (el presidente, los ministros, secretarios y subsecretarios) y sus asesores, los legisladores y sus asesores, y una cantidad importante de direcciones sustantivas dentro de los ministerios. La medición de resultados para aplicar premios o incentivos no es prácticamente posible en los *policymakers*. Ello no quiere decir que éstos no logren resultados y que inclusive puedan juzgarse como buenos o malos. Pero este juicio es cualitativo, o bien resulta de muchas circunstancias superpuestas que no pueden independizarse y medirse, para aplicar premios que puedan inducir más eficiencia.

Por el contrario, la gestión por resultados es perfectamente aplicable a las áreas que administran regulaciones y a las que prestan servicios. Entran en esta categoría, por ejemplo, todos los entes reguladores de servicios públicos, los registros (de la Propiedad Inmueble, automotor, propiedad industrial, etc.), la Comisión Nacional de Valores, el Banco Central (superintendencia bancaria), las escuelas, institutos y universidades, los hospitales, asilos, museos, bibliotecas, el Poder Judicial, las Fuerzas Armadas, la Policía, la Administración de Finanzas Públicas (recaudación de impuestos y aduana), la ANSeS, las direcciones de apoyo de la propia administración (asuntos legales, personal, despacho, sistemas, prensa, protocolo, etc.), las obras sociales, el PAMI, Vialidad, Parques Nacionales, y muchos otros. Estas áreas son justamente las que demandan mayor cantidad de empleo público.

La reingeniería es de aplicación en todos los componentes de la administración gubernamental. La superposición de funciones y el exceso de niveles de decisión afecta principalmente a los *policymakers* a las tareas de planeamiento y a las de regulación.

d) Manejo de los recursos humanos en la reforma

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

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

Del régimen del SINAPA (Sistema Nacional de la Profesión Administrativa) establecido por los decretos 993 y 994 de 1991, debe destacarse la relativización del principio constitucional de estabilidad del empleado público. El SINAPA establece una evaluación anual del personal de manera que una calificación inferior a "Bueno" significa la pérdida de la estabilidad. Ésta es una cuestión fundamental ya que necesariamente una reforma requerirá una racionalización del personal. Otro aspecto importante del régimen del SINAPA es la introducción de mecanismos de eficiencia en la selección y promoción del personal. Si bien en ese régimen se mantuvo el concepto de carrera administrativa, se limitó sujetando la promoción o renovación periódica de cargos ejecutivos a un proceso de concurso abierto.

La estabilidad en el empleo público constituye necesariamente un concepto relativo. No puede anteponerse al objetivo de bien público en el caso de una reforma del Estado que se hace necesaria para mejorar los servicios a la sociedad o para evitar un colapso por una situación fiscal desbordada. Se entiende que la preocupación de los constituyentes debe quedar respondida con la incorporación de indemnizaciones adecuadas y justas y que además la prescindibilidad de empleados públicos debe ser resultado de la reestructuración y la desaparición del cargo. En el ámbito internacional se ha extendido este concepto, llegándose en algunos casos, como el de Nueva Zelanda, a un alto grado de flexibilización.

En esta propuesta se postula que los cargos de director nacional, director general, presidentes de organismos descentralizados y todo cargo que tenga responsabilidad de conducción de unidades administrativas, sean cubiertos por concurso y mediante contratos con una duración máxima de cinco años. Los concursos deberán ser abiertos a postulantes no pertenecientes a la administración pública y se valorará el desempeño en el cargo concursado en caso de que el funcionario saliente se postule para la continuación.

Las condiciones de los concursos así como el contenido de los contratos deberán ser definidos por cada ministro y deberán respetar las pautas establecidas por la Unidad Ejecutora de Reforma Administrativa. Los contratos contendrán metas y resultados que deberán obtener tanto la unidad administrativa a cargo como el desempeño del contratado. El grado de cumplimiento de esos resultados influirá en la remuneración del funcionario y en la calificación que se tendrá en cuenta en el concurso para la renovación del contrato.

Por razones prácticas en la transición, la primera designación para los cargos luego de la reforma, podrá por una única vez y por un lapso máximo de dos años, ser realizada sin el procedimiento de concurso, por cada uno de los ministros respectivos, seleccionando el nuevo funcionario entre los que están en disponibilidad, teniendo en cuenta las funciones requeridas para el nuevo cargo.

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

Un comentario aparte merecen las Unidades Ejecutoras de Préstamos Externos (UEPEX).

Cada préstamo o conjunto de préstamos otorgados por organismos internacionales de crédito está administrado por una unidad denominada Unidad Ejecutora de Préstamo Externo (UEPEX).

Actualmente existen aproximadamente 120 unidades ejecutoras distribuidas entre organismos centralizados y descentralizados y una planta que supera las 3.200 personas, con remuneraciones superiores a las percibidas por el personal de planta y que constituyen una administración paralela.

Esta situación genera un divorcio entre la gestión de los proyectos financiados con rentas de origen nacional respecto de aquellos financiados por préstamos de organismos internacionales de crédito, dando lugar a serias dificultades en la asignación presupuestaria y a duplicaciones en los

procedimientos administrativo financieros. Asimismo, se observan casos en los que funcionan varias UEPEX en una misma jurisdicción, lo que incide en mayor personal y mayor gasto de funcionamiento innecesario, que además dificulta la evaluación.

Se propone que la administración correspondiente a los préstamos otorgados por organismos internacionales de crédito sea cumplida por el Servicio Administrativo Financiero (SAF) de la jurisdicción u organismo de que se trate. Para ello, habrá que revisar los términos de los contratos con los organismos internacionales de crédito a fin de introducir las adecuaciones que correspondan en los términos de la propuesta.

Asimismo, habrá que identificar en cada jurisdicción el personal de planta idóneo para desarrollar la tarea y en caso de que sea necesario, capacitarlo.

Se tiene conocimiento de que en el ámbito del Ministerio de Economía existen estudios avanzados que permitirían implementar la propuesta en plazo relativamente breve.

No se dispone de información cierta de cuánto podría ser el ahorro que se obtendría con la supresión de las UEPEX.

e) Una nueva estructura

La estructura del gobierno nacional propuesta responde al denominado criterio de diseño "base cero". No se parte de la organización existente, sino que se diseña otra nueva que responda al objetivo de cubrir, con criterios modernos y eficientes de administración, todas las funciones gubernamentales establecidas en la Constitución Nacional y las leyes vigentes. No debe haber superposiciones sino claridad en las líneas de decisión. El diseño base cero hace posible superar las deformaciones acumuladas en la organización actual.

La tarea de un diseño base cero comienza por la identificación de las funciones que debe cumplir el Estado y en particular la administración nacional. Las definiciones básicas están en la Constitución Nacional y en la legislación vigente, la que incluye leyes, decretos y normas regulatorias. La identificación de funciones requiere además un profundo conocimiento y experiencia de la gestión de gobierno y no puede dejarse de lado el marco filosófico con que se concibe esa gestión. El principio rector en ese sentido, es la aplicación del principio de subsidiaridad: el Estado no realizará las funciones que pueda desarrollar el sector privado; el gobierno nacional no asumirá las funciones que puedan tomar más eficazmente los gobiernos provinciales y, el mismo criterio, entre éstos y los gobiernos municipales.

La identificación de las funciones en cada nivel de gobierno permite evitar la creación de unidades administrativas que no atiendan una función y también verificar que una misma función no sea cubierta por más de una unidad administrativa.

La utilización del criterio base cero implica diseñar una nueva administración y no meramente modificar la existente. A la hora de instrumentar esa reforma se logra una mejor ejecución en comparación con las reformas

que sólo persiguen eliminar o modificar componentes de una organización existente. Las resistencias en este último caso son mayores, particularmente cuando las reformas no son integrales y simultáneas sino paso a paso. En cada paso toda la resistencia se concentra en la unidad que se suprimirá y puede impedir en los hechos que se avance en reformas necesarias y que reclaman la sociedad y el sentido común. En definitiva, la aplicación de un diseño base cero hace también políticamente más fácil la reforma.

f) Reducción del número de niveles en la pirámide administrativa

El esquema vigente en el gobierno nacional hasta la década de 1940 contaba sólo con tres niveles. Actualmente la administración nacional comprende cinco niveles: presidente, ministro, secretario, subsecretario y director nacional. En la organización propuesta se reduce a cuatro niveles: presidente, ministro, viceministro y director nacional.

Las nuevas organizaciones administrativas tienden a disminuir el número de niveles, intentando evitar el factor de multiplicación piramidal. Cada unidad en un nivel debe justificar dos o más unidades en el nivel inmediato inferior y esto determina que cuando se incorpora un nivel adicional no se suma sino que se multiplica el tamaño de la organización. En los últimos cincuenta años la administración nacional produjo este efecto sucesivamente al incorporar niveles adicionales innecesarios.

El cargo de vicepresidente no constituye un nivel por estar fuera de línea.

Por debajo de los directores nacionales podrá haber subdirectores, pero no constituirán unidades independientes.

g) Líneas definidas de responsabilidad en cada decisión

Las organizaciones administrativas deben tener líneas bien claras y definidas por las cuales transita cada decisión. Esto sólo puede lograrse si en cada nivel hay un solo funcionario que sea el responsable principal de una determinada función o tema. Si esto no ocurre y existen áreas distintas a un mismo nivel que tratan con igual responsabilidad un mismo tema, surgen conflictos que requieren el arbitraje del nivel inmediato superior y además es imposible deslindar responsabilidades y méritos.

La superposición de líneas de decisión es una característica de la Administración Nacional en la Argentina. Esto ocurre en particular con las secretarías de la Presidencia de la Nación, que cubren temas tratados en los ministerios.

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

Se han incorporado a la Jefatura de Gabinete las tareas de una nueva Dirección Nacional de la Función Pública y la coordinación general de la informática del Poder Ejecutivo Nacional.

h) Ramificación administrativa limitada y eficiente

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

i) Funciones sustantivas y funciones de apoyo

Las funciones sustantivas son las que hacen a la gestión del gobierno. Incluyen la formulación de políticas, el planeamiento, la elaboración de leyes, decretos y normas de gobierno, el control y la aplicación de estas leyes y las regulaciones en general, además de la administración de los servicios públicos si los hubiere.

Las funciones de apoyo son las que atienden las necesidades de la propia administración. Son las de asistencia jurídica, despacho de los trámites y circulación de expedientes, contabilidad, administración del personal y recursos humanos, protocolo, prensa e informática, por mencionar las más relevantes.

Las funciones y las responsabilidades de las unidades sustantivas son únicas y no se deben repetir en distintos ministerios. Por el contrario, las funciones de las unidades de apoyo se repiten en cada ministerio.

Las funciones sustantivas estarán a cargo de los directores nacionales, los que a su vez dependerán de los viceministros, y éstos de los ministros. Las funciones de apoyo estarán a cargo de las direcciones generales, dependientes de un coordinador general con rango de viceministro.

Dado el tamaño limitado de algunos ministerios, se ha considerado que cuenten con unidades de apoyo, o sea direcciones generales, en común con otros.

j) Asesores

Los asesores no están formalmente en las líneas de decisión. Asisten con sus conocimientos al funcionario asesorado. Puede existir conflicto entre las opiniones de un asesor y la de un funcionario de línea ubicado por debajo del asesorado. Este conflicto es tanto más delicado cuanto mayor es el nivel y la representatividad de ese funcionario inferior. Por este motivo, en esta propuesta no se incorporan asesores en la Presidencia de la Nación. Los asesores del presidente son sus ministros.

Se propone que los ministros dispongan cada uno de cuatro cargos de asesores, fuera de línea, en asistencia a su gestión. Para cada viceministro se proponen dos cargos de asesores.

k) Organismos descentralizados

Los organismos descentralizados son unidades administrativas con autonomía administrativa. En general tienen por función prestar servicios o controlar regulaciones.

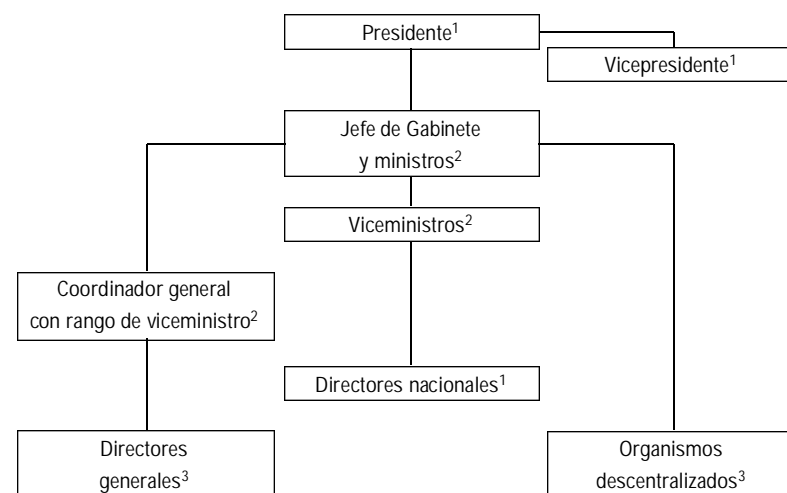
Los organismos descentralizados deben contar con su propia estructura administrativa, aunque dependerán de un viceministro. Es sin duda conveniente que sean conducidos unipersonalmente y no por órganos colegiados. La estructura de estos organismos seguirá pautas propias en cada caso, adoptando criterios propios de la actividad privada.

l) Cargos políticos y cargos de selección profesional

Los cargos políticos son aquellos cubiertos por designación discrecional del funcionario superior, el que a su vez responde a la fuerza política o a la confianza de quien resultó elegido por las vías constitucionales para ejercer por un periodo de gobierno.

Debe aceptarse que un gobierno cubra los cargos de confianza del más alto nivel con funcionarios que respondan a las ideas propuestas o que tengan lealtades con el partido en el poder. Sin embargo debe limitarse la penetración de este tipo de designaciones en la estructura administrativa a

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL PODER EJECUTIVO NACIONAL



1. Electivo.
2. Político.
3. Selección por concurso.

fin de darle una continuidad y profesionalidad mínimas que hacen a la esencia de un buen gobierno.

En esta propuesta se recomienda definir como cargos políticos a los de los ministros y viceministros. Los casos de los directores nacionales y de los presidentes o administradores de organismos descentralizados se deben encuadrar preferiblemente en mecanismos de contratación, por concurso. Debe reconocerse sin embargo que ciertas direcciones nacionales u organismos cumplen funciones que por su importancia y alcance político deberían reservarse a designaciones políticas. Los demás cargos se cubrirán por selección profesional y de acuerdo con reglas que se proponen en este trabajo.

m) Reforma de las instituciones legislativas

Tanto el Poder Legislativo Nacional como las legislaturas provinciales y los consejos deliberantes municipales, han sido blanco de fuertes críticas por los excesos de sus estructuras burocráticas, la ampliación innecesaria del número de legisladores, las altas remuneraciones y los gastos asociados, los abusos en viajes, las designaciones de asesores o el otorgamiento de pensiones graciabiles con criterio clientelista o familiar. No cabe duda de que la reforma debe pasar también por los poderes legislativos, no con ánimo de alterar los principios constitucionales de la representación ciudadana ni el federalismo ni la división de poderes, sino con el propósito de lograr eficiencia y reducir el costo de esa importante función. Parecería incluso que si se quiere recuperar el respeto de la ciudadanía por el Poder Legislativo y por la política, esa reforma es necesaria.

En este trabajo se incluyen propuestas de reforma administrativa para el Congreso Nacional consistentes en una sustancial reducción de su componente burocrático. Se considera conveniente establecer límites en el número de empleados administrativos, asesores y personal de apoyo directo, por cada legislador. Por ejemplo, que cada bloque legislativo designe asesores en un número máximo de cinco o de la cantidad de legisladores que integren el bloque, si esta cantidad fuera menor que cinco. Estos asesores podrán ser removidos por decisión del jefe de bloque, sin que les corresponda indemnización alguna. Asimismo, cada bloque legislativo podría designar hasta diez auxiliares administrativos o una cantidad igual al doble del número de legisladores del bloque si éste fuera inferior a cinco. La misión de estos agentes sería la de apoyo a las tareas del bloque y sus legisladores y el reemplazo en caso de ausencia del secretario individual de los legisladores.

Cada legislador podría además contratar mediante la figura de contrato eventual, un auxiliar administrativo, con funciones de secretario privado, y un asesor. La relación laboral de estas personas debe cesar al ser removidas por el legislador, sin que les corresponda indemnización alguna, o finalizarán en sus funciones cuando el legislador correspondiente cese en su mandato por completarlo o por cualquier otra razón.

No se incluyen en esta propuesta modificaciones a los mecanismos de

representación ni cuestiones de orden institucional que impliquen cambios constitucionales o de división política del país o sus provincias y municipios. Sin embargo, corresponde mencionar que existen iniciativas tales como la disminución del número de legisladores, la supresión de las cámaras de senadores en las provincias, el agrupamiento de provincias y municipios, etc. Seguramente una reforma política a fondo deberá abarcar modificaciones de este tipo aunque no hayan sido incorporadas en este trabajo.

n) La estructura propuesta para el Poder Ejecutivo Nacional²

Del Presidente de la Nación dependerán:

El Jefe de Gabinete;

Los Ministerios:

del Interior y Justicia

de Relaciones Exteriores y Culto

de Economía y Trabajo

de Cultura, Educación y Tecnología

de Salud y Acción Social

de Defensa

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

La estructura propuesta es la siguiente:

1) Jefatura de Gabinete:

Vicejefe de Gabinete de Ministros: Dirección Nacional Legal y Técnica; Dirección Nacional de la Función Pública; Dirección Nacional de Informática. Organismo: Sindicatura General de la Nación, que tendrá dependencia funcional de la Jefatura de Gabinete, aunque contará con su propia estructura de apoyo administrativo y legal.

Unidad Ejecutora de la Reforma del Estado: su duración estará limitada a la duración del proceso de reforma, estimándose en un año.

2) Ministerio del Interior y Justicia:

Viceministro del Interior: Dirección Nacional de Asuntos Institucionales; Dirección Nacional de Provincias; Organismos: Dirección Nacional de Migraciones; Archivo General de la Nación; Registro Nacional de las Personas.

Viceministro de Justicia: Dirección Nacional de Asuntos Registrales; Dirección Nacional de Asuntos Penitenciarios, Dirección Nacional de Pro-

curación del Tesoro de la Nación, Dirección Nacional de Escribanía General del Gobierno de la Nación, Dirección Nacional de Derechos Humanos. Organismos: Registro de la Propiedad Automotor y Créditos Prendarios, Registro de la Propiedad Industrial y Derechos de Autor, Boletín Oficial, Registro de Reincidencia y Estadística Criminal, Registro de Antecedentes de Tránsito, Inspección General de Justicia; Servicio Penitenciario Federal.

Viceministro de Seguridad Interior. Organismos: Policía Federal; Gendarmería Nacional; Prefectura Naval.

Viceministro de Inteligencia de Estado.

Viceministro de Medios de Comunicación. Organismo: Servicio Oficial de Radiodifusión.

3) Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto:

Viceministro de Relaciones Exteriores: Dirección Nacional de Asuntos Europeos, Dirección Nacional de Asuntos Africanos y del Medio Oriente; Dirección Nacional de Asuntos Asiáticos y de Oceanía; Dirección Nacional de Asuntos de América del Norte, Central y Caribe; Dirección Nacional de Asuntos de América del Sur; Dirección Nacional de Organismos Internacionales y Dirección Nacional de Relaciones Institucionales y Culturales. Organismo: Instituto del Servicio Exterior de la Nación.

Viceministro de Relaciones Económicas Internacionales: Dirección Nacional de Promoción del Comercio Exterior, Dirección Nacional de Cooperación Económica, Dirección Nacional de Integración Económica Americana.

Viceministro de Culto: Dirección Nacional de Culto Católico, Dirección Nacional de Registro Nacional de Cultos.

4) Ministerio de Economía y Trabajo:

Viceministro de Hacienda: Dirección Nacional de Presupuesto, Dirección Nacional de Tesorería, Dirección Nacional de Contaduría, Dirección Nacional de Crédito Público, Dirección Nacional de Programación de Inversiones Públicas, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Dirección Nacional de Contrataciones y Bienes del Estado. Organismo: Administración Federal de Ingresos Públicos; ONABE.

Viceministro de Política Económica: Dirección Nacional de Política Macroeconómica; Dirección Nacional de Política Tributaria, Dirección Nacional de Finanzas, Dirección Nacional de Comercio Exterior. Organismos: Comisión Nacional de Valores, Superintendencia de Seguros, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

Viceministro de Industria y Comercio: Dirección Nacional de Defensa de la Competencia y del Consumidor, Dirección Nacional de Industria, Dirección Nacional de Pequeña y Mediana Empresa; Organismos: Tribunal de Defensa de la Competencia; Instituto Nacional de la Propiedad Industrial; Instituto Nacional de Tecnología Industrial y Minera.

Viceministro de Agricultura y Ganadería y Pesca: Dirección Nacional de Agricultura, Dirección Nacional de Ganadería, Dirección Nacional de Pes-

ca. Organismo: Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agropecuaria (SY-CAP); Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria y Desarrollo Pesquero.

Viceministro de Medio Ambiente y, de él, la Dirección Nacional de Recursos Naturales, Dirección Nacional de Control de la Contaminación. Organismos: Agencia de Protección del Medio Ambiente (APMA), Administración de Parques Nacionales.

Viceministro de Infraestructura y Servicios: Dirección Nacional de Transporte y Puertos, Dirección Nacional de Recursos Hídricos y Saneamiento, Dirección Nacional de Comunicaciones. Organismos: Dirección Nacional de Vialidad, Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS), Organismo de Control de Concesiones Viales (unifica OCRABA y OCCV), Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento (ENOHSA), Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA), Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC), Organismo Regulador de Seguridad de Presas (ORSEP).

Viceministro de Energía y Minería: Dirección Nacional de Energía y Combustibles; Dirección Nacional de Minería; Organismos: Ente Nacional Regulador de Gas (ENARGAS), Ente Nacional Regulador de Energía (ENRE); Autoridad Regulatoria Nuclear.

Viceministro de Trabajo y Seguridad Social: Dirección Nacional de Relaciones Laborales, Dirección Nacional de Fiscalización Laboral y de la Seguridad Social, Dirección Nacional de Estadísticas y Estudios Laborales y Previsionales. Organismos: Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS), Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (SAFJyP); Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SART).

5) Ministerio de Cultura, Educación y Tecnología:

Viceministro de Educación: Dirección Nacional de Educación General Básica y Media, Dirección Nacional de Educación Superior, Dirección Nacional de Educación Tecnológica. Organismos: Universidades Nacionales; Instituto para el Desarrollo de la Calidad Educativa (IDECE); Instituto de Financiamiento Educativo y Crédito; Academias Nacionales.

Viceministro de Cultura: Dirección Nacional de Coordinación de las Políticas de Desarrollo Cultural y Artístico, Dirección Nacional de Patrimonio Cultural.

Viceministro de Ciencia y Tecnología: Dirección Nacional de Coordinación de las Políticas de Desarrollo Científico y Tecnológico, Dirección Nacional de Financiamiento para el Desarrollo Científico y Tecnológico.

6) Ministerio de Salud y Acción Social:

Dirección Nacional de Medicina Sanitaria, Dirección Nacional de Coordinación de Servicios de Salud, Dirección Nacional de Regulación y Control; Dirección Nacional de Programas Sociales. Organismos: Instituto Nacional Central Único de Ablación e Implante (INCUCAI), Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT), Su-

perintendencia de Seguros de Salud (SSS); Ente de Administración del Programa de Asistencia Social (EAPAS) e Instituto de Financiamiento de los Programas de Promoción Social (IFPS).

7) Ministerio de Defensa:

Viceministro de Defensa: Dirección Nacional de Planeamiento para la Defensa; Organismos: Consejo Supremo de las FF.AA., Tribunal Superior de Honor, Consejo de Guerra Permanente, Instituto Geográfico Militar, Registro Nacional de Armas, Auditoría General de las FF.AA., Obispado Castrense, Subdirección Nacional del Antártico.

Estado Mayor conjunto: Estado Mayor General del Ejército, Estado Mayor General de la Armada, Estado Mayor General de la Fuerza Aérea.

o) Unidades de apoyo

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

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

Las Direcciones Generales del Ministerio del Interior y Justicia prestarán asimismo el servicio a la Presidencia de la Nación y a la Jefatura de Gabinete.

p) Instrumentación de la reforma y transición

A los efectos de instrumentar la reforma se propone crear una Unidad Ejecutora de la Reforma Administrativa (UERA) presidida por un funcionario con rango de viceministro y dependiente del Jefe de Gabinete de Ministros. Esta UERA estará integrada por funcionarios designados uno por cada ministerio. La unidad ejecutora debería contratar asesoramiento especializado, para el mejor cumplimiento de su función.

Se propone que esta unidad ejecutora tenga una duración de doce meses a partir de la promulgación de la ley de reforma y que tenga por misión conducir y supervisar la instrumentación de la reforma, comprendiendo: a) la aprobación de las normas laborales y reglas que regirán en las relaciones y tareas del personal de la administración nacional; b) la aprobación de los contratos tipo para cargos de directores nacionales y generales, y responsables de unidades administrativas, con la inclusión de incentivos por cumplimiento de resultados acordes a los objetivos y metas; c) la apro-

bación de las dotaciones de personal, su nivel jerárquico y remuneraciones, de los organismos descentralizados de la nueva estructura de la administración nacional, cumpliendo con los límites presupuestarios que se fijan; y d) las normas y los procedimientos de la contabilidad por resultados, para ser aplicada en el ámbito de la administración nacional.

Las tareas a) y b) podrían finalizar en un plazo corto, por ejemplo 45 días; la tarea c) podría extenderse por 120 días y la tarea d) no debería requerir más de 180 días.

La instrumentación de la reforma debe comenzar por la declaración en disponibilidad de la totalidad del personal de la administración nacional, con excepción del personal uniformado de las fuerzas armadas y de seguridad, el cuerpo diplomático, los funcionarios con cargos electivos y el personal del Poder Judicial.

Cada uno de los nuevos ministros deberá designar las personas para cada cargo establecido en su nueva estructura. A esos efectos deberá seleccionar entre el personal en disponibilidad teniendo en cuenta sus antecedentes y especialización. Una vez completadas estas designaciones así como las de viceministros y presidentes o administradores de organismos descentralizados, caducarán las actuales estructuras y entrarán en vigencia las nuevas. Los funcionarios con rango de secretario y subsecretario al momento de la promulgación de la ley de reforma, así como las máximas autoridades de organismos descentralizados que no sean designados en la nueva estructura cesarán en sus cargos a la fecha de entrada en vigencia de la nueva estructura.

El personal en disponibilidad que a la fecha de entrada en vigencia de la nueva estructura no hubiera sido designado en la nueva, continuará cobrando sus haberes por el plazo de seis meses si su antigüedad no superara los diez años; por el plazo de nueve meses si su antigüedad fuera entre diez y veinte años y por el plazo de doce meses si su antigüedad superara los veinte años.³ Vencidos dichos plazos sin que el agente hubiera sido reubicado en la nueva estructura, percibirá una indemnización equivalente al 70% del último salario mensual percibido, multiplicado por el número de años de antigüedad, y quedará desvinculado de la administración nacional.

Las empresas o cualquier tipo de empleador del sector privado que contrate a personal en disponibilidad no designado en la nueva estructura, tendrá un crédito fiscal que podrá utilizar para cancelar cualquier obligación tributaria con el Estado Nacional, equivalente al 100% de los aportes patronales que se devenguen por los primeros dos años de contratación, por los conceptos de jubilación, asignaciones familiares, INSSJyP y Fondo Nacional del Empleo. Además, el nuevo empleador tendrá un crédito fiscal de hasta 10 MOPRES por gastos que realice en cursos de capacitación para dicho empleado.

La Unidad Ejecutora de Reforma Administrativa abrirá un registro de organizaciones no gubernamentales que quieran dar ocupación no remunerada a empleados en disponibilidad durante el plazo de percepción de haberes sin asistencia al trabajo. Pondrá a disposición de dichas entidades el listado de personas en disponibilidad, con sus antecedentes.

q) Reformas administrativas en los gobiernos provinciales

Se propone que los acuerdos que el gobierno nacional lleve a cabo con gobiernos provinciales, deberán condicionarse a que se realicen reformas en la administración provincial respectiva, del mismo carácter que la propuesta en esta propuesta. Ésta es una cuestión de fundamental importancia si se tiene en cuenta que el gasto primario del conjunto de las provincias supera al de la Nación y hay además suficientes evidencias de una muy baja eficiencia en el desempeño de la mayor parte de esos gobiernos.

16.2. PRESIDENCIA DE LA NACIÓN

El Presidente de la Nación ejerce el mandato constitucional de conducir el Poder Ejecutivo Nacional, con el apoyo de sus ministros. En esta definición están abarcadas las misiones y funciones del cargo, las que engloban la totalidad de las establecidas para sus ministros. Siendo el presidente quien suscribe los decretos y los proyectos de ley elevados por el Ejecutivo al Parlamento, su responsabilidad es primaria en todos los temas sustantivos que requieran su firma.

En esta propuesta de reforma se retorna al principio de que los ministros son a su vez los únicos asesores formales del presidente dentro de la estructura del gobierno. Por este motivo, la estructura organizativa de la Presidencia es sumamente reducida y sólo la suficiente para el apoyo adecuado a la tarea presidencial. El vicepresidente utiliza esa misma estructura y la que le provee el Senado de la Nación en su función de presidirlo.

El presidente dispondrá de una planta propia de apoyo de 100 personas, distribuidas en las siguientes funciones: secretaría privada; ceremonial; prensa; transporte; Casa Militar; servicios; Residencia Presidencial de Olivos (cuadro 1).

Las funciones de apoyo de la Presidencia: Administración; Asuntos Legales e Informática, serán suministradas por las respectivas direcciones generales del Ministerio del Interior.

La seguridad del presidente estará provista por los servicios de la Policía Federal, más allá de las funciones de la Casa Militar, que a su vez tendrá a su cargo las cuestiones de ceremonial militar propias del Presidente.

En los cuadros 2, 3 y 4 se presenta la situación presupuestaria actual y la que resultará de la implementación de la reforma propuesta así como los ahorros que genere. Cabe señalar que buena parte de la administración central de la Presidencia de la Nación así como todos los organismos descentralizados pasarán a otros ministerios del gobierno nacional.

CUADRO 1
ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DE LA PRESIDENCIA DE LA NACIÓN

Jurisdicción / entidad / unidad organizativa	Escalafón	Ocupación	Nivel
Presidencia de la Nación		100	
Secretaría Privada		14	
	Contratados	2	
	SINAPA - Sist. Nac. de Profes. Administrat.	2	A
		2	B
		4	C
		4	D
Ceremonial		14	
	Contratados	2	
	SINAPA	2	A
		2	C
		4	E
		4	F
Prensa		12	
	Contratados	2	
	SINAPA	2	A
		2	B
		2	C
		4	D
Casa Militar		21	
	SINAPA	1	A
		2	B
		4	C
		4	D
		6	E
		4	F
Servicios		13	
	Contratados	1	B
	SINAPA	2	C
		4	E
		6	F
Transporte		6	
	SINAPA	6	D
Residencia Presidencial de Olivos		20	
	Contratados	2	
	SINAPA	2	B
		2	C
		4	D
		4	E
		6	F

Fuente: elaboración propia sobre la base del Presupuesto de la Nación, Ejercicio 2001.

CUADRO 2
PRESIDENCIA DE LA NACIÓN. SITUACIÓN ACTUAL
(Valores en millones de pesos)

Organismo / Programa	Cantidad de personal		Personal		Total personal	Total Bs. y Sv.	Total transf.	Otros	TOTAL
	Cargos	Hs. cátedra	Planta	Contratos					
TOTAL PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	14.766	17.344	320,5	61,5	382,0	148,1	128,1	186,8	845,0
ADMINISTRACIÓN CENTRAL	4.011	-	81,4	40,5	121,9	106,8	45,9	164,4	439,0
Secretaría General	1.134	-	27,7	16,6	44,3	47,0	27,0	24,2	142,5
Secretaría de Turismo	447	-	9,8	13,0	22,8	12,8	1,0	0,3	36,9
Secretaría de Inteligencia del Estado			0,0	0,0	-	-	-	138,3	138,3
Secr. de Progr. para la Prev. de la Drogadic. y la Lucha contra el Narcot.	69	-	2,1	1,0	3,1	4,3	5,9	0,0	13,3
Secretaría de Cultura y Comunicaciones	2.361	-	41,9	9,8	51,7	42,6	12,0	1,5	107,9
ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	10.755	17.344	239,1	21,0	260,0	41,4	82,2	22,4	406,0
Comité Federal de Radiodifusión	334	-	10,8	0,1	10,9	3,4	0,3	0,1	14,7
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas	6.711	-	125,1	2,1	127,2	2,8	50,8	3,0	183,7
Comisión Nacional de Energía Atómica	1.893	-	53,8	5,9	59,6	14,2	4,7	4,8	83,3
Administración de Parques Nacionales	705	-	14,7	3,4	18,0	6,1	0,6	3,0	27,8
Sindicatura General de la Nación	377	-	16,2	4,0	20,2	3,3	-	0,1	23,7
Autoridad Regulatoria Nuclear	221	-	10,2	0,6	10,8	2,5	1,9	1,5	16,7
Teatro Nacional Cervantes	120	-	1,5	0,6	2,1	1,3	-	0,0	3,4
Biblioteca Nacional	210	64	2,7	2,4	5,1	3,3	-	0,8	9,2
Instituto Nacional del Teatro	41	-	0,9	0,1	1,0	0,9	5,2	0,0	7,1
Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales	93	17.280	2,4	1,2	3,5	2,4	16,1	8,0	30,0
Fondo Nacional de las Artes	50	-	1,0	0,6	1,6	1,1	2,5	1,2	6,4

Fuente: elaboración propia sobre la base del Presupuesto de la Nación, Ejercicio 2001.

CUADRO 3
 PRESIDENCIA DE LA NACIÓN. PROPUESTA DE REFORMA
 (Valores en millones de pesos)

Organismo / Programa	Cantidad de personal		Personal		Total personal	Total Bs. y Sv.	Total transf.	Otros	TOTAL
	Cargos	Hs. cátedra	Planta	Contratos					
TOTAL PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	100	-	2,5	0,2	2,7	5,1	27,0	24,2	59,0
ADMINISTRACIÓN CENTRAL	100	-	2,5	0,2	2,7	5,1	27,0	24,2	59,0
Secretaría General	100	-	2,5	0,2	2,7	5,1	27,0	24,2	59,0
Secretaría de Turismo	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Secretaría de Inteligencia del Estado	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Secr. de Progr. para la Prev. de la Drogadic. y la Lucha contra el Narcot.	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Secretaría de Cultura y Comunicaciones	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Comité Federal de Radiodifusión	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Comisión Nacional de Energía Atómica	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Administración de Parques Nacionales	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sindicatura General de la Nación	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Autoridad Regulatoria Nuclear	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Teatro Nacional Cervantes	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Biblioteca Nacional	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Instituto Nacional del Teatro	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fondo Nacional de las Artes	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fuente: elaboración propia sobre la base del Presupuesto de la Nación, Ejercicio 2001.

CUADRO 4
 PRESIDENCIA DE LA NACIÓN. AHORROS GENERADOS POR LA PROPUESTA DE REFORMA
 (Valores en millones de pesos)

Organismo / Programa	Cantidad de personal		Personal		Total personal	Total Bs. y Sv.	Total transf.	Otros	TOTAL
	Cargos	Hs. cátedra	Planta	Contratos					
TOTAL PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	14.666	17.344	318,0	61,2	379,2	143,1	101,1	162,6	786,0
ADMINISTRACIÓN CENTRAL	3.911	-	78,9	40,3	119,2	101,7	18,9	140,2	380,0
Secretaría General	1.034	-	25,2	16,4	41,6	41,9	-	-	83,5
Secretaría de Turismo	447	-	9,8	13,0	22,8	12,8	1,0	0,3	36,9
Secretaría de Inteligencia del Estado	-	-	-	-	-	-	-	138,3	138,3
Secr. de Progr. para la Prev. de la Drogadic. y la Lucha contra el Narcot.	69	-	2,1	1,0	3,1	4,3	5,9	0,0	13,3
Secretaría de Cultura y Comunicaciones	2.361	-	41,9	9,8	51,7	42,6	12,0	1,5	107,9
ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	10.755	17.344	239,1	21,0	260,0	41,4	82,2	22,4	406,0
Comité Federal de Radiodifusión	334	-	10,8	0,1	10,9	3,4	0,3	0,1	14,7
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas	6.711	-	125,1	2,1	127,2	2,8	50,8	3,0	183,7
Comisión Nacional de Energía Atómica	1.893	-	53,8	5,9	59,6	14,2	4,7	4,8	83,3
Administración de Parques Nacionales	705	-	14,7	3,4	18,0	6,1	0,6	3,0	27,8
Sindicatura General de la Nación	377	-	16,2	4,0	20,2	3,3	-	0,1	23,7
Autoridad Regulatoria Nuclear	221	-	10,2	0,6	10,8	2,5	1,9	1,5	16,7
Teatro Nacional Cervantes	120	-	1,5	0,6	2,1	1,3	-	0,0	3,4
Biblioteca Nacional	210	64	2,7	2,4	5,1	3,3	-	0,8	9,2
Instituto Nacional del Teatro	41	-	0,9	0,1	1,0	0,9	5,2	0,0	7,1
Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales	93	17.280	2,4	1,2	3,5	2,4	16,1	8,0	30,0
Fondo Nacional de las Artes	50	-	1,0	0,6	1,6	1,1	2,5	1,2	6,4

Fuente: elaboración propia sobre la base del Presupuesto de la Nación, Ejercicio 2001.

16.3. JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS

a) Estructura administrativa

La Jefatura de Gabinete de Ministros tiene como responsabilidad ejercer las atribuciones especificadas en los artículos 100 y 101 de la Constitución Nacional y que antes de la reforma del año 1994 eran atribuciones del Presidente de la Nación. El Presidente de la Nación sigue siendo el Poder Administrador que en aspectos instrumentales opera a través del Jefe de Gabinete de Ministros. En tal sentido, el primer inciso del artículo 99 de la Constitución Nacional expresa “El Presidente de la Nación es el jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país”.

Las tareas y responsabilidades que antes de la reforma de la Constitución Nacional del año 1994 correspondían exclusivamente al Poder Ejecutivo deben desdoblarse entre el Presidente de la Nación y el Jefe de Gabinete de Ministros.

b) Funciones

Vicejefatura de Gabinete de Ministros

Objetivos

- Coordinar las acciones necesarias para la concurrencia del Jefe de Gabinete de Ministros al Honorable Congreso de la Nación en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 101 de la Constitución Nacional a fin de informar acerca de la marcha del Gobierno.
- Coordinar y preparar la concurrencia del Jefe de Gabinete a las sesiones legislativas. Elaborar los informes que las Cámaras le soliciten y los que deba brindar a la Comisión Bicameral Permanente en atención a lo normado por el Artículo 100 Incisos 9 y 11 de la Constitución Nacional.
- Confeccionar y supervisar la elaboración de la memoria detallada de la marcha del Gobierno de la Nación atento a lo establecido por el inciso 10 del artículo 100 de la Constitución Nacional.
- Entender en lo referente a las relaciones del Poder Ejecutivo Nacional con ambas Cámaras del Congreso de la Nación, sus comisiones e integrantes y, en especial, en lo relativo a la tramitación de los actos que deban ser remitidos a ese Poder en cumplimiento de lo establecido en el artículo 100, inciso 6, de la Constitución Nacional y de otras leyes.⁴
- Entender en la evaluación de la oportunidad, mérito y conveniencia de los proyectos de decreto referentes al ejercicio de facultades delegadas por el Congreso, de los de necesidad y urgencia y de los que promulguen parcialmente las leyes.
- Organizar la convocatoria y preparar las reuniones del Gabinete de Ministros.
- Asistir al Jefe de Gabinete de Ministros en las relaciones con los minis-

69	2,1	1,0	3,1	4,3	5,9	0,0	13,3
2.361	41,9	9,8	51,7	42,6	12,0	1,5	107,9
10.755	239,1	21,0	260,0	41,4	82,2	22,4	406,0
334	10,8	0,1	10,9	3,4	0,3	0,1	14,7
6.711	125,1	2,1	127,2	2,8	50,8	3,0	183,7
1.893	53,8	5,9	59,6	14,2	4,7	4,8	83,3
705	14,7	3,4	18,0	6,1	0,6	3,0	27,8
377	16,2	4,0	20,2	3,3	-	0,1	23,7
221	10,2	0,6	10,8	2,5	1,9	1,5	16,7
120	1,5	0,6	2,1	1,3	-	0,0	3,4
210	2,7	2,4	5,1	3,3	-	0,8	9,2
41	0,9	0,1	1,0	0,9	5,2	0,0	7,1
93	2,4	1,2	3,5	2,4	16,1	8,0	30,0
50	1,0	0,6	1,6	1,1	2,5	1,2	6,4

Fuente: elaboración propia sobre la base del Presupuesto de la Nación, Ejercicio 2001.

tros y viceministros coordinando los asuntos que serán tratados en las reuniones del Gabinete Nacional.

- Evaluar los aspectos legales y técnicos de los proyectos de actos administrativos, de la administración, de gobierno e institucionales que se sometan a consideración del Primer Magistrado y del Jefe de Gabinete de Ministros y llevar el despacho de ambas autoridades. Evaluar y, en su caso, elaborar anteproyectos de tales actos.
- Coordinar el diseño de las políticas que permitan el perfeccionamiento de la organización y de los recursos humanos así como también de nuevas tecnologías en la administración pública nacional.
- Coordinar las políticas de la administración vinculadas al cumplimiento de los objetivos y de los planes de gobierno.
- Coordinar el planeamiento y seguimiento en materia interjurisdiccional, nacional y sectorial.
- Requerir información de las áreas que integran la administración central y descentralizada en el cumplimiento de los distintos programas y actividades de su competencia y producir los informes a fin de recomendar acciones correctivas pertinentes que aseguren el cumplimiento real de los objetivos.
- Coordinar el diseño de las políticas que permitan el perfeccionamiento de la organización y de los recursos humanos así como también de nuevas tecnologías en la administración pública nacional.
- Intervenir en la representación del Estado Nacional en las convenciones colectivas en que éste sea parte.
- Coordinar y supervisar la relación con la Sindicatura General de la Nación.

Dependerán del Vicejefe de Gabinete de Ministros, la Dirección Nacional Legal y Técnica; la Dirección Nacional de la Función Pública; la Dirección Nacional de Informática y, como organismo descentralizado, la Sindicatura General de la Nación (SIGEN).

Dirección Nacional Legal y Técnica

La relación con el Poder Legislativo será desarrollada por esta dirección nacional. Además, serán de su responsabilidad las tareas que actualmente cumple la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación, cuya función relevante es la de verificación de legalidad y corrección formal de los proyectos de leyes, decretos, decisiones administrativas u otras normas presentados a consideración del Presidente de la Nación y del Jefe de Gabinete de Ministros.

Responsabilidades primarias

- Evaluar los aspectos legales y técnicos de los proyectos de actos administrativos, de la administración, de gobierno e institucionales que se sometan a consideración del Primer Magistrado y del Jefe de Gabinete

de Ministros y llevar el despacho de ambas autoridades. Evaluar y, en su caso, elaborar anteproyectos de tales actos.

- Elaborar anteproyectos de decretos reglamentarios, de textos ordenados y demás actos administrativos, de la administración, de gobierno e institucionales, cuya redacción se le encomiende.
- Analizar y dar intervención a los organismos que resulten competentes en razón de la materia, los proyectos de ley sancionados por el Honorable Congreso de la Nación, a los fines establecidos en los artículos 78, 80 y 83 de la Constitución Nacional.
- Brindar asesoramiento jurídico a los organismos y dependencias de la Presidencia de la Nación y a la Jefatura de Gabinete de Ministros, en los casos en los que conforme la normativa vigente corresponda la intervención del servicio jurídico permanente.
- Instruir los sumarios administrativos correspondientes a las áreas de la Presidencia de la Nación y a la Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Protocolizar, registrar y archivar los actos dictados por el Presidente de la Nación y por el Jefe de Gabinete de Ministros que requieran refrendo ministerial, adoptando los recaudos necesarios para su publicación.
- Registrar, despachar y custodiar la documentación vinculada a las áreas de la Presidencia de la Nación y del Jefe de Gabinete de Ministros.
- Poner en conocimiento del Jefe de Gabinete de Ministros, a los fines del artículo 101, primera parte, de la Constitución Nacional, los decretos y mensajes al Honorable Congreso de la Nación que no importen iniciativa legislativa, suscriptos por el Poder Ejecutivo Nacional con refrendo exclusivo de ministros y secretarios.
- Poner en conocimiento del Poder Ejecutivo Nacional, a tenor de lo previsto en el artículo 99, inciso 1, de la Constitución Nacional, los actos que dicte el Jefe de Gabinete de Ministros con refrendo ministerial.
- Poner en conocimiento del Poder Ejecutivo Nacional, a requerimiento del Jefe de Gabinete de Ministros, los pedidos de informes y explicaciones formulados por el Poder Legislativo vinculados a las funciones o atribuciones del Poder Ejecutivo Nacional.

Dirección Nacional de la Función Pública

Esta dirección nacional desempeñará funciones permanentes y transitorias. Las primeras son algunas de las que actualmente cumple la Subsecretaría de la Gestión Pública. Las transitorias se refieren a su participación en la instrumentación de la reforma administrativa que se propone por el presente estudio, para lo cual colaborará con el viceministro para la reforma del Estado.

Responsabilidades primarias

- Intervenir en el análisis y aprobación de todas aquellas medidas relativas a la política salarial y de compensaciones del empleo público.

- Proponer los actos que propicien la simplificación y transparencia de los procedimientos administrativos.
- Asistir a los organismos de la administración pública nacional en programas de calidad y mejora.
- Cumplir con lo establecido en el artículo 5° incisos c) y d) de la ley 25.152, en lo relativo al establecimiento de los lineamientos generales, criterios y modalidades para la implementación y seguimiento del Programa de Evaluación de Calidad del Gasto, así como de los acuerdos – programas con unidades ejecutoras de programas presupuestarios.
- Ejercer la Secretaría Permanente del Consejo Federal de la Función Pública y autorizar el desarrollo de los programas de asistencia técnica que en dicho marco se soliciten para sus unidades.

Dirección Nacional de Informática

Esta dirección nacional desarrollará sus actividades en el ámbito de la administración pública nacional y en el marco de las pautas y directivas que le fije la Dirección Nacional de Coordinación de las Políticas de Desarrollo Científico y Tecnológico del Viceministro de Ciencia y Tecnología del Ministerio de Cultura, Educación y Tecnología.

Responsabilidades primarias

- Coordinar y supervisar las aplicaciones referidas a informática, teleanformática o telemática y otros medios y sistemas electrónicos, en particular la instalación de sistemas de enlace entre jurisdicciones y organismos.
- Coordinar y supervisar el equipamiento y las instalaciones vinculados a la informática y otros medios y sistemas electrónicos.
- Dictar pautas y criterios orientadores en materia de seguridad informática a fin de reducir la vulnerabilidad de los sistemas en uso.
- Brindar asistencia técnica a las direcciones y organismos de la administración pública nacional, especialmente en materia de desarrollos vinculados a la administración y seguimiento de expedientes.

Unidad Ejecutora de la Reforma Administrativa (UERA)

Esta unidad ejecutora tendrá la responsabilidad de implementar la reforma, razón por la cual se propone que tenga una existencia limitada al tiempo que se estima como razonable para su implementación, que es como máximo de un año.

Objetivos

- Conducir y supervisar el cumplimiento de las reformas a la estructura organizativa de la administración nacional.
- Confeccionar las normas y reglas laborales que regirán las tareas del

personal que revista en la administración nacional para que puedan ser aprobadas por el Poder Ejecutivo Nacional o el Poder Legislativo, según corresponda.

- Autorizar los modelos de contratos que serán aplicables a los cargos de directores nacionales y generales y a los que ocupen los responsables o administradores de organismos y entidades descentralizados, los cuales podrán incluir incentivos relacionados con el cumplimiento de resultados acordes con los objetivos y metas que hayan sido establecidos o se establezcan.
- Aprobar la dotación del personal que revista en los organismos y entidades descentralizados, sus niveles jerárquicos y remuneraciones, cumpliendo con los límites presupuestarios.
- Aprobar, junto con la Contaduría General de la Nación, las normas y procedimientos de la contabilidad por resultados que será aplicada en el ámbito de la administración nacional.

Sindicatura General de la Nación (SIGEN)

La SIGEN funcionaría como organismo descentralizado, que dependería de la Vicejefatura de Gabinete de Ministros y tendría su propia estructura de apoyo administrativo y legal.

La Sindicatura General de la Nación es el órgano de control interno del Poder Ejecutivo Nacional y órgano rector del sistema de control interno, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional 24.156.

En cada ministerio existirá una Unidad de Auditoría Interna que tendrá relación de dependencia de la Sindicatura General de la Nación, la que designará a sus integrantes.

Objetivos

Regir y dirigir el Sistema de Control Interno del Poder Ejecutivo Nacional, implementando un modelo fundado en criterios de economía, eficiencia y eficacia, que haga efectivo el principio de responsabilidad del funcionario público y la rendición de cuentas de su gestión, en el marco de la legalidad y la ética republicanas.

Responsabilidades primarias

- Normar el Sistema de Control Interno del Poder Ejecutivo Nacional.
- Supervisar el funcionamiento de dicho sistema.
- Coordinar la actuación de las Unidades de Auditoría Interna de las jurisdicciones y entidades.
- Establecer las prioridades de la política de control de la gestión del Poder Ejecutivo Nacional, en el marco de los objetivos consagrados en las Leyes de Presupuesto.
- Realizar auditorías financieras, de legalidad y de gestión, investigacio-

nes especiales, pericias de carácter financiero o de otro tipo, así como también la evaluación de programas, proyectos y operaciones.

- Diseñar un Sistema de Información para el Control de Gestión, ponerlo en funcionamiento en todas las jurisdicciones y entidades, y administrar su base de datos central.

c) Dimensión, gasto e impacto de la reforma

En los cuadros 5, 6 y 7 se presenta la situación presupuestaria actual y la que corresponde a la introducción de la reforma propuesta, además de los ahorros generados por la comparación entre las dos situaciones.

16.4. MINISTERIO DEL INTERIOR Y JUSTICIA

a) Estructura administrativa

El Ministerio del Interior es el responsable primario de las relaciones del Poder Ejecutivo con las instituciones políticas y con los gobiernos provinciales. Tradicionalmente, también ha estado bajo su jurisdicción la Policía Federal, lo que implicó de hecho su responsabilidad primaria en la seguridad interior, aunque en rigor esta responsabilidad ha sido fuertemente delegada a las provincias, y compartida con las fuerzas de seguridad de fronteras, Prefectura Naval y Gendarmería Nacional.

La inteligencia como tarea de gobierno fue derivada al área directa de la Presidencia, desde que explícitamente se creó la Secretaría de Informaciones del Estado o luego la Secretaría de Inteligencia de Estado, en la década del cuarenta. En este trabajo se propone su transferencia a este ministerio.

Asimismo ha sido tradición que el Ministerio del Interior administre las políticas de población y migraciones.

La comunicación de los actos de gobierno que actualmente se encuentra en la estructura de la Presidencia de la Nación, también será absorbida por este ministerio.

Además se propone que las funciones cuya responsabilidad es del actual Ministerio de Justicia sean transferidas a este organismo.

Respecto de la responsabilidad del Estado Nacional en cuanto se refiere a la custodia de los presos federales, la experiencia de otros países sugiere que esta labor puede ser desempeñada por el sector privado bajo contratos con el Estado que reserven para éste ciertas decisiones básicas, como reducción de condenas por buena conducta, extensión de la pena, tipo de establecimiento en el que debe ser alojado el recluso y las decisiones vinculadas a problemas disciplinarios de los presos.

Los contratos para la construcción y administración de nuevas cárceles y la administración y remodelación de las existentes deberían adjudicarse en licitaciones internacionales donde el ganador fuera la empresa que ofreciera recibir el menor pago del Estado por preso por día. Los adjudicatarios

CUADRO 5
 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS. SITUACIÓN ACTUAL
 (Valores en millones de pesos)

Organismo / Programa / Actividad	Cantidad de personal Cargos	Gastos en planta de pers.	Gs. en contratos	Bs. de cons. y serv. no pers.	Otros	TOTAL
TOTAL JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS	850	34,9	5,4	9,8	30,2	80,3
Unidad Jefatura de Gabinete de Ministros	206	5,5	0,4	0,6	0,1	6,6
Actividades centrales	206	5,5	0,4	0,6	0,1	6,6
Conducción de la Administración General del País		-	-	-	-	-
Vicejefatura de Gabinete de Ministros	55	1,6	0,4	1,0	0,2	3,2
Gestión Institucional y Parlamentaria	55	1,6	0,4	1,0	0,2	3,2
Gestión Legislativa		-	-	-	-	-
Gestión Institucional y Enlace Parlamentario		-	-	-	-	-
Coordinación General	-	-	0,1	4,1	-	4,2
Actividades comunes a los Programas 16,17, 19 y 20	-	-	0,1	4,1	-	4,2
Conducción y Dirección de la Jefatura de Gabinete de Ministros		-	0,1	4,1	-	4,2
Dirección Nacional de la Función Pública	324	16,7	1,7	0,7	-	19,2
Modernización de la Gestión Pública	324	16,7	1,7	0,7	-	19,2
Asistencia Técnica a la Administración Gubernamental	324	16,7	1,7	0,7	-	19,2
Dirección Nacional de Legal y Técnica	50	2,0	1,3	1,3	18,2	22,8
Asistencia Legal y Técnica	50	2,0	1,3	1,3	18,2	22,8

CUADRO 5
 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS. SITUACIÓN ACTUAL
 (Valores en millones de pesos) (Continuación)

Organismo / Programa / Actividad	Cantidad de personal Cargos	Gastos en planta de pers.	Gs. en contratos	Bs. de cons. y serv. no pers.	Otros	TOTAL
Dirección Nacional de Informática	-	-	-	-	-	-
Desarrollos de Sistemas Informáticos	-	-	-	-	-	-
Unidad Ejecutora de la Reforma Administrativa (UERA)	-	-	-	-	-	-
Reforma Administrativa	-	-	-	-	-	-
Sindicatura General de la Nación	-	-	-	-	-	-
Control Interno del Poder Ejecutivo Nacional	-	-	-	-	-	-
Conducción y Administración	0	-	-	-	-	-
Control Interno	0	-	-	-	-	-
Asistencia Técnica	0	-	-	-	-	-
Gestión Presupuestaria e Interministerial	38	1,9	0,2	0,7	0,2	3,0
BIRF 1118/OC-AR Atención Federal de Emergencias e Inundaciones			1,2		11,4	12,7
Instituto Nacional de la Administración Pública	177	7,2		1,2	0,2	8,6

Fuente: elaboración propia sobre la base del Presupuesto de la Nación, Ejercicio 2001.

CUADRO 6
JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS. PROPUESTA DE REFORMA
(Valores en millones de pesos)

Organismo / Programa / Actividad	Cantidad de personal Cargos	Gastos en planta de pers.	Gs. en contratos	Bs. de cons. y serv. no pers.	Otros	TOTAL
TOTAL JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS	450	14,6	0,7	5,0	0,5	20,9
Unidad Jefatura de Gabinete de Ministros	30	1,0	-	0,5	-	1,5
Actividades Centrales	30	1,0	-	0,5	-	1,5
Conducción de la Administración General del País	30	1,0	-	0,5	-	1,5
Vicejefatura de Gabinete de Ministros	40	1,3	0,0	-	0,1	1,4
Gestión Institucional y Parlamentaria	40	1,3	0,0	-	0,1	1,4
Gestión Legislativa	10	0,3	-	-	0,0	0,4
Gestión Institucional y Enlace Parlamentario	30	1,0	0,0	-	0,1	1,1
Coordinación General	20	0,7	0,1	1,5	0,4	2,6
Actividades comunes a los Programas 16,17, 19 y 20	20	0,7	0,1	1,5	0,4	2,6
Conducción y Dirección de la Jefatura de Gabinete de Ministros	20	0,7	0,1	1,5	0,4	2,6
Dirección Nacional de la Función Pública	80	2,6	-	-	-	2,6
Modernización de la Gestión Pública	80	2,6	-	-	-	2,6
Asistencia Técnica a la Administración Gubernamental	80	2,6	-	-	-	2,6
Dirección Nacional de Legal y Técnica	40	1,3	0,1	-	-	1,4
Asistencia Legal y Técnica	40	1,3	0,1	-	-	1,4

CUADRO 6
 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS. PROPUESTA DE REFORMA
 (Valores en millones de pesos) (Continuación)

Organismo / Programa / Actividad	Cantidad de personal Cargos	Gastos en planta de pers.	Gs. en contratos	Bs. de cons. y serv. no pers.	Otros	TOTAL
Dirección Nacional de Informática	20	0,7	0,2	-	-	0,9
Desarrollos de Sistemas Informáticos	20	0,7	0,2	-	-	0,9
Unidad Ejecutora de la Reforma Administrativa (UERA)		-	0,4	-	-	0,4
Reforma Administrativa		-	0,4	-	-	0,4
Sindicatura General de la Nación	220	7,2	-	3,0	-	10,2
Control Interno del Poder Ejecutivo Nacional	220	7,2	-	3,0	-	10,2
Conducción y Administración	70	2,3	-	1,0	-	3,3
Control Interno	120	3,9	-	1,0	-	4,9
Asistencia Técnica	30	1,0	-	1,0	-	2,0
Gestión Presupuestaria e Interministerial		-	-	-	-	-
BIRF 1118/OC-AR Atención Federal de Emergencias e Inundaciones		-	-	-	-	-
Instituto Nacional de la Administración Pública		-	-	-	-	-

Fuente: elaboración propia sobre la base del Presupuesto de la Nación, Ejercicio 2001.

CUADRO 7
JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS. AHORROS GENERADOS POR LA PROPUESTA DE REFORMA
(Valores en millones de pesos)

Organismo / Programa / Actividad	Cantidad de personal Cargos	Gastos en planta de pers.	Gs. en contratos	Bs. de cons. y serv. no pers.	Otros	TOTAL
TOTAL JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS	400	20,3	4,6	4,8	29,7	59,4
Unidad Jefatura de Gabinete de Ministros	176	4,5	0,4	0,1	0,1	5,1
Actividades Centrales	176	4,5	0,4	0,1	0,1	5,1
Conducción de la Administración General del País	(30)	(1,0)	-	(0,5)	-	(1,5)
Vicejefatura de Gabinete de Ministros	15	0,3	0,4	1,0	0,0	1,8
Gestión Insitucional y Parlamentaria	15	0,3	0,4	1,0	0,0	1,8
Gestión Legislativa	(10)	(0,3)	-	-	(0,0)	(0,4)
Gestión Institucional y Enlace Parlamentario	(30)	(1,0)	(0,0)	-	(0,1)	(1,1)
Coordinación General	(20)	(0,7)	-	2,6	(0,4)	1,6
Actividades comunes a los Programas 16,17, 19 y 20	(20)	(0,7)	-	2,6	(0,4)	1,6
Conducción y Dirección de la Jefatura de Gabinete de Ministros	(20)	(0,7)	-	2,6	(0,4)	1,6
Dirección Nacional de la Función Pública	244	14,1	1,7	0,7	-	16,6
Modernización de la Gestión Pública	244	14,1	1,7	0,7	-	16,6
Asistencia Técnica a la Administración Gubernamental	244	14,1	1,7	0,7	-	16,6
Dirección Nacional de Legal y Técnica	10	0,7	1,3	1,3	18,2	21,5
Asistencia Legal y Técnica	10	0,7	1,3	1,3	18,2	21,5

CUADRO 7
 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS. AHORROS GENERADOS POR LA PROPUESTA DE REFORMA
 (Valores en millones de pesos) (Continuación)

Organismo / Programa / Actividad	Cantidad de personal Cargos	Gastos en planta de pers.	Gs. en contratos	Bs. de cons. y serv. no pers.	Otros	TOTAL
Dirección Nacional de Informática	(20)	(0,7)	(0,2)	-	-	(0,9)
Desarrollos de Sistemas Informáticos	(20)	(0,7)	(0,2)	-	-	(0,9)
Unidad Ejecutora de la Reforma Administrativa (UERA)	-	-	(0,4)	-	-	(0,4)
Reforma Administrativa	-	-	(0,4)	-	-	(0,4)
Sindicatura General de la Nación	(220)	(7,2)	-	(3,0)	-	(10,2)
Control Interno del Poder Ejecutivo Nacional	(220)	(7,2)	-	(3,0)	-	(10,2)
Conducción y Administración	(70)	(2,3)	-	(1,0)	-	(3,3)
Control Interno	(120)	(3,9)	-	(1,0)	-	(4,9)
Asistencia Técnica	(30)	(1,0)	-	(1,0)	-	(2,0)
Gestión Presupuestaria e Interministerial	38	1,9	0,2	0,7	0,2	3,0
BIRF 1118/OC-AR Atención Federal de Emergencias e Inundaciones	-	-	1,2	-	11,4	12,7
Instituto Nacional de la Administración Pública	177	7,2	-	1,2	0,2	8,6

Fuente: elaboración propia sobre la base del Presupuesto de la Nación, Ejercicio 2001.

deberían contratar un seguro o depositar una suma de bonos públicos como garantía por la existencia de demandas legales de los reclusos. Asimismo, debería considerarse el otorgamiento de premios a las empresas en función de menores niveles de reincidencia criminal de los reclusos que obtuvieron su libertad, como incentivo a brindar buenos servicios de recuperación de los presos (por ejemplo, capacitación laboral).

Una segunda función del Estado es la organización de registros que permitan reducir los costos de transacción en operaciones comerciales o mejorar la labor preventiva de los organismos de seguridad. Sin embargo, desempeñar eficazmente esta labor no exige una prestación directa por parte del gobierno, sino que muchas de las responsabilidades son tercerizables. En los hechos, algunos de los registros se han organizado de esta manera. En particular, el de automotores es un caso de tercerización bastante completa. Por otra parte, no es necesaria la intervención del gobierno nacional en el caso de registros localizados en una determinada región, que por la materia que atienden no origina externalidades a otras jurisdicciones.

Se considera adecuado que los registros que administra el gobierno nacional se concentren en el Viceministro de Justicia, situación que permite evitar duplicaciones y lograr ahorros presupuestarios tanto por la racionalización administrativa que ello supone, como por la tercerización de las actividades registrales.

La responsabilidad del Estado se limitaría a la supervisión de la tarea de los concesionarios,⁵ quienes recibirían un pago anual por sus servicios, al mismo tiempo que deberían poner a disposición del Estado una garantía en títulos públicos que cubriera la responsabilidad por eventuales fallas en su labor.

En este contexto, la Dirección Nacional de Asuntos Registrales cuenta con seis Registros: Propiedad Automotor y Créditos Prendarios, Propiedad Industrial y Derechos de Autor, Boletín Oficial, Reincidencia y Estadística Criminal, Antecedentes de Tránsito e Inspección General de Justicia.

La resolución de conflictos en sede administrativa y la defensa del Estado Nacional exige contar con un cuerpo de abogados del Estado: la Procuración del Tesoro, que además se encarga de asesorar a los diferentes organismos que así lo requieran e instruir los sumarios administrativos de los agentes superiores del gobierno nacional.

Asimismo, se necesita contar con la Escribanía General de Gobierno cuya función es la de ocuparse de los temas notariales del Estado Nacional y resguardar los títulos de los inmuebles que a él pertenecen.

En la actualidad tres ministerios intervienen en materia de derechos humanos: Justicia, Interior y Relaciones Exteriores. La propuesta consiste en concentrar las responsabilidades en el Viceministro de Justicia⁶ y en el Ministerio de Relaciones Exteriores. El primer organismo concentraría su labor en los casos nacionales, incluyendo la extradición; mientras que la Cancillería trataría todos los aspectos referidos a la política exterior del país en la materia.

Este trabajo ha identificado y definido las funciones correspondientes

al Ministerio del Interior y Justicia partiendo del marco constitucional y de las funciones generales de gobierno, sin dejar de tener en cuenta la tradición, las competencias actualmente asignadas y las que le correspondieren por absorción de una parte de la actual estructura de la Presidencia de la Nación.

De esta forma sus funciones pueden resumirse en las siguientes:

- Asistir al Presidente de la Nación y entender en la relación política del gobierno nacional con los gobiernos provinciales. Tendrá la responsabilidad primaria de esta relación, e intervendrá colaborando con el Ministro de Economía en lo concerniente a las relaciones económicas entre el gobierno de la nación y los gobiernos provinciales.
- Entender en la relación del gobierno nacional con los partidos políticos. Esta relación es política e institucional, y de ella se derivan todas las acciones relacionadas con la legislación sobre instituciones políticas. En cumplimiento de esta función, es responsable de la administración del Fondo Partidario Permanente y del tratamiento de las cuestiones formales relativas al funcionamiento de los partidos. También entenderá en las relaciones políticas informales que no tengan relación con el mecanismo de representatividad dispuesto por la Constitución a través del Parlamento.
- Entender en la administración y actualización del padrón electoral y organizar y supervisar los actos electorales, siendo el responsable primario de todas las tareas relacionadas con la actualización de los padrones con el registro e inscripción de las listas partidarias y con todas las demás cuestiones referidas a los actos electorales.
- Entender en la formulación de las políticas de población. Administrar las normas migratorias y proponer sus actualizaciones y cambios. Administrar el Registro Nacional de las Personas.
- Administrar y coordinar la seguridad interior. Supervisar la Policía Federal, designar y remover al jefe de la Policía Federal y dirigir la lucha contra el narcotráfico a través de esa fuerza y con la concurrencia de la Prefectura Naval y de la Gendarmería Nacional. El Ministerio del Interior absorberá las actuales funciones de la Secretaría de Seguridad y Protección de la Comunidad y de la Secretaría de Programación para la Prevención y Lucha contra el Narcotráfico (con exclusión de las funciones de prevención, que se transfieren al Ministerio de Salud y Seguridad Social), ambas ubicadas en la Presidencia de la Nación. De esta forma se concentrará en este ministerio toda la actividad relativa a la seguridad interior dentro del gobierno nacional, incluidas las tareas de seguridad de fronteras y espacios marítimos y fluviales referidas a la Gendarmería Nacional y a la Prefectura Naval Marítima.
- Realizar las actividades informativas y producir inteligencia que cubra los aspectos atinentes a la seguridad del gobierno nacional. En esta propuesta el Ministerio del Interior absorberá la actual Secretaría de Inteligencia de Estado que funciona en el área de la Presidencia de la Nación. La actividad de inteligencia se coordinará con la de seguridad interior.

- Reunir ordenar y conservar la documentación pública y el acervo gráfico y sónico del país. Administrar el Archivo General de la Nación. Conservar, curar, difundir, ordenar y fiscalizar los diversos archivos y fondos documentales.
- Entender en la formulación de las políticas de comunicación social y medios de comunicación del Poder Ejecutivo Nacional.
- Administrar el Servicio Oficial de Radiodifusión, el cual tiene por objeto difundir los actos de gobierno e informar sobre los mensajes de la Presidencia de la Nación y de los Ministerios.
- Las principales responsabilidades del Estado Nacional en esta área se relacionan con las políticas de promoción y defensa de los derechos humanos, la cooperación jurídica nacional e internacional, la planificación y coordinación de la actividad de los registros, la política criminal y el servicio penitenciario federal.

Para asignar los nuevos objetivos y responsabilidades primarias a cada dirección, se ha diseñado la estructura de ministerio, eliminando las superposiciones entre los diferentes organismos, y las subdivisiones innecesarias entre diversos entes, agrupándolos, cuando ello ha sido conveniente, en uno sólo.

Se ha procedido también a reubicar distintos organismos que por sus funciones se considera más apropiado incorporarlos a otro ministerio o jurisdicción. Como ejemplo de ello se propone que parte de la Policía Federal se transfiera a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para atender los aspectos que hacen a la seguridad en ese distrito, reservándose en el ámbito nacional la seguridad de carácter federal. Por otra parte, la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal pasa a ser administrada por la ANSeS.

La propuesta se ha basado también en la eliminación de todas las funciones consideradas prescindibles así como en la reubicación de parte de ellas dentro de las direcciones generales de apoyo eliminándose las de las direcciones nacionales sustantivas.

En definitiva, se propone cubrir las funciones sustantivas enunciadas mediante las direcciones nacionales y los organismos descentralizados tal como se presenta en el cuadro 8.

Al igual que en los demás ministerios las funciones de apoyo se han concentrado en las direcciones generales siguientes: Administración, Asuntos Legales, Prensa y Protocolo, Secretaría y Despacho e Informática.

Se prevé que las Direcciones Generales de Administración, de Asuntos Legales y de Informática del Ministerio del Interior, presten los servicios de ese carácter requeridos por las áreas de Presidencia de la Nación y Jefatura del Gabinete.

b) Funciones

Las funciones de las distintas direcciones y organismos pueden ser resumidas de la siguiente manera:

CUADRO 8
MINISTERIO DEL INTERIOR Y JUSTICIA

Viceministerios	Direcciones nacionales	Organismos descentralizados
• Interior	• Asuntos Institucionales	• Dirección Nacional de Migraciones
	• Provincias	• Archivo General de la Nación
• Justicia		• Registro Nacional de las Personas
	• Asuntos Registrales	• Registro de la Propiedad Automotor y Créditos Prendarios ¹
		• Boletín Oficial ²
		• Registro de Reincidencia y Estadística Criminal ³
		• Registro de Antecedentes de Tránsito ⁴
		• Inspección General de Justicia ⁵
	• Asuntos Penitenciarios	• Servicio Penitenciario Federal ⁶
	• Procuración del Tesoro de la Nación	
	• Escribanía General del Gobierno de la Nación	
	• Derechos Humanos	
• Seguridad Interior		• Policía Federal
		• Gendarmería Nacional
		• Prefectura Naval
• Inteligencia de Estado		
• Medios de Comunicación		• Servicio Oficial de Radiodifusión

1. Se propone su tercerización o privatización. 2. Idem anterior. 3. Idem anterior. 4. Idem anterior. 5. Idem anterior. 6. Se propone su privatización.

Dirección Nacional de Asuntos Institucionales

- Programar, planificar, ejecutar y realizar el seguimiento de la política de relaciones institucionales y la política electoral, así como también su permanente actualización legislativa.
- Participar en los temas referentes a reformas constitucionales, en la elaboración del régimen de los partidos políticos y en el análisis de los proyectos de legislación nacional en los que sea necesario coordinar normas nacionales y provinciales.
- Estudiar las normas que hagan a la plena vigencia de los derechos y garantías constitucionales.

- Entender en la formulación, ejecución y seguimiento de los anteproyectos de reformas institucionales y constitucionales y en el seguimiento de la política de relaciones institucionales con su permanente actualización legislativa.
- Diseñar los mecanismos de coordinación para las relaciones político institucionales del ministerio.
- Coordinar la relación con los partidos políticos.
- Conceder las franquicias a los partidos políticos y otorgar los aportes del Fondo Partidario Permanente.
- Coordinar la ejecución de la política electoral nacional.
- Programar y coordinar la ejecución de la legislación electoral nacional y asesorar en los proyectos de demarcación de límites electorales.
- Proponer las medidas pertinentes para agilizar y perfeccionar la mecánica del proceso de conformación del Registro Nacional de Electores y conservar los ejemplares autenticados del padrón electoral.
- Proponer las medidas de coordinación y control de las tareas que desarrollarán los distintos organismos nacionales y provinciales tendientes a la confección, actualización e impresión de los listados provisionales y padrones electorales de todo el país.
- Realizar estudios estadísticos de los actos eleccionarios, proporcionar a los sectores correspondientes los resultados obtenidos y reunir, procesar y difundir la información relativa a los mismos.
- Coordinar con los organismos involucrados en su ejecución todos los aspectos operativos vinculados a la programación y desarrollo de las elecciones nacionales, proponer los proyectos de convocatoria para los actos eleccionarios que le competen e intervenir en la difusión pública de los procedimientos y normas útiles a la ciudadanía durante el acto eleccionario.
- Asistir en los temas relacionados con la declaración del estado de sitio, la intervención del gobierno federal a las provincias y las leyes de amnistía política.
- Asistir en las propuestas de reforma de la Constitución Nacional y en las relaciones con las convenciones que se reúnan al efecto.

Dirección Nacional de Provincias

- Coordinar las relaciones con los gobiernos de las provincias y con el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Participar en las relaciones y cuestiones interprovinciales, en la intervención del gobierno federal a las provincias y en el régimen jurídico de las aguas de los ríos interprovinciales y sus afluentes, e intervenir en la elaboración de la legislación nacional cuando sea necesario coordinar normas nacionales y provinciales.
- Promover el establecimiento de pactos federales juntamente con otras áreas específicas del gobierno nacional, para propender a una mayor coordinación de las políticas nacionales.
- Entender en la elaboración de propuestas de reforma del sistema polí-

tico municipal y desarrollar acciones que promuevan la mejora de los sistemas de representación, la eficiencia y transparencia en la gestión de los gobiernos locales y la participación comunitaria.

Dirección Nacional de Migraciones

- Formular y planificar el cumplimiento de las normas referidas a la política migratoria interna y externa e intervenir en la elaboración y ejecución de la política demográfica y en la confección de los actos relacionados con la concesión del derecho de asilo.
- Participar en la determinación de cursos de acción política orientados a la comunidad, a través de los municipios y de sus instituciones representativas.
- Elaborar estudios e investigaciones tendientes a facilitar definiciones de políticas demográficas.
- Coordinar el Registro Nacional de las Personas y coordinar el debido cumplimiento de las normas previstas en la ley 17.671 referidas a la identificación, el registro y la clasificación del potencial humano nacional.
- Fiscalizar el cumplimiento de las normas migratorias e intervenir en la ejecución de las políticas, planes y proyectos elaborados en materia poblacional.
- Controlar el ingreso y egreso de personas por los lugares habilitados para ello y la permanencia de extranjeros en el país.
- Fiscalizar la admisión de los extranjeros en todo el territorio nacional.
- Dictar normas interpretativas de la legislación migratoria vigente, establecer los procedimientos inherentes para su aplicación y sancionar las infracciones a esas normas.
- Intervenir en la celebración de acuerdos administrativos u operativos con organismos extranjeros e internacionales de población y migración, así como también promover y participar en la concertación de tratados sobre estas cuestiones.
- Resolver la admisión de extranjeros e intervenir en las peticiones de asilo político territorial y de refugio que aquéllos formulen.
- Delegar funciones y facultades en sus dependencias y en las instituciones y autoridades que constituyan o cumplan funciones de Policía Migratoria Auxiliar. Coordinar, dirigir y fiscalizar las actividades que desarrollan estas últimas y las delegaciones de la dirección nacional en el interior del país.

Archivo General de la Nación

- Dirigir el funcionamiento del Archivo General de la Nación.
- Reunir, conservar y comunicar la documentación escrita, fotográfica, filmica, videográfica y sónica que interese al país como testimonio acerca de su ser y acontecer, sea producida en forma oficial o adquirida o donada por instituciones privadas o particulares.

Registro Nacional de las Personas

- Coordinar el debido cumplimiento de las normas previstas en la ley 17.671 referida a la Identificación, Registro y Clasificación del Potencial Humano Nacional.
- Efectuar la inscripción e identificación de las personas de existencia visible que se domicilien en el territorio o jurisdiccional nacional, y de todos los argentinos, sea cual fuere su domicilio, llevando un registro permanentemente actualizado de los antecedentes de mayor importancia, desde su nacimiento y a través de las distintas etapas de su vida.
- Expedir, en forma exclusiva, el Documento Nacional de Identidad.
- Efectuar la clasificación y el procesamiento de la información relacionada con el potencial humano nacional con el fin de satisfacer ante el gobierno nacional, organismos del Estado y entes particulares que lo requieran, las exigencias previstas en su ley de creación.
- Intervenir con los organismos competentes en la realización coordinada de las actividades estadísticas tendientes a asegurar el censo permanente de las personas.

Dirección Nacional de Asuntos Registrales

Planificar y coordinar las actividades de los registros a cargo del Poder Ejecutivo Nacional. Controlar la edición del Boletín Oficial de la República Argentina y la publicación de leyes, decretos y otros actos de interés general.

Dirección Nacional de Asuntos Penitenciarios

Entender en la contratación y supervisión de prestadores privados del sistema penitenciario nacional. Diseñar los contratos de concesión de las cárceles nacionales administradas por empresas privadas. Supervisar el cumplimiento de las obligaciones contractuales asumidas por los prestarios privados. Intervenir en los casos de indultos y conmutación de penas. Promover la reinserción social de los liberados. Recopilar la información acerca del funcionamiento de los organismos penales a cargo del Estado Nacional.

Dirección Nacional de la Procuración del Tesoro de la Nación

Asumir la representación y defensa del Estado Nacional, dirigir al cuerpo de abogados del Estado, realizar el asesoramiento jurídico a los organismos del Estado Nacional que así lo requieran y auditar los juicios de significación económica relevante en los que sea parte el Estado Nacional. Además, instruir los sumarios administrativos de los agentes superiores del Poder Ejecutivo Nacional.

Dirección Nacional de la Escribanía General del Gobierno de la Nación

Entender en la dirección de la función notarial del Estado Nacional y en el resguardo de los títulos de inmuebles que a él pertenezcan, a fin de dar fe del registro de actos y disposiciones del gobierno nacional.

Efectuar los actos notariales protocolares y extraprotocolares en los que el Gobierno de la Nación tuviera interés, a través del titular del Registro Notarial del Estado Nacional quien, en casos necesarios, podrá delegar funciones en el escribano adscripto.

Efectuar el registro y archivo de los títulos de propiedad de inmuebles del Estado Nacional y asesorar sobre estos títulos.

Mantener el Libro de Juramentos, donde se labran actas de asunciones, reasunciones y delegaciones de mando del Presidente y del Vicepresidente de la Nación, de juramentos de ministros del Poder Ejecutivo Nacional y de jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación cuando lo presten ante el Presidente de la Nación.

Asesorar en cuestiones técnico notariales al Presidente de la Nación y a los ministros del Poder Ejecutivo Nacional.

Organizar, en el Tesoro de la Escribanía General, la conservación y custodia de protocolos notariales.

Organizar y mantener el registro, archivo y custodia de declaraciones juradas patrimoniales de los agentes de la administración pública nacional.

Dirección Nacional de Derechos Humanos

Intervenir en las actividades relativas al tema de los derechos humanos y a la aplicación del régimen de extradición.

Organizar y centralizar todo lo relacionado con los derechos humanos, su promoción y reafirmación en la sociedad y en el Estado, así como la prevención de sus eventuales violaciones.

Intervenir en la aplicación de las normas que reconozcan y reglamenten el respeto de los derechos humanos en el ámbito nacional.

Registro de la Propiedad Automotor y Créditos Prendarios

Responsabilidad primaria

Aplicar los regímenes jurídicos que regulan todo lo concerniente a la propiedad de los automotores y a los créditos prendarios.

Acciones

Supervisar que el concesionario a cargo de los Registros Nacionales realice las siguientes tareas:

- Organice el funcionamiento de los Registros Nacionales de la Propiedad Automotor y Créditos Prendarios para la adecuada prestación de los servicios a su cargo.
- Establezca la organización y el funcionamiento de los Registros Seccionales; ejerza su superintendencia; sugiera intervenirlos y proponga a sus interventores, en el caso de acefalía, suspensión, licencia o ausencia injustificada de su titular y para preservar la misma prestación del servicio; asigne funciones de encargados suplentes interinos y sugiera su remoción.
- Proponga la designación y remoción de los encargados de registro, la creación de registros seccionales y la modificación de sus jurisdicciones.
- Dicte normas administrativas y de procedimiento relativas a los trámites registrales.
- Controle las inscripciones realizadas en los registros seccionales, autorice inscripciones especiales, organice el archivo centralizado de los Registros Nacionales de la Propiedad del Automotor y Créditos Prendarios y emita información respecto de datos contenidos en éste.

Celebrar convenios con autoridades nacionales, provinciales y municipales y con entidades privadas, para la realización de tareas vinculadas las prestaciones a su cargo y coordinar con ellas los procedimientos que se aplicarán para la mejor racionalización de los trámites registrales. Decidir la designación y remoción de los encargados de registro propuestas por el concesionario y proponer las tarifas que se cobrarán a los usuarios por los trámites registrales y la remuneración de los encargados.

Registro de la Propiedad Industrial y Derechos de Autor

Responsabilidad primaria

Dirigir la organización y el funcionamiento del Registro de Derechos de Autor, dando cumplimiento a los objetivos establecidos en el régimen legal de propiedad intelectual. Entender en la actividad administrativa que le corresponde al Estado en materia de propiedad industrial. Participar en la discusión y dictar las medidas necesarias para el cumplimiento de los convenios internacionales sobre propiedad industrial.

Acciones

Supervisar la labor del concesionario privado encargado de:

- Efectuar el registro de obras científicas, literarias, artísticas y de publicaciones periódicas.
- Resolver las oposiciones a obras inscriptas o en trámite.
- Efectuar la inscripción de editoriales, convenios y otros actos jurídicos.
- Efectuar la inspección de editoriales a fin de fiscalizar el cumplimiento de sus obligaciones.

- Entender en las actuaciones administrativas encaminadas al reconocimiento y mantenimiento de la protección registral, a las diversas manifestaciones de la propiedad industrial –invenciones, creaciones de forma y signos distintivos–, que comprendan la tramitación y resolución de expedientes, las anotaciones para la constancia y la conservación y publicidad de la documentación.
- Entender en la difusión eficaz y periódica de la información tecnológica objeto de registro, sin perjuicio de otro tipo de publicaciones especiales que parezcan aconsejables.
- Brindar servicios de información de tecnología disponible en el país y en el exterior y prestar asesoría legal y técnica a quienes lo soliciten en relación con la obtención y transferencia de derechos de propiedad industrial.

Proponer las tarifas y dictar las normas y disposiciones relativas a los procedimientos en las actuaciones a las que se refiere el punto anterior.

Entender en la aplicación dentro de su competencia de los convenios internacionales vigentes en materia de propiedad industrial, proponiendo la adhesión del país a aquellos que no hayan sido aún suscriptos, y, en general, en el desarrollo de las relaciones internacionales en este campo.

Autorizar y vigilar el ejercicio de las actividades de los agentes de propiedad intelectual.

Entender en la emisión de dictámenes sobre cuestiones referentes a la propiedad industrial cuando para ello sea requerido por las autoridades, tribunales o entidades oficiales.

Realizar estudios sobre la aplicación de normas relacionadas con regímenes de derecho de autor y ejecutar la compilación de estadísticas sobre la actividad registral.

Asesorar a los organismos nacionales, provinciales, municipales e instituciones internacionales, en temas relacionados con el derecho de autor.

Determinar la originalidad de los nuevos productos y procesos sujetos a patentamiento.

Boletín Oficial

Responsabilidad primaria

Registrar los actos estatales de carácter público emanados de los poderes del Estado y editar el Boletín Oficial de la República Argentina.

Acciones

Supervisar que el concesionario realice las siguientes tareas:

- Efectúe la publicación de las leyes y decretos de carácter público, los edictos y avisos, presentados a tal fin en cumplimiento de leyes, decretos y mandatos judiciales, con o sin cargo según corresponda.

- Efectúe el registro oficial de leyes y decretos, resoluciones y otros actos estatales de carácter público que fuesen publicados en el Boletín Oficial.

Disponer la edición de separatas, folletos, libros y ediciones especiales originados en material publicado por el Boletín Oficial y cuando sea necesaria una mayor difusión legislativa.

Intervenir en la publicación del ordenamiento legislativo según lo establecido en el decreto 1.625 del 23 de agosto de 1990.

Registro de Reincidencia y Estadística Criminal

Responsabilidad primaria

Entender en la centralización de la información referida a los procesos penales sustanciados en cualquier jurisdicción del país, conforme al régimen que regula la ley 22.117.⁷

Acciones

Supervisar la labor del concesionario que realice el registro centralizado de actos procesales, sentencias y resoluciones dictadas en todos los tribunales del país que tengan competencia en materia penal, a fin de suministrarla a quien esté autorizado para requerirla.

Supervisar la expedición de informes sobre datos y antecedentes penales registrados, en los casos que corresponda.

Intervenir en peritajes de identificación de personas, dispuestos por autoridad competente.

Intervenir en el intercambio con países extranjeros, de informaciones sobre antecedentes penales de personas de conformidad con los convenios vigentes en la materia.

Supervisar la confección de la estadística general de criminalidad en el país que realice el concesionario.

Registro de Antecedentes de Tránsito

Responsabilidad primaria

Dirigir el Sistema Nacional de Antecedentes de Tránsito

Acciones

Supervisar que el concesionario a cargo del registro de antecedentes de tránsito realice las siguientes tareas:

- Defina, analice, diseñe, desarrolle e instrumente el Sistema Nacional de Antecedentes de Tránsito.

- Efectúe el ordenamiento, la sistematización, la actualización y el análisis estadístico de los datos de las licencias para conducir, de los presuntos infractores prófugos o rebeldes, de las sanciones aplicadas, de las empresas de carga y de pasajeros y de toda información necesaria para el cumplimiento del decreto 2.254/92, Reglamento Nacional de Tránsito y Transporte.
- Coordine la actividad del Sistema Nacional de Antecedentes de Tránsito con el Organismo de Coordinación Federal de Seguridad Vial; suscriba e instrumente acuerdos.
- Lleve la estadística accidentalológica de seguros y efectúe la investigación, los análisis y los estudios requeridos para alcanzar los fines establecidos en el Reglamento Nacional de Tránsito y Transporte.
- Informe a las autoridades expedidoras de licencias de conductor, a su requerimiento, los antecedentes correspondientes al solicitante de licencia.

Inspección General de Justicia

Responsabilidad primaria

Supervisar al concesionario privado encargado de aprobar los estatutos y contratos de asociaciones civiles, fundaciones, sociedades comerciales y sus reformas. Supervisar el registro y el reconocimiento de las correspondientes personerías jurídicas.

Acciones

Supervisar que el concesionario a cargo del registro de asociaciones civiles, mutuales, cooperativas, fundaciones y sociedades comerciales, realice las siguientes tareas:

- Mantenga el Registro Público de Comercio y registre en las respectivas matrículas a comerciantes individuales y a sociedades comerciales.
- Efectúe la inscripción de transferencias de fondos de comercio que comprendan la transmisión de establecimientos comerciales e industriales y de otros actos y documentos relacionados con la matrícula de comerciante.
- Expida certificados e informes sobre el estado jurídico de los sujetos, bienes, cosas y derechos registrados, a requerimiento judicial, administrativo y de particulares.
- Resuelva la autorización y fiscalice el funcionamiento en el país de asociaciones, mutuales, cooperativas, fundaciones y agencias o sucursales de sociedades comerciales constituidas en el extranjero.

Proponer las tarifas a cobrar a los usuarios por los trámites de registro de asociaciones civiles, fundaciones y sociedades comerciales.

Servicio Penitenciario Federal

Supervisar al/los concesionario/s privados encargados de la custodia y guarda de los procesados así como controlar que se ejecuten las sanciones penales de privación de la libertad y recuperación de los procesados.

Viceministro de Seguridad Interior

- Intervenir en el ejercicio del poder de policía en el ámbito nacional y participar en la formulación de los objetivos y políticas de seguridad interior.
- Asistir en la prevención y coordinación necesarias en todo lo concerniente a la seguridad interior, situación que involucra el resguardo de la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional.
- Asistir y asesorar en la coordinación y conducción de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad.
- Asistir y asesorar en la dirección de los órganos de información e inteligencia de la Policía Federal Argentina, como también de la Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina.
- Asistir y asesorar en el estudio de las conductas y situaciones de cualquier naturaleza que afecten en el ámbito nacional, regional o provincial, la salud pública, la economía, las fuentes de producción, el abastecimiento o trabajo, los servicios públicos esenciales (agua, luz, gas, combustibles, disposición de desechos industriales o domiciliarios) los medios y las vías de comunicación y transporte, públicos o privados, cuando afecten la paz social, las estructuras institucionales y las necesidades generales de la población.
- Entender en el diseño de las políticas de seguridad interior y garantizar el cumplimiento de la Ley de Seguridad Interior.
- Asistir y asesorar en la elaboración de los planes y doctrinas tendientes al cumplimiento de las políticas de seguridad interior y en la adecuación de la estructura, equipamiento y adiestramiento de las fuerzas policiales y de seguridad para el logro de los objetivos propuestos.
- Ejercer la conducción política y supervisión operacional de las fuerzas de seguridad y fuerzas policiales federales y provinciales, que se encuentren empeñadas en el restablecimiento de la seguridad interior en cualquier lugar del territorio.
- Planificar, coordinar, dirigir, controlar, apoyar y supervisar acciones individuales o de conjunto de las fuerzas de seguridad y fuerzas policiales tendientes al cumplimiento de las políticas establecidas.
- Asistir y asesorar en lo referido a las políticas y acciones en materia de seguridad interior en el Mercosur, en los ámbitos regional y continental.
- Formular el diagnóstico de la situación de la seguridad en el Mercosur y asesorar al Secretario de Seguridad Interior en lo referente a la coordinación de políticas de seguridad conjunta con los países miembros.

- Interactuar con las instancias técnicas bilaterales, regionales y continentales en la materia.
- Intervenir en el ejercicio de las funciones de superintendencia referidas a la seguridad de fronteras y asesorar en la elaboración de la doctrina, políticas y legislación en la materia.
- Entender en la organización, doctrina, despliegue, equipamiento, adiestramiento y esfuerzos operativos de las fuerzas de seguridad y de las fuerzas policiales.
- Elaborar las medidas necesarias para el cumplimiento de las políticas que hacen a la protección de la comunidad, colaborando con los entes nacionales, provinciales o privados, frente a desastres naturales o causados por el hombre, y a ilícitos que por su naturaleza sean de su competencia.
- La Policía Federal, la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval mantienen sus responsabilidades y funciones actuales.

Viceministro de Inteligencia de Estado

- Realizar actividades informativas y producir inteligencia de Estado para la Seguridad Nacional.
- Entender en los siguientes temas:
 - Terrorismo internacional.
 - Crimen organizado (mafias, narcotráfico, tráfico de armas, falsificación de documentos).
 - Evolución de los procesos de integración (NAFTA, Mercosur).
 - Proliferación de armas de destrucción masiva (nucleares, químicas, biológicas, misilísticas).
 - Problemas ecológicos que constituyen un riesgo para la seguridad nacional.
 - Procesos migratorios ilegales.
 - Nuevos avances en el campo científico tecnológico.
 - Evolución de las políticas de defensa y seguridad.

Viceministro de Medios de Comunicación

- Entender en la formulación de las políticas de comunicación social y medios de comunicación del Poder Ejecutivo Nacional y evaluar su impacto informativo.
- Entender en la difusión de la actividad del Poder Ejecutivo Nacional y en su relación con el periodismo nacional e internacional.
- Supervisar la administración de los medios de difusión que se encuentran bajo la responsabilidad del Poder Ejecutivo Nacional.
- Establecer pautas para la gestión del Servicio Oficial de Radiodifusión.
- Establecer las pautas en relación con la cobertura periodística de la actividad del Poder Ejecutivo Nacional.
- Difundir los actos de gobierno tanto en el ámbito interno como en el externo, de acuerdo con las políticas de comunicación establecidas.

Servicio Oficial de Radiodifusión

- Dirigir y controlar en sus aspectos técnicos artísticos y operativos las emisoras de radiodifusión que integran el Servicio Oficial de Radiodifusión, administrando los recursos que les sean asignados.
- Asistir jurídicamente al Viceministro de Medios de Comunicación en todos los actos y situaciones que requieran intervención legal.

c) Dimensión, gasto e impacto de la reforma

Para estimar el impacto de la reforma propuesta se ha trabajado con la información de la ley de presupuesto para el año 2001, ordenando y agrupando los programas del Ministerio del Interior y el de Justicia de acuerdo con la estructura que se propone para este ministerio.

Sobredimensionamiento de la estructura y la propuesta de reforma

La función de Justicia que en la actualidad demanda más recursos humanos y presupuestarios se relaciona con el servicio penitenciario. Dentro de las funciones sustantivas, le sigue en importancia la actividad registral que emplea casi la mitad del personal remanente del actual ministerio. Además, tiene a su cargo las relaciones con el Poder Judicial y con el Poder Legislativo, y dependen de él la Procuración del Tesoro y la Escribanía General de Gobierno.

Esta estructura está sobredimensionada por diversas razones. Por un lado, el Estado Nacional se encarga de prestar en forma directa el servicio de custodia de presos, utilizando muchos más recursos de los necesarios para cumplir eficazmente su labor. Por otro, existen duplicaciones con otros ministerios en las relaciones con los demás poderes del Estado Nacional, a lo que se agrega que en el resto de las actividades, en general, se emplea una planta de personal que parece excesiva, máxime si se computa el personal contratado y el que financian los entes cooperadores de los diferentes registros.

Servicio Penitenciario Federal

La normativa vigente define el Servicio Penitenciario Federal (SPF) como una fuerza de seguridad de la Nación, destinada a la custodia y guarda de los procesados y a la ejecución de las sanciones penales de privación de la libertad. Comprende una dirección nacional, los institutos esenciales para el cumplimiento de su misión y el personal penitenciario y civil.

La previsión incluida en el Presupuesto Nacional del año 2001 era atender a 7.040 personas (4.039 procesados, 2.251 condenados y 750 condenados en periodo de prueba). Según la decisión administrativa de distribución del presupuesto, el total de gastos corrientes previstos para este ejercicio, con exclusión del pago a retirados y pensionados, la construcción

de nuevas cárceles y la formación profesional asciende a \$ 143,5 millones.

Sobre la base de esta información puede estimarse que el gasto corriente previsto para 2001 era equivalente a \$ 56 por preso-día, a \$ 61 por preso-día si se incluyen los gastos en formación profesional de nuevos guardias penitenciarios y actividades de laborterapia para internos y a \$ 62 por día si se computan también los gastos de capital en las instalaciones existentes y en las nuevas a construirse.

Asimismo la comparación de algunos indicadores muestra que el SPF tiene un nivel de gasto superior al necesario para cumplir con la finalidad. En efecto, el cuadro 9 compara la relación de presos por agente penitenciario en el servicio federal, en la provincia de Buenos Aires y en el gobierno federal de los Estados Unidos. Es evidente que existe un exceso de personal, aun contando únicamente el personal directamente vinculado al SPF que alcanza a 5.870 agentes (se excluye el personal compartido con otras tareas penitenciarias que es de 2.168 agentes, quienes presumiblemente trabajan en su mayoría para el SPF, y los empleados a cargo de la formación de personal y de controlar la construcción de nuevas cárceles). Mientras que en las cárceles federales de los Estados Unidos un empleado del Estado atiende a 3,4 presos, y en los presidios de la provincia de Buenos Aires a 1,5 presos, en el SPF esta relación es de 1,2 presos (0,9 si se incluyen los empleados comunes con otras áreas).

Otro indicador que confirma una deficiente asignación de recursos en el SPF es el gasto presupuestario por preso por día. El cuadro 10 muestra que el gasto corriente por preso por día (excluyendo los pagos de retiros y pensiones) es en el SPF de \$ 61 y si se incluyen las erogaciones de capital se eleva a \$ 62. En el servicio federal de los Estados Unidos los datos del presupuesto para 1994 sugieren que el gasto corriente por preso por día es de US\$ 57 y de US\$ 59 incluyendo los de capital. Estimaciones para el promedio de los costos carcelarios en todo el país se ubican en un costo inferior (del orden de \$ 45), mientras que en las cárceles privadas sería todavía inferior (del orden de US\$ 30 por día). En Chile el gasto corriente por preso es de sólo US\$ 8 por día y crece a US\$ 9 si se incorporan los gastos de capital.

CUADRO 9
PRESOS POR EMPLEADO PENITENCIARIO

Estados Unidos (cárceles federales)	3,4
Provincia de Buenos Aires	1,5
Servicio Penitenciario Federal	1,2

Fuentes: para los Estados Unidos, presupuesto para el año 1994. Para la provincia de Buenos Aires fueron obtenidos del trabajo del Centro de Estudios para la Nueva Mayoría, "La crisis carcelaria en la provincia de Buenos Aires". Para el SPF, del Presupuesto Nacional para 2001.

CUADRO 10
GASTO POR PRESO POR DÍA
(En dólares)

	Gasto corriente	Gasto total
Argentina. SPF (2001)	61	62
Estados Unidos (1994)		
• Cárceles federales	57	59
• Cárceles públicas promedio del país		45
• Cárceles privadas		30
Chile	8	9

Fuentes: Argentina, del Presupuesto 2001. Estados Unidos, cárceles federales, del Presupuesto para el año 1994. Resto de la información de la exposición de R. Poole en Libertad y Desarrollo, y Fundación Paz Ciudadana, "Modernización del sistema penitenciario. Colaboración del sector privado", Santiago, noviembre de 1994. Chile, de la exposición de C. Martínez en el mismo seminario.

En los tres países existen quejas sobre la calidad de las cárceles públicas, medida por índices de sobrepoblación. La diferencia quizá más impactante es que el Estado chileno es capaz de brindar el servicio carcelario gastando por preso sólo el 15% de lo que insume el SPF. Esta discrepancia de costos⁸ puede ser explicada simplemente por ajuste del tipo real de cambio.

La discusión en el país acerca de la posibilidad de privatizar el servicio penitenciario, en general plantea llevarlo a cabo para algunos servicios periféricos de las cárceles federales, pero reservando para el Estado las tareas de seguridad y tratamiento de los internos por considerarlas responsabilidades indelegables.

En los Estados Unidos se ha avanzado en una privatización total de algunas cárceles y ello dio lugar a un interesante debate jurídico y económico sobre el tema⁹ que puede resumirse en los siguientes puntos:

- *Responsabilidad del Estado:* Respecto de la indelegabilidad de la responsabilidad del Estado en materia de seguridad se ha argumentado que en los hechos, esa responsabilidad siempre es delegada: o bien lo hace en empleados públicos o bien la comparte con empresas privadas. En verdad, el Estado no elude la responsabilidad en el caso de la privatización. La Corte Suprema del Estado de Texas así lo reconoció, en 1984, al fallar en el caso Medina vs. O'Neill originado por la negligencia de un guardia privado que costó la vida a un recluso. La Corte determinó que el Estado era solidariamente responsable con la empresa privada en el resarcimiento de daños, lo que explícitamente acepta que el Estado, aun cuando confíe la administración a una firma privada, no

se desliga de su compromiso para con el recluso.¹⁰ En definitiva, el comportamiento de cualquier carcelero público o privado está limitado por la ley, y en realidad, el hecho de pertenecer a una empresa privada le genera menos problemas potenciales al fisco porque el costo de sus errores es afrontado por la empresa, mientras que los empleados públicos no responden, al menos patrimonialmente, por sus equivocaciones. La privatización de las cárceles no elimina todas las responsabilidades directas del Estado; de hecho en los Estados Unidos éste se ha reservado el derecho a determinar la extensión de la pena, el tipo de establecimiento en el que debe ser alojado el recluso (mínima, media o máxima seguridad), las disminuciones de condena por buena conducta y las decisiones vinculadas con problemas disciplinarios de los presos. Ha transferido, y aparentemente con bastante éxito en términos de calidad y costos, la administración de algunos presidios, incluyendo las tareas de seguridad y tratamiento de los reclusos.

- *Incentivos del contratista privado* Otros críticos han señalado que la empresa privada puede tener incentivos a desempeñarse en una forma que afecte los intereses del Estado o de los reclusos.

En este sentido, se ha argumentado que la empresa tendrá un incentivo a prolongar la estadía en prisión de los reclusos para aumentar sus ingresos. Sin embargo, esta limitación puede corregirse en el contrato si en lugar de pagar un precio por preso por día se remunera sobre la base de una suma fija mensual. Por otro, esta crítica también es aplicable a los empleados públicos, quienes tienen un incentivo similar para justificar su presencia.

En realidad la empresa tiene mayores incentivos a brindar un servicio de buena calidad para ganar una buena reputación y así evitar las penas que normalmente se imponen en los contratos por fallas en la seguridad y poder resultar ganadora en otras licitaciones. Este tipo de incentivos a la buena performance no existen a nivel de los empleados públicos. De hecho, las empresas privadas dan mayores garantías porque los contratos les exigen prestar el servicio aun si su personal está en huelga, mientras que en el caso de los agentes públicos son conocidos los problemas que se suscitan cuando deciden adoptar una medida de fuerza.

Existe alguna evidencia, para el caso norteamericano, de que la calidad del servicio es superior en las cárceles privadas y se ha mostrado anteriormente que los costos son inferiores. Pero los contratos actuales no solucionan un problema de incentivos común del servicio carcelario, sea éste público o privado.¹¹ Desde un punto de vista de evaluación social del gasto, es factible que el costo para la sociedad de la reincidencia criminal sea muy importante. Sin embargo, no existe un premio claro para los directores de las cárceles para tratar de dirigir su labor en el sentido de reducir la reincidencia. La presión social sobre ellos es máxima cuando se escapa un recluso o si hay motines, pero es mucho más difusa cuando fallan en la tarea de rehabilitación. En este sentido,

debería preverse alguna cláusula en los contratos con el sector privado, que permitiera introducir premios por reducción en el número de reincidentes.¹²

Otro programa que presenta una dotación de personal y asignación de recursos completamente desproporcionada es el referido a la formación y capacitación del personal del SPF. En efecto, de acuerdo con las metas fijadas en el presupuesto para el ejercicio 2001, se prevé la formación y capacitación de 27 cursantes del liceo y 115 cursantes en la carrera de oficiales; en total 142 alumnos, que serán atendidos con una planta de personal de 342 cargos y 1.183 horas-cátedra, que equivaldrían a 39 cargos adicionales, es decir, un total de 381 cargos. El presupuesto total para el cumplimiento de esta función asciende a \$ 6,3 millones, de los cuales \$ 6,0 se destinarán a la remuneración del personal.

Considerando esta información presupuestaria surge que la relación alumnos/cargo es de 0,37, es decir, que cada alumno estaría siendo atendido por 2,7 personas (entre profesores/instructores y no docentes) y el gasto salarial por alumno atendido asciende a \$ 42.018 mientras que el gasto total/alumno se ubica en \$ 44.207. La comparación de la magnitud que adoptan estos indicadores con cualquiera de los comúnmente hallados en el sistema educativo a través de todos sus niveles,¹³ señala la necesidad de una reestructuración profunda del programa de formación del personal del SPF.

La actividad registral

La situación presente en el cumplimiento de esta función presenta las siguientes características:

Las tarifas de todos los registros, incluso los de administración privada, son fijadas por el actual ministerio. En el caso del Registro del Automotor el Estado fija las tarifas a cobrar y le cede a cada encargado, como reconocimiento por su labor, aproximadamente el 80% de las tasas recaudadas.¹⁴

Todos los registros tienen algún ente cooperador.¹⁵ La tarea de esos entes es colaborar con la provisión de equipamiento y la contratación de una parte del personal (que no figura registrado en el presupuesto nacional ya que no demanda recursos del erario público). Además, el producido de las tasas que cobra cada registro en parte se destina a contratar personal eventual, en especial cuando existen tareas puntuales de graboverificación para informatizar un registro que se llevaba manualmente, y a pagar un incentivo a todo el personal del Ministerio de Justicia que equivale a un porcentaje importante de su sueldo mensual.¹⁶ En general, la carga de datos de los registros se maneja en forma centralizada.

El Registro de Reincidencia y Estadística Criminal exige una carga muy rápida de la información en cada prontuario para poder dar a sus usuarios (jueces, por ejemplo) el historial correcto y actualizado de cada persona. Es importante mencionar que se registran todos los antecedentes penales que

dictan los jueces federales y provinciales de todo el país. La demanda de información se responde en el día. Los expedientes diarios que ingresan superan los 2.000, incluyendo las consultas y las resoluciones judiciales que son incorporadas a cada prontuario.

La planta permanente que figura en el presupuesto nacional afectada a este registro es de 140 agentes, además de personal contratado que se financia con fondos aportados por los entes cooperadores.

Las policías de todo el país tienen registros paralelos, pero que son incompletos (porque no tienen la información del resto de las jurisdicciones) y probablemente de menor calidad (porque no se actualizan en función de lo dispuesto por cada resolución judicial).

En el caso del Registro del Automotor y Crédito Prendario se encuentra informatizado en su mayor parte.

Cada registro realiza la inscripción jurídica y envía una copia del formulario a la Dirección Nacional, que se limita a dirigir y controlar a los encargados de cada agencia.

A cada encargado se le otorga exclusividad para realizar los trámites de una zona determinada.¹⁷ Obtiene un ingreso por su labor considerado atractivo por las autoridades del Registro.¹⁸ La idea de asegurar una zona exclusiva y un ingreso atractivo es brindar incentivos para la provisión de calidad.

Existe un argumento económico en favor de utilizar la existencia de cuasirrentas como incentivo a proveer calidad.¹⁹ Si ésta se deteriora y se caduca la autorización para prestar el servicio se pierden sus cuasirrentas. Sin embargo, existen alternativas que, en teoría, deberían permitir lograr un resultado similar mediante la exigencia de compra de una garantía para cubrir eventuales fallas en su labor, a los encargados de cada registro.

La calidad del servicio ha mejorado en forma notable en la última década. Hoy es posible conocer el estado jurídico de un vehículo y chequearlo en las plantas de verificación (que no dependen del Registro) en veinticuatro horas.

En el proceso de apertura de un nuevo registro se utilizan distintos criterios, pero se privilegia que el encargado pueda supervisar el trámite. Por lo tanto, el máximo número de legajos que tiene un registro en la actualidad es de 15.000, comparado con 80.000 de hace varios años. Además se contempla la distancia entre un registro y otro, la ubicación en zona de frontera donde existen mayores problemas con el fraude, la densidad del parque automotor y el movimiento de los legajos.

La Dirección Nacional cuenta con cincuenta y ocho empleados en la sede central con cargo al presupuesto público, que controlan a los encargados y atienden consultas del público y de los propios encargados.²⁰ Sin embargo, una parte importante de esta tarea es responsabilidad de profesionales contratados que no figuran en el presupuesto nacional porque su remuneración se afronta con los recursos de los entes cooperadores.²¹

La designación de los encargados la propone la Dirección Nacional y la realiza el actual Ministerio de Justicia. A pesar de que se exige un título profesional o realizar un curso de tres meses, existe bastante consenso

acerca de que es posible utilizar mecanismos menos discrecionales para el nombramiento de los encargados.

Criterios utilizados en la propuesta de reforma

Los criterios tenidos en cuenta para estimar el gasto y la cantidad de recursos humanos necesarios han sido los siguientes:

- Todas las funciones que son de responsabilidad del gobierno nacional, relacionadas con la seguridad interior y las relaciones interiores se concentraron en este ministerio.
- La unidad ministro ha sido dimensionada en treinta y siete personas que incluyen el ministro, cuatro viceministros, cuatro asesores para el ministro y dos asesores para cada viceministro, doce personas de apoyo y cinco de auditoría interna.
- Para la Dirección Nacional de Asuntos Institucionales, se contemplan cuarenta y nueve cargos presupuestarios que comprenden: el director nacional, tres asesores, cuatro personas de apoyo para el cargo, diez cargos de niveles superiores, diez en la unidad de informática y veintiuna personas cubriendo las funciones permanentes de Actos Electorales y Padrón.
- En el ámbito de la Dirección Nacional de Asuntos Institucionales se incluyen las partidas para la ejecución de Actos Electorales y el Fondo Partidario Permanente. El primero de los conceptos insume, de acuerdo con el presupuesto para el ejercicio 2001 un monto igual a \$ 73,0 millones, que representa una inversión de \$ 3,0 por votante. En el caso de los aportes a los partidos políticos, se destina una suma de \$ 19,0 millones, tal como aparece en el presupuesto 2001.
- Para la Dirección Nacional de Provincias se consideran necesarias diecisiete personas: el director nacional, sus tres asesores, cuatro personas de apoyo y nueve cargos de niveles superiores. Los programas relacionados con asistencia técnica y financiera a provincias y desarrollo regional así como las transferencias de Aportes del Tesoro Nacional se propone transferirlos al Ministerio de Economía.
- La Dirección Nacional de Migraciones incluye dos componentes principales: la propia dirección de migraciones, que se estima en 325 personas (al director nacional se le asignan tres asesores, una estructura de apoyo de doce personas y nueve cargos de niveles superiores), y el organismo descentralizado Registro Nacional de las Personas, que se dimensiona en 600 agentes. Por lo tanto el área que se ocupa de la política de población contará con 925 agentes.
- En el área de Seguridad Interior se prevén setenta y seis personas con cargos presupuestarios. Esta área es la que entiende en los temas relacionados con la Policía Federal, la Gendarmería Nacional, la Prefectura Naval y la lucha contra la drogadicción.
- El Archivo General de la Nación (organismo descentralizado) ha sido dimensionado en treinta y seis personas que comprenden: el director na-

cional, su asesor, el personal de apoyo correspondiente y cargos de niveles superiores.

- El área de Medios de Comunicación se conformó por los programas relacionados con prensa y difusión de los actos de gobierno, los que actualmente están bajo responsabilidad de la Presidencia y contará con treinta y seis agentes. El Servicio Oficial de Radiodifusión (organismo descentralizado), dependiente de este viceministro estará integrado por 500 agentes.
- En cuanto a las Direcciones Generales de Apoyo, su dimensionamiento ha sido calculado considerando que brindará asistencia en algunas funciones a la Presidencia de la Nación y a la Jefatura de Gabinete. En total 120 cargos.
- Por otra parte, se incluyen las actividades de mediación y las relacionadas con los asuntos de cooperación internacional de la Justicia, que en conjunto ocupan a cuarenta y seis personas.
- Tanto en la unidad ministro como en el de las actividades de apoyo se han suprimido los servicios profesionales y técnicos. Asimismo, las partidas de bienes de consumo y servicios no personales se redujeron proporcionalmente al gasto en personal, criterio adoptado en general, para el resto de la estructura ministerial.
- Respecto de la Policía Federal Argentina, se propone que una parte de su persona, destinado a prestar el servicio de seguridad a la ciudad de Buenos Aires, sea transferida a esa jurisdicción.
- La base de estimación utilizada ha consistido en equiparar la cantidad de agentes por habitante de la ciudad de Buenos Aires con los existentes en la provincia, contemplando la población que migra diariamente a la ciudad. De este modo se estima que de los 24.816 agentes en servicio que existen actualmente deberían asignarse a la ciudad de Buenos Aires, aproximadamente 14.000. La estructura restante queda dentro del gobierno nacional para la atención de los problemas de seguridad interior de carácter federal así como para los aspectos relacionados con los trámites de emisión de documentos personales.
- Los gastos en salarios y en otras partidas, que la Policía Federal actualmente asigna a actividades de prevención y seguridad general, se ajustaron proporcionalmente a la cantidad de cargos.
- Por su parte, los gastos asignados al sistema de asistencia médica sanitaria de la Policía Federal (Hospital Churrucá), cuya atención incluye a los miembros del grupo familiar del personal policial, no se modifican. Se considera que seguirá prestando asistencia también a los efectivos responsables de la seguridad en la ciudad de Buenos Aires. El costo de atención mensual por cada integrante del personal policial es de \$ 104.
- Merece un comentario especial el sistema de formación y capacitación de los agentes, dado que se advierte que la suma global de recursos asignada a esta finalidad, podría considerarse que supera las necesidades si se supone que los costos de formación de oficiales, suboficiales y profesionales que asisten al Instituto Universitario de la Policía Federal

no debieran alejarse sustancialmente de los cánones habituales hallados en el país para la formación de técnicos.

- En efecto, si los costos anuales asociados a la enseñanza por cadete se equiparan a los de las escuelas técnicas (\$ 3.500 alumno/año) y se adicionan los gastos para viáticos y salarios que perciben en su etapa de formación, el monto total asignado para la formación de cadetes ascendería a \$ 4,2 millones anuales. Por otra parte, la estimación de la inversión anual en el Instituto Universitario podría evaluarse en 2,1 millones de pesos anuales. Estos valores muestran que quedaría una masa disponible potencial de recursos del orden de los \$ 9,8 millones anuales para actualización y perfeccionamiento de todos los agentes de la fuerza policial, lo que equivaldría a una inversión de \$ 400 por año por agente.
- El trabajo no propone una reforma para la función de formación de los cuadros de la Policía Federal, por cuanto se carece de información más desagregada, sin embargo se recomienda la revisión de este gasto así como el modo en el cual se está prestando el servicio. Esta misma recomendación cabe para el caso del presupuesto con igual finalidad en las fuerzas de Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina, organismos que están asignando sumas muy superiores por efectivo.²²
- El Viceministro de Medios de Comunicación se conformó con los programas relacionados con prensa y difusión de los actos de gobierno que en el presupuesto vigente están en el área de la Presidencia de la Nación.
- Las tareas relacionadas con el proyecto Reforma del Sistema de Justicia (Programa financiado por organismos internacionales) se eliminan, dado que la propuesta supone la creación de una unidad encargada de implementar la reforma del sector público nacional en su conjunto.
- A la Dirección de Asuntos Registrales, responsable de coordinar las tareas de los registros de bienes y derechos de las personas y de los antecedentes judiciales de las personas, se le asignaron cincuenta y ocho cargos.
- Todos los registros que actualmente están bajo la responsabilidad del Ministerio de Justicia se tercerizan, excepto el Registro de la Propiedad Inmueble que se transfiere a la ciudad de Buenos Aires. En este caso y en el de aquellos registros cuyas prestaciones pueden ser aranceladas,²³ el gasto originalmente asignado se ahorra en su totalidad. En cuanto al resto²⁴ de los organismos de la Dirección de Asuntos Registrales, la actividad se terceriza y es financiada mediante transferencias del gobierno nacional.
- En la Dirección de Derechos Humanos se incluyeron las actividades relacionadas con la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo, que son responsabilidad del actual Ministerio del Interior.
- La Dirección de Asuntos Penitenciarios incluye las partidas presupuestarias relacionadas con la política e infraestructura penitenciaria, a excepción del registro de reincidencia y estadística criminal dado que, como se mencionó anteriormente, se propone tercerizarlo. Para desarrollar estas tareas se asignaron cincuenta cargos.

- Asimismo, esta dirección gestionará las transferencias asignadas a los pagos a retirados y pensionados, al Servicio Penitenciario Federal (que se privatiza) y al Ente de Cooperación Técnica y Financiera para la Laborterapia de Internos.
- Las transferencias al Servicio Penitenciario Federal financiarán los gastos de seguridad, traslado, alojamiento, tratamiento y atención sanitaria de los internos. Además, servirán para solventar los gastos de formación y capacitación para los oficiales.
- En este sentido, es importante destacar que la suma global de recursos asignada a la formación y capacitación en escuelas y liceos penitenciarios, tal como se ha mencionado, supera ampliamente la estimación de costos asociados a esta actividad. Para estimar la asignación de recursos correspondiente, se ha supuesto un costo anual por alumno similar al registrado en las escuelas técnicas (\$ 3.500 alumno/año), al que se adicionan los gastos de viáticos y salarios que percibirían en su etapa de formación. El monto total asignado para la formación de personal de seguridad carcelaria ascendería a \$ 710.000 anuales.²⁵

Tanto para la atención de la sanidad en las tres fuerzas de seguridad como las referidas a la formación y capacitación se propone su tercerización con financiamiento estatal.

Los resultados que surgen de aplicar la metodología descripta para el Ministerio del Interior y Justicia, se resumen en los cuadros 11, 12 y 13, particularmente este último muestra el ahorro que se generaría, que alcanza a \$ 693 millones y 33.400 cargos aproximadamente.

16.5. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO

a) Estructura administrativa

La determinación de las competencias que le corresponden al gobierno nacional frecuentemente genera discusiones producto de las diferentes perspectivas ideológicas referentes al papel del Estado en la sociedad. Sin embargo, existen algunos cometidos que son universalmente aceptados como funciones indelegables del Estado. Éste es el caso del manejo de las relaciones exteriores de la nación, competencia específica que, en nuestro país, se encuentra desde la primera ley de ministerios (ley 80) de 1856.

En esta propuesta se ha optado por incorporar, en el ámbito de este ministerio, un conjunto de actividades relacionadas con tres funciones: negociaciones económicas; negociaciones comerciales y cooperación internacional que caen fuera del campo estricto de las relaciones políticas con los países y organismos internacionales y que aparecen en los organigramas propuestos para otros ministerios, especialmente el de Economía. Cabe señalar al respecto que el papel que se asigna al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto en estas tres áreas, es el de ejecutar las políticas cuya elaboración corresponde, primariamente, a otras jurisdicciones del gobierno

CUADRO II
 MINISTERIO DEL INTERIOR Y JUSTICIA. SITUACIÓN ACTUAL
 (Valores en millones de pesos)

Organismo / Programa	Cantidad de personal		Personal		Total personal	Total Bs. y serv. transf.	Otros	TOTAL
	Cargos	Hs. cátedra	Planta	Contratos				
Total Ministerio del Interior y Justicia	78.458	12.269	1.424,1	57,4	1.481,5	309,8	179,0	3.137,3
<i>Unidad Ministro*</i>	655	0	15,5	2,5	18,0	14,2	1,5	33,8
Viceministro del Interior	1.780	4.187	53,8	42,0	95,9	40,6	1,6	205,0
Dirección Nacional de Asuntos Institucionales	153	0	5,7	1,8	7,4	25,1	0,0	99,1
Dirección Nacional de Provincias	15	4.187	2,3	0,3	2,6	1,0	0,2	3,8
<i>Organismos descentralizados del Vicem. del Int.</i>	1.612	0	45,8	40,0	85,8	14,6	1,6	102,0
Archivo General de la Nación	36	0	0,7	0,1	0,9	0,2	0,0	1,1
Registro Nacional de las Personas	821	0	20,9	39,8	60,7	5,2	0,4	66,3
Dirección Nacional de Migraciones	755	0	24,2	0,0	24,2	9,1	1,3	34,6
Viceministro de Justicia	419	0	8,0	0,4	8,3	40,3	0,4	49,1
Dirección Nacional de Asuntos Registrales	58	0	1,1	0,0	1,1	0,0	0,0	1,1
Dirección Nacional de Asuntos Penitenciarios	55	0	1,0	0,0	1,4	39,5	0,0	40,9
Procuración del Tesoro de la Nación	223	0	4,0	0,1	4,2	0,1	0,2	4,5
Escritanía General del Gobierno de la Nación	27	0	0,6	0,0	0,6	0,0	0,0	0,6
Dirección Nacional de Derechos Humanos	56	0	0,9	0,2	1,1	0,7	0,0	2,1
Viceministro de Seguridad Interior	51.118	6.899	895,2	2,6	897,8	113,2	29,8	1.046,73
Administración central	243	0	7,0	1,7	8,7	7,8	0,6	23,1
<i>Organismos descentr. del Vicem. de Seg. Int.</i>	50.875	6.899	888,2	0,9	889,1	105,4	29,1	1.023,6
Policía Federal Argentina	17.706	0	317,0	0,6	317,5	39,5	6,4	363,4
Actividades centrales	3.483	0	56,6	0,0	56,6	3,1	0,1	59,8

CUADRO 11
 MINISTERIO DEL INTERIOR Y JUSTICIA. SITUACIÓN ACTUAL
 (Valores en millones de pesos) (Continuación)

Organismo / Programa	Cantidad de personal		Personal		Total personal	Total Bs. y serv.	Total transf.	Otros	TOTAL
	Cargos	Hs. cátedra	Planta	Contratos					
Prestación del Serv. de seguridad a personas y bienes	10.861	0	215,6	0,6	216,1	32,1	0,0	5,8	254,0
Otros	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0	0,3
Instituciones a transformar en fundaciones	3.362	0	44,9	0,0	44,9	4,3	0,0	0,4	49,6
Asistencia médica sanitaria a la Policía Federal Argentina	1.951	0	26,9	0,0	26,9	3,7	0,0	0,4	31,0
Formación y capacitación del personal	1.411	0	17,9	0,0	17,9	0,6	0,0	0,0	18,6
Gendarmería Nacional	18.282	6.899	322,4	0,2	322,6	34,1	0,0	12,4	369,1
Actividades centrales	1.690	0	43,7	0,0	43,7	1,3	0,0	0,0	45,0
Capacidad operacional de la Gendarmería Nacional	13.825	0	232,8	0,1	232,9	26,0	0,0	12,1	271,0
Formación y capacitación de la Gendarmería Nacional	1.905	6.899	28,5	0,1	28,6	2,2	0,0	0,1	30,9
Asistencia sanitaria de la Gendarmería Nacional	862	0	17,5	0,0	17,5	0,3	0,0	0,2	18,0
Operaciones de mantenimiento de la paz para organismos internacionales	0	0	0,0	0,0	0,0	4,3	0,0	0,0	4,3
Prefectura Naval Argentina	14.887	0	248,8	0,2	249,0	31,8	0,0	10,3	291,1
Actividades centrales	1.746	0	28,8	0,0	28,8	4,9	0,0	0,2	33,9
Servicio Técnico de Seguridad de la Navegación	252	0	4,7	0,0	4,7	0,8	0,0	0,0	5,6
Servicio de Comunicaciones y Control de Tráfico para la Seguridad de la Navegación	888	0	13,9	0,0	13,9	2,2	0,0	0,4	16,6
Servicio de Seguridad de la Navegación y de Policía y Seguridad Judicial	9.844	0	171,1	0,0	171,1	22,0	0,0	9,7	202,8

CUADRO 11
 MINISTERIO DEL INTERIOR Y JUSTICIA. SITUACIÓN ACTUAL
 (Valores en millones de pesos) (Continuación)

Organismo / Programa	Cantidad de personal		Personal		Total personal	Total Bs. y serv.	Total transf.	Otros	TOTAL
	Cargos	Hs. cátedra	Planta	Contratos					
<i>Servicio Penitenciario Federal</i>	8.070	1.183	125,9	4,5	130,4	24,9	0,3	1,8	157,5
Pasa a otras jurisdicciones	14.577	0	288,4	1,2	289,6	43,1	940,5	5,9	1.279,1
<i>Economía</i>	370	0	8,0	0,5	8,4	1,6	940,5	0,5	951,1
Asistencia Técnica y Financiera a Provincias	89	0	2,3	0,2	2,5	0,3	0,0	0,0	2,8
Políticas de Desarrollo Regional	20	0	0,5	0,1	0,5	0,3	0,0	0,0	0,8
Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones									
de la Policía Federal	188	0	3,9	0,3	4,2	1,0	574,8	0,5	580,5
Pasividades de la Gendarmería Nacional	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	170,2	0,0	170,2
Atención a pasividades de la Prefectura									
Naval Argentina	23	0	0,5	0,0	0,5	0,0	106,9	0,0	107,4
<i>Pagos a retirados y pensionados (SPF)</i>	50	0	0,8	0,0	0,8	0,0	88,6	0,0	89,4
<i>Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires</i>	14.207	0	280,4	0,7	281,1	41,5	0,0	5,3	328,0
Prestación del servicio de seguridad a personas y bienes	14.000	0	277,9	0,7	278,6	41,3	0,0	5,3	325,3
Registro de la Propiedad Inmueble	207		2,6	0,0	2,6	0,2	0,0	0,0	2,7
Programa a eliminar	49	0	3,3	0,0	3,3	0,3	150,0	0,0	153,6
Oficina Anticorrupción	49	0	3,3	0,0	3,3	0,3	0,0	0,0	3,6
Transferencias correspondientes a Aportes del Tesoro Nacional para gastos corrientes	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	150,0	0,0	150,0

* Incluye las direcciones generales de apoyo, mediación y asuntos de cooperación internacional relacionados con la justicia.
 Fuente: elaboración propia sobre la base del Presupuesto de la Nación, Ejercicio 2001.

CUADRO 12
 MINISTERIO DEL INTERIOR Y JUSTICIA. PROPUESTA DE REFORMA
 (Valores en millones de pesos)

Organismo / Programa	Cantidad de personal		Personal		Total personal	Total Bs. y serv.	Total transf.	Otros	TOTAL
	Cargos	Hs. cátedra	Planta	Contratos					
Total Ministerio del Interior y Justicia	44.820	0	819,9	43,2	863,2	147,9	319,6	50,0	1.380,7
<i>Unidad Ministro*</i>	203	0	5,1	0,9	6,0	2,5	0,0	0,9	9,5
Viceministro del Interior	1.027	0	29,4	41,4	70,8	35,2	66,5	1,6	174,1
Dirección Nacional de Asuntos Institucionales	49	-	1,8	1,5	3,2	24,7	66,5	0,0	94,4
Dirección Nacional de Provincias	17	-	1,1	0,0	1,1	0,9	0,0	0,0	2,0
<i>Organismos descentralizados del Vicem. del Int.</i>	<i>961</i>	<i>0</i>	<i>26,6</i>	<i>40,0</i>	<i>66,5</i>	<i>9,6</i>	<i>0,0</i>	<i>1,6</i>	<i>77,7</i>
Archivo General de la Nación	36	-	0,7	0,1	0,9	0,2	0,0	0,0	1,1
Registro Nacional de las Personas	600	-	15,3	39,8	55,1	5,2	0,0	0,4	60,7
Dirección Nacional de Migraciones	325	-	10,6	0,0	10,6	4,2	0,0	1,3	16,0
Viceministro de Justicia	389	0	7,2	0,3	7,5	1,9	110,9	0,0	120,3
Dirección Nacional de Asuntos Registrales	58	0	1,1	0,0	1,1	0,0	3,2	0,0	4,3
Dirección Nacional de Asuntos Penitenciarios	25	0	0,6	0,0	0,6	1,4	107,4	0,0	109,4
Procuración del Tesoro de la Nación	223	0	4,0	0,1	4,2	0,1	0,2	0,0	4,5
Escribanía General del Gobierno de la Nación	27	0	0,6	0,0	0,6	0,0	0,0	0,0	0,6
Dirección Nacional de Derechos Humanos	56	0	0,9	0,1	1,0	0,4	0,1	0,0	1,5
Viceministro de Seguridad Interior	42.665	0	769,3	0,7	769,9	99,0	136,8	29,1	1.034,7
Administración Central	76	-	2,2	0,0	2,2	2,3	5,9	0,6	11,0
<i>Organismos descentr. del vicem. de seg. Int.</i>	<i>42.589</i>	<i>0</i>	<i>767,1</i>	<i>0,7</i>	<i>767,8</i>	<i>96,7</i>	<i>130,9</i>	<i>28,4</i>	<i>1.023,6</i>
Policía Federal Argentina	14.344	0	272,1	0,6	272,7	35,2	49,6	6,0	363,4
Actividades centrales	3.483	-	56,6	0,0	56,6	3,1	0,0	0,1	59,8

CUADRO 12
 MINISTERIO DEL INTERIOR Y JUSTICIA. PROPUESTA DE REFORMA
 (Valores en millones de pesos) (Continuación)

Organismo / Programa	Cantidad de personal		Personal		Total personal	Total Bs. y serv.	Total transf.	Otros	TOTAL
	Cargos	Hs. cátedra	Planta	Contratos					
Prestación del Serv. de seguridad a personas y bienes	10.861	-	215,6	0,6	216,1	32,1	0,0	5,8	254,0
Otros	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0	0,3
Instituciones a transformar en fundaciones	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	49,6	0,0	49,6
Asistencia médica sanitaria a la Policía Federal Argentina	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0	31,0	0,0	31,0
Formación y capacitación del personal	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0	18,6	0,0	18,6
Gendarmería Nacional	15.515,0	0,0	276,5	0,1	276,6	31,6	48,9	12,1	369,1
Actividades centrales	1.690	-	43,7	0,0	43,7	1,3	0,0	0,0	45,0
Capacidad operacional de la Gendarmería Nacional	13.825	-	232,8	0,1	232,9	26,0	0,0	12,1	271,0
Formación y capacitación de la Gendarmería Nacional	-	-	-	-	-	-	30,9	-	30,9
Asistencia sanitaria de la Gendarmería Nacional	-	-	-	-	-	-	18,0	-	18,0
Operaciones de mantenimiento de la paz para organismos internacionales	-	-	0,0	0,0	0,0	4,3	0,0	0,0	4,3
Prefectura Naval Argentina	12.730	0	218,5	0,0	218,5	29,9	32,4	10,3	291,1
Actividades centrales	1.746	-	28,8	0,0	28,8	4,9	0,0	0,2	33,9
Servicio Técnico de Seguridad de la Navegación	252	-	4,7	0,0	4,7	0,8	0,0	0,0	5,6
Servicio de Comunicaciones y Control de Tráfico para la Seguridad de la Navegación	888	-	13,9	0,0	13,9	2,2	0,0	0,4	16,6
Servicio de Seguridad de la Navegación y de Policía y Seguridad y Judicial	9.844	-	171,1	0,0	171,1	22,0	0,0	9,7	202,8

CUADRO 12
 MINISTERIO DEL INTERIOR Y JUSTICIA. PROPUESTA DE REFORMA
 (Valores en millones de pesos) (Continuación)

Organismo / Programa	Cantidad de personal		Personal		Total personal	Total Bs. y serv. transf.	Otros	TOTAL
	Cargos	Hs. cátedra	Planta	Contratos				
Pasa a otras jurisdicciones	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Economía</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
Asistencia Técnica y Financiera a Provincias	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Políticas de Desarrollo Regional	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la								
Policía Federal	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Pasividades de la Gendarmería Nacional	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Atención a pasividades de la Prefectura Naval								
Argentina	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Pagos a retirados y pensionados								
(Servicio Penitenciario Federal)	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Ciudad de Buenos Aires</i>	-	-	-	-	-	-	-	-
Prestación del servicio de seguridad a								
personas y bienes	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Registro de la Propiedad Inmueble	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Programa a eliminar	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Oficina Anticorrupción	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Transferencias correspondientes a aportes								
del Tesoro Nacional para gastos corrientes	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

* Incluye las direcciones generales de apoyo, mediación y asuntos de cooperación internacional relacionados con la justicia.
 Fuente: elaboración propia sobre la base del Presupuesto de la Nación, Ejercicio 2001.

CUADRO 13
 MINISTERIO DEL INTERIOR Y JUSTICIA. AHORROS GENERADOS POR LA PROPUUESTA DE REFORMA
 (Valores en millones de pesos)

Organismo / Programa	Cantidad de personal		Personal		Total personal	Total Bs. y serv.	Total transf.	Otros	TOTAL
	Cargos	Hs. cátedra	Planta	Contratos					
Total Ministerio del Interior y Justicia	33.382	12.269	598,3	14,1	612,4	161,1	697,0	129,2	1.599,9
<i>Unidad Ministro*</i>	452	0	10,4	1,6	12,0	11,7	0,0	0,7	24,4
Viceministro del Interior	753	4.187	24,4	0,6	25,0	5,4	0,4	0,0	30,9
Dirección Nacional de Asuntos Institucionales	104	0	3,9	0,3	4,2	0,4	0,2	0,0	4,8
Dirección Nacional de Provincias	-2	4.187	1,3	0,3	1,6	0,0	0,2	0,0	1,8
<i>Organismos descentralizados del Vicem. del Int.</i>	<i>651</i>	<i>0</i>	<i>19,3</i>	<i>0,0</i>	<i>19,3</i>	<i>5,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>24,3</i>
Archivo General de la Nación	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Registro Nacional de las Personas	221	0	5,6	0,0	5,6	0,0	0,0	0,0	5,6
Dirección Nacional de Migraciones	430	0	13,7	0,0	13,7	5,0	0,0	0,0	18,6
Viceministro de Justicia	30	0	0,8	0,1	0,9	38,4	-110,5	0,0	-71,1
Dirección Nacional de Asuntos Registrales	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	-3,2	0,0	-3,2
Dirección Nacional de Asuntos Penitenciarios	30	0	0,8	0,0	0,8	38,1	-107,4	0,0	-68,5
Procuración del Tesoro de la Nación	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Escribanía General del Gobierno de la Nación	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Dirección Nacional de Derechos Humanos	0	0	0,0	0,1	0,1	0,3	0,1	0,0	0,6
Viceministro de Seguridad Interior	8.453	6.899	125,9	2,0	127,9	14,2	-130,9	0,7	12,1
Administración central	167	0	4,8	1,7	6,5	5,5	0,0	0,0	12,1
<i>Organismos descentr. del Vicem. de Seg.Int.</i>	<i>8.286</i>	<i>6.899</i>	<i>121,1</i>	<i>0,3</i>	<i>121,3</i>	<i>8,7</i>	<i>-130,9</i>	<i>0,7</i>	<i>0,0</i>
Policía Federal Argentina	3.362	0	44,9	0,0	44,9	4,3	-49,6	0,4	0,0

CUADRO 13
MINISTERIO DEL INTERIOR Y JUSTICIA. AHORROS GENERADOS POR LA PROPUUESTA DE REFORMA
(Valores en millones de pesos) (Continuación)

Organismo / Programa	Cantidad de personal		Personal		Total personal	Total Bs. y serv.	Total transf.	Otros	TOTAL
	Cargos	Hs. cátedra	Planta	Contratos					
Servicio de Seguridad de la Navegación y de Policía y Seguridad y Judicial	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Atención sanitaria de la Prefectura Naval Argentina	355	0	5,0	0,0	5,0	0,3	-5,3	0,0	0,0
Formación y capacitación profesional de la Prefectura Naval Argentina	1.802	0	25,3	0,2	25,5	1,6	-27,1	0,0	0,0
Viceministro de Inteligencia de Estado	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	120,0	120,0
Viceministro de Medios de Comunicación	710	-	17,4	4,1	21,5	23,0	0,3	0,1	44,9
Actividades centrales	95	0	2,0	2,2	4,1	18,3	0,0	0,0	22,4
Organismos descentralizados del Vicem. de Seg. Int.	615	0	15,4	2,0	17,4	4,7	0,3	0,1	22,5
Transmisión Radiofónica Informativa y Cultural	281	0	4,6	1,9	6,5	1,3	0,0	0,0	7,8
Comité Federal de Radiodifusión	334	0	10,8	0,1	10,9	3,4	0,3	0,1	14,7
Instituciones a privatizar y tercerizar	8.614	1.183	133,6	4,5	138,0	25,4	-2,8	1,8	162,5
<i>De la Dirección Nacional de Asuntos Registrales</i>	544	0	7,6	0,0	7,6	0,5	-3,1	0,0	5,0
Boletín Oficial	70	0	1,1	0,0	1,1	0,1	-1,1	0,0	0,0
Inspección General de Justicia	163	0	2,2	0,0	2,2	0,2	0,0	0,0	2,5
Registro de la Propiedad Automotor y Créditos Prendarios	151	0	1,9	0,0	1,9	0,2	0,0	0,0	2,1
Registro de la Propiedad Industrial y Derechos de Autor	20	0	0,4	0,0	0,4	0,0	0,1	0,0	0,4

CUADRO 13
 MINISTERIO DEL INTERIOR Y JUSTICIA. AHORROS GENERADOS POR LA PROPUESTA DE REFORMA
 (Valores en millones de pesos) (Continuación)

Organismo / Programa	Cantidad de personal		Personal		Total personal	Total Bs. y serv.	Total transf.	Otros	TOTAL
	Cargos	Hs. cátedra	Planta	Contratos					
Programa a eliminar	49	0	3,3	0,0	3,3	0,3	150,0	0,0	153,6
Oficina Anticorrupción	49	0	3,3	0,0	3,3	0,3	0,0	0,0	3,6
Transferencias correspondientes a Aportes del Tesoro Nacional para gastos corrientes	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	150,0	0,0	150,0

* Incluye las direcciones generales de apoyo, mediación y asuntos de cooperación internacional relacionados con la justicia.
 Fuente: elaboración propia sobre la base del Presupuesto de la Nación, Ejercicio 2001.

federal, en especial al mencionado Ministerio de Economía, y ello sin desmedro de la intervención y participación que en cada caso le corresponda al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

Las siguientes serán las funciones sustantivas del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto:

- Conducir las relaciones políticas y diplomáticas con todos los países y con los organismos internacionales.
- Participar en la formulación y ejecutar las políticas y los cursos de acción correspondientes a los asuntos relativos a la seguridad internacional, nucleares y espaciales, derechos humanos y de la mujer, así como en los vinculados a los territorios y los espacios marítimos en disputa de soberanía en el Atlántico y los de política exterior antártica.
- Entender en la identificación y planificación de las acciones y políticas necesarias para instrumentar la integración entre los países del área americana.
- Disponer y ejecutar los cursos de acción necesarios para implementar las políticas y estrategias de la República en materia de negociaciones económicas y comerciales bilaterales y multilaterales así como las atinentes a la cooperación internacional bilateral y multilateral.
- Entender en la formulación y conducción de los cursos de acción en materia de asuntos consulares.
- Participar en la formulación de políticas y estrategias en materia de negociaciones económicas, comerciales y de cooperación internacional.
- Ejecutar las políticas de la República en materia de promoción de la integración económica bilateral con los países de América del Norte, Central, Caribe y del Sur y la integración económica multilateral a escala regional y continental.
- Efectuar la coordinación institucional de los requerimientos y gestiones que en materia de política exterior formulen autoridades de los distintos poderes del Estado, en el ámbito nacional, provincial y municipal, u originados por entes regionales, instituciones privadas e intermedias.
- Programar las actividades culturales de la República en el exterior, y difundir las manifestaciones culturales argentinas en el exterior.
- Entender en todo lo inherente a las relaciones del gobierno con los organismos internacionales cualquiera sea su objeto.
- Entender en todo lo inherente a las relaciones del gobierno con la Iglesia Católica Apostólica Romana, así como en la centralización de las gestiones que ante las autoridades públicas hicieran la Iglesia, las entidades y las personas del culto católico, especialmente con relación a asuntos episcopales y al cumplimiento de las normas sobre el sostenimiento del culto Católico Apostólico Romano.
- Entender en todo lo inherente a las relaciones del gobierno con todas las iglesias cristianas no católicas y las demás organizaciones religiosas que funcionen en el país.
- Analizar y tramitar las solicitudes de inscripción en el Registro Nacional de Cultos así como las cancelaciones.

- Desarrollar a través del Instituto del Servicio Exterior de la Nación las acciones necesarias para formar y capacitar en los aspectos profesional, técnico y práctico a los aspirantes a ingresar en el Servicio Exterior de la Nación.
- Entender en la organización de los actos protocolares tanto en el orden nacional como el provincial, cuando participen funcionarios de otros Estados, huéspedes oficiales, representaciones diplomáticas, consulares y organismos internacionales, misiones especiales y delegaciones oficiales extranjeras; así como también en la organización de las visitas y viajes del Presidente de la Nación al exterior.

Debe mencionarse que a los aspectos de la función de promoción del comercio asignados a este ministerio se han incorporado los referidos a la promoción en el exterior del turismo receptivo en la Argentina (eliminando la intervención de la actual Secretaría de Turismo en esta materia). Asimismo se agrega la representación y relaciones con la UNESCO, suprimiéndose esta tarea en el Ministerio de Cultura y Educación.

Para el desempeño de las funciones sustantivas identificadas se ha elaborado una estructura integrada por tres viceministros, doce direcciones nacionales y un organismo descentralizado tal como se presenta en el cuadro 14.

Las funciones de apoyo se concentran en las cinco direcciones generales: Administración, Asuntos Legales, Prensa, Secretaría y Despacho e Informática.

CUADRO 14
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO

Viceministros	Direcciones nacionales	Organismos descentralizados
• Relaciones Exteriores	<ul style="list-style-type: none"> • Asuntos Europeos • Asuntos Africanos y del Medio Oriente • Asuntos Asiáticos y de Oceanía • Asuntos de América del Norte, Central y Caribe • Asuntos de América del Sur • Organismos Internacionales • Relaciones Institucionales y Culturales 	• Instituto del Servicio Exterior de la Nación
• Relaciones Económicas Internacionales	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción del Comercio Exterior • Cooperación Económica • Integración Económica Americana 	
• Culto	<ul style="list-style-type: none"> • Culto Católico • Registro Nacional de Cultos 	

b) Funciones de los organismos

Las funciones de los distintos organismos se resumen de la siguiente manera:

Viceministro de Relaciones Exteriores

Objetivos

- Conducir la política exterior con todos los países y con los organismos internacionales. Coordinar los diversos aspectos de la política exterior y armonizar sus contenidos.
- Participar en la formulación y ejecutar las políticas y los cursos de acción que se seguirán en los asuntos relativos a la seguridad internacional, nucleares y espaciales, derechos humanos y de la mujer, así como los vinculados a los territorios y los espacios marítimos en disputa de soberanía en el Atlántico Sur y los de política exterior antártica.
- Conducir la política exterior referente a cuestiones relativas al uso indebido y al tráfico ilegal de drogas y actividades conexas.
- Entender en la identificación y planificación de las acciones y las políticas necesarias para instrumentar la integración entre los países del área americana, así como también realizar y coordinar los planes y programas destinados a profundizar el proceso de integración con los países latinoamericanos.
- Asistir y efectuar la coordinación institucional de los requerimientos que en materia de política exterior le sean formulados al Ministerio de Relaciones Exteriores por los organismos y autoridades de los distintos poderes del Estado, en el ámbito nacional, provincial o municipal, u originados por los entes regionales, instituciones privadas e intermedias.
- Programar las actividades culturales del país en el exterior, difundir las manifestaciones culturales argentinas en el exterior.
- Coordinar y poner en conocimiento de las áreas competentes del Ministerio de Relaciones Exteriores, los requerimientos y gestiones que, en materia de política exterior, realicen las autoridades nacionales, provinciales y municipales, ya se trate de organismos centralizados o descentralizados, o instituciones privadas, y aquellos destinados a canalizar la participación de tales instituciones en el diseño y ejecución de esa política.
- Programar las actividades culturales de país en el exterior, difundir las manifestaciones culturales argentinas en el exterior.

En función de los objetivos mencionados se encargará de llevar a cabo las siguientes acciones:

- Planificar las actividades de las representaciones diplomáticas del país de forma tal de asegurar la coherencia político funcional de esas activi-

dades. Entender en la formulación de los proyectos de políticas y el establecimiento de planes, programas y metas que se realizarán con los países de América del Norte, América Central y del Caribe, América del Sur, Europa, África, Asia y Oceanía, sus agrupaciones y organismos regionales, y encargarse del seguimiento de su ejecución.

- Elaborar las instrucciones y directivas destinadas a las representaciones del país en las naciones mencionadas y en los organismos internacionales, y las destinadas a las delegaciones que participen de negociaciones bilaterales y multilaterales.
- Intervenir en el proceso de conclusión de los tratados y otros instrumentos de carácter internacional de interés para el país, relacionados con los países y zonas mencionados al igual que con los organismos internacionales.
- Actuar en las relaciones con los Jefes de Misión de las naciones acreditadas en el país y organizaciones internacionales con representaciones en el país.
- Diseñar los planes, elaborar las acciones necesarias y realizar el seguimiento de las negociaciones internacionales, tanto bilaterales como multilaterales, vinculadas a esos propósitos para el logro de los objetivos de la política exterior relacionados con las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y el Continente Antártico, proyectando la gestión a llevar a cabo ante los organismos internacionales con intervención en la materia, así como las tratativas de carácter bilateral.
- Entender en el diseño de los objetivos de política exterior vinculados con la Antártida Argentina, proyectando los planes y programas necesarios para su consecución así como también en su gestión e instrumentación, armonizando sus alcances y efectos con los criterios globales de política exterior que se establezcan en coordinación con la Dirección Nacional del Antártico, Ministerio de Defensa.
- Analizar, evaluar y realizar el seguimiento permanente de las decisiones y las gestiones de los organismos internacionales, proponiendo las políticas y programas pertinentes y la confección de las instrucciones y directivas destinadas a las representaciones del país en el exterior, a las delegaciones que participen en negociaciones o asistan a congresos, conferencias o reuniones en organismos internacionales.
- Participar en el estudio, la elaboración y evaluación de los proyectos, programas y planes con otros organismos y dependencias del Estado, que sean relevantes para la política exterior del país respecto de los derechos humanos y sobre la condición y situación de la mujer, y en cuestiones relativas al uso indebido y al tráfico ilegal de drogas y actividades conexas, en materia de seguridad internacional, asuntos estratégicos, desarme y temas nucleares y espaciales.
- Formular los planes, programas y proyectos que contribuyan al fortalecimiento de las gestiones que, en materia de política exterior, realicen las autoridades nacionales, provinciales y municipales, o instituciones privadas y aquellos otros destinados a posibilitar su participación en el diseño y ejecución de esa política.

- Participar con las restantes áreas competentes del ministerio en la elaboración y planificación de la política de integración fronteriza.
- Intervenir en toda negociación entre las autoridades provinciales y los representantes de terceros países, que impliquen alguna obligación en las que se prevean garantías por parte de éstos para el Estado Nacional.
- Actuar en los desplazamientos de artistas y obras de arte, vinculados con la implementación de las acciones previstas en el programa de acciones culturales del país en el exterior.
- Coordinar y dar apoyo a las acciones de carácter cultural de personalidades e instituciones de los ámbitos público y privado del país.
- Intervenir en la elaboración de los convenios de intercambio de profesores y estudiantes extranjeros.
- Participar en los congresos, conferencias, reuniones, muestras, ferias y eventos internacionales sobre aspectos de cooperación educativa y cultural.
- Participar en la definición de la política de promoción y difusión internacional de la cultura del país, y en la elaboración y conclusión de acuerdos de cooperación cultural, educativa y deportiva.

Viceministro de Relaciones Económicas Internacionales

Objetivos

- Formular y ejecutar, desde el punto de vista de la política exterior, los cursos de acción a seguir en materia de negociaciones económicas y comerciales tanto bilaterales como multilaterales con todas las naciones con las que la Argentina mantenga relaciones y con los organismos regionales y subregionales.
- Formular y ejecutar los cursos de acción que se implementarán sobre cooperación internacional, promoción comercial, asuntos consulares y todo lo relacionado con la formulación y desarrollo de acuerdos asociativos preferentes, de naturaleza económica, comercial y financiera, proponiendo los planes, programas y proyectos pertinentes, así como también los instrumentos adecuados para su ejecución.
- Ejecutar las políticas y estrategias de la nación en materia de negociaciones económicas y comerciales bilaterales y las multilaterales a través de los organismos económicos y comerciales internacionales, regionales y subregionales, impartiendo las directivas e instrucciones a las representaciones del país ante gobiernos extranjeros y organismos internacionales económicos y comerciales y a las delegaciones que participen en negociaciones económicas bilaterales y multilaterales.
- Ejecutar la política comercial internacional, acercando la oferta de los productos y servicios nacionales a la demanda de los mercados extranjeros.
- Actuar en todo lo atinente a la cooperación bilateral y multilateral y en la propuesta de los planes, programas, proyectos y objetivos para el

área de su competencia, así como de los instrumentos apropiados para su ejecución.

- Ejecutar las acciones y políticas de la nación relativas a la promoción de la integración económica bilateral con los países de América del Norte, Central, Caribe y del Sur, y la integración económica multilateral en el ámbito regional y continental.

En el marco de los objetivos propuestos, pueden definirse las siguientes acciones:

- Programar las actividades de las representaciones del país en la región americana en el tema de la integración regional, asegurando la coherencia política y funcional entre las distintas representaciones y de éstas con el ministerio, respondiendo además los requerimientos que formulen, sobre el mismo tema, los ministerios que no cuenten con agregados especializados en las representaciones en el exterior.
- Elaborar, coordinar y ejecutar los planes y estrategias vinculados a las tareas y negociaciones de las delegaciones argentinas ante los organismos internacionales y multilaterales relacionados con la integración de los países americanos.
- Asesorar en lo referente a la integración funcional de las representaciones de la nación en el exterior y en la composición de las delegaciones que participen de negociaciones o asistan a congresos, conferencias, reuniones en foros internacionales vinculados a la integración americana y los problemas regionales.
- Participar en el proceso de elaboración, negociación y conclusión de tratados y otros instrumentos de carácter internacional en materia económica de interés para el país, relacionados con la integración americana.
- Llevar a cabo las negociaciones económicas y comerciales, tanto bilaterales como multilaterales. Asesorar sobre temas económicos bilaterales y multilaterales, a las áreas competentes del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.
- Participar en la formulación de los proyectos de políticas y en el establecimiento de planes, programas y metas de carácter económico y comercial que se implementarán con los países de Europa, África, Asia y Oceanía, sus agrupaciones y organismos regionales y verificar su ejecución.
- Elaborar las instrucciones y directivas destinadas a las representaciones de la nación en el exterior, así como aquellas destinadas a las delegaciones que participen de negociaciones en el área de su competencia.
- Participar en la elaboración y conclusión de los tratados y otros instrumentos de carácter internacional de interés para la República, relacionados con los países de Europa, África, Asia y Oceanía, y las agrupaciones y organismos regionales de las áreas mencionadas.
- Participar en las reuniones económicas y comerciales multilaterales que se desarrollen en organismos internacionales, en las negociaciones económicas con las misiones enviadas al país por organizaciones mul-

tilaterales internacionales, regionales y subregionales y en la formulación de las directivas y las instrucciones pertinentes.

- Promover y organizar la participación del país en ferias, concursos, muestras, misiones oficiales y privadas de carácter económico.
- Colaborar con los productores, comerciantes y prestadores de servicios y las cámaras que los nuclean en la colocación de productos y servicios nacionales en el exterior.
- Entender en los asuntos internacionales vinculados a la preservación de los recursos naturales, la protección del medio ambiente, la formulación de políticas de desarrollo sustentable, los aspectos de la política de población vinculados a estos temas, la negociación de medidas internacionales orientadas a abatir la contaminación ambiental y limitar, reducir y eliminar sus fuentes antropogénicas en coordinación con el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente.
- Atender los aspectos funcionales de las oficinas de promoción, informes, publicidad y asesoramiento para turistas habilitadas en el extranjero.
- Dirigir estudios e investigaciones referidas a cuestiones de carácter comercial en el extranjero.
- Participar en la formulación de los objetivos y políticas, así como en la programación de actividades de cooperación internacional y su financiación y asesorar en temas de cooperación internacional cuando lo requieran las áreas competentes en la conducción y ejecución de las políticas bilaterales.
- Participar en el relevamiento permanente y evaluación sistemática de las necesidades, tendencias y posibilidades de cooperación internacional.
- Establecer pautas generales para la formulación de programas y proyectos de cooperación internacional y asistir a los organismos ejecutores en su preparación.
- Coordinar con los organismos competentes de cada sector el seguimiento de las actividades en ejecución, en sus aspectos administrativo y operativo, y en lo relativo a la participación argentina en congresos, conferencias, reuniones, muestras, ferias y todo evento internacional cuyo temario incluya aspectos de cooperación internacional.
- Participar en la negociación de los tratados y en la celebración de los convenios de cooperación internacional con los gobiernos y organismos internacionales y en lo relativo a la asistencia y cooperación sobre bienes y servicios de alto contenido tecnológico, dando apoyo a las instituciones públicas y privadas argentinas productoras de esos bienes y servicios.
- Realizar acciones tendientes a la concreción de los objetivos prioritarios planteados en la política exterior con respecto al Mercosur y a la Iniciativa para las Américas, e implementar los mecanismos de integración entre ambos proyectos.
- Realizar la difusión de las políticas de integración entre los diversos sectores nacionales de carácter público y privado que tengan relación directa con el proceso de integración.

- Participar en la elaboración de políticas tendientes a incrementar el intercambio comercial y la ampliación de mercados con los países de América.
- Entender en la planificación de políticas y estrategias para el desarrollo y apertura de nuevos mercados.
- Intervenir en la definición de las acciones con las representaciones del país en el exterior, en lo referente a objetivos específicos sobre promoción e inserción en nuevos mercados que representen un objetivo de política estratégica para el país.

Viceministro de Culto

Objetivos

- Entender en todo lo inherente a la relación del país con la Santa Sede y con la Soberana y Militar Orden de Malta en lo referente a la conclusión de los instrumentos internacionales relacionados con la materia religiosa y/o culto en los que participe la nación y en lo concerniente a las reuniones, congresos y conferencias de carácter internacional y misiones especiales ante gobiernos extranjeros y entidades internacionales que se relacionen con la materia religiosa y/o el culto.
- Entender todo lo inherente a las relaciones del gobierno con la Iglesia Católica Apostólica Romana, así como en la centralización de las gestiones que ante las autoridades públicas hicieran la Iglesia, las entidades y las personas del culto católico, especialmente en relación con asuntos episcopales y otros asuntos eclesiásticos y en el cumplimiento de las normas relativas al sostenimiento de este culto, así como en el otorgamiento de las credenciales eclesiásticas.
- Entender en todo lo inherente a las relaciones del gobierno con todas las iglesias cristianas no católicas, y las demás organizaciones religiosas que funcionen en el país, así como en la centralización de las gestiones que éstas realicen ante las autoridades públicas. Entender en el registro de las entidades religiosas no católicas que ejerzan sus actividades en el territorio nacional y asistir al Ministro de Relaciones Exteriores, a efectos de garantizar la libre profesión de su culto a todos los habitantes de la nación.
- Actuar en los asuntos atinentes a las relaciones del Estado con la Iglesia Católica Apostólica Romana, la Conferencia Episcopal Argentina, las ordenes y congregaciones religiosas exentas de jurisdicción episcopal, y el cumplimiento de las normas relativas al sostenimiento del culto católico.
- Analizar y tramitar las solicitudes de inscripción en el Registro Nacional de Cultos y su cancelación.

Las acciones para el cumplimiento de los objetivos señalados serían las siguientes:

- Proponer políticas, planes y programas operativos para la aplicación de los Acuerdos suscriptos entre el Estado argentino y la Santa Sede, relacionados con el establecimiento y provisión de diócesis y el vicariato castrense, y sobre el cumplimiento del sostenimiento del culto católico.
- Asesorar sobre las propuestas de creación de nuevas circunscripciones eclesiolásticas o modificaciones de las existentes.
- Proponer el proyecto de presupuesto anual de sostenimiento del culto católico.
- Tramitar el ingreso al país, la prórroga de permanencia y radicación definitiva de religiosos católicos.
- Tramitar el reconocimiento de órdenes y congregaciones religiosas convocadas por el Episcopado.
- Otorgar las credenciales eclesiolásticas y la legalización de las firmas en los documentos emanados de las autoridades de la Iglesia Católica del país. Llevar a cabo el diligenciamiento de los pasaportes diplomáticos y oficiales en favor de los cardenales y obispos residenciales y auxiliares respectivamente.
- Tramitar el ingreso al país, la prórroga de permanencia y la radicación definitiva de los pastores, ministros o dirigentes de las iglesias o asociaciones religiosas registradas.
- Legalizar las firmas de los documentos expedidos por las iglesias y asociaciones registradas.
- Informar a los ministerios y organismos responsables acerca del cumplimiento de las reglamentaciones vigentes por parte de las organizaciones religiosas que solicitan ser eximidas del pago de impuestos.
- Extender la documentación que acredite a las entidades inscriptas en el Registro haber cumplido con los requisitos legales establecidos, otorgándoles el comprobante de inscripción para sus sedes centrales y los certificados para sus locales filiales y registrar las firmas de sus autoridades.

Instituto del Servicio Exterior de la Nación

Su objetivo se centra en la formación y capacitación de los funcionarios y profesionales que integrarán el personal responsable de ejercer la representación y las relaciones internacionales de la Nación. La existencia de este tipo de instituto de formación especializada tiene relación con el concepto de carrera de servicios, que en este trabajo consideramos que debe preservarse para el servicio exterior. Por lo tanto se propone su continuidad.

c) Supresión de embajadas y representaciones en el exterior, y reducción de personal

Los cambios incluidos en esta propuesta no abarcan las dependencias del ministerio en el exterior (embajadas y consulados, misiones ante los organismos internacionales, etc.). FIEL entiende que debe haber cambios y

que necesariamente implicarán supresiones de embajadas y representaciones en diversos países y en menor medida por la incorporación o ampliación de alguna representación. Una definición de este tipo pasa por cuestiones relacionadas con las políticas que no ha sido posible tratar en este trabajo y que requieren una discusión más amplia. Es evidente que ha habido cambios importantes en las políticas externas de la Argentina que aún no se han reflejado en la reducción del tamaño y presencia de nuestras representaciones. Es el caso por ejemplo de los nexos diplomáticos creados por la presencia en el grupo de los Países no Alineados y otros.

Por lo tanto los ahorros no se extienden a la planta de personal en el exterior, ya sea que se trate de funcionarios pertenecientes al escalafón del empleo civil de la administración pública nacional como a los pertenecientes al Servicio Exterior de la Nación. Sin duda será posible que puedan lograrse importantes ahorros adicionales mediante la supresión, reducción o fusión de representaciones en el exterior.

d) Dimensión, gasto e impacto de la reforma

En el diseño de la reforma, el énfasis se ha puesto en la concentración de responsabilidades primarias del mismo tipo, en pocas estructuras organizativas sustantivas, lo cual posibilita el logro de ciertas economías en los gastos operativos.

Para estimar el impacto de la reforma propuesta se ha trabajado con la información de la ley de presupuesto para el año 2001, ordenando y agrupando los programas del Ministerio de Relaciones Exteriores de acuerdo con la estructura modificada.

Los criterios utilizados para el diseño fueron los siguientes:

- A la unidad ministro se le asignaron 64 cargos de personal en el país y se mantuvieron los 210 cargos vigentes del personal del servicio exterior.
- Las partidas presupuestarias relacionadas con bienes de consumo y servicios no personales se redujeron proporcionalmente al gasto en personal, con excepción de los incisos relacionados con la contratación de bienes y servicios profesionales, comerciales y financieros, criterio adoptado para todo el ministerio.
- El Viceministro de Relaciones Exteriores integra todos los programas relacionados con las acciones diplomáticas de política exterior y la Comisión Cascos Blancos. Asimismo, en la Dirección Nacional de Organismos Internacionales se incluyeron los programas del Ministerio de Educación relacionados con el diseño y coordinación de políticas de integración y cooperación con organismos internacionales y otros Estados en materia educativa.
- La propuesta no modifica la cantidad de cargos de los programas agrupados en este viceministro, con excepción de la Comisión de Cascos Blancos cuya planta de personal se redujo a seis cargos.
- Al Viceministro de Relaciones Económicas Internacionales, responsable

de la promoción del comercio exterior, de la cooperación económica y de la integración americana y del Mercosur, se le asignan 29 cargos de planta permanente y se mantuvieron los 116 cargos del personal del Servicio Exterior.

En los cuadros 15, 16 y 17 se presenta la situación actual, la que correspondería a la implementación de la reforma y los ahorros que se generarían de llevarse a cabo la propuesta. Estos últimos provienen fundamentalmente de la transferencia al Ministerio de Educación de la estructura y gasto asignado a funciones de investigación y por la reducción de la nómina salarial como consecuencia de la disminución de cargos del personal permanente.

16.6. MINISTERIO DE ECONOMÍA Y TRABAJO

a) Criterios que orientaron el diseño funcional y la estructura organizativa del Ministerio de Economía y Trabajo

Aspectos generales

Con relación a la estructura actual, el cambio más significativo que se propone es la integración bajo una misma autoridad ministerial de las funciones de economía, trabajo y seguridad social. Asimismo, la inclusión en la jurisdicción de economía de las funciones de infraestructura y servicios también implica una importante modificación con relación a la configuración vigente de ministerios.

El diseño funcional y la dotación de cargos, responden en general a los principios y criterios que orientaron la formulación de la nueva estructura orgánica del Estado Nacional. Dentro de esos principios y criterios reviste una especial importancia la constitución de un cuerpo profesional y jerarquizado de empleados permanentes, altamente capacitado, y con un uso intensivo de medios informáticos y de redes interconectadas. En este enfoque, adquiere relevancia la aplicación del principio básico de no atención por parte de la organización estable de las cuestiones referidas a la promoción o defensa de intereses sectoriales, planteados comúnmente por los representantes del agro, la construcción, la industria, el transporte, etc. En estos sectores, el énfasis de la actuación del Estado está puesto en la preservación del normal funcionamiento de los mercados y en la aplicación de acciones regulatorias, de fiscalización y seguimiento de actividades productivas con imperfecciones naturales o legales a la competencia, en especial las inherentes a los servicios públicos concesionados. Como excepciones a estas reglas de comportamiento, se mantienen algunas estructuras dedicadas a la administración de políticas de promoción y fortalecimiento de pequeñas unidades económicas.

La propuesta asegura la atención de las funciones clásicas del ministerio, como las referidas a la administración de la hacienda pública y a la po-

CUADRO 15
 MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO.
 SITUACIÓN ACTUAL
 (Valores en millones de pesos)

Organismo / Programa	Cantidad de personal		Personal		Total personal	Total Bs. y serv.	Total transf.	Otros	TOTAL
	Cargos	Hs. cátedra	Planta	Contratos					
TOTAL MINISTERIO	1.809	0	150,7	4,0	154,7	58,5	73,6	14,4	301,3
<i>Unidad Ministro</i>	541	0	24,7	0,5	25,2	10,4	1,4	2,7	39,8
Viceministro de RREE	906	0	106,4	1,9	108,3	40,0	57,9	0,3	206,6
Org. descentr. del vicemin. de RREE	10	0	1,0	0,0	1,0	0,1	0,5	0,0	1,5
<i>Inst. del Serv. Exterior de la Nación</i>	10	0	1,0	0	1,0	0,1	0,5	0	1,5
Vicem. de Rel. Econ. Internacionales	180	0	11,3	0,0	11,3	2,7	3,3	0,0	17,3
Viceministro de Cultos	27	0	1,3	0,0	1,3	0,2	11,0	0,0	12,5
Organismos sescentralizados	132	0	6,2	1,4	7,7	4,7	0,1	11,3	23,8
Comisión Nac. de Activ. Espaciales	132	0	6,2	1,4	7,7	4,7	0,1	11,3	23,8
Programa a eliminar	23	0	0,9	0,1	0,9	0,4	0,0	0,0	1,4
Comisión Cascos Blancos	23	0	0,9	0,1	0,9	0,4	0,0	0,0	1,4

Fuente: elaboración propia sobre la base del Presupuesto de la Nación, Ejercicio 2001.

CUADRO 16
 MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO.
 PROPUESTA DE REFORMA
 (Valores en millones de pesos)

Organismo / Programa	Cantidad de personal		Personal		Total personal	Total Bs. y serv.	Total transf.	Otros	TOTAL
	Cargos	Hs. cátedra	Planta	Contratos					
TOTAL MINISTERIO	1.331	0	127,2	2,5	129,7	46,3	73,6	3,1	252,6
<i>Unidad Ministro</i>	274	-	12,5	0,5	13,0	5,8	1,4	2,7	22,9
Viceministro de RREE	887	0	104,6	1,9	106,5	38,3	57,9	0,3	203,1
Org. Descentr. del Vicemin. de RREE	10	0	1,0	0,0	1,0	0,1	0,5	0,0	1,5
<i>Inst. del Serv. Exterior de la Nación</i>	10	0	1,0	0,0	1,0	0,1	0,5	0,0	1,5
Vicem. de Rel. Econ. Internacionales	145	0	8,9	0,0	8,9	2,0	3,3	0,0	14,2
Viceministro de Cultos	25	0	1,2	0,0	1,2	0,2	11,0	0,0	12,3
Organismos descentralizados	-	-	-	-	0,0	0,0	0,0	-	-
Comisión Nac. de Activ. Espaciales	-	-	-	-	0,0	0,0	0,0	-	-
Programa a eliminar	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Comisión Cascos Blancos	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: elaboración propia sobre la base del Presupuesto de la Nación, Ejercicio 2001.

CUADRO 17
 MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO.
 AHORROS GENERADOS POR LA PROPUESTA DE REFORMA
 (Valores en millones de pesos)

Organismo / Programa	Cantidad de personal		Personal		Total personal	Total Bs. y serv.	Total transf.	Otros	TOTAL
	Cargos	Hs. cátedra	Planta	Contratos					
TOTAL MINISTERIO	478	0	23,5	1,5	25,0	12,2	0,1	11,3	48,6
<i>Unidad Ministro</i>	267,0	0,0	12,2	0,0	12,2	4,6	0,0	0,0	16,8
Viceministro de RREE	19,0	0,0	1,8	0,0	2,4	2,0	0,0	0,0	4,4
Org. descentr. del Vicemin. de RREE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Inst. del Serv. Exterior de la Nación</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Vicem. de Rel. Econ. Internacionales	35,0	0,0	2,4	0,0	2,4	0,7	0,0	0,0	3,0
Viceministro de Cultos	2,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1
Organismos descentralizados	132,0	0,0	6,2	1,4	7,7	4,7	0,1	11,3	23,8
Comisión Nac. de Activ. Espaciales	132,0	0,0	6,2	1,4	7,7	4,7	0,1	11,3	23,8
Programa a eliminar	23,0	0,0	0,9	0,1	0,9	0,4	0,0	0,0	1,4
Comisión Cascos Blancos	23,0	0,0	0,9	0,1	0,9	0,4	0,0	0,0	1,4

Fuente: elaboración propia sobre la base del Presupuesto de la Nación, Ejercicio 2001.

lítica de financiamiento, tanto de nivel nacional como provincial. Con relación a esto último, se concentra en el ministerio, por intermedio de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, dependiente del Viceministro de Hacienda, la responsabilidad primaria de atención de las relaciones económicas y financieras de las jurisdicciones provinciales.

De acuerdo con una de las premisas básicas de la propuesta, en el Ministerio de Economía y Trabajo se contempla una importante jerarquización de las responsabilidades de las direcciones nacionales. En la estructuración de la planta de personal de estas direcciones se utiliza como criterio interno de división del trabajo la apertura de un solo nivel inferior, conformado por áreas sustantivas dependientes del director nacional, constituidas normalmente por seis o siete profesionales, asistidos por un reducido grupo de apoyo informático y de secretaria.

En los grandes organismos descentralizados de la jurisdicción, como la AFIP, ANSeS, Vialidad Nacional y otros de similar relevancia, dada su complejidad y especificidad, no se proponen reformas integrales, las que deberán ser producto de estudios especiales.

Aspectos particulares

Seguidamente se señalan algunos aspectos relacionados con la distribución de las responsabilidades en el Ministerio. Del Viceministro de Hacienda dependen las direcciones nacionales tradicionales, como las encargadas del Presupuesto General de la Nación, de la Tesorería, de la Contaduría, del Crédito Público y de las Contrataciones y Bienes del Estado. A ellas se le suma la Dirección Nacional de Programación de Inversiones Públicas, dada su competencia en la evaluación y asignación de los recursos públicos para la inversión. Se mantiene, aunque con una dotación reducida y dependiendo de la Dirección Nacional de Contaduría, la actual Unidad Informática de la Secretaría de Hacienda, considerando que el sostenimiento y desarrollo del sistema integrado de información financiera, es una tarea permanente y que requiere conocimientos difíciles de estandarizar. La Dirección Nacional de Presupuesto, además de sus tareas habituales asume la atención de la política salarial, la proyección de ingresos presupuestarios y la evaluación del impacto fiscal de los regímenes de promoción. Por su parte, la Dirección Nacional de Crédito Público, además de las funciones que actualmente se llevan a cabo, incorpora las vinculadas a los organismos multilaterales de crédito.

Del Viceministro de Política Económica depende una estructura de tamaño menor a la descrita en el párrafo anterior. Sin embargo, las direcciones nacionales que se constituyen tienen a su cargo la formulación y administración de políticas de particular relevancia. La Dirección Nacional de Comercio Exterior, se separa del área de comercio, nucleando las funciones inherentes a las relaciones comerciales internacionales. El perfil de las acciones del área de industria y comercio, privilegia la defensa del consumidor y la desregulación económica, dando en este contexto un tratamiento diferenciado a las empresas medianas y pequeñas, para lo cual se

crea especialmente una dirección nacional que asume parte de las funciones de la actual Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa. También se plantea una atención especializada de las áreas agropecuaria, forestal y pesquera, en donde los objetivos se ajustan a la defensa de la competencia, la difusión tecnológica y provisión de información de utilidad para la actividad sectorial y la supervisión de los organismos descentralizados de la propia jurisdicción.

El Viceministro de Infraestructura y Servicios tiene a su cargo las Direcciones Nacionales de Recursos Hídricos, Saneamiento e Infraestructura, de Transporte y Puertos y de Comunicaciones. Con relación a la organización actual, esas direcciones tienen una importante disminución de las responsabilidades, impuesta por las reformas introducidas por el proceso de descentralización y privatización. Sin embargo, se mantienen importantes objetivos, como la formulación de la política a aplicar respecto de los entes de regulación de los servicios públicos concesionados, la política de integración regional e internacional, la fiscalización de los organismos descentralizados y fondos fiduciarios, y el acceso y difusión de nuevas tecnologías de comunicación. En el cuadro funcional de estas direcciones se prevé también, en el marco de las leyes vigentes, la participación en las políticas de aprovechamiento de los recursos hídricos y de vivienda y urbanismo. Las actividades relacionadas con el transporte terrestre, por agua y aerocomercial se integran en una sola unidad de organización. Se incluyen, asimismo, las acciones de restauración y conservación de monumentos y lugares históricos y de prevención sísmica.

Todo lo que concierne a la política nacional de energía y combustibles y política minera queda bajo la tutela del Viceministro de Energía y Combustibles, de quien dependen dos direcciones nacionales. Las funciones asignadas comprenden la supervisión y atención de los entes reguladores de la energía y del gas y de los recursos administrativos que se interpongan en contra del accionar de estos entes, el estudio y la formulación de propuestas de cambios para un mejor uso y conservación de los recursos energéticos, y el fomento de las actividades mineras. Dentro de los entes reguladores dependientes del Viceministro de Energía y Minería se incluye la Autoridad Regulatoria Nuclear.

El Viceministro de Trabajo y Seguridad Social tiene a su cargo las tradicionales actividades de conciliación ante conflictos laborales, de control del cumplimiento de la legislación del trabajo, y la promoción del empleo. Para ello es asistido por las direcciones nacionales de Relaciones Laborales, de Fiscalización Laboral y de la Seguridad y de Estadísticas y Estudios Laborales y Previsionales. La mayor novedad con relación al marco vigente es la inserción bajo una misma jurisdicción, la de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS), el Instituto de Ayuda Financiera, que abarca a las Fuerzas Armadas y a la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval, y del Instituto de Retiros y Pensiones Policiales, que además de los pasivos de la Policía Federal prevé la administración del Servicio Penitenciario Federal. De esta manera y considerando el impacto en el gasto público nacional de cada una de las instituciones, se sujeta a una misma

conducción política el conjunto de los regímenes de jubilaciones, retiros y pensiones.

Los servicios de asistencia legal, administrativa y de apoyo del Ministerio se adecuan sin variantes al criterio general, lo cual implica fusionar en una sola unidad de organización las direcciones encargadas de similares funciones en los actuales Ministerios de Economía, Infraestructura y Vivienda y Trabajo, Empleo y Formación de los Recursos Humanos.

Medidas de reforma complementarias

La nueva estructura ministerial se complementa con la supresión o fusión de organismos, programas o actividades presupuestarias, cuyo fundamento se sostiene en los mismos principios y criterios que sustentan la propuesta de reforma del Estado, en el nivel nacional. Estas medidas amplían de un modo significativo la incidencia financiera de las reducciones presupuestarias que directamente se derivan de la propia reforma. Seguidamente se mencionan algunas de las medidas previstas.

Supresión del Instituto Nacional del Agua y del Ambiente, el Servicio Geológico Minero, el Tribunal Fiscal de la Nación y Tasaciones de la Nación, liquidación de la Dirección General de Fabricaciones Militares e integración del Instituto Nacional de Desarrollo Pesquero a la órbita institucional del INTA.

Se deja sin efecto o no se contempla la prórroga de programas o actividades presupuestarios acordados en cuanto al financiamiento y modalidad operativa con organismos internacionales de crédito, tales como el Proyecto de Desarrollo Regional y Refuerzo de Estructuras Provinciales y los programas de Servicios Agropecuarios, Modernización Portuaria, Consolidación de la Reforma Administrativa y Financiera, Multisectorial de Preinversión II, Asistencia Financiera para Microemprendimientos, Reconversión Productiva del Sector Agropecuario y Financiamiento de Municipios.

Otras medidas que conducen a la disminución del déficit fiscal o a mejorar la eficiencia del gasto son la eliminación de la garantía de recaudación del FONAVI financiada por el Tesoro Nacional, la supresión del Fondo Especial del Tabaco, la transferencia a provincias de las delegaciones regionales agropecuarias, la supresión de la Comisión Especial Hidrovía Paraguay-Paraná y la concesión al sector privado de las actividades de dragado y balizamiento que todavía tiene a su cargo el Estado Nacional.

En el cuadro 18 se presenta la estructura administrativa propuesta del Ministerio de Economía y Trabajo.

CUADRO 18
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y TRABAJO

Viceministros	Direcciones nacionales	Organismos descentralizados
<ul style="list-style-type: none"> • Viceministro de Hacienda 	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección Nacional de Presupuesto • Dirección Nacional de Tesorería • Dirección Nacional de Contaduría • Dirección Nacional de Crédito Público • Dirección Nacional de Programación de Inversiones Públicas • Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias • Dirección Nacional de Contrataciones y Bienes del Estado 	<ul style="list-style-type: none"> • Administración Federal de Ingresos Públicos • ONABE
<ul style="list-style-type: none"> • Viceministro de Política Económica 	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección Nacional de Política Macroeconómica • Dirección Nacional de Política Tributaria • Dirección Nacional de Finanzas • Dirección Nacional de Comercio Exterior 	<ul style="list-style-type: none"> • Comisión Nacional de Valores • Superintendencia de Seguros • Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)
<ul style="list-style-type: none"> • Viceministro de Industria y Comercio 	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección Nacional de Defensa de la Competencia y del Consumidor • Dirección Nacional de Industria • Dirección Nacional de la Pequeña y Mediana Empresa 	<ul style="list-style-type: none"> • Tribunal de Defensa de la Competencia • Instituto Nacional de la Propiedad Industrial • Instituto Nacional de Tecnología Industrial y Minera
<ul style="list-style-type: none"> • Viceministro de Agricultura y Ganadería y Pesca 	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección Nacional de Agricultura • Dirección Nacional de Ganadería • Dirección Nacional de Pesca 	<ul style="list-style-type: none"> • Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agropecuaria (SYCAP) • Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria y Desarrollo Pesquero

CUADRO 18
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y TRABAJO (Continuación)

Viceministros	Direcciones nacionales	Organismos descentralizados
• Viceministro de Medio Ambiente	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección Nacional de Recursos Naturales • Dirección Nacional de Control de la Contaminación 	<ul style="list-style-type: none"> • Agencia de Protección del Medio Ambiente (APMA) • Administración de Parques Nacionales
• Viceministro de Infraestructura y Servicios	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección Nacional de Transporte y Puertos • Dirección Nacional de Recursos Hídricos y Saneamiento • Dirección Nacional de Comunicaciones 	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección Nacional de Vialidad • Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS) • Organismo de Control de Concesiones Viales (unifica OCRABA y OCCV) • Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento (ENOHSA) • Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA) • Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) • Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC) • Organismo Regulador de Seguridad de Presas (ORSEP)
• Viceministro de Energía y Minería	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección Nacional de Energía y Combustibles • Dirección Nacional de Minería 	<ul style="list-style-type: none"> • Ente Nacional Regulador de Gas (ENARGAS) • Ente Nacional Regulador de Energía (ENRE) • Autoridad Regulatoria Nuclear
• Viceministro de Trabajo y Seguridad Social	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección Nacional de Relaciones Laborales • Dirección Nacional de Fiscalización Laboral y de la Seguridad Social • Dirección Nacional de Estadísticas y Estudios Laborales y Previsionales 	<ul style="list-style-type: none"> • Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS) • Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (SAFJyP) • Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SART)

b) Funciones del Ministerio de Economía y Trabajo

Viceministro de Hacienda

Objetivos

- Coordinar los sistemas que integran la administración financiera y dirigir y supervisar su implantación y mantenimiento.
- Entender en la política fiscal del Gobierno Nacional.
- Intervenir en la definición del proyecto de ley de Presupuesto de la Administración Nacional y sus modificaciones, de acuerdo con las disposiciones del derecho presupuestario.
- Aprobar las cuotas de compromiso y de devengado de la administración nacional, en los términos del artículo 34 de la ley 24.156, y autorizar sus modificaciones.
- Entender en las políticas de endeudamiento interno y externo del Gobierno Nacional.
- Dirigir y supervisar el sistema de crédito público.
- Coordinar todo lo vinculado a las relaciones y negociaciones con los organismos financieros internacionales de crédito, bilaterales y no bilaterales, asegurando el desarrollo, actualización y mantenimiento de los sistemas de información destinados a optimizar la ejecución de los programas con esos organismos.
- Coordinar las políticas fiscales y los métodos presupuestarios entre la Nación y las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Administrar el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional y todo otro aporte que no esté expresamente a cargo de otros organismos públicos.
- Entender en las políticas de asistencia técnica y financiera a las provincias, en particular aquellas provenientes de organismos internacionales.
- Efectuar el seguimiento sistemático de la situación económica y financiera de las regiones y provincias.
- Entender en los sistemas de contrataciones y en la administración de los bienes de la propiedad del Estado Nacional.
- Entender en la constitución y funcionamiento de los fondos fiduciarios que comprometan bienes y/o aportes que se realicen a través de las entidades y/o jurisdicciones de la administración nacional.
- Intervenir en la fijación de la política salarial del sector público e intervenir en los procesos de reforma y transformación del Estado.
- Participar en la elaboración de las políticas tributarias.
- Administrar el sistema tributario, arancelario y de contribuciones a la seguridad social y dirigir los organismos encargados de su aplicación.
- Entender respecto de la incidencia presupuestaria de los regímenes de promoción económica, actuando como autoridad de control en la utilización de beneficios promocionales.
- Ser la autoridad de aplicación de la ley 24.354, que instituye el Sistema Nacional de Inversiones Públicas.
- Definir los lineamientos para el desarrollo, mantenimiento y perfecciona-

miento del Sistema Integrado de Información Física y Financiera, incluyendo la administración de la plataforma informática y de comunicaciones con las unidades de las jurisdicciones y entidades que lo integran.

- Intervenir en la evaluación de la calidad del gasto público en los términos previstos en la ley 25.152.

Dirección Nacional de Presupuesto

Responsabilidad primaria

- Programar, dirigir y controlar el funcionamiento del sistema presupuestario del sector público nacional.

Acciones

- Participar en la formulación de los aspectos presupuestarios de la política financiera que, para el sector público nacional, elabore el Viceministro de Hacienda.
- Elaborar y proponer la política presupuestaria del sector público nacional.
- Vigilar la evolución global del gasto público con relación al cumplimiento de las metas fiscales de corto y mediano plazo, en especial las derivadas del cumplimiento de la ley 25.152, y proponer medidas correctivas al Viceministro de Hacienda frente a los desvíos que se produjeran.
- Preparar el proyecto de Ley de Presupuesto de la Administración Nacional.
- Dictar las normas técnicas para la formulación, modificación y evaluación de los presupuestos de la administración nacional.
- Efectuar la programación de la ejecución del presupuesto de la administración nacional.
- Hasta los montos que establezca la autoridad competente, autorizar modificaciones de las cuotas de compromiso y devengado.
- Intervenir en la aprobación de las solicitudes de modificaciones presupuestarias presentadas por las jurisdicciones y entidades.
- Evaluar la ejecución de los presupuestos.
- Asistir al Viceministro de Hacienda en la evaluación de la calidad del gasto público.
- Elaborar y elevar el presupuesto consolidado del sector público nacional, y efectuar las proyecciones financieras del sector y las de sus subsectores.
- Informar los proyectos de presupuesto de las empresas públicas y de los fondos fiduciarios y elevarlos para su aprobación por parte de la autoridad competente.
- Analizar y proponer la fijación de niveles salariales y sistemas de remuneraciones del sector público nacional.
- Brindar apoyo técnico y administrativo a la Comisión Técnica Asesora de Política Salarial del Sector Público.

- Intervenir en las negociaciones salariales del sector público en representación del Estado con el alcance establecido en las leyes 14.250, 24.185 y la normativa reglamentaria.
- Administrar la Plataforma Mínima de Información Salarial Presupuestaria y el Sistema Integrado de Recursos Humanos.
- Efectuar estimaciones de recaudación de recursos tributarios y contribuciones a la seguridad social, así como los restantes recursos, y del financiamiento del sector público.
- Coordinar estudios e investigaciones sobre la incidencia de la política fiscal en la economía nacional.
- Intervenir en la evaluación de la política tributaria sobre los servicios públicos.
- Intervenir en la estimación del costo fiscal de los regímenes de promoción de actividades económicas y del comercio exterior, y proponer las modificaciones necesarias para compatibilizar los objetivos fiscales con los objetivos sectoriales y regionales.
- Producir estadísticas presupuestarias, de personal y de remuneraciones del sector público nacional y de sus componentes.

Dirección Nacional de Tesorería

Responsabilidad primaria

- Programar y administrar el sistema de administración de fondos del sector público nacional no financiero.

Acciones

- Participar en la formulación de los aspectos monetarios de la política financiera que elabore el Viceministro de Hacienda para el sector público nacional.
- Participar en la programación de la ejecución del presupuesto de la administración nacional y programar el flujo de fondos de la administración central.
- Centralizar la recaudación de los recursos del Tesoro Nacional y disponer los pagos de las obligaciones que se generen.
- Administrar el fondo unificado de la administración nacional y la Cuenta Única del Tesoro (CUT).
- En coordinación con la Dirección Nacional de Presupuesto, elaborar anualmente y por períodos intraanuales el presupuesto de caja del sector público nacional no financiero, y realizar la evaluación de su ejecución.
- Emitir opinión previa sobre las inversiones temporales de fondos que realicen las entidades del sector público nacional no financiero en instituciones financieras del país o del extranjero.
- Custodiar los títulos y valores de propiedad de la administración central o de terceros que los pongan a su cargo.

- Proponer la colocación de instrumentos de financiamiento de corto plazo.
- Ejercer la supervisión técnica de todas las tesorerías que operen en el ámbito del sector público nacional no financiero.
- Efectuar el recupero de créditos y la gestión de cobranzas de las contribuciones y otros recursos no tributarios que deban ingresar al Tesoro Nacional.

Dirección Nacional de Contaduría

Responsabilidad primaria

- Dirigir y evaluar el desarrollo y la aplicación del sistema de contabilidad gubernamental de la administración nacional y del sistema de información financiero integrado.

Acciones

- Prescribir la política, las normas y/o sistemas contables que se aplicarán, y definir la periodicidad, la estructura y las características de los estados contables que deberán producir las entidades públicas.
- Cuidar que las normas y los sistemas contables que prescribe puedan ser desarrollados e implantados por las entidades que componen el sector público nacional, según sus distintas circunstancias.
- Llevar la contabilidad general de la administración central, producir estados para su posterior análisis y elaborar informes para los diversos usuarios.
- Administrar la base de datos del sistema de información financiera que permita conocer la gestión presupuestaria, de caja y patrimonial, así como los resultados operativos económicos y financieros del sector público nacional.
- Asistir al Viceministro de Hacienda en el mantenimiento y desarrollo de la plataforma informática del sistema integrado de administración financiera.
- Efectuar las conciliaciones de las cuentas bancarias con que opera la Dirección Nacional de Tesorería.
- Evaluar el funcionamiento de los sistemas de contabilidad y de información financiera en las diferentes entidades públicas.
- Establecer y administrar el registro de compensación de deudas intergubernamentales.
- Elaborar el estado de ejecución del presupuesto consolidado y el balance consolidado del sector público nacional.
- Elaborar las cuentas económicas del sector público nacional de acuerdo con el sistema de cuentas nacionales y con la metodología de las estadísticas de las finanzas públicas.
- Preparar anualmente la cuenta de inversión a que se refiere el artículo 75, inciso 7°, de la Constitución Nacional, presentarla al Congreso de la

Nación y coordinar la tarea de los órganos rectores del sistema de administración financiera respecto de esta cuenta.

- Mantener el archivo general de documentación financiera de la administración nacional.
- Coordinar con las provincias y con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires los aspectos inherentes a los sistemas de información financiera que permitan consolidar la información contable de todo el sector público argentino.
- Realizar trabajos de investigación contable sobre la base de relevamientos de la legislación comparada nacional e internacional

Dirección Nacional de Crédito Público

Responsabilidad primaria

- Administrar el uso del crédito público y la atención del servicio de la deuda del sector público nacional no financiero.

Acciones

- Participar en la formulación de los aspectos crediticios de la política financiera que, para el sector público nacional, elabore el Viceministro de Hacienda.
- Ejecutar los procedimientos de colocación y rescate de empréstitos, así como los de contrataciones y amortización de préstamos, en el ámbito del sector público nacional.
- Fiscalizar que los medios de financiamiento obtenidos mediante operaciones de crédito público se apliquen a sus fines específicos.
- Mantener un registro actualizado del endeudamiento público, debidamente integrado al sistema de contabilidad gubernamental.
- Intervenir, en los aspectos vinculados al crédito público, en la formulación del proyecto de Ley de Presupuesto de la Administración Nacional y efectuar las estimaciones presupuestarias del servicio de la deuda pública y supervisar su cumplimiento.
- Intervenir en la negociación de préstamos de organismos multilaterales y bilaterales, y en la aceptación de donaciones del exterior.
- Entender en los aportes de capital y cuotas de asociación a organismos internacionales.
- Preparar los proyectos de contrato de crédito público de la administración nacional y dictaminar sobre los proyectos de contratos de crédito público de las empresas públicas y los fondos fiduciarios.
- Entender en la compensación de deudas entre la Nación y las provincias.
- Ejecutar las operaciones de manejo de pasivos.
- Encargarse de la gestión de los pasivos y activos remanentes de las privatizaciones y concesiones.
- Asesorar y sugerir mecanismos para el fortalecimiento del Crédito Público.

- Desarrollar un sistema de medición de riesgos financieros de los pasivos del Gobierno Nacional.
- Monitorear el comportamiento del mercado secundario de los instrumentos de crédito público, tanto en el país como en el exterior.
- Atender todo lo relativo a la consolidación de deudas del sector público nacional no financiero.

Dirección Nacional de Programación de Inversiones Públicas

Responsabilidad primaria

- Ser el órgano responsable del sistema nacional de inversiones públicas establecido por la ley 24.354.

Acciones

- Elaborar el Plan Nacional, anual y trianual, de Inversiones Públicas.
- Crear y mantener una base de datos sobre proyectos de inversión pública nacionales y provinciales.
- Examinar los aspectos económico financieros de inversión pública que requieren dictamen del Viceministro de Hacienda.
- Asistir al Viceministro de Hacienda en la definición de prioridades de inversión pública a nivel nacional, necesarias para la confección anual del proyecto de presupuesto de la administración nacional y del Presupuesto Plurianual de la Administración Nacional.
- Evaluar las prioridades y la consistencia de los proyectos que prevean la utilización de financiamiento externo con la política económica de mediano plazo.
- Proponer y difundir los lineamientos metodológicos que se utilizarán en la formulación y evaluación de Proyectos de Inversión Pública.

Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las provincias

Responsabilidad primaria

- Efectuar la coordinación fiscal con las provincias y municipios, e intervenir en los acuerdos de compensación de deudas y reestructuraciones de los sectores públicos provinciales.

Acciones

- Coordinar los aspectos fiscales y financieros de la relación entre el Gobierno Nacional y las provincias y municipios, en particular en lo atinente a la evolución de los presupuestos y su financiamiento.
- Preparar y poner en funcionamiento un sistema de información de gestión financiera provincial, que permita su integración a las cuentas nacionales, a efectos de compilar, sistematizar y analizar la información

fiscal y financiera vinculada a los sectores públicos provinciales y municipales.

- Intervenir en las propuestas de mecanismos de financiamiento, regímenes de coparticipación de impuestos nacionales, transferencias de la administración nacional afectadas a fines específicos y reformas tributarias nacionales, y efectuar el seguimiento de las metas fiscales y financieras acordadas en los pactos, acuerdos o convenios entre el Gobierno Nacional y los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Analizar e implementar las transferencias de servicios del Estado Nacional a los Estados provinciales y al de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en lo atinente a los aspectos financieros y al control de los mecanismos transitorios de financiamiento.
- Participar en comisiones, consejos y organismos de carácter federal con intervención del Gobierno Nacional que traten temas relativos a las relaciones fiscales y financieras entre el Estado Nacional y las provincias y los municipios.
- Encargarse de administrar el fondo de aporte del Tesoro Nacional a las provincias y toda otra transferencia de fondos que se establezca por normas legales y sea competencia del Viceministro de Hacienda.
- Formular e instrumentar la asistencia técnica y económico financiera a los Estados provinciales y al de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para ejecutar los programas de reforma y modernización del sector público y la desregulación de sus economías, en especial aquellos que tienen financiamiento de organismos internacionales.
- Coordinar con las distintas dependencias del Ministerio de Economía y Trabajo y de otros ministerios, todos los aspectos relacionados con la programación económica regional.
- Realizar estudios sobre las economías regionales y provinciales.

Dirección Nacional de Contrataciones y Bienes del Estado

Responsabilidad primaria

- Entender en el sistema de contrataciones y en la administración de los bienes del Estado.

Acciones

- Ser la unidad central de contrataciones, que tiene el objeto de proponer las políticas, las normas y los procedimientos para el funcionamiento del sistema de contrataciones del Estado.
- Centralizar la información, el control y la evaluación del sistema en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional.
- Coordinar su acción con los organismos correspondientes del Poder Legislativo y el Poder Judicial.
- Diseñar, elaborar e implementar un sistema de información referente a las condiciones y modalidades de cada contratación.

- Asesorar a las jurisdicciones y entidades en la elaboración de sus programas anuales de contrataciones, destinados a integrar la información presupuestaria básica sobre gastos.
- Entender en la administración de los bienes físicos del Estado Nacional, y en la incorporación, registro, conservación, mantenimiento, reasignación y racionalización de los espacios físicos.
- Proponer la disposición de los bienes físicos declarados innecesarios para la gestión estatal, mediante la transferencia, concesión o locación, venta, permuta y cualquier otra forma, implique o no transferencia de dominio.
- Proponer la incorporación de bienes físicos al patrimonio del Estado Nacional mediante la adquisición, la aceptación de donaciones, las permutas, las herencias vacantes y cualquier otro procedimiento que signifique ingreso patrimonial.
- Pronunciarse, previamente, en toda decisión administrativa que disponga la celebración de los siguientes actos con relación a inmuebles estatales: a) adquisición o enajenación; y b) constitución, transferencia, modificación o extinción de otros derechos reales o personales; y tramitar la venta de inmuebles estatales innecesarios.
- Exigir y evaluar los análisis de factibilidad económica y financiera de las locaciones y concesiones existentes, y determinar las condiciones a establecer para la concertación de nuevos contratos o la renovación de los ya existentes, en los casos en que el Estado sea el locador.
- Efectuar el saneamiento y perfeccionamiento dominial, catastral y registral de los títulos inmobiliarios estatales, y requerir al organismo técnico competente las acciones judiciales necesarias para la preservación del patrimonio inmobiliario estatal.
- Diseñar, implementar y vincular con el sistema de administración financiera, el registro integral de inmuebles para formular las estrategias de uso en el ámbito de la administración pública.

Viceministro de Política Económica

Objetivos

- Entender en la formulación de la política económica y efectuar la programación macroeconómica de mediano y largo plazo.
- Entender en las políticas de comercio exterior de la Nación, incluyendo la formulación de la política arancelaria.
- Entender en la política tributaria del Gobierno Nacional y su compatibilización con la política económica.
- Entender en el diseño de medidas orientadas al desarrollo de los servicios financieros.
- Supervisar a los organismos reguladores y de contralor de las actividades financieras y de seguros, y coordinar la banca oficial.
- Entender en la elaboración de las estadísticas y censos nacionales, de las cuentas nacionales y los análisis y estudios que deriven de ellos y ejercer la supervisión del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Dirección Nacional de Política Macroeconómica

Responsabilidad primaria

- Proponer y realizar el seguimiento de la política macroeconómica y efectuar la programación macroeconómica de mediano y largo plazo.

Acciones

- Efectuar el seguimiento sistemático de la coyuntura local y publicar indicadores e informes periódicos que permitan evaluar el desempeño de la economía
- Efectuar el seguimiento sistemático de la coyuntura de la economía mundial y publicar informes periódicos con el resultado de esta labor.
- Evaluar el impacto sobre la economía local de los cambios en el contexto internacional.
- Efectuar proyecciones y análisis macroeconómicos de mediano y largo plazo y coordinar la realización de los estudios básicos que lo posibiliten.
- Investigar, analizar, diseñar y aplicar modelos de proyección económicos.
- Participar en los procesos de elaboración de los presupuestos anual y plurianual de la administración nacional.
- Conducir por intermedio del Instituto Nacional de Estadística y Censos, el Sistema Estadístico Nacional y los Censos Nacionales.

Dirección Nacional de Política Tributaria

Responsabilidad primaria

- Elaborar la política tributaria del Gobierno Nacional.

Acciones

- Proponer el diseño de un sistema tributario, arancelario y de contribuciones a la seguridad social que sea eficiente y consistente con el programa económico del Gobierno Nacional.
- Asegurar la correcta interpretación de las normas tributarias.
- Efectuar estudios acerca de la incidencia de la política tributaria sobre la economía nacional.
- Participar en la negociación de acuerdos internacionales en materia tributaria, aduanera y de contribuciones de la seguridad social.
- Participar en la Comisión Federal de Impuestos y en comisiones y comités, nacionales e internacionales, que entiendan sobre temas tributarios. Asimismo, coordinar los aspectos impositivos y aduaneros referidos a la armonización tributaria en procesos de integración regional.
- Con relación a los temas tributarios, intervenir en los programas de concesión de beneficios promocionales de actividades económicas.

Dirección Nacional de Finanzas

Responsabilidad primaria

- Supervisar los organismos reguladores y de contralor de las actividades financieras y de seguros y coordinar las relaciones del Poder Ejecutivo con la banca oficial.

Acciones

- Supervisar y coordinar las relaciones entre la Comisión Nacional de Valores, la Superintendencia de Seguros, la Casa de Moneda, la banca oficial y el Poder Ejecutivo Nacional.
- Coordinar la venta de paquetes accionarios del Estado Nacional.
- Instrumentar las políticas que hacen al ejercicio de los derechos societarios de las participaciones accionarias o de capital de empresas donde el Estado sea socio minoritario, e instruir a los representantes del Estado Nacional en las citadas empresas.
- Participar en el manejo de fondos fiduciarios y de reconversión de entidades financieras y de seguros que requieran el apoyo o el contralor del Estado Nacional.
- Entender en la elaboración de políticas que fomenten el desarrollo del mercado de capitales y el ahorro nacional.
- Llevar a cabo actividades destinadas a atraer inversiones extranjeras.
- Realizar publicaciones y organizar seminarios que permitan difundir oportunidades de inversión, y participar en acciones de promoción con las cámaras extranjeras de comercio, las fundaciones y otras entidades del sector privado o público, en el ámbito nacional, provincial y/o municipal.
- Promocionar la inversión de capitales extranjeros y llevar el registro de esas inversiones, sistematizando y organizando la información.
- Entender en la aplicación de los programas tendientes a la administración y liquidación de los bienes, derechos y obligaciones remanentes del Instituto Nacional de Reaseguros, INDER (en liquidación).

Dirección Nacional de Comercio Exterior

Responsabilidad primaria

- Proponer, ejecutar y controlar las políticas de comercio exterior de la Nación.

Acciones

- Intervenir en la formulación de la política arancelaria.
- Intervenir en la elaboración y ejecución de las políticas de reembolsos y reintegros a la exportación y de seguros de crédito a la exportación,

y de los demás instrumentos aplicables a la promoción de las exportaciones.

- Elaborar políticas de promoción comercial y participación en ferias, exposiciones y misiones destinadas a estimular el intercambio con el exterior, coordinando estas actividades con las provincias.
- Elaborar y proponer políticas y lineamientos estratégicos en los temas incluidos en las agendas de negociación de la Organización Mundial de Comercio (OMC) como también, en las negociaciones regionales en el ámbito del Mercado Común del Sur (Mercosur), del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y de otras negociaciones bilaterales y regionales.
- Formular políticas de defensa contra la competencia desleal internacional.
- Elaborar la normativa y entregar los certificados de origen y calidad de los productos destinados a la exportación.
- Coordinar y desarrollar estudios destinados a la evaluación de la situación del comercio internacional, en sus aspectos reales y financieros y su relación con la política económica general y con la comercial externa, en particular.
- Coordinar la atención de los requerimientos del sector privado en lo referente a la interpretación de las normas pertinentes al comercio exterior y asegurar su acceso a la información disponible sobre temas vinculados a las transacciones comerciales.
- Participar en el Consejo de Administración de la Fundación EXPORTAR.

Viceministro de Industria y Comercio

Objetivos

- Entender en la aplicación de los regímenes industriales especiales.
- Propiciar investigaciones acerca de la problemática de los diferentes sectores industriales.
- Entender en la promoción de los procesos de reconversión productiva, tanto a nivel sectorial como regional.
- Promover el mejoramiento de los estándares de competitividad del sector industrial.
- Entender en la definición de los objetivos y planes estratégicos y supervisión de los organismos descentralizados de la jurisdicción.
- Entender en las acciones de defensa de la competencia en el comercio interior.
- Entender en las políticas y proyectos de desregulación de la actividad económica.
- Entender, como autoridad nacional de aplicación, en las acciones de defensa del consumidor.
- Entender en los recursos de alzada de los prestadores de servicios públicos ante decisiones de los entes reguladores.

- Participar en la formulación de la política arancelaria.
- Supervisar el accionar del Tribunal Nacional de Defensa de la Competencia.
- Entender en lo vinculado al régimen de lealtad comercial.
- Entender, como autoridad nacional de aplicación, en lo relacionado con el régimen de promoción del crecimiento y desarrollo de las pequeñas y medianas empresas.

Dirección Nacional de Defensa de la Competencia y del Consumidor

Responsabilidad primaria

- Proponer, ejecutar y controlar la política comercial interna, en especial en lo que se refiere al abastecimiento, la lealtad comercial, la metrología y la comercialización de las producciones regionales, y las acciones de defensa del consumidor.

Acciones

- Diseñar y dirigir los estudios para la elaboración de normas, y fiscalizar su aplicación, asegurando la lealtad comercial y la defensa de la competencia.
- Controlar las actividades relacionadas con metrología legal, publicidad y normalización de productos.
- Proponer, ejecutar y controlar las políticas de desregulación económica, tanto en lo concerniente a la propia gestión de la administración pública, como en las actividades del sector privado sujetas a regulación.
- Proponer, ejecutar y controlar las políticas y normas tendientes a mejorar la organización de los mercados de bienes y servicios, con el objeto de incrementar la transparencia y la simplicidad funcional y modernizar las normas técnicas.
- Asistir al Viceministro de Industria y Comercio en los recursos de alzada de los prestadores de servicios públicos ante decisiones de los entes reguladores.
- Coordinar con las provincias los programas de fiscalización correspondientes a su responsabilidad primaria.
- Asistir al Viceministro de Industria y Comercio como órgano nacional de aplicación de la Ley de Defensa del Consumidor.
- Intervenir en la supervisión del accionar del Tribunal de Defensa de la Competencia.
- Encargarse de la elaboración y difusión de normas que impliquen la defensa de los derechos del consumidor.
- Intervenir en los diferendos que puedan plantearse entre operadores de servicios públicos y usuarios, y realizar audiencias públicas en aquellos casos que lo considere necesario.
- Elaborar una base de datos orientada a confeccionar estadísticas e in-

formes sobre los problemas que más frecuentemente enfrentan los consumidores.

- Efectuar la supervisión del accionar de los Tribunales Arbitrales de Defensa del Consumidor.
- Efectuar el seguimiento y verificación de todo lo relacionado con la lealtad comercial.

Dirección de Nacional de Industria

Responsabilidad primaria

- Realizar el seguimiento de los regímenes industriales especiales, promover la reconversión del sector industrial e intervenir en los procesos internacionales de integración.

Acciones

- Intervenir en las negociaciones sectoriales en el área industrial del proceso de integración regional y/o de acuerdos especiales con otros países.
- En lo relativo al sector industrial, promover y participar en los acuerdos de cooperación e integración internacionales e interjurisdiccionales en los que la Nación sea parte, y supervisarlos.
- Realizar estudios e investigaciones acerca de la problemática de los diferentes sectores industriales.
- Entender en la promoción de los procesos de reconversión productiva, tanto a nivel sectorial como regional.
- Promover el mejoramiento de los estándares de competitividad del sector industrial.
- Asistir al Viceministro de Industria y Comercio en la definición de los objetivos y planes estratégicos y en la supervisión de los organismos descentralizados de la jurisdicción.
- Asesorar al Viceministro de Industria y Comercio en la formulación de la política arancelaria.

Dirección Nacional de la Pequeña y Mediana Empresa

Responsabilidad primaria

- Intervenir en el apoyo a la modernización, reestructuración, reconversión y reingeniería de las Pequeñas y Medianas Empresas, alentando su productividad y competitividad, preservando el medio ambiente.

Acciones

- Coordinar con las diferentes organizaciones gubernamentales y no gubernamentales con competencia en la materia, las acciones de promo-

ción y asistencia técnica y financiera para las pequeñas y medianas empresas.

- Aplicar en el ámbito de su competencia las normas del régimen de fomento de la pequeña y mediana empresa.
- Promover la constitución de consorcios de exportación de pequeñas y medianas empresas, y asistirlos en los aspectos técnicos, coordinando acciones con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y con la Dirección Nacional de Comercio Exterior del propio Ministerio.
- Propiciar la simplificación normativa y la desburocratización administrativa en los trámites que las pequeñas y medianas empresas deban realizar ante los organismos del Estado Nacional, especialmente en lo concerniente a la Administración Federal de Ingresos Públicos, analizando y proponiendo en los casos que diere lugar el sistema de ventanilla única.

Viceministro de Agricultura, Ganadería y Pesca

Objetivos

- Entender en la ejecución y control de políticas en materia de defensa de la competencia y de conservación de recursos naturales, coordinando y conciliando los intereses de la Nación, las provincias y el sector privado.
- Entender en la promoción de la utilización racional y conservación de los recursos naturales reproductivos.
- Entender en la formulación, ejecución y control de las políticas de defensa de la competencia en los mercados agropecuario, forestal y agroindustrial.
- Entender en la formulación, ejecución y control de políticas de regulación de la pesca, orientadas a la conservación de los recursos ictícolas.
- Entender en la promoción de bosques cultivados.
- Entender en el estudio de los distintos factores que afectan el desarrollo de la actividad agropecuaria y forestal, la evaluación de sus tendencias, tanto en el país como en el exterior, publicitando las conclusiones que se obtengan.
- Supervisar la realización de investigaciones aplicadas en el campo de la economía agropecuaria.
- Entender en la protección de la propiedad intelectual de las semillas y creaciones fitogenéticas y biotecnológicas.
- Establecer los objetivos y políticas estratégicos y supervisar el accionar del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agropecuaria (SyCAP) y del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria y Desarrollo Pesquero (INTADEP).

Dirección Nacional de Agricultura

Responsabilidad primaria

- Intervenir en la ejecución y control de políticas en materia de defensa de la competencia en el mercado agrícola.
- Proponer y ejecutar acciones de promoción de la utilización racional de los recursos agrícolas y forestales.

Acciones

- Proponer y ejecutar estudios e investigaciones aplicadas en el campo de la economía agropecuaria y de los distintos factores que afectan el desarrollo de la actividad agrícola y forestal, la evaluación de sus tendencias, tanto en el país como en el exterior, publicando y difundiendo las conclusiones que se obtengan.
- Proponer y ejecutar acciones orientadas a la protección de la propiedad intelectual de las semillas y creaciones fitogenéticas y biotecnológicas.
- En lo relacionado con los productos agrícolas, asistir al Viceministro de Agricultura, Ganadería y Pesca en el establecimiento de los objetivos y políticas estratégicas del accionar del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agropecuaria (SyCAP) y del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria y Pesquera (INTADEP)
- Efectuar en el ámbito de su competencia acciones de coordinación y conciliación de intereses de la Nación, las provincias y el sector privado.
- Intervenir en acciones de promoción de bosques cultivados.

Dirección Nacional de Ganadería

Responsabilidad primaria

- Intervenir en la ejecución y control de políticas de defensa de la competencia en el mercado ganadero.

Acciones

- Proponer y ejecutar estudios e investigaciones de los distintos factores que afectan el desarrollo interno y externo de la ganadería, la evaluación de sus tendencias, publicando y difundiendo las conclusiones que se obtengan.
- En lo relacionado con los productos ganaderos y sus derivados, asistir al Viceministro de Agricultura, Ganadería y Pesca en el establecimiento de los objetivos y políticas estratégicas y en la supervisión del accionar del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agropecuaria (SYCAP) y del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria y Pesquera.
- Efectuar en el ámbito de su competencia acciones de coordinación y conciliación de intereses de la Nación, las provincias y el sector privado.

Dirección Nacional de Pesca

Responsabilidad primaria

- Proponer, coordinar y ejecutar las políticas de fomento y regulación de la pesca, orientadas a la conservación de los recursos ictícolas.

Acciones

- Asistir al Viceministro de Agricultura, Ganadería y Pesca en las negociaciones internacionales en las que se traten temas de interés para la actividad pesquera.
- Coordinar la celebración de acuerdos bilaterales y/o multilaterales vinculados a una mejor administración, conservación y ordenamiento de los recursos ictícolas.
- En lo relacionado con los productos pesqueros y sus derivados, asistir al Viceministro de Agricultura, Ganadería y Pesca en el establecimiento de los objetivos y políticas estratégicas y en la supervisión del accionar del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria y Pesquera.

Viceministro de Medio Ambiente

Objetivos

- Regular y actuar como autoridad de aplicación en aspectos referidos a la preservación y protección de los recursos naturales declarados de interés nacional o donde corresponda la jurisdicción federal.
- Regular y actuar como autoridad de aplicación respecto del control de la contaminación en el marco de las competencias de la Nación.
- Realizar convenios, acuerdos y tratados con gobiernos extranjeros y organismos internacionales.
- Celebrar convenios y acuerdos con provincias, municipios, organismos nacionales, provinciales, municipales y entes no gubernamentales.

Las responsabilidades primarias y acciones de las unidades administrativas propuestas que dependerán de este viceministro, se describen a continuación:

Dirección Nacional de Recursos Naturales

Responsabilidad primaria

Formular políticas orientadas a la conservación, recuperación y utilización racional de los recursos renovables, en el marco de las competencias de la Nación.

Acciones

- Desarrollar y fomentar planes e investigaciones referidos al manejo adecuado de la flora y fauna silvestre y de las masas forestales nativas con el objeto de preservar la biodiversidad de los sistemas naturales.
- Controlar el tráfico interjurisdiccional de especies silvestres.
- Supervisar y asistir el Plan Nacional de Manejo de Incendios Forestales.
- Desarrollar y fomentar planes referidos al manejo adecuado de la fauna marina y acuícola con el fin de propender a la preservación de las especies; realizar el seguimiento de inventario.
- Supervisar el accionar de la Administración de Parques Nacionales.

Dirección Nacional de Control de la Contaminación

Responsabilidad primaria

Formular políticas orientadas a la preservación y recuperación del medioambiente, en el marco de las competencias de la Nación.

Acciones

- Promover y ejecutar campañas de educación para la preservación y recuperación del medioambiente.
- Promover estudios e investigaciones sobre el control de la contaminación.
- Asistir técnicamente en estas cuestiones a las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Participar activamente, en cooperación con el sector privado, en la difusión de tecnologías menos contaminantes.
- Supervisar el accionar de la Agencia para la Protección Ambiental.

El viceministro participa, junto con las autoridades provinciales del área, en el Consejo Federal de Medioambiente –COFEMA–, órgano cuya meta es la coordinación de las políticas ambientales.

Completan esta estructura los siguientes organismos descentralizados:

Administración de Parques Nacionales

Función principal: administración, fiscalización y control de las áreas del sistema. Las actividades vinculadas a los servicios a los visitantes se desarrollan de acuerdo con el sistema de licitaciones al sector privado.

Agencia de Protección del Medio Ambiental (APMA)

Función principal:

- Regular y actuar como autoridad de aplicación respecto del control de la contaminación de las aguas, aire y suelo, en tanto estas cuestiones

trasciendan las fronteras provinciales y/o corresponda la jurisdicción nacional.

- Establecer estándares mínimos de calidad de los recursos ambientales, de acuerdo con las reformas introducidas en la Constitución Nacional.
- Mantener registros actualizados de todas aquellas empresas que manipulen, generen, traten, eliminen o transporten sustancias peligrosas, otorgando o denegando los correspondientes certificados de habilitación.

Viceministro de Infraestructura y Servicios

Objetivos

- Entender en la formulación de la política de infraestructura y servicios públicos.
- Entender en la fiscalización de las empresas concesionarias viales, de obras públicas, puertos, vías navegables, de saneamiento y provisión de agua potable y de comunicaciones.
- Entender en la supervisión y control de los entes reguladores del transporte, interno e internacional, terrestre, naval y aéreo, de saneamiento y agua potable y de comunicaciones.
- Intervenir en todo lo atinente a los organismos descentralizados del ámbito de su competencia.
- Entender en la formulación de la política hídrica.
- Entender en la formulación de las políticas habitacionales y de desarrollo urbano a nivel nacional y en la financiación de programas de vivienda del sector público nacional o provincial.
- Con excepción de los aspectos fiscales y financieros, entender como autoridad de aplicación en los planes y objetivos estratégicos de los fondos fiduciarios destinados a financiar o garantizar la realización de proyectos en infraestructura y servicios.
- Elaborar el marco regulatorio de los recursos hídricos y coordinar el accionar de la nación y las provincias.
- Entender en las acciones vinculadas a la gestión de recursos hídricos internacionales compartidos, sus cuencas, cursos de agua sucesivos y contiguos.
- Entender en la aprobación y negociaciones de los contratos de concesiones de obras y servicios públicos, presentes o futuros, entre el Estado Nacional y los distintos concesionarios, resguardando los derechos de los usuarios y los intereses de la nación.
- Intervenir en la formulación de las políticas tarifarias y de concesiones para el aprovechamiento de los recursos hídricos, la provisión de agua potable y los tratamientos cloacales.
- Entender en la participación del Estado Nacional en la regulación de la concesión de servicios de obras sanitarias en la Región Metropolitana de Buenos Aires.

- Entender en los estudios e investigaciones destinados a la prevención del riesgo sísmico.
- Entender en la propuesta de políticas relativas a la restauración y conservación de monumentos históricos nacionales.
- Entender en la elaboración de la política de comunicaciones, supervisando su cumplimiento y proponiendo el marco regulatorio destinado a facilitar su ejecución.
- Ejercer la representación de la Argentina ante los organismos y entidades internacionales de telecomunicaciones y postales, y ejercer las atribuciones de signatario y parte de INTELSAR e INMARSAT.

Dirección Nacional de Transporte y Puertos

Responsabilidad primaria

- Supervisar y controlar a los entes reguladores del transporte, interno e internacional, terrestre, naval y aéreo.
- Intervenir en las acciones dirigidas a mejorar, desregular e integrar el sistema nacional de transporte y puertos, tanto en el plano nacional como en el de la región.

Acciones

- A través de los entes reguladores, efectuar el control y la fiscalización de los servicios que se prestan en las diferentes modalidades, asegurando la máxima calidad de aquéllos y la protección al usuario en condiciones razonables de economicidad.
- Coordinar los planes y objetivos estratégicos y evaluar el desempeño de la Dirección Nacional de Vialidad.
- Promover los estudios y las acciones que posibiliten la desregulación, privatización y concesión parcial o total de los servicios, en la medida en que tiendan al perfeccionamiento del sistema.
- Coordinar las acciones relativas a la prevención y seguridad vial y a una fluida circulación en cada una de las modalidades.
- Ejercer o delegar las responsabilidades y funciones de la autoridad portuaria nacional.
- Fiscalizar la actividad operativa de los puertos y el mantenimiento, la profundización y señalización de las vías navegables.
- Fiscalizar la construcción de vías navegables, obras de defensa y señalización de las vías fluviales, e intervenir en todo tipo de obra que pueda afectar las vías navegables.
- Promover la navegación fluvial.
- Intervenir en las reuniones de consulta, reuniones técnicas o negociaciones con autoridades del transporte de los demás países, especialmente de los pertenecientes a la región.
- Participar en el otorgamiento de derechos para la explotación de servicios de transporte aéreo.

- Supervisar el control y la fiscalización de los servicios de transporte aerocomercial, asegurando la calidad de los servicios y la protección de los usuarios.
- Propiciar los estudios para la actualización y modernización de la normativa vigente.

Dirección Nacional de Recursos Hídricos, Saneamiento e Infraestructura

Responsabilidad primaria

- Proponer, ejecutar y controlar las políticas y el marco regulatorio referidos a los recursos hídricos, el saneamiento e infraestructura, excepto las correspondientes al transporte, puertos, vías navegables y comunicaciones.

Acciones

- Proponer, ejecutar y controlar la política hídrica nacional y elaborar el marco regulatorio, coordinando el accionar de la nación y las provincias.
- Participar en la definición de la política exterior de la Nación en materia de recursos hídricos compartidos con otros países, así como en la política sobre cuencas hídricas interprovinciales.
- Participar en la formulación de las políticas tarifaria y de concesiones para el aprovechamiento de los recursos hídricos, el servicio de agua potable y los tratamientos cloacales.
- Participar en la promoción y ejecución de programas de abastecimiento de agua, evacuación de excretas y servicios complementarios.
- Coordinar y proponer la adopción de medidas para la defensa de cursos de agua y avenamientos y zonas anegadizas e insalubres.
- Ejercer la supervisión de los entes u organismos regulatorios de las áreas públicas privatizadas o concesionadas.
- Asistir al Viceministro de Infraestructura y Servicios en la supervisión del accionar de los organismos descentralizados de su ámbito de competencia.
- Asistir al Viceministro de Infraestructura y Servicios en la participación del Estado Nacional en la regulación de la concesión de servicios de obras sanitarias en la Región Metropolitana de Buenos Aires.
- Intervenir en los recursos de carácter administrativo que se interpongan contra las resoluciones emanadas del órgano superior de los entes descentralizados de su jurisdicción, con motivo de sus actividades específicas.
- Asistir al Viceministro de Infraestructura y Servicios en sus funciones de autoridad de aplicación de los fondos fiduciarios del área de infraestructura y servicios.
- Planificar, dirigir y efectuar el control de las actividades destinadas a la

restauración, la conservación, el mantenimiento y la construcción de los monumentos y lugares históricos.

- Asistir en la formulación de las políticas habitacionales y de desarrollo urbano a nivel nacional y en la financiación de programas de vivienda del sector público nacional o provincial.
- Intervenir en la promoción del desarrollo de técnicas y sistemas de construcción de viviendas económicas.
- Supervisar en lo que dependa de la jurisdicción nacional la Corporación Antiguo Puerto Madero Sociedad del Estado.

Dirección Nacional de Comunicaciones

Responsabilidad primaria

- Proponer y coordinar la aplicación de la política de comunicaciones, tendiente a lograr la actualización tecnológica de los servicios.

Acciones

- Asistir al Viceministro de Infraestructura y Servicios en la supervisión de la política de comunicaciones.
- Asistir al Viceministro de Infraestructura y Servicios en la coordinación y supervisión del ente de control de comunicaciones.
- Coordinar y generar propuestas sobre el desarrollo de mecanismos y sistemas, para la protección de los derechos de los clientes y usuarios, en los servicios de telecomunicaciones y postal.
- Aprobar los pliegos de bases y condiciones para llamados a concurso y/o licitaciones para el otorgamiento de licencias de nuevos servicios de telecomunicaciones.
- Aprobar el “Cuadro de Atribución de Bandas de Frecuencias del Espectro Radioeléctrico de la República Argentina”.
- Asistir al Viceministro de Infraestructura y Servicios en las actividades de representación ante los organismos y entidades internacionales de telecomunicaciones y postales, y en el ejercicio de las atribuciones de signatario y parte de INTELSAR e INMARSAT.
- Promover iniciativas para la incorporación de nuevas tecnologías para el desarrollo y la aplicación intensiva de medios y redes teleinformáticos en el ámbito de la difusión de la información.

Viceministro de Energía y Combustibles

Objetivos

- Entender en la formulación de la política nacional de energía y minería.
- Entender en la actividad de los entes reguladores del área energética.
- Ejercer las facultades de contralor de esos entes, y asistir en la resolu-

ción de los recursos de carácter administrativo que se interpongan en contra del accionar de sus actividades específicas.

- Entender en el análisis y en la propuesta de cambios en la legislación referida a los entes reguladores y al mejor uso y conservación de la energía.
- Entender en la evaluación de los recursos naturales disponibles para el aprovechamiento energético, evaluar su impacto ambiental en coordinación con las áreas competentes y promocionar programas conducentes al uso racional de la energía y al desarrollo de las fuentes nuevas y renovables.
- Propiciar la realización de estudios e investigaciones sobre temas de interés nacional referidos a energía y minería.
- Entender, en el marco del régimen legal vigente, en el funcionamiento y la aplicación de los fondos energéticos.
- Asistir al Ministro de Economía y Trabajo en todo lo vinculado a las competencias asignadas por el Tratado de Yaciretá a la entonces Agua y Energía Eléctrica Sociedad del Estado -hoy en liquidación-.
- Entender en la formulación de la política nacional de hidrocarburos, carbón mineral y otros combustibles, en lo que hace a la promoción y regulación.
- Ejercer los poderes que la legislación nacional establece en materia de combustibles.
- Entender en el seguimiento y la administración del régimen de promoción minera.
- Elaborar la política minera nacional, fomentar el crecimiento económico minero y crear las condiciones para impulsar la inversión en el sector.
- Promover y participar en los asuntos de energía y combustibles en los acuerdos de cooperación e integración internacionales e interjurisdiccionales, en los que la nación sea parte, y supervisarlos.
- Mantener una relación orgánica en materia de minería con el Instituto Nacional de Tecnología Industrial y Minera (INTIM), dependiente del Viceministro de Industria y Comercio.

Dirección Nacional de Energía y Combustibles

Responsabilidad primaria

- Coordinar la actividad de los entes reguladores del área energética.
- Analizar y proponer cambios en la legislación referida a esos entes y al mejor uso y conservación de la energía.
- Intervenir en la formulación de la política nacional de energía y combustibles.

Acciones

- Supervisar y verificar el cumplimiento de la aplicación de las regulaciones de energía eléctrica y combustibles.

- Coordinar, por medio del Ente Nacional Regulador de la Electricidad, las relaciones con los diferentes operadores del sistema eléctrico, asegurando su adecuada información acerca de las condiciones de la demanda y oferta en el corto, mediano y largo plazo.
- Evaluar los recursos naturales disponibles para su aprovechamiento energético eléctrico y desarrollar una normativa específica en los campos tecnológico y ambiental. Desarrollar programas conducentes al uso racional de la energía.
- Monitorear el comportamiento del mercado desregulado de hidrocarburos, promoviendo políticas de competencias y de eficiencia en la asignación de recursos.
- Promover y supervisar la explotación racional de los recursos hidrocarbúricos y la preservación del medio ambiente en todas las etapas de la industria petrolera; ejecutar las demás acciones de control, fiscalización y poder de policía previstas para la autoridad de aplicación del régimen de hidrocarburos.
- Estudiar fuentes alternativas y evaluar la conveniencia de fomentar algunas de ellas.
- Realizar estudios e investigaciones de interés nacional sobre energía y combustibles.

Dirección Nacional de Minería

Responsabilidad primaria

- Realizar el seguimiento y la administración del régimen de promoción minera.
- Proponer y efectuar el seguimiento de la política minera de la nación, tendiendo al aprovechamiento, uso racional y desarrollo de los recursos geológico mineros.

Acciones

- Intervenir en la aplicación del régimen jurídico minero y las normas de procedimientos conexas, de inversiones mineras y de seguridad e higiene minera.
- Promover y participar en los acuerdos de cooperación e integración internacionales e interjurisdiccionales en los que la nación sea parte, y supervisarlos.
- Promover los estudios e investigaciones geológico mineras, económico financieras, estadísticas y de mercado necesarias para evaluar, planificar y coordinar el aprovechamiento racional de los recursos mineros del país, contemplando la preservación del medio ambiente.
- Centralizar la información elaborada por los organismos incorporados al sistema del banco único de datos geológico minero y coordinar las tareas de recepción, procesamiento y difusión del material, siendo responsable de su custodia y preservación.

- Estudiar la estructura geológica y los recursos naturales no renovables del territorio nacional y asegurar la disponibilidad de la información geocientífica y la experiencia técnica requeridas para promover la eficaz utilización de los recursos naturales de la nación y contribuir al resguardo de la vida y las propiedades de sus habitantes frente a los riesgos emergentes de los procesos geodinámicos.
- Controlar los servicios públicos geológico mineros, tendiendo a la consolidación y el desarrollo de la inversión privada en el sector.

Viceministro de Trabajo y de Seguridad Social

Objetivos

- Controlar el cumplimiento de la legislación laboral y de los estándares de seguridad y salud en los lugares de trabajo.
- Mediar en los conflictos laborales, previo a la instancia judicial.
- Responsabilizarse de las políticas y el control de los organismos de la seguridad social.

Dirección Nacional de Relaciones Laborales

Responsabilidad primaria

- Administrar y regular los conflictos laborales, encauzándolos dentro del marco de la normativa vigente.

Acciones

- Fiscalizar el cumplimiento de normas legales y convencionales que integran el derecho laboral.
- Garantizar la libertad sindical.
- Organizar la gestión de apoyo a los procedimientos prejudiciales conciliatorios, fijando los lineamientos a que se sujetan las homologaciones de los acuerdos alcanzados y ejercer la superintendencia del Consejo de Trabajo Doméstico.
- Intervenir en los conflictos que se plantean en el marco de la negociación colectiva, a fin de alcanzar un justo acuerdo en esos conflictos.

Dirección Nacional de Fiscalización Laboral y de la Seguridad Social

Responsabilidad primaria

- Controlar el cumplimiento de la normativa laboral, del empleo y de la seguridad social vigente

Acciones

- Realizar acciones de difusión, promoción, prevención y formación en la materia.
- Producción normativa específica, orientada a fortalecer un servicio integral de contralor.
- Proveer la información necesaria para la toma de decisiones adecuadas.
- Control del cumplimiento de las obligaciones del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJyP) y lo atinente al Sistema de Obras Sociales, Sistema de Riesgos del Trabajo, Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo y Régimen de Asignaciones Familiares.
- Migraciones laborales.
- Contralor de contrataciones especiales.
- Trabajadores autónomos.
- Condiciones de higiene y seguridad en el trabajo.
- Modalidades y figuras que constituyen fraude laboral.
- Control de áreas o materias específicas a solicitud de otros organismos o jurisdicciones.

Dirección Nacional de Estadísticas y Estudios Laborales y Previsionales

Responsabilidad primaria

- Proponer modificaciones a la normativa vigente y la normativa complementaria para el cumplimiento de los objetivos en materia laboral y de la seguridad social.
- Potenciar el análisis y estudio de la problemática sociolaboral y de la seguridad social, mediante la sistematización de estadística de la información.

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

Administración Nacional de la Seguridad Social

- Llevar a la práctica la política previsional nacional diseñada por el gobierno, sin avanzar sobre los sistemas previsionales provinciales que son jurisdicción de cada una de las provincias ni sobre las cajas previsionales de profesionales sustitutivas de la previsión nacional.
- Fiscalización de la previsión del personal policial y penitenciario a nivel nacional.
- Responsabilización de la previsión del personal de las Fuerzas Armadas, Prefectura Naval y Gendarmería Nacional y Servicio Penitenciario Federal también con tareas ejecutivas y de fiscalización.

Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones

- Realizar la tarea de control y fiscalización del adecuado funcionamiento de las administradoras de fondos previsionales, ocupándose de dictar las normas necesarias para asegurar una adecuada administración de esos fondos y transparencia informativa.

Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SART)

- Realizar la tarea de control y fiscalización de las Administradoras de Riesgos del Trabajo.

b) Dimensión, gasto e impacto de la reforma

En los cuadros 19, 20 y 21 se presenta la situación presupuestaria actual, la estimada con la introducción de la reforma administrativa y la comparación entre las dos alternativas.

CUADRO 19
 MINISTERIO DE ECONOMÍA Y TRABAJO. SITUACIÓN ACTUAL
 (Valores en millones de pesos)

Organismo / Programa / Actividad	Cantidad de personal		Personal		Total personal	Total Bs. y serv. transf.	Otros	TOTAL
	Cargos	Hs. cátedra	Planta	Contratos				
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y TRABAJO	50.255	7.344	1.398,1	229,7	1.627,9	435,0	593,4	24.310,0
ADMINISTRACIÓN CENTRAL	6.996	5.408	183	53	236	79	131	2.445
<i>Unidad Ministro</i>	968	160	25,1	4,0	29,0	17,4	5,8	85,9
Viceministro de Hacienda	484	5.248	27,9	12,0	39,8	4,3	2,3	47,7
Unidad Viceministro	36	5.248	2,4	2,6	5,0	0,9	1,3	7,4
Dirección Nacional de Presupuesto	116	0	11,9	0,7	12,6	1,5	0,2	14,6
Dirección Nacional de Tesorería	77	0	2,5	0,0	2,5	0,1	0,1	2,7
Dirección Nacional de Contaduría	129	0	6,4	0,8	7,2	0,8	0,3	8,6
Dirección Nacional de Crédito Público	55	0	1,9	-	1,9	0,7	0,3	3,1
Dirección Nacional de Programación de Inversión Pública	0	0	-	7,8	7,8	-	-	7,8
Dirección de Coordinación Fiscal con Provincias	62	0	2,3	0,0	2,3	0,2	0,1	2,7
Dirección Nacional de Contrataciones y Bienes del Estado	9	0	0,5	0,0	0,5	0,0	0,1	0,7
Viceministro de Política Económica	443	0	20,2	1,7	21,9	3,3	0,4	27,3
Dirección Nacional de Política Macroeconómica	185	0	10,0	1,7	11,7	1,4	0,5	13,9
Dirección Nacional de Política Tributaria	53	0	2,5	0,0	2,5	0,2	0,0	3,4
Dirección Nacional de Finanzas	18	0	1,1	-	1,1	0,3	-	1,4
Dirección Nacional de Comercio Exterior	187	0	6,5	0,0	6,6	1,4	0,1	8,6

CUADRO 19
 MINISTERIO DE ECONOMÍA Y TRABAJO. SITUACIÓN ACTUAL
 (valores en millones de pesos) (Continuación)

Organismo / Programa / Actividad	Cantidad de personal		Personal		Total personal	Total Bs. y serv.	Total transf.	Otros	TOTAL
	Cargos	Hs. cátedra	Planta	Contratos					
Viceministerio de Industria y Comercio	401	0	13,2	3,4	16,6	4,3	13,9	0,5	35,2
Unidad Viceministro	237	0	5,7	1,4	7,1	0,8	0,9	0,1	8,8
Dirección Nacional de Defensa de la Competencia y del Consumidor	23	0	1,0	1,6	2,6	0,2	0,0	0,0	2,8
Dirección Nacional de Industria y Comercio	82	0	1,8	0,0	1,9	0,3	6,4	0,0	8,6
Dirección Nacional de PYME	59	0	4,6	0,4	5,0	3,0	6,6	0,4	15,0
Viceministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca	496	0	10,0	0,7	10,7	7,1	223,2	-	241,0
Unidad Viceministro	450	0	9,5	0,7	10,2	7,1	33,8	-	51,1
Dirección Nacional de Agricultura	0	0	-	-	-	-	189,4	-	189,4
Dirección Nacional de Ganadería	0	0	-	-	-	-	-	-	-
Dirección Nacional de Pesca	46	0	0,5	-	0,5	-	-	-	0,5
Viceministerio de Medio Ambiente	705	0	15	3,4	18,0	6,1	0,6	3,0	27,8
Viceministerio de Infraestructura y Servicios	2.066	0	35,5	18,6	54,1	16,5	1.271,8	111,8	1.454,2
Unidad Viceministro	301	0	0,6	0,3	0,9	1,7	-	0,2	2,7
Dirección Nacional de Transporte y Puertos	1.353	0	23,9	14,0	37,9	12,1	153,6	44,0	247,6
Dirección Nacional de Recursos Hídricos, Saneamiento e Infraestructura	387	0	10,7	4,3	15,0	2,6	1.118,2	67,6	1.203,5
Dirección Nacional de Comunicaciones	25	0	0,3	-	0,3	0,0	-	-	0,3
Viceministerio de Energía y Minería	121	0	6,9	6,1	12,9	2,7	230,7	5,8	252,1
Dirección Nacional de Energía y Combustibles	69	0	5,4	6,0	11,4	2,0	223,0	5,8	242,2
Dirección Nacional de Minería	52	0	1,5	0,1	1,5	0,7	7,7	0,0	9,9

CUADRO 19
 MINISTERIO DE ECONOMÍA Y TRABAJO. SITUACIÓN ACTUAL
 (Valores en millones de pesos) (Continuación)

Organismo / Programa / Actividad	Cantidad de personal		Personal		Total personal	Total Bs. y serv.	Total transf.	Otros	TOTAL
	Cargos	Hs. cátedra	Planta	Contratos					
Viceministro de Trabajo y Seguridad Social	1.312	0	29,6	3,0	32,6	17,3	223,0	1,1	274,0
Unidad Viceministro	337	0	7,4	0,6	8,0	6,7	5,0	0,6	20,4
Dirección Nacional de Relaciones Laborales	803	0	17,5	2,0	19,5	8,9	216,9	0,4	245,6
Dirección Nacional de Fiscalización Laboral y de la Seguridad Social	104	0	2,5	0,2	2,7	0,5	-	-	3,2
Dirección Nacional de Estadísticas y Estudios Laborales y Sociales	68	0	2,2	0,2	2,4	1,3	1,1	0,1	4,9
ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	43.259	1.936	1.215	177	1.392	356	19.654	463	21.865
Dirección General de Fabricaciones Militares	953	0	16,2	0,1	16,3	14,5	0,0	0,2	31,0
Comisión Nacional de Valores	129	0	4,7	0,0	4,8	1,5	0,0	0,0	6,3
Superintendencia de Seguros de la Nación	274	0	7,3	1,3	8,6	1,9	1,6	0,2	12,4
Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria y Desarrollo Pesquero	4.643	1.936	108,1	3,3	106,4	17,1	2,7	3,7	129,9
Instituto Nacional de Tecnología Industrial y Minera	984	0	23,6	1,7	25,3	2,4	1,4	1,7	30,8
Instituto Nacional de la Propiedad Industrial	290	0	7,5	1,1	8,6	1,8	0,3	0,3	11,0
Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria	2.933	0	68,2	0,6	68,8	23,2	1,2	1,5	94,7
Servicio Geológico Minero Argentino	311	0	7,8	2,6	10,4	2,7	0,6	2,1	15,7
Administración Federal de Ingresos Públicos	20.693	0	687,7	47,1	734,8	179,4	17,7	20,8	952,6
Ente Nacional Regulador del Gas	130	0	7,5	4,3	11,9	3,4	0,1	0,3	15,7
Ente Nacional Regulador de la Electricidad	90	0	6,4	6,9	13,3	1,9	-	0,9	16,0

CUADRO 19
 MINISTERIO DE ECONOMÍA Y TRABAJO. SITUACIÓN ACTUAL
 (Valores en millones de pesos) (Continuación)

Organismo / Programa / Actividad	Cantidad de personal		Personal		Total personal	Total Bs. y serv. transf.	Otros	TOTAL
	Cargos	Hs. cátedra	Planta	Contratos				
Organismo Nacional de Administración de Bienes	409	0	10,0	1,1	11,1	3,1	0,1	14,3
Instituto Nacional del Agua y del Ambiente	398	0	10,6	3,5	14,2	3,8	1,0	19,4
Comisión Nacional de Comunicaciones	272	0	11,8	0,1	11,9	5,8	0,5	26,6
Dirección Nacional de Vitalidad	2.982	0	42,1	2,5	44,6	20,6	384,9	498,4
Tribunal de Tasaciones de la Nación	56	0	2,4	0,0	2,4	0,3	0,1	2,8
Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento	54	0	2,5	4,6	7,0	2,7	24,6	38,4
Organismo Regulador Seguridad de Presas	36	0	1,9	0,4	2,2	0,5	0,2	2,9
Organismo de Control Red de Accesos a la Ciudad de Buenos Aires	10	0	3,4	0,4	3,8	0,3	0,1	4,6
Comisión Nacional de Regulación del Transporte	196	0	8,7	0,5	9,1	2,1	0,8	12,0
Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos	100	0	5,3	2,1	7,4	3,0	5,7	16,2
Tribunal de Defensa de la Competencia	0	0	-	-	-	0,1	-	0,1
INDEC	1.192	0	26,0	56,8	82,8	10,1	0,1	93,5
Autoridad Regulatoria Nuclear (Presidencia)	221	0	10,2	0,6	10,8	2,5	1,5	16,7
ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS VIC. DE TRABAJO Y PREVISIÓN	5.903	0	140,4	35,3	175,7	51,4	11,0	19.803,0

Fuente: elaboración propia sobre la base del Presupuesto de la Nación, Ejercicio 2001.

CUADRO 20
 MINISTERIO DE ECONOMÍA Y TRABAJO. PROPUESTA DE REFORMA
 (Valores en millones de pesos)

Organismo / Programa / Actividad	Cantidad de personal		Personal		Total personal	Total Bs. y serv. transf.	Otros	TOTAL
	Cargos	Hs. cátedra	Planta	Contratos				
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y TRABAJO	44.961	1.936	1.278,9	183,2	1.462,1	381,4	582,6	23.177,0
ADMINISTRACIÓN CENTRAL	2.900	0	91	12	103	44	123	1.561
<i>Unidad Ministro</i>	498	0	14,9	0,0	14,9	10,3	5,8	32,3
Viceministro de Hacienda	438	0	23,4	0,3	23,7	9,0	1,1	34,9
Unidad viceministro	0	0	0,0	0,3	0,3	0,9	0,1	1,4
Dirección Nacional de Presupuesto	91	0	9,3	0,0	9,3	1,2	0,2	11,0
Dirección Nacional de Tesorería	50	0	1,6	0,0	1,6	0,1	0,1	1,8
Dirección Nacional de Contaduría	67	0	3,3	0,0	3,3	0,4	0,3	4,3
Dirección Nacional de Crédito Público	76	0	2,6	0,0	2,6	0,7	0,2	3,8
Dirección Nacional de Programación de Inversión Pública	34	0	1,2	0,0	1,2	5,5	0,0	6,7
Dirección de Coordinación Fiscal con Provincias	74	0	2,7	0,0	2,7	0,2	0,1	3,1
Dirección Nacional de Contrataciones y Bienes del Estado	46	0	2,6	0,0	2,6	0,0	0,1	2,8
Viceministro de Política Económica	191	0	9,1	0,0	9,1	1,6	0,4	12,8
Dirección Nacional de Política Macroeconómica	31	0	1,7	0,0	1,7	0,4	0,3	2,8
Dirección Nacional de Política Tributaria	53	0	2,5	0,0	2,5	0,2	0,0	3,4
Dirección Nacional de Finanzas	41	0	2,6	0,0	2,6	0,5	0,0	3,1
Dirección Nacional de Comercio Exterior	66	0	2,3	0,0	2,3	0,5	0,1	3,4

CUADRO 20
 MINISTERIO DE ECONOMÍA Y TRABAJO. PROPUESTA DE REFORMA
 (Valores en millones de pesos) (Continuación)

Organismo / Programa / Actividad	Cantidad de personal		Personal		Total personal	Total Bs. y serv.	Total transf.	Otros	TOTAL
	Cargos	Hs. cátedra	Planta	Contratos					
Viceministro de Industria y Comercio	178	0	7,9	0,0	7,9	2,6	7,7	0,4	18,6
Unidad Viceministro	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-
Dirección Nacional de Defensa de la Competencia y del Consumidor	98	0	4,4	0,0	4,4	0,7	0,0	0,0	5,1
Dirección Nacional de Industria y Comercio	50	0	1,1	0,0	1,1	0,2	6,4	0,0	7,7
Dirección Nacional de PYME	30	0	2,3	0,0	2,3	1,7	1,3	0,4	5,8
Viceministro de Agricultura, Ganadería y Pesca	231	0	4,4	0,0	4,4	4,6	13,8	0,0	22,8
Unidad Viceministro	80	0	1,7	0,0	1,7	3,0	13,8	0,0	18,4
Dirección Nacional de Agricultura	63	0	1,3	0,0	1,3	0,9	0,0	0,0	2,1
Dirección Nacional de Ganadería	56	0	1,1	0,0	1,1	0,8	0,0	0,0	1,9
Dirección Nacional de Pesca	32	0	0,3	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0	0,3
Viceministro de Medio Ambiente	705	0	15	3,4	18,0	6,1	0,6	3,0	27,8
Viceministro de Infraestructura y Servicios	186	0	4,6	1,3	5,9	2,4	1.039,0	105,5	1.152,9
Unidad viceministro	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-
Dirección Nacional de Transporte y Puertos	77	0	2,4	0,6	3,0	1,8	172,6	37,9	215,3
Dirección Nacional de Recursos Hídricos, Saneamiento e Infraestructura	67	0	1,7	0,7	2,5	0,5	866,4	67,6	937,0
Dirección Nacional de Comunicaciones	42	0	0,5	0,0	0,5	0,0	0,0	0,0	0,5
Viceministro de Energía y Minería	111	0	3,3	6,1	9,4	2,7	223,8	5,8	241,6
Dirección Nacional de Energía y Combustibles	69	0	2,0	6,0	8,0	2,0	223,0	5,8	238,8
Dirección Nacional de Minería	42	0	1,3	0,0	1,3	0,7	0,8	0,0	2,8

CUADRO 20
 MINISTERIO DE ECONOMÍA Y TRABAJO. PROPUESTA DE REFORMA
 (Valores en millones de pesos) (Continuación)

Organismo / Programa / Actividad	Cantidad de personal		Personal		Total personal	Total Bs. y serv.	Total transf.	Otros	TOTAL
	Cargos	Hs. cátedra	Planta	Contratos					
Viceministerio de Trabajo y Seguridad Social	362	0	8,8	1,1	9,8	4,9	1,7	0,6	16,9
Unidad Viceministro	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	—
Dirección Nacional de Relaciones Laborales	190	0	3,6	0,7	4,3	2,7	0,3	0,3	7,6
Dirección Nacional de Fiscalización Laboral y de la Seguridad Social	104	0	2,9	0,2	3,1	1,0	0,2	0,1	4,4
Dirección Nacional de Estadísticas y Estudios Laborales y Sociales	68	0	2,2	0,2	2,4	1,3	1,1	0,1	4,9
ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	42.061	1.936	1.187,8	171,1	1.358,9	337,2	19.460,4	460,0	21.616,5
Dirección General de Fabricaciones Militares	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Comisión Nacional de Valores	129	0	4,7	0,0	4,8	1,5	0,0	0,0	6,3
Superintendencia de Seguros de la Nación	274	0	7,3	1,3	8,6	1,9	1,6	0,2	12,4
Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria y Desarrollo Pesquero	4.643	1.936	103,1	3,3	106,4	17,1	2,7	3,7	129,9
Instituto Nacional de Tecnología Industrial y Minera	984	0	23,6	1,7	25,3	2,4	1,4	1,7	30,8
Instituto Nacional de la Propiedad Industrial	290	0	7,5	1,1	8,6	1,8	0,3	0,3	11,0
Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria	2.933	0	68,2	0,6	68,8	23,2	1,2	1,5	94,7
Servicio Geológico Minero Argentino	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	—
Administración Federal de Ingresos Públicos	20.693	0	687,7	47,1	734,8	179,4	17,7	20,8	952,6
Ente Nacional Regulador del Gas	130	0	7,5	4,3	11,9	3,4	0,1	0,3	15,7
Ente Nacional Regulador de la Electricidad	90	0	6,4	6,9	13,3	1,9	0,0	0,9	16,0

CUADRO 20
 MINISTERIO DE ECONOMÍA Y TRABAJO. PROPUESTA DE REFORMA
 (Valores en millones de pesos) (Continuación)

Organismo / Programa / Actividad	Cantidad de personal		Personal		Total personal	Total Bs. y serv.	Total transf.	Otros	TOTAL
	Cargos	Hs. cátedra	Planta	Contratos					
Organismo Nacional de Administración de Bienes	409	0	10,0	1,1	11,1	3,1	0,0	0,1	14,3
Instituto Nacional del Agua y del Ambiente	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-
Comisión Nacional de Comunicaciones	272	0	11,8	0,1	11,9	5,8	8,4	0,5	26,6
Dirección Nacional de Vialidad	2.982	0	42,1	2,5	44,6	20,6	48,3	384,9	498,4
Tribunal de Tasaciones de la Nación	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-
Ente Nacional de Obras Hidráulicas y Saneamiento	54	0	2,5	4,6	7,0	2,7	4,0	24,6	38,4
Organismo Regulador de Seguridad de Presas	36	0	1,9	0,4	2,2	0,5	0,0	0,2	2,9
Organismo de Control Red de Accesos a la									
Ciudad de Buenos Aires	10	0	3,4	0,4	3,8	0,3	0,4	0,1	4,6
Comisión Nacional de Regulación del Transporte	196	0	8,7	0,5	9,1	2,1	0,0	0,8	12,0
Organismo Regulador del Sistema Nacional									
de Aeropuertos	100	0	5,3	2,1	7,4	3,0	0,0	5,7	16,2
Tribunal de Defensa de la Competencia	0	0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1
INDEC	1.192	0	26,0	56,8	82,8	10,1	0,1	0,5	93,5
Autoridad Regulatoria Nuclear (Presidencia)	221	0	10,2	0,6	10,8	2,5	1,9	1,5	16,7
ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS VIC.									
DE TRABAJO Y PREVISION	6.423	0	150,0	35,8	185,7	53,8	19.372,3	11,7	19.623,6

Fuente: elaboración propia sobre la base del Presupuesto de la Nación, Ejercicio 2001.

CUADRO 21
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y TRABAJO. AHORROS GENERADOS POR LA PROPUESTA DE REFORMA
(Valores en millones de pesos)

Organismo / Programa / Actividad	Cantidad de personal		Personal		Total personal	Total Bs. y serv.	Total transf.	Otros	TOTAL
	Cargos	Hs. cátedra	Planta	Contratos					
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y TRABAJO	5.335	5.449	160,2	87,5	247,8	135,6	1.107,9	51,8	1.174,0
ADMINISTRACIÓN CENTRAL	4.137	5.449	133	82	173	76	750	49	926
<i>Unidad Ministro</i>	470	160	10,1	4,0	14,1	7,1	32,5	-	53,6
Viceministro de Hacienda	46	5.248	4,5	11,7	16,2	-4,7	0,1	1,2	12,8
Unidad Viceministro	36	5.248	2,4	2,3	4,7	0,0	0,1	1,2	6,0
Dirección Nacional de Presupuesto	25	-	2,6	0,7	3,3	0,3	0,0	-	3,6
Dirección Nacional de Tesorería	27	-	0,9	0,0	0,9	0,0	0,0	-	0,9
Dirección Nacional de Contaduría	62	-	3,1	0,8	3,9	0,4	0,0	-	4,2
Dirección Nacional de Crédito Público	(21)	-	(0,7)	-	-0,7	0,0	0,0	-	(0,7)
Dirección Nacional de Programación de Inversión Pública	(34)	-	(1,2)	7,8	6,7	-5,5	0,0	-	1,2
Dirección de Coordinación Fiscal con Provincias	(12)	-	(0,4)	0,0	-0,4	0,0	0,0	-	(0,4)
Dirección Nacional de Contrataciones y Bienes del Estado	(37)	-	(2,1)	0,0	-2,0	0,0	0,0	-	(2,0)
Viceministro de Política Económica	252	-	11,1	1,7	12,8	1,7	0,0	-	14,5
Dirección Nacional de Política Macroeconómica	154	-	8,3	1,7	10,0	1,0	0,0	-	11,0
Dirección Nacional de Política Tributaria	-	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0	-	0,0
Dirección Nacional de Finanzas	(23)	-	(1,5)	-	-1,5	-0,2	0,0	-	(1,7)
Dirección Nacional de Comercio Exterior	121	-	4,2	0,0	4,3	0,9	0,0	-	5,2

CUADRO 21
 MINISTERIO DE ECONOMÍA Y TRABAJO. AHORROS GENERADOS POR LA PROPUESTA DE REFORMA
 (Valores en millones de pesos) (Continuación)

Organismo / Programa / Actividad	Cantidad de personal		Personal		Total personal	Total Bs. y serv. transf.	Otros	TOTAL
	Cargos	Hs. cátedra	Planta	Contratos				
Viceministro de Industria y Comercio	223	-	5,3	3,4	8,6	1,7	0,1	16,6
Unidad Viceministro	237	-	5,7	1,4	7,1	0,8	0,1	8,8
Dirección Nacional de Defensa de la Competencia y del Consumidor	(75)	-	(3,4)	1,6	-1,8	-0,5	-	(2,3)
Dirección Nacional de Industria y Comercio	32	-	0,7	0,0	0,7	0,1	-	0,8
Dirección Nacional de PyME	29	-	2,3	0,4	2,7	1,3	-	9,3
Viceministro de Agricultura, Ganadería y Pesca	265	-	5,6	0,7	6,2	2,5	-	218,2
Unidad viceministro	370	-	7,8	0,7	8,5	4,2	-	32,7
Dirección Nacional de Agricultura	(63)	-	(1,3)	-	-1,3	-0,9	-	187,2
Dirección Nacional de Ganadería	(56)	-	(1,1)	-	-1,1	-0,8	-	(1,9)
Dirección Nacional de Pesca	14	-	0,1	-	0,1	0,0	-	0,1
Viceministro de Medio Ambiente	-	-	-	-	0,0	0,0	-	-
Viceministro de Infraestructura y Servicios	1.880	-	30,8	17,4	48,2	14,1	6,3	301,3
Unidad Viceministro	301	-	0,6	0,3	0,9	1,7	0,2	2,7
Dirección Nacional de Transporte y Puertos	1.276	-	21,5	13,5	34,9	10,3	6,1	32,3
Dirección Nacional de Recursos Hídricos, Saneamiento e Infraestructura	320	-	9,0	3,6	12,6	2,1	0,0	266,4
Dirección Nacional de Comunicaciones	(17)	-	(0,2)	-	-0,2	0,0	-	(0,2)

CUADRO 21
 MINISTERIO DE ECONOMÍA Y TRABAJO. AHORROS GENERADOS POR LA PROPUESTA DE REFORMA
 (Valores en millones de pesos) (Continuación)

Organismo / Programa / Actividad	Cantidad de personal		Personal		Total personal	Total Bs. y serv. transf.	Otros	TOTAL
	Cargos	Hs. cátedra	Planta	Contratos				
Viceministerio de Energía y Minería	10	-	3,6	0,0	3,6	0,0	-	10,5
Dirección Nacional de Energía y Combustibles	-	-	3,4	-	3,4	0,0	-	3,4
Dirección Nacional de Minería	10	-	0,2	0,0	0,2	0,0	-	7,1
Viceministerio de Trabajo y Seguridad Social	950	0	20,9	1,9	22,8	12,4	0,5	257,1
Unidad Viceministro	337	-	7,4	0,6	8,0	6,7	0,6	20,4
Dirección Nacional de Relaciones Laborales	613	-	13,8	1,3	15,1	6,2	0,1	238,0
Dirección Nacional de Fiscalización Laboral y de la Seguridad Social	-	-	(0,4)	-	-0,4	-0,5	(0,1)	(1,3)
Dirección Nacional de Estadísticas y Estudios Laborales y Sociales	-	-	-	-	0,0	0,0	-	-
ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	1.198	0	27,5	5,8	33,3	18,9	2,7	248,4
Dirección General de Fabricaciones Militares	953	-	16,2	0,1	16,3	14,5	0,2	31,0
Comisión Nacional de Valores	-	-	-	-	0,0	0,0	-	-
Superintendencia de Seguros de la Nación	-	-	-	-	0,0	0,0	-	-
Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria y Desarrollo Pesquero	-	-	-	-	0,0	0,0	-	-
Instituto Nacional de Tecnología Industrial y Minera	-	-	-	-	0,0	0,0	-	-
Instituto Nacional de la Propiedad Industrial	-	-	-	-	0,0	0,0	-	-
Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria	-	-	-	-	0,0	0,0	-	-

CUADRO 21
 MINISTERIO DE ECONOMÍA Y TRABAJO. AHORROS GENERADOS POR LA PROPUESTA DE REFORMA
 (Valores en millones de pesos) (Continuación)

Organismo / Programa / Actividad	Cantidad de personal		Personal		Total personal	Total Bs. y serv.	Total transf.	Otros	TOTAL
	Cargos	Hs. cátedra	Planta	Contratos					
Servicio Geológico Minero Argentino	311	-	7,8	2,6	10,4	2,7	0,6	2,1	15,7
Administración Federal de Ingresos Públicos	-	-	-	-	0,0	0,0	0,0	-	-
Ente Nacional Regulador del Gas	-	-	-	-	0,0	0,0	0,0	-	-
Ente Nacional Regulador de la Electricidad	-	-	-	-	0,0	0,0	0,0	-	-
Organismo Nacional de Administración de Bienes	-	-	-	-	0,0	0,0	0,0	-	-
Instituto Nacional del Agua y del Ambiente	398	-	10,6	3,5	14,2	3,8	0,4	1,0	19,4
Comisión Nacional de Comunicaciones	-	-	-	-	0,0	0,0	0,0	-	-
Dirección Nacional de Vialidad	-	-	-	-	0,0	0,0	0,0	-	-
Tribunal de Tasaciones de la Nación	56	-	2,4	0,0	2,4	0,3	0,1	0,1	2,8
Ente Nacional de Obras Hidráulicas	-	-	-	-	0,0	0,0	0,0	-	-
Organismo Regulador Seguridad de Presas	-	-	-	-	0,0	0,0	0,0	-	-
Organismo de Control Red de Accesos a la Ciudad de Buenos Aires	-	-	-	-	0,0	0,0	0,0	-	-
Comisión Nacional de Regulación del Transporte	-	-	-	-	0,0	0,0	0,0	-	-
Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos	-	-	-	-	0,0	0,0	0,0	-	-
Tribunal de Defensa de la Competencia	-	-	-	-	0,0	0,0	0,0	-	-
INDEC	-	-	-	-	0,0	0,0	0,0	-	-
Autoridad Regulatoria Nuclear (Presidencia)	-	-	-	-	0,0	0,0	0,0	-	-
ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS VIC. DE TRABAJO Y PREVISION	(520)	-	(9,6)	(0,4)	-10,0	-2,5	192,6	(0,7)	179,5

Fuente: elaboración propia sobre la base del Presupuesto de la Nación, Ejercicio 2001.

16.7. MINISTERIO DE CULTURA, EDUCACIÓN Y TECNOLOGÍA

a) Estructura administrativa

En el marco de reforma propuesto, así como después de la transferencia de los servicios de educación básica²⁶ y superior no universitaria a las provincias y a la ciudad de Buenos Aires, la política educativa es de carácter descentralizado. Las provincias y la ciudad de Buenos Aires son responsables de diseñar, financiar y ejecutar la política educativa en los niveles señalados.

En el caso de la educación universitaria, la propuesta de cambio supone que el diseño y la ejecución de la política sean de responsabilidad de las universidades nacionales en cada uno de los ámbitos que les competan, ya que son entes autárquicos y autónomos. Por su parte el financiamiento será de responsabilidad compartida entre el Gobierno Nacional, los propios gobiernos provinciales/municipales así como de las acciones que en este sentido ejecuten las mismas universidades.

En consecuencia, las funciones del Gobierno Nacional, se limitan al cumplimiento de un conjunto de acciones reducido cuyo manejo, por sus características, la naturaleza de los procesos educativos y las aspiraciones sociales, resulta adecuado que se realice de manera centralizada.

En el caso de las funciones de cultura y las acciones de incentivo a la investigación científica y tecnológica, que actualmente son cumplidas por organismos dependientes de la Presidencia de la Nación, se propone que pasen a este Ministerio.

La estructura del ministerio se presenta en el cuadro 22.

CUADRO 22
MINISTERIO DE CULTURA, EDUCACIÓN Y TECNOLOGÍA

Viceministros	Direcciones nacionales	Organismos descentralizados
• Educación	• Educación General Básica y Media • Educación Superior • Educación Tecnológica	• Universidades nacionales • Instituto para el Desarrollo de la Calidad Educativa • Instituto de Financiamiento y Crédito Educativo
• Cultura	• Coordinación de las Políticas de Desarrollo Cultural y Artístico • Patrimonio Cultural	
• Ciencia y Tecnología	• Coordinación de las Políticas de Desarrollo Científico y Tecnológico • Financiamiento para el Desarrollo Científico y Tecnológico	

b) Funciones

Las funciones pueden sintetizarse de la siguiente manera:

ÁREA DE EDUCACIÓN***Viceministro de Educación******Funciones***

- Promover el desarrollo de la educación en el ámbito nacional mediante la formulación de los lineamientos generales de política para el sector y coordinación con las distintas jurisdicciones.
- Acordar con las diferentes jurisdicciones provinciales y la ciudad de Buenos Aires los contenidos básicos comunes para el país en los niveles elemental y medio, con el fin de asegurar uniformidad básica al sistema, de manera de facilitar la articulación entre niveles y modalidades.
- Coordinar y brindar asistencia técnica a las provincias y la ciudad de Buenos Aires, orientada a la modificación de los instrumentos de política educativa, la introducción de innovaciones, la capacitación de los recursos humanos, la inversión en infraestructura y equipamiento, así como a aspectos organizativos y de administración del sistema. Esta función del Estado Nacional debe realizarse sobre la base de la evaluación con un enfoque de costo-efectividad, de manera de orientar las acciones con criterios de eficiencia en la prestación del servicio y racionalidad en la asignación de recursos.
- Consolidar y difundir las estadísticas referidas a educación en todos sus niveles, prestando asistencia a las distintas jurisdicciones en la tarea de recopilación y procesamiento de la información local.
- Coordinar la evaluación anual de la calidad de la educación en todo el país, que deberá ser realizada por una institución externa al sistema (pública o privada), haciendo públicos los resultados a nivel de distrito y de escuela. Esta tarea prioritaria del Gobierno Nacional debe considerarse el instrumento apropiado de auditoría del sistema, que permitirá identificar los problemas y su localización y, en consecuencia, diseñar las acciones adecuadas para su corrección.
- Implementar las acciones para el cumplimiento de las políticas compensatorias y el otorgamiento de subsidios. En este sentido, el Gobierno Nacional deberá gestionar el financiamiento, coordinar los programas correspondientes y asignar los recursos en función del número de alumnos y estudiantes que beneficiará, definiendo la población sujeto de la política sobre la base de parámetros objetivos, reveladores de la desventaja educativa, que justifica acciones adicionales o mayor gasto.
- Coordinar las relaciones con instituciones y organismos internacionales, técnicos y de financiamiento, gubernamentales o no gubernamentales. Esta tarea, que en general se traduce en recomendaciones técnicas y en un mejor conocimiento de los procesos educativos, realizada

centralmente presenta ventajas en términos de economías de escala que pueden lograrse, así como facilita la difusión.

- Evaluar la eficiencia en la asignación de recursos humanos, físicos y económico financieros en las universidades nacionales con un enfoque de costo-efectividad.
- Coordinar y supervisar la evaluación técnica para la creación y reforma de universidades y nuevas carreras de nivel superior, así como la supresión de universidades y carreras que tengan financiamiento del Estado Nacional.

Dirección Nacional de Educación General Básica y Media

- Asistencia técnica a las jurisdicciones para definir la estructura de los estudios y currículum y los lineamientos de la capacitación docente.
- Cooperación o toma de iniciativa para la revisión del currículum y formas de enseñanza ante resultados de la evaluación de la calidad de la educación.
- Recomendaciones para el diseño de programas temporales (anuales, plurianuales) de mejora de la calidad en aspectos específicos de la educación.
- Coordinación con el IDECE para orientar aspectos específicos de la evaluación de la calidad y necesidades de elaboración de estadísticas.
- Fijación de criterios para la ejecución de políticas compensatorias y otorgamiento de becas en el polimodal.
- Control del cumplimiento de los criterios para el otorgamiento de becas en el polimodal y su continuación según méritos realizados.
- Relación con instituciones de carácter técnico internacional dedicadas a la educación básica.
- Realización de estudios en apoyo de la cooperación técnica que deba dirigirse a las provincias.
- Propiciar y estudiar cambios en el estatuto del docente. Asistencia y acompañamiento a las provincias en los cambios del régimen laboral docente.
- Recomendar y asistir en el estudio de las necesidades de capacitación así como asistir para su diseño.
- Reconocimiento de estudios y certificados internacionales.
- Propiciar y estudiar los cambios en el estatuto del docente y los cambios futuros necesarios en el régimen laboral del sector.
- Asistir a las jurisdicciones para el diseño y puesta en funcionamiento de la reforma.
- Elaborar informes y diagnósticos del sistema educativo nacional en el área de la educación básica.
- Formular y desarrollar las pautas y lineamientos en el área de la educación básica orientadas a la aplicación de la Ley Federal de Educación.

Dirección Nacional de Educación Superior

- Cumplimiento de las acciones que se deriven de los lineamientos de política para la educación superior.
- Determinación de los criterios para el desarrollo de los indicadores necesarios para evaluar la calidad de las instituciones de educación superior, así como impulsar el desarrollo de las estadísticas requeridas para conocer la situación y evaluación del nivel de educación superior.
- Autorización de las nuevas instituciones de educación superior, acreditación y renovación periódica de esa acreditación sobre la base de la información proporcionada por el IDECE.
- Publicación de los indicadores estadísticos y de calidad, por institución de educación superior, que permitan el conocimiento de cada una de ellas y proporcionen la información adecuada para orientar la elección por parte de los alumnos.
- Lineamientos para la transformación y el seguimiento de la formación de los docentes que se desempeñarán en los niveles educativos de EGB y polimodal.
- Entender en la interpretación y la aplicación de las normas referidas al sistema de educación superior, al reconocimiento oficial y validez nacional de estudios y títulos, al seguimiento y fiscalización de las instituciones universitarias privadas y a la convalidación de títulos expedidos por universidades de otros países.
- Asistir al Ministro de Educación en la coordinación del sistema de educación superior en los programas de asistencia y financiamiento externo.
- Promover y mantener relaciones institucionales entre los diferentes componentes del sistema de educación superior y con sectores vinculados directa o indirectamente con él.
- Promover políticas y estrategias para la articulación regional de las instituciones que forman parte del sistema de educación superior y de éste con la comunidad.
- Promover mecanismos de cooperación entre el sistema universitario de educación y sistemas e instituciones del exterior, participando en los procesos de integración e intercambio a nivel nacional e internacional y conducir su implementación en el ámbito de su competencia.
- Participar en el análisis de los proyectos de tratados internacionales referentes a la educación superior.
- Diseñar y proponer estrategias y metodologías para la fiscalización del cumplimiento de la normativa vigente en materia de educación superior.
- Participar en la elaboración de los contenidos de la formación técnica y profesional y los criterios para la implementación de un sistema nacional de competencias, en lo que atañe a la educación superior, los que serán acordados en el seno del Consejo Federal de Cultura y Educación.
- Promover la calidad de la formación tecnológica en los niveles de educación superior del sistema educativo, para asegurar la adecuación permanente de la oferta educativa a las demandas sociales y producti-

vas, a través de la coordinación y articulación federal con programas de apoyo, compensación y estímulo.

Dirección Nacional de Educación Tecnológica

Las funciones son las mismas que se han descrito en el caso de la Dirección Nacional de Educación General Básica y Media, aplicadas a la formación profesional o capacitación para el trabajo.

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

UNIVERSIDADES NACIONALES

Instituto para el Desarrollo de la Calidad Educativa, IDECE

- Elaborar las estadísticas educativas correspondientes a todos los niveles de la educación, así como llevar a cabo las evaluaciones anuales de la calidad de la educación.
- Elaborar los exámenes finales para la graduación de los docentes.
- Participar en las mediciones de calidad internacionales y llevar a cabo la administración de la aplicación de los exámenes correspondientes en el país.

Instituto de Financiamiento y Crédito Educativo, IFE

- Es la unidad ejecutora para el financiamiento que requiera la ejecución de las políticas de reforma del sistema educativo, compensatorias y de mejoramiento de la calidad.
- Administra las becas del polimodal y las becas universitarias.
- Entiende en los convenios con las instituciones financieras que administran los préstamos para educación superior y realiza la auditoría del desembolso y recuperación de los préstamos.
- Administra el fondo para la capacitación docente.
- Ejecuta programas nacionales especiales y atiende necesidades socioeducativas de emergencia.

ÁREA DE CULTURA

Viceministro de Cultura

La responsabilidad de la formulación de la política en materia cultural y de la ejecución de las acciones correspondientes es compartida por el Estado Nacional con las provincias y la ciudad de Buenos Aires.

El desarrollo cultural presenta externalidades que trascienden los límites provinciales o municipales, y debe señalarse también la presencia de instituciones que hacen al patrimonio cultural que tradicionalmente han funcionado y han sido financiadas por el gobierno nacional. Por esta

razón se justifican acciones centralizadas en el nivel nacional y, como consecuencia de ello, las funciones pueden resumirse de la siguiente manera:

- Coordinar y asistir a las provincias y a la ciudad de Buenos Aires para el diseño de las políticas culturales y las acciones de promoción del desarrollo cultural.
- Realizar las acciones para la conservación del patrimonio cultural, coordinando con las instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales, de apoyo a la cultura.
- Implementar las acciones para el cumplimiento de las políticas de promoción del desarrollo cultural, que comprenden el mantenimiento y la transformación de los servicios prestados por la Biblioteca Nacional.

Dirección Nacional de Coordinación de las Políticas de Desarrollo Cultural y Artístico

- Coordina con las provincias y el gobierno de la ciudad de Buenos Aires la política cultural.
- Otorga subsidios, a las áreas definidas como de interés nacional, mediante concurso en función de los méritos de cada proyecto.
- Convoca a las instituciones y profesionales de amplio reconocimiento para juzgar la calidad, la relevancia y los méritos de cada emprendimiento o proyecto en el área del desarrollo cultural.
- Realiza el control de la evolución de cada proyecto y la auditoría contable para garantizar el correcto funcionamiento de cada proyecto.

Dirección Nacional de Patrimonio Cultural

- Coordina con las provincias y el gobierno de la ciudad de Buenos Aires la política de conservación del patrimonio cultural.
- Otorga subsidios a las fundaciones e instituciones existentes o a crearse para el mantenimiento del patrimonio cultural, mediante concurso o licitación en función de los méritos de cada proyecto anual o plurianual.
- Convoca a las instituciones y profesionales de amplio reconocimiento para juzgar la calidad, la relevancia y los méritos de cada emprendimiento o proyecto en el área de la conservación del patrimonio cultural.
- Realiza el control de la evolución de cada proyecto y la auditoría contable para garantizar el correcto funcionamiento de cada proyecto.

ÁREA DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA

Viceministro de Ciencia y Tecnología

El desarrollo científico y tecnológico presenta externalidades que trascienden los límites provinciales o municipales, de manera que justifican la

intervención centralizada en el sector. En este sentido, el Estado Nacional tiene la responsabilidad de diseñar la política de desarrollo científico y tecnológico, proveer el financiamiento respectivo e implementar las acciones de apoyo a la investigación científica y tecnológica correspondiente, así como coordinar las relaciones con instituciones gubernamentales y no gubernamentales, públicas y privadas, internacionales.

Dirección Nacional de Coordinación de las Políticas de Desarrollo Científico y Tecnológico

- Entiende en la fijación de prioridades nacionales sobre investigación científica y desarrollo tecnológico.
- Coordina con las universidades e institutos de investigación las políticas científicas y de desarrollo tecnológico.
- Ejerce la coordinación de las relaciones con instituciones académicas públicas y privadas internacionales.
- Desarrolla las políticas tendientes a fomentar actividades de investigación, desarrollo tecnológico y vinculación de las universidades con los sectores público y privado.

Dirección Nacional de Financiamiento para el Desarrollo Científico y Tecnológico

- Otorga el financiamiento, en las áreas definidas de interés nacional, mediante concursos abiertos cuyo veredicto es determinado en función de los méritos de cada proyecto sobre la base de estrictas normas de garantía de la excelencia.
- Convoca a las instituciones y profesionales de amplio reconocimiento para juzgar la calidad, la relevancia y los méritos de cada emprendimiento o proyecto en el área de la investigación científica y de desarrollo tecnológico.
- Realiza el control de la evolución de cada proyecto y la auditoría contable para garantizar el correcto funcionamiento de cada proyecto financiado con fondos públicos nacionales.

Organismos que se eliminan, transfieren a otras áreas de la administración nacional, se privatizan o transforman en fundaciones de derecho privado

La reforma propuesta implica que algunos organismos o instituciones que actualmente se encuentran incorporados en la estructura del Gobierno Nacional en cumplimiento de cualquiera de las funciones de este ministerio, sean transferidos, privatizados o eliminados.

Área de educación

Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) se propone su eliminación al menos como cuerpo de asesoramiento remu-

nerado, ya que las funciones de evaluación serán asumidas por el IDECE, y las de autorización y acreditación de instituciones de educación superior serán de responsabilidad de la Dirección de Educación Superior y Universitaria. Este cambio requiere la modificación de la Ley de Educación Superior.

Área de cultura

Se propone que las siguientes instituciones sean privatizadas o transformadas en fundaciones cuya financiación provendrá de fondos nacionales concursados:

- Instituto Nacional de Musicología.
- Instituto Nacional de Antropología y Pensamiento Latinoamericano.
- Biblioteca Nacional.
- Biblioteca Nacional del Maestro.
- Instituto Nacional Sanmartiniano.
- Orquesta Sinfónica Nacional.
- Coro Polifónico de Ciegos.
- Coro Polifónico Nacional.
- Coro Nacional de Jóvenes.
- Coro Nacional de Niños.
- Banda Sinfónica de Ciegos.
- Orquesta de Música Argentina “Juan de Dios Filiberto”.
- Museos de la Actual Dirección de Museos:
 - Museo Nacional de Bellas Artes.
 - Museo Nacional de Arte Decorativo.
- Comisión Nacional de la Manzana de las Luces
- Teatro Nacional Cervantes

Instituciones y organismos que se suprimen, cuyas actuales funciones pasan a ser ejercidas por las direcciones nacionales del Viceministro de cultura:

- Comisión Nacional de Museos, Monumentos y Lugares Históricos, sus funciones pasan a la Dirección Nacional de Patrimonio Cultural.
- Instituto Nacional del Teatro, sus funciones pasan a la Dirección Nacional de Coordinación de las Políticas de Desarrollo Cultural y Artístico.
- Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales, sus funciones pasan a la Dirección Nacional de Coordinación de las Políticas de Desarrollo Cultural y Artístico.
- Fondo Nacional de las Artes, sus funciones pasan a la Dirección Nacional de Coordinación de las Políticas de Desarrollo Cultural y Artístico.

Área de ciencia y tecnología

Las funciones del CONICET, organismo que se suprime, son incorpora-

das a la Dirección Nacional de Financiamiento para el Desarrollo Científico y Tecnológico.

Institución a privatizar:

- Fundación Miguel Lillo.

Los siguientes organismos descentralizados, cuya definición de funciones en el presupuesto las ubica dentro de ciencia y tecnología, dado que ejercen acciones de asistencia técnica en diferentes áreas de actividad al mismo tiempo que cumplen funciones regulatorias, se considera más adecuado que queden incorporados en las áreas de gobierno afines con los sectores a los que asisten:

- Ministerio de Economía y Trabajo:
 - Comisión Nacional de Energía Atómica (CONEA).
 - Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria y Desarrollo Pesquero (INTADEP).
 - Instituto Nacional de Tecnología Industrial y Minera (INTIM).
 - Servicio Geológico Minero Argentino.
 - Instituto Nacional del Agua y del Ambiente.
 - Instituto Nacional de Prevención Sísmica.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto:
 - Comisión Nacional de Actividades Espaciales.
- Ministerio de Defensa:
 - Desarrollo del Plan Antártico.

c) Dimensión, gasto e impacto de la reforma

A fin de estimar el impacto de la reforma propuesta se ha trabajado con la información del presupuesto nacional para el ejercicio 2001, ordenando y agrupando cada uno de los programas de educación, cultura, ciencia y tecnología dentro de la estructura que se propone para el ministerio futuro. De este modo ha sido posible diseñar cuadros homogéneos correspondientes a la situación de planta de personal y al gasto actual en que incurre el Gobierno Nacional para el cumplimiento de las tres finalidades (cuadro 23), tanto en estructura como en magnitud, la que resultaría de aplicar la reforma propuesta (cuadro 24) y el ahorro (cuadro 25) que se genera de la comparación de ambas situaciones.

Los criterios adoptados se resumen en los siguientes puntos:

- Todas las funciones de educación y capacitación, cultura y ciencia y tecnología de distintas áreas del Gobierno Nacional se concentran en este Ministerio, salvo la formación de recursos humanos de las fuerzas armadas y fuerzas de seguridad, así como las de ciencia y tecnología cuya actividad en los hechos se relaciona más con la cooperación y asistencia técnica al sector privado o temas regulatorios.
- A la unidad ministro se le asignan 31 cargos: 1 ministro, 3 viceminis-

tros, 10 asesores, 12 personas de apoyo y 5 personas encargadas de auditoría interna.

- El programa de actividades centrales del ministerio, que es un agregado de las funciones generales de apoyo (administración, asuntos legales, prensa y protocolo, secretaría y despacho e informática), se ha programado para un funcionamiento con 120 cargos.
- Tanto en el caso de la unidad ministro como en el de las direcciones generales de apoyo, se han suprimido los contratos, mientras que el gasto en bienes y servicios no personales se ha estimado proporcional al gasto en personal, criterio, adoptado en general, para el resto de la estructura ministerial.
- En la Dirección Nacional de Educación Básica, en la Dirección de Educación Superior y Universitaria y en la Dirección de Educación Tecnológica se asignaron 44, 20 y 44 cargos respectivamente. En el caso de los gastos en servicios técnicos y profesionales se ha adoptado el criterio general de suprimirlos, no obstante se dispuso conservar alguna suma menor para cubrir la contratación de personal experto para proyectos particulares de las áreas sustantivas de las direcciones.
- Las transferencias que originalmente se encontraban en las tres direcciones mencionadas en el párrafo anterior, han sido asignadas al IFCE, ya que será la agencia financiera que se encargará de los desembolsos esas partidas.
- El IFCE se encargará de administrar las transferencias que corresponden a la implementación de la política compensatoria (EGB y polimodal) y las de financiamiento de la educación superior.
- La suma global de recursos para la ejecución de las políticas compensatorias, se ha formado con la asignación para transferencias que provienen de todos los programas actuales destinados a educación básica y media. Asimismo se completa con la suma que originalmente se destinaba al Fondo de Incentivo Docente, que en este caso se propone suprimirlo y utilizarlo directamente en las escuelas tal como ha sido mencionado en este informe.
- La masa de recursos que originalmente estaba asignada a financiar las transferencias a las universidades nacionales dentro del programa de desarrollo de la educación superior y universitaria, en la propuesta será administrada por el IFCE para solventar el sistema de becas y de crédito educativo.
- En las áreas de cultura y ciencia y tecnología se ha llevado a cabo una reestructuración importante en la cantidad de cargos, por cuanto sólo se reservan aquellos destinados a cumplir las tareas estrictamente administrativas. Sin embargo, el mismo grado de reestructuración no se observa en las sumas totales destinadas al cumplimiento de estas funciones por cuanto la mayor parte de la asignación al pago de salarios se ha transferido para el financiamiento de las actividades culturales y científicas, engrosando las partidas de transferencias.

Tal como se observa en el cuadro 24, el Gobierno Nacional destina pa-

CUADRO 23
 MINISTERIO DE CULTURA, EDUCACIÓN Y TECNOLOGÍA. SITUACIÓN ACTUAL
 (Valores en millones de pesos)

Organismo / Programa	Cantidad de personal		Personal		Total personal	Total Bs. y serv.	Total transf.	Otros	TOTAL
	Cargos	Hs. cátedra	Planta	Contratos					
MIN. DE CULTURA, EDUC. Y TECNOLOGÍA	9.955	18.244	190,9	47,2	238,1	74,2	3.012,1	57,2	3.381,6
Unidad Ministro (Total adm. central) *	746	900	18,9	3,3	22,2	20,3	-	0,9	43,4
Educación	483	-	11,7	18,8	30,5	23,9	2.763,9	21,3	2.839,6
<i>Viceministro de Educación</i>	<i>194</i>	<i>-</i>	<i>4,4</i>	<i>8,4</i>	<i>12,9</i>	<i>8,0</i>	<i>14,1</i>	<i>0,4</i>	<i>35,4</i>
Dirección Nac. de Educ. Gral. Básica y Media	40	-	0,9	6,0	6,9	7,0	9,5	0,2	23,7
Dirección Nac. de Educ. Superior	89	-	2,3	0,5	2,8	0,2	-	0,0	3,0
Direc. Nac. de Educ. Tecnológica	65	-	1,2	1,9	3,1	0,8	4,6	0,2	8,7
<i>Org. descentralizados del Vicemin. de Educ.</i>	<i>289</i>	<i>-</i>	<i>7,2</i>	<i>10,4</i>	<i>17,6</i>	<i>15,9</i>	<i>2.749,7</i>	<i>20,9</i>	<i>2.804,2</i>
Universidades nacionales	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Inst. para el Desarrollo de la Calidad Educativa	93	-	2,8	2,9	5,7	4,5	5,8	0,8	16,9
Instituto de Financiamiento y Crédito Educativo	196	-	4,4	7,5	11,9	11,4	2.743,9	20,1	2.787,3
Funciones de apoyo	31	-	1,2	0,2	1,4	1,7	20,1	0,1	23,4
Funciones sustantivas educación básica	111	-	2,0	4,4	6,4	8,7	1.020,5	19,4	1.055,1
Funciones sustantiv. educ.superior	54	-	1,2	2,9	4,1	0,9	1.703,2	0,7	1.708,9
Cultura	1.832	17.344	30,3	9,8	40,0	20,4	33,6	11,6	105,6
<i>Viceministro de Cultura</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>2,4</i>	<i>2,6</i>	<i>5,1</i>	<i>2,2</i>	<i>0,2</i>	<i>0,4</i>	<i>7,8</i>
Dir. Nac. de Coord. de Polít. de Desar. Cult. y Artist.	-	-	2,4	2,6	5,1	2,2	0,2	-	7,4
Dirección Nacional de Patrimonio Cultural	-	-	-	-	-	-	-	0,4	0,4
<i>Instit. a privatizar o transf. en fundaciones</i>	<i>1.832</i>	<i>17.344</i>	<i>27,8</i>	<i>7,1</i>	<i>35,0</i>	<i>18,2</i>	<i>33,4</i>	<i>11,2</i>	<i>97,8</i>

CUADRO 23
 MINISTERIO DE CULTURA, EDUCACIÓN Y TECNOLOGÍA. SITUACIÓN ACTUAL
 (Valores en millones de pesos) (Continuación)

Organismo / Programa	Cantidad de personal		Personal		Total personal	Total Bs. y serv.	Total transf.	Otros	TOTAL
	Cargos	Hs. cátedra	Planta	Contratos					
Ciencia y Tecnología	6.861	-	128,8	15,2	144,0	9,3	207,6	23,3	384,2
<i>Viceministro de Ciencia y Tecnología</i>	<i>6.861</i>	-	<i>128,8</i>	<i>15,2</i>	<i>144,0</i>	<i>9,3</i>	<i>207,6</i>	<i>23,3</i>	<i>384,2</i>
Dir. Nac. de Coord. de Polít. de Des. Cient. y Tecn.	7	-	0,2	0,2	0,3	0,1	-	0,0	0,4
Direc. Nac. de Financ. para el Des. Cient. y Tecnol.	6.854	-	128,6	15,0	143,7	9,3	207,6	23,3	383,8
Pasa a otras jurisdicciones	33	-	1,3	0,2	1,4	0,3	7,1	0,0	8,8
<i>A Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto</i>	<i>33</i>	<i>0</i>	<i>1,3</i>	<i>0,2</i>	<i>1,4</i>	<i>0,3</i>	<i>7,1</i>	<i>0,0</i>	<i>8,8</i>
Cooper. e Integrac. Educ. Internacional	33	-	1,3	0,2	1,4	0,3	7,1	0,0	8,8

* Incluye las direcciones generales de apoyo.

Fuente: elaboración propia sobre la base del Presupuesto de la Nación, Ejercicio 2001.

CUADRO 24
 MINISTERIO DE CULTURA, EDUCACIÓN Y TECNOLOGÍA. PROPUESTA DE REFORMA
 (Valores en millones de pesos)

Organismo / Programa	Cantidad de personal		Personal		Total personal	Total Bs. y serv. transf.	Otros	TOTAL
	Cargos	Hs. cátedra	Planta	Contratos				
MIN. DE CULTURA, EDUC. Y TECNOLOGÍA	685	0	16,5	4,2	20,7	32,7	60,0	3.048,5
Unidad Ministro (Total adm. central) *	151	0	4,9	0,0	4,9	9,1	0,9	14,9
Educación	374	0	8,2	4,2	12,4	19,7	21,3	2.593,0
<i>Viceministro de Educación</i>	<i>104</i>	<i>0</i>	<i>2,2</i>	<i>1,4</i>	<i>3,6</i>	<i>4,5</i>	<i>0,4</i>	<i>8,5</i>
Dirección Nac. de Educ. Gral. Básica y Media	40	0	0,9	1,0	1,9	3,9	0,2	6,0
Dirección Nac. de Educ. Superior	20	0	0,5	0,0	0,5	0,0	0,0	0,6
Direc. Nac. de Educ. Tecnológica	44	0	0,8	0,4	1,2	0,5	0,2	1,9
<i>Org. descentralizados del Vicemin. de Educ.</i>	<i>270</i>	<i>0</i>	<i>6,0</i>	<i>2,8</i>	<i>8,8</i>	<i>15,3</i>	<i>20,9</i>	<i>2.584,5</i>
Universidades Nacionales								
Inst. Nac. de Informac. y Eval. de la Calidad Educ.	85	0	2,0	1,0	3,0	5,1	0,8	17,9
Instituto de Financiamiento y Crédito Educativo	185	0	4,0	1,8	5,8	10,2	20,1	2.566,6
Funciones de apoyo	20	0	0,7	0,0	0,7	0,5	0,1	1,3
Funciones sustantivas educación básica	111	0	2,0	1,1	3,1	8,7	19,4	1.051,7
Funciones sustanti. educ. superior y univers.	54	0	1,2	0,7	1,9	0,9	0,7	1.513,5
Cultura	80	0	1,5	0,0	1,5	2,2	11,6	102,0
<i>Viceministro de Cultura</i>	<i>80</i>	<i>0</i>	<i>1,5</i>	<i>0,0</i>	<i>1,5</i>	<i>2,2</i>	<i>0,4</i>	<i>4,2</i>
Dir. Nac. de Coord. de Polít. de Desar. Cult. y Artíst.	40	0	1,5	0,0	1,5	2,2	0,0	3,8
Dirección Nacional de Patrimonio Cultural	40	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,4
<i>Instit. a privatizar o transf. en fundaciones</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>11,2</i>	<i>97,8</i>

CUADRO 24
 MINISTERIO DE CULTURA, EDUCACIÓN Y TECNOLOGÍA. PROPUESTA DE REFORMA
 (Valores en millones de pesos) (Continuación)

Organismo / Programa	Cantidad de personal		Personal		Total personal	Total Bs. y serv.	Total transf.	Otros	TOTAL
	Cargos	Hs. cátedra	Planta	Contratos					
Ciencia y Tecnología	80	0	1,9	0,0	1,9	1,7	308,8	26,1	338,6
<i>Viceministro de Ciencia y Tecnología</i>	<i>80</i>	<i>0</i>	<i>1,9</i>	<i>0,0</i>	<i>1,9</i>	<i>1,7</i>	<i>308,8</i>	<i>26,1</i>	<i>338,6</i>
Dir. Nac. de Coord. de Polít. de Des. Cient. y Tecn.	40	0	0,9	0,0	0,9	0,3	0,0	0,0	1,2
Direc. Nac. de Financ. para el Des. Cient. y Tecnol.	40	0	1,0	0,0	1,0	1,4	308,8	26,1	337,3
Pasa a otras jurisdicciones	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>A Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
Cooper. e Integrac. Educ. Internacional	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

* Incluye las direcciones generales de apoyo.

Fuente: elaboración propia sobre la base del Presupuesto de la Nación, Ejercicio 2001.

CUADRO 25
 MINISTERIO DE CULTURA, EDUCACIÓN Y TECNOLOGÍA. AHORROS GENERADOS POR LA PROPUESTA DE REFORMA
 (Valores en millones de pesos)

Organismo / Programa	Cantidad de personal		Personal		Total personal	Total Bs. y serv.	Total transf.	Otros	TOTAL
	Cargos	Hs. cátedra	Planta	Contratos					
MIN. DE CULTURA, EDUC. Y TECNOLOGÍA	9.270	18.244	174,4	43,0	217,5	41,5	77,0	-2,8	333,1
Unidad ministro (Total adm. central)*	595	900	14,1	3,3	17,3	11,2	0,0	0,0	28,5
Educación	109	0	3,5	14,6	18,1	4,2	224,3	0,0	246,6
<i>Viceministro de Educación</i>	<i>90</i>	<i>0</i>	<i>2,2</i>	<i>7,1</i>	<i>9,3</i>	<i>3,5</i>	<i>14,1</i>	<i>0,0</i>	<i>26,9</i>
Dirección Nac. de Educ. Gral. Básica y Media	0	0	0,0	5,0	5,0	3,1	9,5	0,0	17,7
Dirección Nac. de Educ. Superior	69	0	1,8	0,5	2,3	0,2	0,0	0,0	2,4
Direc. Nac. de Educ. Tecnológica	21	0	0,4	1,6	2,0	0,3	4,6	0,0	6,8
<i>Org. descentralizados del Vicemin. de Educ.</i>	<i>19</i>	<i>0</i>	<i>1,3</i>	<i>7,6</i>	<i>8,8</i>	<i>0,6</i>	<i>210,2</i>	<i>0,0</i>	<i>219,7</i>
Universidades Nacionales	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Inst. Nac. de Informac. y Eval. de la Calidad Educ.	8	0	0,8	1,9	2,7	-0,6	-3,2	0,0	-1,0
Instituto de Financiamiento y Crédito Educativo	11	0	0,4	5,7	6,1	1,2	213,4	0,0	220,7
Funciones de apoyo	11	0	0,4	0,2	0,7	1,2	20,1	0,0	22,0
Funciones sustantivas educación básica	0	0	0,0	3,3	3,3	0,0	0,0	0,0	3,3
Funciones sustantivas educ. superior y univers.	0	0	0,0	2,1	2,1	0,0	193,2	0,0	195,4
Cultura	1.752	17.344	28,8	9,8	38,5	18,2	-53,2	0,0	3,6
<i>Viceministro de Cultura</i>	<i>-80</i>	<i>0</i>	<i>0,9</i>	<i>2,6</i>	<i>3,6</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>3,6</i>
Dir. Nac. de Coord. de Polit. de Desar. Cult. y Artist.	-40	0	0,9	2,6	3,6	0,0	0,0	0,0	3,6
Dirección Nacional de Patrimonio Cultural	-40	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Instit. a privatizar o transf. en fundaciones</i>	<i>1.832</i>	<i>17.344</i>	<i>27,8</i>	<i>7,1</i>	<i>35,0</i>	<i>18,2</i>	<i>-53,2</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>

CUADRO 25
 MINISTERIO DE CULTURA, EDUCACIÓN Y TECNOLOGÍA. AHORROS GENERADOS POR LA PROPUESTA DE REFORMA
 (Valores en millones de pesos) (Continuación)

Organismo / Programa	Cantidad de personal		Personal		Total personal	Total Bs. y serv.	Total transf.	Otros	TOTAL
	Cargos	Hs. cátedra	Planta	Contratos					
Ciencia y Tecnología	6.781	0	126,8	15,2	142,1	7,6	-101,2	-2,8	45,6
<i>Viceministro de Ciencia y Tecnología</i>	<i>6.781</i>	<i>0</i>	<i>126,8</i>	<i>15,2</i>	<i>142,1</i>	<i>7,6</i>	<i>-101,2</i>	<i>-2,8</i>	<i>45,6</i>
Dir. Nac. de Coord. de Polít. de Des. Cient. y Tecn.	-33	0	-0,8	0,2	-0,6	-0,3	0,0	0,0	-0,9
Direc. Nac. de Financ. para el Des. Cient. y Tecnol.	6.814	0	127,6	15,0	142,7	7,8	-101,2	-2,8	46,5
Pasa a otras jurisdicciones	33	0	1,3	0,2	1,4	0,3	7,1	0,0	8,8
<i>A Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto</i>	<i>33</i>	<i>0</i>	<i>1,3</i>	<i>0,2</i>	<i>1,4</i>	<i>0,3</i>	<i>7,1</i>	<i>0,0</i>	<i>8,8</i>
Cooper. e Integrac. Educ. Internacional	33	0	1,3	0,2	1,4	0,3	7,1	0,0	8,8

* Incluye las direcciones generales de apoyo.

Fuente: elaboración propia sobre la base del Presupuesto de la Nación, Ejercicio 2001.

ra las funciones de educación, cultura y ciencia y tecnología, la suma de \$ 3.381,6 millones con una estructura explícita de personal de 9.955 cargos. A esto habría que agregar el personal encubierto en las contrataciones que representan el 20% del total de fondos destinados a solventar los gastos en recursos humanos.

Con la estructura de salarios vigente y la reforma propuesta el Gobierno Nacional podría cumplir con los mismos objetivos con un gasto menor: \$ 3.048,5 millones y 685 cargos. Por consiguiente el ahorro de recursos asciende a \$ 333,1 millones.

Debe destacarse que el ahorro de recursos que se logra es posible sin afectar el cumplimiento de las funciones sustantivas del ministerio. En primer lugar la suma que se destinaría a los aspectos sustantivos de las políticas compensatorias para la educación básica (es decir, que va directamente al alumno y docente) permanece sin variación, \$1.051,7 millones, monto que fue estimado para cubrir la asistencia educativa especial a fin de resolver los problemas educativos de la población en riesgo de todo el país.²⁷

Con respecto al financiamiento de la educación superior, la suma destinada para tal fin en la reforma de \$ 1.513,5 es algo inferior a la actualmente vigente. Sin embargo dadas las características de la reforma propuesta, lejos de detraer fondos al sistema universitario, los incrementaría, con la ventaja de proporcionar asistencia financiera a los alumnos de menores recursos que actualmente pueden estar autoinhibiéndose de ingresar la universidad, por el alto costo de oportunidad en que incurrirían, a pesar de contar con talento y haber cumplido los requisitos de ingreso previos.

En efecto, considerando la información proveniente de la EPH de 1997,²⁸ la distribución de los estudiantes universitarios según nivel de ingresos es la siguiente:

- Deciles 1 a 5: 21,0%
- Deciles 1 a 7: 39,5%
- Deciles 8 a 10: 61,5%

Es decir, que puede afirmarse que el 61,5% de los estudiantes, dado su nivel de ingresos, estaría en condiciones de pagar aranceles por sus estudios universitarios, el 39,5% necesitaría disponer de créditos para financiar los aranceles universitarios, mientras que sólo un 21,0% es pobre, grupo que además del crédito requiere disponer de una beca que cubra su costo de oportunidad.

Si se considera un valor de beca de \$ 300 mensuales durante 10 meses cada año, es decir, durante el período lectivo, un fondo para este fin de \$ 630,0 millones alcanzaría para beneficiar a 210.000 alumnos universitarios.

Por otra parte, si se fijara un arancel promedio de \$ 200 mensuales,²⁹ a percibir en 11 cuotas (10 mensualidades más el derecho de inscripción) tal como es habitual en las universidades privadas, es decir, \$ 2.200 por

alumno/año, se requeriría un fondo de aproximadamente \$ 880 millones para financiar un sistema de crédito educativo que beneficiara a 400.000 alumnos.

Dado que el 60% de los alumnos estaría en condiciones de pagar los aranceles, los recursos que obtendría el conjunto de universidades sólo por la tarea educativa pueden estimarse en \$ 2.200 millones, es decir, 29,2% superior a los fondos que perciben actualmente.

16.8. MINISTERIO DE SALUD Y ACCIÓN SOCIAL

a) Lineamientos generales de la reforma

Salud

En la Argentina, la política de salud tiene un carácter eminentemente descentralizado: son los estados provinciales quienes tienen la responsabilidad de diseñar, financiar y ejecutar las acciones en esta área. Como consecuencia de ello, el rol del Estado Nacional ha quedado acotado a un conjunto de actividades que por su propia naturaleza tornan conveniente su centralización. Estas cuestiones pueden sintetizarse en las siguientes:

a) Epidemiología y enfermedades transmisibles: Esta área se caracteriza por la presencia de fuertes externalidades que trascienden las fronteras provinciales. Ello constituye un argumento para la intervención del Estado Nacional en las actividades de diagnóstico de la situación sanitaria del país; normatización para el control de las epidemias y endemias; diseño, coordinación y financiamiento de las acciones prioritarias de prevención, diagnóstico, control y tratamiento de tales enfermedades; elaboración, conducción y financiamiento de proyectos relativos a temas sanitarios en zonas de frontera y terminales de transportes; provisión de servicios de laboratorios de referencia para la vigilancia epidemiológica, e investigación, docencia y capacitación en el área.

Se estima conveniente que la provisión de bienes y servicios que estas actividades suponen sean contratadas con el sector privado; éste es el caso particularmente de los servicios de laboratorios de referencia y de la producción de vacunas, productos biológicos, etc. El mecanismo de contratación que se sugiere es a través de un sistema de licitaciones competitivas, en el que el Ministerio de Salud y Acción Social define los productos y servicios requeridos, y los oferentes licitan por precio. Un esquema de esta naturaleza permite en comparación con la alternativa de provisión directa, o bien una reducción de costos o una mejora en la calidad, o una combinación de ambas.

Con respecto a la investigación epidemiológica, se propone la financiación de proyectos por parte del Estado Nacional, cuya selección y evaluación es concurrente con la Academia Nacional de Medicina. Concurrir abiertamente por fondos disponibles para investigación resulta una alter-

nativa superior a la asignación directa de recursos a centros nacionales que se dediquen secundariamente a estas actividades.

b) Educación para la salud y prevención: El diseño y difusión de programas para el desarrollo de actividades de prevención de enfermedades, accidentes y adicciones, incluyendo aspectos nutricionales y medioambientales, tiene una elevada rentabilidad social y presenta probablemente economías de escala que tornan conveniente la participación del Estado Nacional. Se prevé asimismo el financiamiento nacional de proyectos provinciales de esta naturaleza, para lo cual las jurisdicciones deberán elevar sus propuestas que serán priorizadas por el organismo nacional correspondiente de acuerdo con una evaluación costo-beneficio de tales programas.

c) Grupos que requieren atención específica: Existen grupos poblacionales que requieren una atención específica, tales como drogadictos, discapacitados, alcohólicos, enfermos mentales, etc. En estos casos, la presencia de economías de escala para la elaboración de programas para la asistencia, recuperación y rehabilitación de estos grupos, cuyo tamaño es relativamente reducido, y por el otro el requerimiento de un nivel de capacidad técnica que probablemente no se disponga en el nivel local, constituyen los argumentos para la participación del Estado Nacional en tareas de normatización, asistencia técnica y coordinación. Se sugiere, sin embargo en estos casos, que la prestación de bienes y servicios que estas actividades suponen, sean financiadas por el Estado Nacional pero licitadas entre instituciones privadas, cuando los beneficios se extienden a los residentes de todo el país, o encaradas por las respectivas jurisdicciones, cuando éstos se encuentran concentrados en una jurisdicción determinada.

d) Estadísticas de salud: Las tareas de consolidación de las estadísticas de salud y el asesoramiento para la recopilación y de procesamiento de la información local, por superioridad en la disponibilidad de equipos y en la capacidad técnica, es conveniente que las ejecute el Estado Nacional.

e) Relaciones sanitarias internacionales: En materia sanitaria, el vínculo con las organizaciones internacionales gubernamentales o no gubernamentales debe efectuarse a nivel central, dado que en general implica el establecimiento de pautas, normas o proyectos con aplicación en todo el territorio.

f) Asistencia a los servicios de salud: El mayor nivel técnico existente en el ámbito nacional, su capacidad de convocatoria y el acceso más fluido a los fondos financieros internacionales puede constituir un valioso aporte para el desarrollo de los sistemas provinciales de salud, tanto en lo que respecta a las cuestiones asistenciales generales y específicas de ciertas patologías, como a los aspectos de organización, administración, capacitación de recursos humanos e inversión en infraestructura y equipamiento.

Al respecto, lo que se propone es brindar asistencia técnica para la toma de decisiones basándose en la evaluación de las distintas acciones médicas, de modo tal de definir con un criterio de eficiencia el paquete prioritario de prestaciones que resulta conveniente encarar, la población que se cubrirá, la incorporación de nueva tecnología, etc. Se sugiere además, en el caso de ciertas patologías poco frecuentes que requieren tratamiento es-

pecífico, la contratación centralizada –pero con cargo a las provincias– de la atención médica o de la provisión de los insumos requeridos.

Respecto de la formación de recursos humanos, su movilidad puede conducir a una subinversión de las provincias en esta actividad, motivo por el cual resulta conveniente que la asistencia técnica de la Nación sea complementada con apoyo financiero en aquellas áreas en que se detecten deficiencias.

g) Regulación y control: La aprobación y control de calidad de medicamentos, vacunas, productos biológicos, alimentos, cosméticos, tecnología médica y equipos de traslado, así como la habilitación de las plantas productoras y de los importadores, son áreas en las que resulta conveniente el manejo centralizado para simplificar las cuestiones relativas al tránsito provincial. Un argumento similar se aplica a la regulación del ejercicio profesional, incluyendo la elaboración de un registro único.

En el caso de los establecimientos asistenciales, tanto públicos como privados, la situación es algo distinta debido a que constituyen cuestiones puramente locales. Sin embargo, la mayor capacidad técnica del nivel central y la ganancia de eficiencia posible al evitar duplicaciones, tornan recomendable la elaboración de normas nacionales de habilitación, categorización, etc. de los centros de atención. No obstante ello, debe ser facultad de las provincias adherir o no a estas normas.

Con respecto al sistema de seguro de salud, al ser éste mayormente de carácter nacional, su regulación y control debe estar bajo la órbita del poder central, quien debe asumir además las funciones de control de la actividad aseguradora de las entidades que integran el mercado.

Asistencia social

La política de asistencia social es responsabilidad compartida por los tres niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal. Se propone mantener esta responsabilidad compartida, pero con una delimitación más clara de las funciones de cada nivel de gobierno. La propuesta asegura los objetivos de asistencia efectiva a las familias carenciadas y fomento de la autosuficiencia, en un esquema que alienta la superación de los problemas tradicionales de la asistencia social: ineficiencia en la gestión, exagerado número de programas, clientelismo político, pocos mecanismos de focalización, inequidad horizontal, y escasez de mecanismos que estimulen los comportamientos autosuficientes.

Se propone crear un programa de asistencia social de carácter general, condicionado y con focalización basada en un registro único de beneficiarios, que consolidaría varios de los programas sociales vigentes en la actualidad. Este programa, denominado Programa de Asistencia Social o PAS, sería diseñado, promovido y monitoreado desde una agencia nacional (el Ente de Administración del PAS o EAPAS), pero implementado por las provincias y municipios del país. Adicionalmente, se crearía un Instituto de Financiamiento de Programas de Promoción Social (IFPS) en el área de desarrollo, integración y promoción social. Este “Banco Social” tiene como

función fijar prioridades para el financiamiento de proyectos sociales, hacer llamados a la presentación de propuestas, evaluarlas, financiarlas y monitorear su desarrollo. Se enfatiza la importancia de contar con cuerpos profesionalizados en el área social para promover la solvencia técnica y la independencia política.

b) Estructura propuesta

Para el cumplimiento de las funciones antes descritas se propone la siguiente estructura del Ministerio de Salud y Acción Social (cuadro 26).

CUADRO 26
ESTRUCTURA DEL MINISTERIO DE SALUD Y ACCIÓN SOCIAL

Ministro		
COFESA		
Direcciones nacionales	Subdirecciones	Organismos descentralizados
• Medicina Sanitaria	• Epidemiología y Enferm. Transmisibles • Higiene Social, Prevención y Medio Ambiente	
• Coordinación de servicios de salud	• Programas de Salud • Recursos de Salud	• INCUCAI
• Regulación y control	• Registro y Fiscalización de Recursos Humanos • Registro y Fiscalización de Recursos Físicos	• ANMAT • Sup.de Seguro de Salud (SSS)
• Programas sociales	• Programas de Asistencia Social • Programas de Promoción Social • Emergencias y Ayuda Directa	• Ente de Administración del Programa de Asistencia Social (EAPAS) • Instituto de Financiamiento de los Programas de Promoción Social (IFPS)
Unidades de Apoyo		
Dirección General de Administración		
Dirección General de Asuntos Legales		
Dirección General de Prensa y Protocolo		
Dirección General de Secretaría y Despacho		
Dirección General de Informática		

Los objetivos, responsabilidades primarias y acciones de las unidades administrativas propuestas para el Ministerio de Salud y Acción Social son las siguientes:

Dirección Nacional de Medicina Sanitaria

Objetivos

- Formular y ejecutar políticas que tiendan a reducir los riesgos evitables de enfermar y de morir.
- Desarrollar acciones para atender problemas epidemiológicos.
- Normatizar y ejecutar las acciones relacionadas con la sanidad en áreas de frontera.
- Entender en materia de relaciones sanitarias internacionales.

Subdirección de Epidemiología y Enfermedades Transmisibles

Responsabilidad primaria

Desarrollar campañas nacionales destinadas a prevenir, controlar y erradicar, y tratar enfermedades endémicas y epidémicas de gran repercusión social.

Acciones

- Diagnosticar el estado sanitario del país y sus necesidades básicas; registrar, analizar y difundir información referida a enfermedades epidemiológicamente prioritarias.
- Establecer normas para la prevención, el diagnóstico, el control y tratamiento de enfermedades prioritarias transmisibles.
- Diseñar programas y proyectos prioritarios relativos a temas epidemiológicos que serán financiados con aportes nacionales; ejecutar y/o supervisar su ejecución.
- Ejercer la conducción del Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica.
- Licitación de la provisión de servicios de laboratorios de referencia, incluyendo actividades de docencia y capacitación. Supervisar el cumplimiento de las obligaciones contractuales asumidas por los prestatarios privados.
- Apoyar el cumplimiento del Programa Nacional de Inmunizaciones y respaldar el mantenimiento del stock adecuado que concurra a este objetivo.
- Elaborar, ejecutar y controlar programas y proyectos relativos a temas sanitarios en zonas de fronteras y terminales de transportes.
- Financiar proyectos de investigación epidemiológica, cuya selección y evaluación es concurrente con la Academia Nacional de Medicina.

Subdirección de Higiene Social y Prevención

Responsabilidad primaria

Formular políticas de prevención de enfermedades, accidentes y adicciones

Acciones

- Promover y ejecutar campañas de educación para la salud de la población; asesorar en estas cuestiones a otros organismos.
- Diseñar, coordinar, asistir financieramente y evaluar campañas de prevención de enfermedades de grupos vulnerables (materno infantil, extrema pobreza, adolescencia, tercera edad, comunidades indígenas, etc.).
- Diseñar, coordinar, asistir financieramente y evaluar campañas de prevención de las adicciones.
- Evaluar y promover acciones de saneamiento ambiental que tengan fuerte impacto en la salud de la población.
- Evaluar la situación nutricional del país y promover acciones para reducir las enfermedades ligadas a la alimentación.
- Priorizar, asistir técnica y financieramente y evaluar proyectos provinciales y de la ciudad de Buenos Aires sobre prevención.

Dirección Nacional de Coordinación de Servicios de Salud

Objetivos

- Colaborar con las jurisdicciones provinciales y la ciudad de Buenos Aires en la atención de la salud de la población con patologías que requieran una programación específica.
- Promover mecanismos que tiendan a mejorar la calidad y eficiencia de los sistemas y servicios de salud, incluyendo el desarrollo de los recursos humanos.
- Coordinar la implementación de programas locales y nacionales de estadísticas de salud.

Subdirección de Programas de Salud

Responsabilidad primaria

- Colaborar con las provincias y la ciudad de Buenos Aires en las actividades de asistencia, recuperación y rehabilitación de la salud de la población con patologías que requieran una programación específica (salud mental, adicciones, discapacidad, transplantes de órganos, etc.).

Acciones

- Normatizar las actividades de asistencia, recuperación y rehabilitación de la salud de estos grupos.
- Licitación entre establecimientos asistenciales y otras organizaciones el desarrollo de las prestaciones requeridas.
- Asistir técnicamente a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires en la implementación de estos programas.
- Supervisar el accionar del Instituto Nacional Central Único Coordinador de Ablación e Implante (INCUCAI).

Subdirección de Recursos de Salud

Responsabilidad primaria

- Promover el desarrollo de los recursos humanos para la salud en cada jurisdicción, promover mecanismos que aseguren la garantía de calidad y la eficiencia de los sistemas y servicios de salud y coordinar y compilar la información estadística del sistema.

Acciones

- Evaluar la disponibilidad y distribución de los recursos humanos en salud; elaborar indicadores de dotación adecuada de recursos humanos y, sobre la base de ellos, transferir fondos a las provincias y a la ciudad de Buenos Aires para la formación de recursos humanos en las áreas que se determinen.
- Asistir técnicamente en la organización y el funcionamiento de los sistemas de salud pública provinciales y de la ciudad de Buenos Aires.
- Evaluar con un criterio costo-beneficio las distintas acciones médicas, de modo tal de definir con un criterio de eficiencia el paquete prioritario de prestaciones que resulta conveniente cubrir; asistir técnicamente a las provincias en estas cuestiones.
- Coordinar las relaciones entre los gobiernos provinciales y de la ciudad de Buenos Aires con los organismos de crédito multilaterales para la obtención de fondos para los sistemas de salud de esas jurisdicciones.
- Compilar, difundir y publicar estadísticas de salud y registros sanitarios.

Dirección Nacional de Regulación y Control

Objetivos

- Entender en la regulación y fiscalización sanitaria.
- Entender en las relaciones con las entidades nacionales de seguro de salud; supervisar el desempeño de la Superintendencia de Seguro de Salud.

Subdirección de Registro y Fiscalización de Recursos Humanos

Responsabilidad primaria

- Fiscalizar los recursos humanos en salud e intervenir en la normatización correspondiente.

Acciones

- Normatizar y efectuar la matriculación, cancelación, inhabilitación y re-matriculación de profesionales de salud y de aquellos que ejerzan actividades de colaboración de la medicina.
- Promover, junto con las instituciones académicas correspondientes, la evaluación y revalidación de la habilitación profesional.
- Mantener actualizados los registros relacionados con el control del ejercicio profesional.

Subdirección de Registro y Fiscalización de Recursos Físicos

Responsabilidad primaria

- Entender en la normatización de los recursos físicos en salud.

Acciones

- Asistir a las provincias en la habilitación, la categorización, el registro y la fiscalización de los establecimientos asistenciales y de diagnóstico.
- Mantener actualizados los registros de establecimientos de salud.
- Supervisar el desempeño de la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT).

Dirección Nacional de Programas Sociales

Objetivos

- Formular políticas que aseguren la asistencia efectiva de la población de bajos recursos.
- Fomentar instrumentos que permitan superar las condiciones de pobreza y exclusión social.
- Ejecutar la ayuda directa a personas y regiones en estado de emergencia social.
- Monitorear las acciones de los organismos descentralizados encargados de administrar los programas de asistencia y promoción social.
- Entender en materia de relaciones internacionales en el área social.

Subdirección de Programas de Asistencia Social

Responsabilidad primaria

- Promover las políticas nacionales dirigidas al alivio de la pobreza y a la generación de instrumentos que permitan a las familias sin recursos superar las condiciones de pobreza, marginalidad y exclusión social.

Acciones

- Realizar diagnósticos sobre las necesidades de asistencia social en la población de bajos recursos del país.
- Colaborar con el Ente de Administración del Programa de Asistencia Social en la formulación del Programa de Asistencia Social.
- Supervisar el accionar del Ente de Administración del Programa de Asistencia Social.
- Participar en el proceso de nombramiento de funcionarios del EAPAS y en los eventuales conflictos que se generasen en el ente, o entre éste y otros organismos públicos nacionales, provinciales o municipales.
- Coordinar las relaciones entre los gobiernos provinciales y de la ciudad de Buenos Aires con los organismos de crédito multilaterales para la obtención de fondos para los programas de asistencia social de esas jurisdicciones.

Subdirección de Programas de Promoción Social

Responsabilidad primaria

- Fomentar el cumplimiento de las políticas nacionales dirigidas a promover proyectos de desarrollo y promoción social.

Acciones

- Realizar diagnósticos sobre el funcionamiento de los programas de promoción social y sobre las necesidades de los grupos de bajos recursos y marginados.
- Colaborar con el Instituto de Financiamiento de Programas de Promoción Social en la identificación y evaluación de proyectos de desarrollo social.
- Supervisar el accionar del Instituto de Financiamiento de Programas de Promoción Social.
- Participar en el proceso de nombramiento de funcionarios del IFPS y en los eventuales conflictos que se generasen en el Instituto, o entre el Instituto y otros organismos públicos nacionales, provinciales o municipales.
- Coordinar las relaciones entre los gobiernos provinciales y de la ciudad de Buenos Aires con los organismos de crédito multilaterales para la

obtención de fondos para los programas de promoción social de esas jurisdicciones.

Subdirección de Emergencias y Ayuda Directa

Responsabilidad primaria

- Proteger a personas o grupos de personas en condiciones de emergencia no contempladas en los programas regulares de asistencia y promoción social.

Acciones

- Identificar situaciones de emergencia, en las que se requiera asistencia social de manera rápida y generalizada (por ejemplo, inundaciones, terremotos).
- Canalizar la asistencia social en situaciones de emergencia.
- Asistir financieramente a personas sin recursos con necesidades puntuales, no cubiertas en los programas regulares de asistencia, promoción social u otros programas sociales en otros ministerios.

El Ministro de Salud preside el Consejo Federal de Salud –COFESA–, órgano que está integrado por los funcionarios que ejercen la autoridad de salud pública de más alto nivel en el orden provincial y en la ciudad de Buenos Aires, y cuyo objetivo es la coordinación de políticas de todo el país.

Completan esta estructura los siguientes organismos descentralizados:

Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT)

Función principal: aprobación y control de calidad de medicamentos, vacunas, productos biológicos y alimentos, regulación de las presentaciones y expendio, elaboración del Registro de Especialidades Medicinales, habilitación y fiscalización de establecimientos productores e importadores.

Instituto Nacional Central Único Coordinador de Ablación e Implante (INCUCAI)

Función principal: regular la procuración y distribución de órganos de donantes cadavéricos; formación de recursos humanos para concretar descentralizadamente los operativos de donación y ablación; mantener el registro actualizado de receptores y donantes; normatización y fiscalización de recursos físicos y humanos orientados a la transplantología; campañas de difusión.

Superintendencia de Seguro de Salud (SSS)

Función principal: regular y controlar el sistema de seguros de salud de carácter nacional y -de convenirse con las jurisdicciones provinciales- ejercer las mismas funciones para los seguros de salud provinciales; elaborar el Plan Médico Obligatorio, licitar el Plan Médico Obligatorio para beneficiarios con subsidio; determinar la cápita integral para pasivos y habilitar a las aseguradoras participantes del sistema.

Ente de Administración del Programa de Asistencia Social (EAPAS)

Función principal: diseñar y administrar el Programa de Asistencia Social. Distribuir fondos condicionados a las provincias y monitorear la gestión local, de acuerdo con los lineamientos generales del programa. Administrar el Registro Único de Beneficiarios de Programas Sociales (RUB) y servir de agencia de información.

Instituto de Financiamiento de Programas de Promoción Social (IFPS)

Función principal: asignar fondos a programas de promoción social presentados por municipios, provincias, organizaciones no gubernamentales o instituciones privadas. Fijar prioridades para el financiamiento de proyectos sociales, hacer llamados a la presentación de propuestas, evaluarlas, financiarlas y monitorear su desarrollo.

c) Cambios introducidos con la reforma propuesta

En términos generales, las responsabilidades asignadas al Gobierno Nacional en el tema de salud no representan un cambio sustancial con respecto a las que asume actualmente, concentrándose las diferencias más significativas entre el esquema propuesto y el vigente en las modalidades en que estos objetivos son atendidos.

Así, en este trabajo se recomienda sustituir en la medida de lo posible la provisión directa de ciertos bienes y servicios por parte del Estado Nacional por su contratación en el ámbito privado. Éste es el caso particularmente de los servicios de laboratorios de referencia y de la producción de vacunas, reactivos, productos biológicos, etc. y asistencia a pacientes, actualmente desarrollados por la Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud Dr. Carlos Malbrán. A su vez, los recursos destinados a las actividades de investigación que realizan estos establecimientos se sugiere asignarlos a través de un mecanismo de concurso y selección concurrente con la Academia Nacional de Medicina.

De forma similar, se propone licitar entre instituciones privadas la prestación de servicios asistenciales que, para la atención de determinados grupos poblacionales con patologías específicas, son encarados actualmente por organismos nacionales; eventualmente en algunos de estos casos podrán transferirse a las respectivas jurisdicciones tales establecimientos,

en caso de que los usuarios provengan en forma exclusiva de aquellas en la que están localizados esos establecimientos. Las instituciones que se encuentran en esta situación son las siguientes: Instituto Nacional de Rehabilitación del Lisiado, el CENARESO, el Instituto de Rehabilitación Psicosfísica del Sur, el Hospital Nacional Baldomero Sommer y la Colonia Montes de Oca.

El principio de profundizar la organización descentralizada del sistema de salud, ya esbozado en el punto anterior, se extiende también para el caso de la atención de las principales enfermedades no transmisibles de carácter crónico, como cáncer, diabetes o enfermedades cardiovasculares. El actual Ministerio de Salud encara en estas áreas programas que consisten fundamentalmente en la provisión de drogas o atención médica a los pacientes sin cobertura. Estas prestaciones, si bien por economías de escala puede resultar conveniente que las contrate el sector público nacional, no se diferencian mayormente del resto de la asistencia en salud en cuanto a sobre qué nivel de gobierno deberían recaer estas actividades. Se sugiere, entonces, en esta propuesta que se aplique luego una política de recuperación de costos, facturándoles la Nación a las jurisdicciones de la que provienen los pacientes atendidos. Un criterio similar es aplicable a la asistencia financiera que el actual Ministerio de Salud efectúa al Hospital Garrahan, en tanto que se sugiere transferir completamente a la provincia de Buenos Aires el Hospital Nacional Posadas, único centro de agudos que aún permanece en la órbita de la Nación.

El mismo principio descentralizador se aplica al programa de formación de recursos humanos en salud, por lo que si bien esta actividad continuaría con asistencia financiera del Estado Nacional, el personal involucrado revestiría en las respectivas administraciones provinciales.

En forma similar, se propone una mayor participación de los gobiernos provinciales en políticas de prevención. Dado que son los niveles locales los que están en mejores condiciones de evaluar las prioridades de cada región al respecto, se alienta en este estudio que parte de los planes y programas en estas cuestiones sean diseñados por las autoridades provinciales, quienes competirían entre sí por los recursos que dispone el Estado Nacional para financiar estas actividades.

Finalmente, y teniendo en cuenta la reforma en el sistema de salud que se propone en otros capítulos de este trabajo, administrativamente resulta conveniente que la superintendencia de los seguros de salud para la población activa y pasiva sea encarada a través de un único organismo -la Superintendencia de Seguros de Salud-, funciones que actualmente llevan adelante el propio Ministerio de Salud, la Superintendencia de Servicios de Salud y el INSSJyP.

En el área de programas sociales, las reformas propuestas son profundas. Se consolidan numerosos programas nacionales en un solo programa de asistencia social. Este programa incorpora elementos que promueven una mejor focalización (entre ellos, el uso de un registro único de beneficiarios), mayor equidad horizontal y una gestión más eficiente y profesional. Adicionalmente, se incorporan diversos mecanismos destinados a fomentar

conductas por parte de los beneficiarios que redunden en aumentos futuros de su productividad laboral y que impliquen obras y servicios en las comunidades locales.

La reforma implicaría la eliminación o reestructuración de varios programas sociales nacionales, cuyos presupuestos serían absorbidos por el PAS.

Alimentación: Los fondos del programa Unidos pasarían a formar parte del PAS. Los programas del INTA y de asistencia técnica en la formación de huertas deberían competir por fondos en el IFPS.

Salud: El Plan Materno Infantil es integrado al PAS.

Empleo: Los fondos de los programas Trabajar, el Programa de Emergencia Laboral y otros programas de empleo menores que otorgan beneficios en forma de dinero pasarían a formar parte del PAS. Los programas con características de promoción social (por ejemplo, PSA) deberían competir por los fondos del IFPS. Los fondos actualmente asignados a los programas de capacitación deberían estar al servicio del cumplimiento de los requisitos laborales que exige el PAS. Estos fondos podrían ser manejados por el EAPAS.

Educación: Los recursos de las becas estudiantiles formarían parte del PAS. El resto de los programas quedaría en el Ministerio de Educación.

Desarrollo y Promoción Social: Estos programas no integran el PAS. Sus fondos pasarían a ser administrados por el IFPS. La ganancia de eficiencia que se piensa obtener al cambiar el sistema de organización de los programas de promoción social podría canalizarse a un mayor presupuesto del PAS.

Subsidios personales: Estos fondos deberían ser incorporados casi en su totalidad al PAS. Los subsidios directos a no carenciados (por ejemplo ex combatientes) no deben formar parte del área social.

Vivienda: Existen programas de infraestructura social básica que pueden competir por los fondos del IFPS. Los planes específicos de vivienda son tratados como un sector especial fuera de asistencia social.

Tercera Edad: Los fondos que financian beneficios en forma de alimentos y dinero (Probienestar y subsidios económicos del PAMI) pasarían al PAS.

La propuesta incluye la creación del IFPS, que centralizaría las decisiones acerca de los programas de promoción social, en un marco de competencia sobre la base de costos y beneficios sociales. El IFPS se nutriría de los fondos de los programas de Desarrollo y Promoción Social, actualmente en el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente. Adicionalmente, el presupuesto de otros programas de promoción social en otras áreas (vivienda, alimentación y empleo) sería absorbido por el IFPS.

d) Dimensionamiento

Las actividades en el Ministerio de Salud y Acción Social son desempeñadas por cuatro reparticiones con rango de dirección nacional, divididas en un total de nueve Subdirecciones. A esta estructura se agregan cinco direcciones generales de apoyo. El dimensionamiento de estos organismos fue realizado sobre la base de las siguientes consideraciones:

- La Subdirección de Epidemiología y Enfermedades Transmisibles la integran 150 agentes, de los cuales 100 están dedicados a las tareas de control de las normas sanitarias en zonas de frontera y terminales de transporte. Los 50 restantes son individuos de alta calificación (mayoritariamente profesionales médicos), cuya función principal es la de diagnosticar la situación sanitaria del país, y sobre la base de ello formular y priorizar programas, normatizar actividades, contratar y supervisar los servicios de laboratorios de referencia y determinar los temas de investigación que resultan de interés.
- La Subdirección de Higiene Social, Prevención y Medio Ambiente está integrada por veinticinco agentes de alta calificación (mayoritariamente profesionales médicos, nutricionistas, psicólogos y asistentes sociales) orientados a las campañas de educación a la población, elaboración de normas de prevención y evaluación de proyectos en la materia proveniente de las distintas jurisdicciones.
- La Subdirección de Programas de Salud está integrada por treinta y cinco agentes de alta calificación (médicos especialistas, psicólogos, terapeutas ocupacionales, etc.) encargados de elaborar y coordinar programas para que ejecuten las distintas jurisdicciones relativos a la atención médica de grupos con patologías que requieren un tratamiento específico.
- La Subdirección de Recursos de Salud está integrada por veinticinco agentes, de los cuales veinte son especialistas en recursos humanos, médicos generalistas, economistas y administradores hospitalarios, encargados de la evaluación y asistencia técnica en materia de inversión en recursos en salud y organización de sistemas. Los cinco restantes tienen a su cargo el área de estadísticas.
- La Subdirección de Registro y Fiscalización de Recursos Humanos está integrada por cinco agentes, dos de los cuales son profesionales médicos y el resto se encarga de las tareas de registro.
- La Subdirección de Registro y Fiscalización de Recursos Físicos está integrada por cinco agentes; de ellos, cuatro son profesionales médicos y uno se ocupa de las tareas de registro.
- La Subdirección de Programas de Asistencia Social estaría integrada por unos quince agentes de alta calificación (sociólogos, asistentes sociales, economistas, estadísticos) encargados de las tareas de diseño y monitoreo de la política asistencial.
- La Subdirección de Programas de Promoción Social estaría integrada por diez agentes de alta calificación (sociólogos, asistentes sociales, economistas, estadísticos) encargados de las tareas de diseño y monitoreo de la política de promoción social.
- La Subdirección de Emergencias y Ayuda Directa estaría integrada por alrededor de quince agentes de alta calificación (sociólogos, asistentes sociales, economistas, estadísticos) encargados de las tareas de identificación y asistencia a personas y grupos en situaciones de emergencia.
- Las Direcciones generales (de apoyo) tienen veinte empleados cada una, excepto la de Informática que cuenta con diez.

En síntesis, la dotación de personal requerida de este ministerio asciende a 285 agentes en tareas sustantivas, a los que se agregan un ministro, 9 subdirectores, 4 directores nacionales, 15 agentes en tareas de secretaría, 4 asesores y una unidad de auditoría interna de 5 miembros. Los agentes asignados a las direcciones generales suman 95, incluyendo los 5 directores generales. De esta forma, la planta total propuesta para este ministerio asciende a 418 agentes.

Con respecto a los organismos descentralizados, la dotación requerida de personal se mantiene en el caso de la ANMAT y del INCUCAI en los 491 y 209 agentes que revisten actualmente; en tanto que para atender las responsabilidades de la Superintendencia de Seguro de Salud (SSS) se estima una necesidad de 200 agentes, de los cuales 100 son inspectores, 50 son administrativos y el resto profesionales de distintas disciplinas (médicos, contadores, abogados, economistas). El EAPAS requeriría alrededor de 80 agentes, de los cuales 10 son administrativos, 40 inspectores y el resto profesionales de distintas disciplinas (sociólogos, economistas, asistentes sociales, abogados, contadores, estadísticos). La dotación de personal requerida para el IFPS es de alrededor de 40 agentes, de los cuales 5 son administrativos, 20 inspectores y el resto profesionales de alta calificación de distintas disciplinas.

Para estimar el gasto en personal de esta nueva estructura, se procedió imputándole a cada dirección el promedio salarial de los programas y organismos que absorbe de la estructura actual, remuneración que se aplicó al tamaño de planta propuesto en cada caso. En relación con el resto de los gastos, el criterio adoptado fue el siguiente:

- En el caso de aquellos servicios que actualmente presta en forma directa el Ministerio de Salud o los organismos que de él dependen (Institutos de Investigaciones, Servicios Nacionales, Establecimientos Especializados, etc.) y que en el trabajo se propone contratar con el sector privado –aun en aquellos casos en que se espera la recuperación de costos con cargo a las provincias– se computó el gasto total actual con una quita del 10%, suponiendo que este proceso genera un ahorro de gasto de esa proporción.
- Los gastos de funcionamiento de las distintas reparticiones se redujeron en forma proporcional a la reducción en el personal.
- Los recursos destinados a gastos en bienes y servicios específicos de la finalidad en salud que debe cumplir cada unidad (compra de vacunas, medicamentos, etc.) se mantuvieron invariantes, aun cuando se espera la recuperación de costos en algunos casos.
- Los recursos asignados a la formación de residentes no se modificaron, pero fueron computados como transferencias a otras jurisdicciones.
- Los recursos del programa materno infantil se imputan en el área de asistencia social.
- Las transferencias de fondos al Hospital Garrahan y al Hospital Perrando no se modificaron, aun a pesar de que se espera una recuperación de costos –con cargo a las provincias– por tales servicios.

- Se mantienen las partidas de créditos de organismos multilaterales.
- El presupuesto de la ANMAT e INCUCAI no se modificó, en tanto que a la Superintendencia de Seguro de Salud (SSS) se le asignaron como transferencias los fondos que surgen del programa Administración de Programas Especiales y los que se proponen en este mismo trabajo en la reforma del INSSJyP, excepto los vinculados a la asistencia social que se computan en esa área.
- En el caso de los establecimientos que se transfieren a otras jurisdicciones, se consideró que este proceso implicaba también la transferencia de fondos que actualmente les asignaba la Nación.

En los cuadros que siguen se muestran: a) el presupuesto y personal actual del área (incluyendo el INSSJyP) distribuido según la estructura propuesta en este trabajo; b) el presupuesto y personal propuesto que surge de aplicar las metodologías descritas, y c) el ahorro resultante en términos de empleo y erogaciones.

Los gastos del área social se computaron sobre la base de los programas que quedarían consolidados en el PAS y en el IFPS. El cuadro 30 muestra la estructura presupuestaria resultante de la reestructuración propuesta.

El EAPAS tendría un presupuesto de alrededor de \$ 1.400 millones, los que provendrían de la consolidación de programas sociales en las áreas de alimentación, salud, empleo, educación, subsidios y tercera edad y en ahorros en desarrollo social. El IFPS contaría con un presupuesto de alrededor de \$ 150 millones para su funcionamiento y para financiar proyectos de promoción social. Estos fondos provienen esencialmente de los actuales programas nacionales de desarrollo y promoción social y de programas menores en alimentación, empleo y vivienda. Finalmente, la Dirección de Programas Sociales contaría con un presupuesto de alrededor de \$ 123 millones destinados a su funcionamiento y a cubrir situaciones de emergencia.

CUADRO 27
MINISTERIO DE SALUD Y ACCIÓN SOCIAL. PRESUPUESTO ACTUAL
ORDENADO SEGÚN REFORMA PROPUESTA
 (Valores en millones de pesos)

Organismo/Programa	Cargos	Person.	Bs. y serv.	Transf.	Otros	TOTAL
MIN. DE SALUD Y ACCIÓN SOCIAL	15.569	316,0	234,0	2.325,3	81,2	2.956,5
Unidad Ministro (Total act. ctal)	844	17,7	7,3	0,8	1,5	27,3
Salud	14.725	298,4	226,7	2.091,5	79,7	2.696,2
<i>Organismo central-act. sustantivas</i>	<i>5.139</i>	<i>96,4</i>	<i>157,6</i>	<i>86,1</i>	<i>11,3</i>	<i>351,3</i>
Dirección Nac. de Medicina Sanitaria	1.744	39,0	129,3	20,3	8,9	197,5
Dirección Nac. de Coord. Serv. de Salud	3.024	48,9	26,8	65,2	1,9	142,8
Dirección Nac. de Reg. y Control	371	8,5	1,5	0,6	0,5	11,0
<i>Org. descentraliz. de salud</i>	<i>9.586</i>	<i>202,0</i>	<i>69,1</i>	<i>2.005,4</i>	<i>68,4</i>	<i>2.344,9</i>
INCUCAI	209	3,4	1,6	0,0	0,1	5,1
ANMAT	491	11,7	4,0	1,1	0,7	17,5
Sup. de Seguros de Salud (SSS)	8.886	186,9	63,5	2.004,3	67,6	2.322,3
Pasa a otras jurisdicciones				233,0		233,0
Hosp. Posadas a prov. de Buenos Aires				30,3		30,3
Atención de la madre y el niño				56,7		56,7
INSSJyP-Asistencia social				146,0		146,0

Fuente: elaboración propia sobre la base del Presupuesto de la Nación, Ejercicio 2001.

CUADRO 28
MINISTERIO DE SALUD Y ACCIÓN SOCIAL.
PRESUPUESTO PROPUESTO SEGÚN REFORMA
 (Valores en millones de pesos)

Organismo/Programa	Cargos	Person.	Bs. y serv.	Transf.	Otros	TOTAL
MIN. DE SALUD Y ACCIÓN SOCIAL	1.277	27,2	125,4	2.160,0	4,0	2.316,6
Unidad Ministro (total adm. ctal)	108	2,3	0,9	0,8	0,2	4,2
Salud	1.169	24,9	124,5	2.159,2	3,8	2.312,4
<i>Organismo central-act. sustantivas</i>	<i>269</i>	<i>5,6</i>	<i>117,5</i>	<i>190,5</i>	<i>1,5</i>	<i>315,0</i>
Dirección Nac. de Medicina Sanitaria	188	4,2	101,7	72,7	0,1	178,7
Dirección Nac. de Coord. Serv. de Salud	66	1,1	15,7	117,1	1,4	135,3
Dirección Nac. de Reg. Y Control	15	0,3	0,1	0,6	0,0	1,0
<i>Org. descentraliz. de salud</i>	<i>900</i>	<i>19,3</i>	<i>7,0</i>	<i>1.968,7</i>	<i>2,3</i>	<i>1.997,4</i>
INCUCAI	209	3,4	1,6	0,0	0,1	5,1
ANMAT	491	11,7	4,0	1,1	0,7	17,5
Sup. de Seguros de Salud (SSS)	200	4,2	1,4	1967,6	1,5	1.974,8

Fuente: elaboración propia sobre la base del Presupuesto de la Nación, Ejercicio 2001.

CUADRO 29
MINISTERIO DE SALUD Y ACCIÓN SOCIAL.
AHORRO SEGÚN REFORMA PROPUESTA (VERSIÓN PROMEDIO)
 (Valores en millones de pesos)

Organismo/Programa	Cargos	Person.	Bs. y serv.	Transf.	Otros	TOTAL
MIN.DE SALUD Y ACCIÓN SOCIAL	14.292	288,9	108,6	-67,6	77,1	406,9
Unidad Ministro (total adm. ctral.)	736	15,4	6,4	0,0	1,3	23,1
Salud	13.556	273,5	102,2	-67,6	75,8	383,8
<i>Organismo central-act. sustantivas</i>	<i>4.870</i>	<i>90,8</i>	<i>40,1</i>	<i>-104,3</i>	<i>9,7</i>	<i>36,3</i>
Dirección Nac. de Medicina Sanitaria	1.556	34,8	27,6	-52,4	8,8	18,8
Dirección Nac. de Coord. Serv. de Salud	2.958	47,8	11,1	-51,9	0,5	7,5
Dirección Nac. de Reg. y Control	356	8,2	1,4	0,0	0,4	10,0
<i>Org. descentraliz. de salud</i>	<i>8.686</i>	<i>182,7</i>	<i>62,1</i>	<i>36,7</i>	<i>66,1</i>	<i>347,5</i>
INCUCAI	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
ANMAT	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sup. de Seguros de Salud (SSS)	8.686	182,7	62,1	36,7	66,1	347,5
Pasa a otras jurisdicciones				-233,0		-233,0
<i>Hosp. Posadas a prov. de Buenos Aires</i>				<i>-30,3</i>		<i>-30,3</i>
<i>Atención de la madre y el niño</i>				<i>-56,7</i>		<i>-56,7</i>
<i>INSSJyP-Asistencia social</i>				<i>-146,0</i>		<i>-146,0</i>

Fuente: elaboración propia sobre la base del Presupuesto de la Nación, Ejercicio 2001.

CUADRO 30
ÁREA SOCIAL. ESTRUCTURA PRESUPUESTARIA
 (Valores en millones de pesos)

Área	EAPAS	IFPS	DPS
1. Alimentación	54,6	4	
2. Salud	33,8		
3. Empleo	218	10,4	
4. Educación	69,7		
5. Desarrollo social	50	104	
6. Subsidios	816,3		5,1
7. Vivienda		32,4	
8. Emergencias			118,4
9. Tercera edad	146		
Total	1.388,4	150,8	123,5

Fuente: elaboración propia sobre la base del Presupuesto de la Nación, Ejercicio 2001.

16.9. MINISTERIO DE DEFENSA

En un proceso de profunda transformación del Estado Nacional con un diseño base cero, la reforma de las fuerzas armadas constituye uno de los capítulos fundamentales. Sin embargo, ello requiere un trabajo especial de reingeniería que supera el horizonte del presente trabajo. Ésta es la causa por la cual la propuesta de reforma de este Ministerio se limita a los aspectos administrativos exclusivamente.

a) Estructura administrativa

Las funciones que abarca el Ministerio de Defensa comprenden básicamente las relativas a la defensa nacional. Este Ministerio es el órgano ejecutivo y de representación de las fuerzas armadas dentro del gobierno. Por este motivo su responsabilidad primaria es asistir al Presidente de la Nación en su carácter de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, en todo lo relacionado con la política de defensa y en lo concerniente a las relaciones internacionales en el tema de defensa.

CUADRO 31
MINISTERIO DE DEFENSA

Viceministros	Direcciones nacionales	Organismos descentralizados
• Defensa	• Planeamiento para la Defensa	• Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas • Tribunal Superior de Honor • Consejo de Guerra Permanente • Instituto Geográfico Militar • Registro Nacional de Armas • Auditoría General de las Fuerzas Armadas • Obispado Castrense • Dirección Nacional del Antártico
	• Estado Mayor Conjunto	
	• Estado Mayor General del Ejército	
	• Estado Mayor General de la Armada	
	• Estado Mayor General de la Fuerza Aérea	

Las funciones asignadas al Ministerio de Defensa han sido cotejadas con las actualmente desarrolladas por la estructura de ministerio existente. En lo posible, se han respetado los diferentes organismos aunque eliminando subdivisiones innecesarias, agrupándolos, cuando ello fue conveniente, en uno solo.

Las funciones sustantivas descritas serán cubiertas por la estructura que se presenta en el cuadro 31. Es necesario señalar que los comandos de cada fuerza dispondrán de apoyatura administrativa legal y de prensa propia.

b) Funciones

Las funciones de los distintos organismos que integran la estructura del Ministerio de Defensa pueden resumirse en las siguientes:

Viceministro de Defensa

- Entender y coordinar con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto todo lo relacionado con el envío de tropas para integrar las fuerzas de paz de las Naciones Unidas y la mediación en conflictos donde ese organismo participe.
- Entender en la coordinación y funcionamiento de los Comandos en Jefe de las Fuerzas Armadas a través de la labor del Estado Mayor Conjunto.
- Entender en la representación de las tres fuerzas armadas, a través de sus Estados Mayores dentro del seno del Poder Ejecutivo.
- Definir las políticas y su instrumentación en los programas relativos al continente antártico y llevar a cabo la coordinación presupuestaria de estos programas.
- Coordinar y supervisar la tarea de los Consejos Supremos y Tribunales Superiores de Honor de las Fuerzas Armadas.
- Supervisar y fiscalizar la tenencia de armas y su comercialización.

Dirección Nacional de Planeamiento para la Defensa

- Diagnosticar, planificar y promover la ejecución de los procesos de reconversión de las Fuerzas Armadas y promover la implementación de las modificaciones al régimen de pasividades militares.
- Coordinar las políticas de administración de los recursos humanos de las Fuerzas Armadas, civiles y militares.
- Proceder al registro, clasificación y distribución del potencial humano destinado a la reserva de las Fuerzas Armadas y formular la política y el plan de movilización nacional y su ejecución en caso de guerra y participar con otras dependencias del Estado, en la planificación y coordinación de la defensa civil.
- Determinar las políticas de logística de las Fuerzas Armadas y coordinar las correspondientes actividades.

- Orientar, evaluar y supervisar los planes de adquisición de recursos materiales y armamento emergentes de las necesidades estratégicas.
- Supervisar las adquisiciones de armamento y material de defensa, así como la contratación de servicios que sean comunes a más de una fuerza.
- Entender en la supervisión y el control del sistema de producción para la defensa, proponiendo las autorizaciones para la radicación y el funcionamiento en el país de instalaciones destinadas a ese fin, así como ejerciendo los controles que determina la legislación vigente en materia de armas y explosivos.
- Proyectar y formular la programación y administración del presupuesto de las Fuerzas Armadas.
- Asistir a las unidades ejecutoras de las distintas categorías programáticas en la formulación y programación de la ejecución presupuestaria y en las modificaciones que se proyecten durante el ejercicio financiero.
- Formular, aprobar, coordinar y controlar el cumplimiento de los objetivos, políticas y planes de los organismos de investigación y desarrollo del sector y entender en la coordinación y conducción superior de los organismos tecnológicos del área del Ministerio de Defensa y de las Fuerzas Armadas.

Estado Mayor Conjunto

Objetivos

- Efectuar el planeamiento militar conjunto determinando los requerimientos de la defensa nacional, formulando y ejecutando las políticas nacionales de la defensa y fiscalizando su cumplimiento. Determinar la política general de conducción de las Fuerzas Armadas, formulando los correspondientes planes.
- Administrar la justicia y disciplina militar a través de los Tribunales de sus respectivos órganos.
- Determinar las políticas en materia de logística de las Fuerzas Armadas. Determinar las políticas de enseñanza de la defensa nacional y de formación e instrucción militar en todos sus niveles y asesorar en todos los aspectos vinculados a las actividades y relaciones internacionales de las fuerzas armadas.
- Entender en la elaboración de la política de defensa nacional y de orientación y dirección de los conceptos estratégicos retenidos en la Directiva Estratégica Nacional (área defensa) y su seguimiento y supervisión en el correspondiente planeamiento estratégico, interactuando con las áreas correlativas de Política Exterior y Política Económica para su desarrollo coordinado y continuo.
- Supervisar las formulaciones de legislación particulares del área de defensa y la elaboración de doctrina, de organizaciones o de regímenes funcionales del Ministerio de Defensa y organizaciones dependientes, asesorándolos en su elaboración y ajustes sucesivos, ya sea en el área operacional o bien en el área administrativa.

- Orientar y supervisar los planes de adquisición de recursos materiales, determinando la política de adquisición de sistemas de armas, emergentes de las necesidades estratégicas.
- Administrar las transferencias al servicio de atención de la salud de las tres fuerzas armadas.

Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas

Responsabilidad primaria

Ejercer la jurisdicción penal militar, en todo el territorio de la Nación, de acuerdo con las normas del Código de Justicia Militar.

Acciones

- Conducir las deliberaciones del tribunal, cumplir y hacer cumplir sus resoluciones y representar al Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas.
- Ejercer el mando superior.
- Administrar al personal y los fondos asignados al organismo.

Tribunal Superior de Honor

Responsabilidad primaria

- Ejercer el Ministerio Fiscal según lo establece el Código de Justicia Militar.
- Intervenir en el juzgamiento de las transgresiones al honor imputadas a oficiales superiores que tengan derecho al uso del uniforme y al goce del título del grado.
- Juzgar en primera instancia a jefes y oficiales de distintas fuerzas armadas, implicados en el mismo hecho, cualquiera sea el lugar de comisión de ese hecho.

Acciones

- Intervenir en todas las causas de competencias originadas del Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas y en las causas falladas por los consejos de guerra.
- Promover ante el Consejo Supremo los recursos de revisión a que se refiere el Código de Justicia Militar.
- Intervenir en todos los casos en que el Consejo Supremo requiera su opinión.
- Supervisar la pronta y recta administración de Justicia Militar.
- Coordinar todas las diligencias conducentes a la estricta ejecución de las sentencias dictadas por el Consejo Supremo.
- Intervenir como única instancia en el juzgamiento de jefes y oficiales

superiores de las tres Fuerzas Armadas y de todo otro oficial implicado en el mismo hecho y, en última instancia, los casos apelados por sanciones impuestas por transgresiones al honor del Tribunal de Honor para Jefes y Oficiales de las Fuerzas Armadas.

Consejo de Guerra Permanente

Responsabilidad primaria

Intervenir en el juicio en la etapa del plenario y en los sumarios instruidos a los oficiales de las Fuerzas Armadas de los grados de teniente coronel a subteniente o sus equivalentes, imputados de haber cometido delitos o infracciones sujetos a la jurisdicción militar. Realizar eventualmente el juicio al personal militar subalterno que haya participado en delitos cometidos por jefes u oficiales.

Acciones

- Realizar reuniones ordinarias y extraordinarias.
- Efectuar comparendo de excepciones y pruebas.
- Efectuar requisitoria fiscal (estudio).
- Efectuar alegatos de defensa (estudio).
- Efectuar vista de causa.
- Dictar sentencia.

Instituto Geográfico Militar

Responsabilidad primaria

Llevar y actualizar la cartografía del territorio nacional, en sus aspectos físicos y políticos.

Acciones

- Desarrollar los trabajos topográficos y geodésicos necesarios para la elaboración de las cartas de uso civil y militar.
- Mantener e introducir modernas tecnologías e instrumental para realizar los levantamientos físicos y elaborar las cartas y los mapas.
- Desarrollar por sí o por terceros levantamientos aerofotogramétricos.
- Actualizar cartográficamente los límites nacionales y provinciales en los casos de acuerdos. Dar apoyo en la ubicación y colocación de hitos demarcatorios.
- Mantener y colocar puntos fijos de referencia y nivel, y mantener actualizadas sus referencias cartográficas.

Registro Nacional de Armas

Responsabilidad primaria

Registrar dentro del territorio nacional las armas de guerra y afines, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley Nacional de Armas y Explosivos Nro. 20.429.

Acciones

- Registrar armas y materiales de guerra en el orden nacional, con exclusión de las fuerzas armadas.
- Registrar usuarios de armas de guerra.
- Registrar, fiscalizar, controlar e inscribir a los comerciantes de armas.
- Fiscalizar y controlar importaciones de armas.
- Evaluar informes aduaneros a autoridades judiciales y de las fuerzas armadas, de seguridad y policiales.
- Fiscalizar las asociaciones y clubes de tiro.

Auditoría General de las Fuerzas Armadas

Responsabilidad primaria

Asesorar al Presidente de la Nación, al Ministro de Defensa, a la autoridad superior de cada fuerza armada, en materia jurídica en todo lo relacionado con las Fuerzas Armadas.

Acciones

- Asesorar al Presidente de la Nación, al Ministro de Defensa y a la autoridad superior de cada fuerza armada en lo que se refiere a la aplicación de las leyes orgánicas y administrativas de las Fuerzas Armadas.
- Asesorar en los sumarios que se instruyen en las fuerzas armadas y son elevados a la autoridad superior de cada arma para su resolución, aconsejando al efecto, el procedimiento legal y reglamentario que se debe seguir.
- Asesorar a la autoridad superior de cada fuerza armada en los recursos de revisión, en lo que se refiere a la aplicación del Código de Justicia Militar y demás reglamentaciones de las Fuerzas Armadas.
- Asesorar en los casos de sanciones disciplinarias impuestas ejecutivamente, cuando se lo requieran, y de oficio en todos los casos de indulto o conmutación de penas impuestas por los tribunales militares.
- Fiscalizar la aplicación de los procedimientos en la sustanciación de las actuaciones a los efectos de la adopción de las medidas disciplinarias pertinentes.

Obispado Castrense para las Fuerzas

Responsabilidad primaria

Atender al servicio religioso de las Fuerzas Armadas y contribuir al mejoramiento y formación moral de su personal.

Acciones

- Efectuar la instrucción religiosa y culto.
- Promover la acción patriótica, moral y educativa.
- Promover la acción social.

Dirección Nacional del Antártico

Responsabilidad primaria

Realizar la programación, el planeamiento, la coordinación, la dirección, el control y la difusión de la actividad antártica argentina, a fin de lograr el cumplimiento del objetivo, las políticas y prioridades de la Política Nacional Antártica, contribuyendo a su permanente actualización en concordancia con la dinámica del quehacer en la región, para afianzar la eficacia del accionar argentino en este tema.

Acciones

Asesorar sobre la fijación de objetivos y políticas nacionales, en relación con la Antártida Argentina.

- Elaborar y actualizar el planeamiento antártico, con énfasis en la investigación científico técnica, tendiente a lograr el conocimiento de los recursos minerales y pesqueros, el conocimiento del medio ambiente antártico, incluyendo los fenómenos de alcance global y el desarrollo de tecnologías antárticas, evaluando anualmente su cumplimiento.
- Coordinar y compatibilizar los proyectos de participación en los planes antárticos de los organismos y centros de investigación que intervengan en las campañas antárticas; realizar la investigación científica y tecnológica, difundir sus resultados y asignar los recursos financieros y subsidios a los organismos participantes en función de las necesidades emergentes del Plan Anual Antártico.
- Coordinar la cooperación científica en el marco del sistema del Tratado Antártico y asumir la representación nacional ante los organismos de ciencia y técnica internacionales específicos.
- Establecer y difundir las medidas de protección del medio ambiente antártico que sean necesarias para evitar o restringir el impacto de la actividad humana sobre él, controlando su cumplimiento.
- Coordinar y promover la prestación de servicios a terceros, incluyendo

comunicaciones, transporte, abastecimiento, meteorología, cartografía, seguridad en la navegación, prevención y solución de contingencias ecológicas, turismo, y la evaluación del impacto humano en el medio ambiente, previendo asimismo la participación privada en estos servicios.

El Estado Mayor General del Ejército, el Estado Mayor General de la Armada y el Estado Mayor General de la Fuerza Aérea mantienen sus funciones actuales.

c) Dimensión, gasto e impacto de la reforma

La propuesta de reestructuración de este Ministerio se ha dirigido fundamentalmente a la administración, incluyendo el personal civil de las fuerzas armadas, pero sin modificar las estructuras y el número de uniformados correspondientes a la capacidad operacional de cada fuerza.

La unidad ministro, que comprende básicamente toda la estructura de conducción política; se constituyó con los siguientes cargos: el ministro, el viceministro, cuatro jefes de los Estados Mayores, doce asesores,³⁰ doce personas de apoyo y cinco de auditoría interna.

Asimismo, se han asignado 120 cargos para desempeñar todas las funciones generales de apoyo (administración, asuntos legales, prensa y protocolo, secretaría, despacho e informática).

Tal como se mencionó anteriormente, en la estructura propuesta se unifican todas las actividades centrales de las tres armas en el Estado Mayor Conjunto. Para el desempeño de estas funciones se asignan 234 cargos. Asimismo, se traspasan cuarenta y seis cargos de funcionarios fuera de nivel (actualmente asignados a actividades centrales del Ministerio de Defensa), dado que corresponden al personal jerárquico del Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas, del Consejo de Guerra Permanente, del Tribunal Superior de Honor de las Fuerzas Armadas, de la Federación Deportiva Militar Argentina, de Fiscalía y de Auditoría.

En cuanto a la capacidad operacional y adiestramiento, el Estado Mayor General del Ejército se estima en 37.471 personas; el Estado Mayor General de la Armada comprende 25.692 personas con cargos presupuestarios y el Estado Mayor General de la Fuerza Aérea estará integrado por 12.351 cargos en total, incluyendo el personal civil y militar.

A continuación se detallan los criterios adoptados para el diseño de la propuesta de estructura:

- Los cargos de las actividades relacionadas con la capacidad operacional y adiestramiento de las tres armas, no se han modificado dado que respetan la relación sugerida por investigaciones internacionales³¹ (tres cargos civiles por cada diez cargos de personal militar de las fuerzas).
- En el caso de la Fuerza Aérea, se propone descentralizar las actividades relacionadas con los vuelos regulares de fomento y vuelos comerciales. El objeto de estas actividades es la atención de poblaciones menores del

área patagónica y el desarrollo de transporte aéreo de carga y pasajeros para atender necesidades no satisfechas por los grandes operadores.

- Asimismo, se descentralizan todas las actividades de apoyo a la actividad aérea nacional desempeñadas por el comando de regiones aérea y los organismos dependientes de él dispersos por todo el país. Este organismo provee los servicios necesarios para el control, la seguridad y protección a la aeronavegación en el espacio aéreo nacional. Además, es responsable del sistema de aeropuertos nacionales impartiendo las directivas según la legislación vigente, observando y aplicando las disposiciones de convenios internacionales. Entre las tareas que desempeña, se encuentran las de suministrar la información meteorológica oficial, fijar normas de circulación aéreas, habilitar aeropuertos, aeronaves, talleres y el personal aeronavegante, publicar cartografía nacional y mantener actualizado el registro de aeronaves.
- Respecto del Servicio de Hidrografía Naval de la Armada, en la propuesta se constituye como organismo descentralizado. Entre las funciones que desempeña se encuentra el servicio de seguridad náutica en zonas de interés nacional y el servicio público de la hora oficial.
- Los recursos destinados a gastos en bienes de consumo y servicios no personales específicos de la finalidad que debe cumplir cada unidad se mantuvieron invariables.
- Las transferencias no fueron modificadas, a excepción de las correspondientes al servicio de salud.

La formación y capacitación del personal de las Fuerzas merece un comentario especial dado que se advierte que los montos asignados a los programas presupuestarios resultan abultados en relación con la cantidad de oficiales que participan en el proceso de formación correspondiente. Además, los costos de formación están concentrados principalmente en gastos en personal y no en gastos en equipamiento y tecnología como se esperaría que sucediera en estos casos.

En particular, en el caso del ejército, considerando los valores presupuestarios, la cantidad de personal y las horas cátedras actuales asignadas al proceso de formación y capacitación de oficiales, suboficiales,³² se advierte una relación de 1,1 cargos equivalentes por alumno y un costo de \$ 19.811 por alumno. Si se equiparara la relación docente/alumno a una más cercana a la que se observa en el sistema educativo de nivel medio en su conjunto (cinco alumnos por docente), la cantidad de cargos equivalentes debería descender a 1.815 y los costos por alumno a \$ 6.055.

En la composición de los gastos de formación, la incidencia de los salarios es del 86%; con la reforma propuesta la participación de los salarios sobre el gasto total disminuiría a 55%.

En el caso de la Armada, actualmente, la cantidad de cargos por alumno es de 0,88 y el costo de formación por alumno promedio asciende a \$ 15.289 pesos. Utilizando la misma metodología de análisis se propone disminuir los cargos equivalentes a 365; lo que trae aparejado un costo por alumno promedio de \$ 9.050.

Los costos de formación en la Fuerza Aérea superan ampliamente los que se registran en las demás armas. La relación de cargos por alumno es de 4,3 y el costo por alumno promedio anual asciende a \$ 68.687.

Para la estimación de cargos se consideró que la formación para el caso de esta arma, requiere una dotación de personal superior. De esta forma la estimación de cargos se realizó teniendo en cuenta una relación de dos alumnos por docente. En consecuencia, se propone una planta de 414 personas y un costo por alumno promedio de \$ 15.700.

Es importante destacar, que la estimación del costo por alumno en el caso de esta última arma resulta superior dado que los gastos no salariales tienen una incidencia mayor en el presupuesto de formación.

El servicio de atención de la salud de las tres fuerzas se descentraliza manteniendo el monto de gasto asignado actualmente. Los cargos correspondientes no se incluyen en la nueva estructura, dado que pasarían a depender de un nuevo organismo.

La administración de las transferencias asociadas a los costos de este servicio será función del Estado Mayor Conjunto. Por otra parte, las funciones del Instituto de Ayuda Financiera para el Pago de Retiros y Pensiones se transfieren a la órbita de la ANSeS.

Los resultados presupuestarios debidos a la propuesta de reforma se presentan en los cuadros 32, 33 y 34, que se refieren respectivamente a la situación actual (prerreforma), a la implementación de la reforma y a los ahorros que de ella derivan.

16.10. PODER LEGISLATIVO Y PODER JUDICIAL

Entre las reformas todavía pendientes se encuentran las que corresponderían a aspectos esenciales de la representación política y en consecuencia del Poder Legislativo y la del Poder Judicial en las distintas jurisdicciones. En esta propuesta se avanza en forma limitada ya que sólo se planteará el análisis de los aspectos administrativos y de gestión del Congreso de la Nación.

Los criterios seguidos para estimar la estructura de cargos necesarios y el gasto correspondiente surgen de analizar la gestión administrativa vigente y preguntarse acerca de la factibilidad de cumplimiento de los mismos objetivos y funciones con una dotación de recursos más austera. En este sentido, tomando como fuente el presupuesto para el ejercicio 2001, cabe señalar lo siguiente:

- El Senado de la Nación, que está integrado por 72 senadores, funciona con una dotación de personal de 2.641 agentes a los que se suman contratos por valor de \$ 4,6 millones. Esto significa que cada senador es asistido por 36,7 empleados de planta a los que se agregarían los contratados. El gasto directo en personal por senador asciende a \$ 1,5 millones, mientras que la asignación de recursos presupuestarios directos por todo concepto por senador se estima en \$ 1,9 millones.³³

CUADRO 32
MINISTERIO DE DEFENSA. SITUACIÓN ACTUAL
(Valores en millones de pesos)

Organismo / Programa	Cantidad de personal		Personal		Total personal	Total Bs. y serv.	Total transf.	Otros	TOTAL
	Cargos		Planta	Contratos					
	Hs. cátedra								
MINISTERIO DE DEFENSA	104.043	69.560	1.828,3	11,8	1.840,0	457,6	1.146,8	69,3	3.513,8
Viceministerio de Defensa	595	378	40,9	0,1	40,9	48,9	0,5	15,6	105,9
Estado Mayor General del Ejército	46.732	25.138	754,2	3,3	757,5	124,9	0,6	7,5	890,6
Estado Mayor General de la Armada	26.140	23.724	472,1	2,9	475,0	78,6	0,0	11,9	565,5
Estado Mayor General de la Fuerza Aérea	20.396	15.515	383,9	1,1	384,9	93,0	-	28,3	506,2
Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas	85	-	1,1	0,1	1,3	31,2	-	-	32,5
Organismos descentralizados del Viceministerio de Defensa	3.111,0	4.805,0	64,3	2,8	67,0	59,5	2,8	5,3	134,7
Desarrollo del Plan Antártico	178	-	5,9	0,0	6,0	1,7	0,1	0,0	7,8
Instituto Geográfico Militar	246	-	3,9	0,4	4,3	6,6	0,0	4,2	15,2
Hidrografía Naval (EMGA)	201	-	3,4	0,1	3,5	2,4	-	-	5,9
Transporte aéreo de fomento	103	-	1,0	0,0	1,0	4,8	-	0,2	6,1
Instituto Investigaciones Científicas y Técnicas FF.AA.	461	-	11,0	0,2	11,1	1,7	-	0,3	13,2
Apoyo a la Actividad Aérea Nacional	1.922	4.805	39,1	2,0	41,1	42,3	2,7	0,5	86,5
Pasa a otras jurisdicciones	259	-	4,4	0,2	4,6	1,4	1.142,8	0,1	1.149,0
<i>Economía</i>									
Instituto de Ayuda Financiera para el Pago de Retiros y Pensiones Militares	259	-	4,4	0,2	4,6	1,4	1.142,8	0,1	1.149,0

CUADRO 32
 MINISTERIO DE DEFENSA. SITUACIÓN ACTUAL
 (Valores en millones de pesos) (Continuación)

Organismo / Programa	Cantidad de personal		Personal		Total personal	Total Bs. y serv.	Total transf.	Otros	TOTAL
	Cargos	Hs. cátedra	Planta	Contratos					
Instituciones a tercerizar	6.725	-	107,4	1,4	108,9	20,0	-	0,6	129,5
Asistencia Sanitaria Estado Mayor General del Ejército	3.390	-	62,9	0,3	63,2	13,5	-	0,3	76,9
Asistencia Sanitaria Estado Mayor General de la Armada	1.541	-	20,3	0,2	20,5	2,4	-	-	22,9
Asistencia Sanitaria Estado Mayor General de las Fuerzas Aéreas	1.794	-	24,2	1,0	25,2	4,1	-	0,3	29,6

Fuente: elaboración propia sobre la base del Presupuesto de la Nación, Ejercicio 2001.

Estado Mayor General de la Fuerza Aérea	17.765	-	340,0	1,1	341,1	93,0	-	28,3	462,4
Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas	280	-	3,7	0,1	3,9	31,2	135,6	-	170,6
Organismos descentralizados del Viceministro de Defensa	3.111,0	4.805,0	64,3	2,8	67,0	59,5	2,8	5,3	134,7
Desarrollo del Plan Antártico	178	-	5,9	0,0	6,0	1,7	0,1	0,0	7,8
Instituto Geográfico Militar	246	-	3,9	0,4	4,3	6,6	0,0	4,2	15,2
Hidrografía Naval (ENIGA)	201	-	3,4	0,1	3,5	2,4	-	-	5,9
Transporte aéreo de fomento	103	-	1,0	0,0	1,0	4,8	-	0,2	6,1
Instituto Investigaciones Científicas y Técnicas FF.AA.	461	-	11,0	0,2	11,1	1,7	-	0,3	13,2
Apoyo a la Actividad Aérea Nacional	1.922	4.805	39,1	2,0	41,1	42,3	2,7	0,5	86,5
Pasa a otras jurisdicciones	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>Economía</i>									
Instituto de Ayuda Financiera para el Pago de Retiros y Pensiones Militares	-	-	-	-	-	-	-	-	-

CUADRO 33
MINISTERIO DE DEFENSA. PROPUESTA DE REFORMA
(Valores en millones de pesos) (Continuación)

Organismo / Programa	Cantidad de personal		Personal		Total personal	Total Bs. y serv.	Total transf.	Otros	TOTAL
	Cargos	Hs. cátedra	Planta	Contratos					
Instituciones a tercerizar	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Asistencia Sanitaria Estado Mayor General del Ejército	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Asistencia Sanitaria Estado Mayor General de la Armada	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Asistencia Sanitaria Estado Mayor General de las Fuerzas Aéreas	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fuente: elaboración propia sobre la base del Presupuesto de la Nación, Ejercicio 2001.

CUADRO 34
 MINISTERIO DE DEFENSA. AHORROS GENERADOS POR LA PROPUESTA DE REFORMA
 (Valores en millones de pesos)

Organismo / Programa	Cantidad de personal		Personal		Total personal	Total Bs. y serv.	Total transf.	Otros	TOTAL
	Cargos	Hs. cátedra	Planta	Contratos					
MINISTERIO DE DEFENSA	17.754	62.735	319,5	1,6	321,1	21,5	1.007,3	0,7	1.350,5
Viceministerio de Defensa	440	378	30,2	-	30,2	-	-	-	30,2
Estado Mayor General del Ejército	7.446	23.118	124,8	-	124,8	-	-	-	124,8
Estado Mayor General de la Armada	448	23.724	11,4	-	11,4	-	-	-	11,4
Estado Mayor General de la Fuerza Aérea	2.631	15.515	43,8	-	43,8	-	-	-	43,8
Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas	(195)	-	-2,6	-	-2,6	-	-135,6	-	-138,1
Organismos descentralizados del Viceministro de Defensa	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Desarrollo del Plan Antártico	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Instituto Geográfico Militar	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Hidrografía Naval (EMGA)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Transporte aéreo de fomento	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Instituto Investigaciones Científicas y Técnicas FF.AA.	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Apoyo a la Actividad Aérea Nacional	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Pasa a otras jurisdicciones	259	-	4,4	0,2	4,6	1,4	1.142,8	0,1	1.149,0
<i>Economía</i>									
Instituto de Ayuda Financiera para el Pago de Retiros y Pensiones Militares	259	-	4,4	0,2	4,6	1,4	1.142,8	0,1	1.149,0

CUADRO 34
 MINISTERIO DE DEFENSA. AHORROS GENERADOS POR LA PROPUESTA DE REFORMA
 (Valores en millones de pesos) (Continuación)

Organismo / Programa	Cantidad de personal		Personal		Total personal	Total Bs. y serv.	Total transf.	Otros	TOTAL
	Cargos	Hs. cátedra	Planta	Contratos					
Instituciones a tercerizar	6.725	-	107,4	1,4	108,9	20,0	-	0,6	129,5
Asistencia Sanitaria Estado Mayor General del Ejército	3.390	-	62,9	0,3	63,2	13,5	-	0,3	76,9
Asistencia Sanitaria Estado Mayor General de la Armada	1.541	-	20,3	0,2	20,5	2,4	-	-	22,9
Asistencia Sanitaria Estado Mayor General de las Fuerzas Aéreas	1.794	-	24,2	1,0	25,2	4,1	-	0,3	29,6

Fuente: elaboración propia sobre la base del Presupuesto de la Nación, Ejercicio 2001.

- En el caso de la cámara baja, que cuenta con 257 diputados, funciona con un total de 4.657 cargos, con un adicional de \$ 1,6 millones en concepto de personal contratado. Estos valores tienen por resultado una relación de 18,1 personas empleadas por diputado sin tomar en consideración el personal contratado. Asimismo, el gasto directo en personal por diputado es de \$ 635,7 miles, mientras que el gasto total directo por todo concepto se eleva a \$ 757,2 miles.
- La dotación de personal de la propuesta se ha estimado teniendo en cuenta las siguientes relaciones: 5 asesores por bloque,³⁴ 2 administrativos por legislador, 1 secretario por legislador, 1 asesor por legislador y 4 empleados administrativos para tareas comunes por legislador. De este modo se estima una dotación de personal de apoyo para el Senado de 626 cargos, es decir, 8,7 empleados por senador, y 2.106 empleados en la cámara de diputados, o sea, 8,2 por diputado.
- En la Biblioteca del Congreso se encuentran empleadas 965 personas para prestar los distintos servicios bibliográficos y otros que tienen que ver con funciones que cada país asigna a una determinada biblioteca, en este caso la del Congreso Nacional. La Ley de Presupuesto 2001 estima en 1.575.000 consultas, entre servicios bibliográficos, atención de usuarios que requieren servicios de información jurídica parlamentaria y entrega de documentos. De acuerdo con esta información y con las necesidades creadas por las funciones atribuidas a esta biblioteca, puede estimarse una dotación de personal para aquellos fines de 290 empleados.
- En términos generales se propone la supresión de personal contratado y los gastos correspondientes a los conceptos de bienes de consumo y servicios no personales se ajustan en función de la menor dotación de personal.
- La Imprenta del Congreso funciona con 650 empleados y un presupuesto de \$ 9,1 millones. El presupuesto para 2001 indica una producción de impresión de papelería y publicaciones parlamentarias cuyo volumen es de 60 millones de páginas. El costo por página resulta por consiguiente igual a \$ 0,15. Se propone tercerizar esta actividad a un costo de impresión de mercado (\$ 0,05/copia).
- La propuesta para la función de ayuda social para el personal del Congreso es también tercerizar la actividad al mismo costo por empleado que el actualmente vigente, es decir, \$ 118,6/mes.
- Las dos últimas actividades, imprenta y ayuda social, no requerirán estructura de personal por parte del Congreso Nacional aunque si recursos financieros.

Los cuadros 35, 36 y 37 muestran la situación presupuestaria actual y la correspondiente a la introducción de la reforma, así como los ahorros que ésta generaría, los que se estiman en \$ 246,4 millones con una estructura de personal menor en 6.343 cargos.

CUADRO 35
 PODER LEGISLATIVO Y PODER JUDICIAL. SITUACIÓN ACTUAL
 (Valores en millones de pesos)

Organismo / Programa	Cantidad de personal		Personal		Total personal	Total Bs. y serv.	Total transf.	Otros	TOTAL
	Cargos	Hs. cátedra	Planta	Contratos					
PODER LEGISLATIVO	9.708	-	319,9	8,3	328,2	43,1	14,3	4,0	389,6
Senado de la Nación	2.713	-	105,9	4,6	110,5	20,7	3,7	3,6	138,5
Cámara de Diputados	4.914	-	163,4	1,6	165,0	19,1	10,5	-	194,6
Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas	-	-	-	0,4	0,4	-	-	-	0,4
Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas	-	-	-	-	-	0,4	-	-	0,4
Biblioteca del Congreso	965	-	23,3	0,0	23,3	0,4	-	0,1	23,7
Imprenta del Congreso	650	-	8,2	0,0	8,3	0,7	-	0,1	9,1
Dirección de Ayuda Social para el Personal del Congreso	466	-	12,1	1,4	13,5	0,2	-	0,1	13,8
Defensoría del Pueblo	-	-	7,0	0,3	7,2	1,7	-	0,1	9,0
PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN	17.052	-	565,3	3,2	568,5	68,4	14,9	10,7	662,4
Consejo de la Magistratura	14.863	-	484,3	2,8	487,1	63,3	12,6	6,6	569,6
Actividades centrales	1.581	-	48,1	2,8	50,9	51,5	-	3,4	105,9
Cámara de Casación Penal	187	-	7,5	-	7,5	0,1	-	-	7,5
Cámaras de Capital Federal	6.061	-	208,1	-	208,1	0,8	0,1	2,6	211,6
Justicia Federal (Cámaras Federales)	7.034	-	220,7	-	220,7	10,9	-	0,5	232,1
Departamento de Previsión	-	-	-	-	-	-	12,5	-	12,5
Corte Suprema de Justicia de la Nación	2.189	-	80,9	0,4	81,4	5,1	2,3	4,1	92,8
Dirección General de Mantenimientos y Notificaciones	317	-	17,0	0,0	17,0	1,2	-	0,0	18,3

CUADRO 35
 PODER LEGISLATIVO Y PODER JUDICIAL. SITUACIÓN ACTUAL
 (Valores en millones de pesos) (Continuación)

Organismo / Programa	Cantidad de personal		Personal		Total personal	Total Bs. y serv.	Total transf.	Otros	TOTAL
	Cargos	Hs. cátedra	Planta	Contratos					
Dirección General Pericial	512	-	21,6	0,3	21,8	0,8	-	0,4	23,0
Secretaría de Jurisprudencia	67	-	2,5	-	2,5	0,0	-	0,2	2,8
Dirección General del Archivo General Judicial	173	-	4,4	0,0	4,4	0,1	-	0,1	4,6
Corte Suprema de Justicia de la Nación	615	-	13,9	0,0	14,0	0,8	-	0,1	14,9
Corte Suprema de Justicia de la Nación	377	-	18,5	0,2	18,6	2,1	2,3	3,3	26,3
Obra Social del Poder Judicial	128	-	3,0	-	3,0	-	-	-	3,0
MINISTERIO PÚBLICO	3.131	-	137,4	1,3	138,7	6,3	0,1	3,0	148,1
Procuración General de la Nación	2.159	-	94,1	1,0	95,1	4,2	0,1	1,1	100,5
Defensoría General de la Nación	972	-	43,3	0,3	43,6	2,2	-	1,8	47,6
AUDITORIA GENERAL DE LA NACIÓN	444	-	22,6	0,2	22,8	1,9	0,5	2,3	27,4
Control externo del Sector Público Nacional	444	-	22,6	0,2	22,8	1,9	0,5	2,3	27,4

Fuente: elaboración propia sobre la base del Presupuesto de la Nación, Ejercicio 2001.

CUADRO 36
PODER LEGISLATIVO Y PODER JUDICIAL. PROPUESTA DE REFORMA
(Valores en millones de pesos)

Organismo / Programa	Cantidad de personal		Personal		Total personal	Total Bs. y serv.	Total transf.	Otros	TOTAL
	Cargos		Planta	Contratos					
	Hs. cátedra								
PODER LEGISLATIVO	3.361	-	113,0	0,6	113,7	17,5	8,2	3,8	143,1
Senado de la Nación	698	-	27,2	-	27,2	5,8	0,3	3,6	36,9
Cámara de Diputados	2.363	-	78,6	-	78,6	9,5	0,1	-	88,2
Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas	-	-	-	0,4	0,4	-	-	-	0,4
Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas	-	-	-	-	-	0,4	-	-	0,4
Biblioteca del Congreso	300	-	7,2	0,0	7,2	0,2	-	0,1	7,5
Imprenta del Congreso	-	-	-	-	-	-	3,0	-	3,0
Dirección de Ayuda Social para el Personal del Congreso	-	-	-	-	-	-	4,8	-	4,8
Defensoría del Pueblo	-	-	-	0,3	0,3	1,7	-	0,1	2,1
PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN	17.052	-	565,3	3,2	568,5	68,4	14,9	10,7	662,4
Consejo de la Magistratura	14.863	-	484,3	2,8	487,1	63,3	12,6	6,6	569,6
Actividades centrales	1.581	-	48,1	2,8	50,9	51,5	-	3,4	105,9
Cámara de Casación Penal	187	-	7,5	-	7,5	0,1	-	-	7,5
Cámaras de Capital Federal	6.061	-	208,1	-	208,1	0,8	0,1	2,6	211,6
Justicia Federal (Cámaras Federales)	7.034	-	220,7	-	220,7	10,9	-	0,5	232,1
Departamento de Previsión	-	-	-	-	-	-	12,5	-	12,5
Corte Suprema de Justicia de la Nación	2.189	-	80,9	0,4	81,4	5,1	2,3	4,1	92,8
Dirección General de Mantenimientos y Notificaciones	317	-	17,0	0,0	17,0	1,2	-	0,0	18,3

CUADRO 36
 PODER LEGISLATIVO Y PODER JUDICIAL. PROPUESTA DE REFORMA
 (Valores en millones de pesos) (Continuación)

Organismo / Programa	Cantidad de personal		Personal		Total personal	Total Bs. y serv.	Total transf.	Otros	TOTAL
	Cargos	Hs. cátedra	Planta	Contratos					
Dirección General Pericial	512	-	21,6	0,3	21,8	0,8	-	0,4	23,0
Secretaría de Jurisprudencia	67	-	2,5	-	2,5	0,0	-	0,2	2,8
Dirección General del Archivo General Judicial	173	-	4,4	0,0	4,4	0,1	-	0,1	4,6
Corte Suprema de Justicia de la Nación	615	-	13,9	0,0	14,0	0,8	-	0,1	14,9
Corte Suprema de Justicia de la Nación	377	-	18,5	0,2	18,6	2,1	2,3	3,3	26,3
Obra Social del Poder Judicial	128	-	3,0	-	3,0	-	-	-	3,0
MINISTERIO PÚBLICO	3.131	-	137,4	1,3	138,7	6,3	0,1	3,0	148,1
Procuración General de la Nación	2.159	-	94,1	1,0	95,1	4,2	0,1	1,1	100,5
Defensoría General de la Nación	972	-	43,3	0,3	43,6	2,2	-	1,8	47,6
AUDITORIA GENERAL DE LA NACIÓN	444	-	22,6	0,2	22,8	1,9	0,5	2,3	27,4
Control externo del Sector Público Nacional	444	-	22,6	0,2	22,8	1,9	0,5	2,3	27,4

Fuente: elaboración propia sobre la base del Presupuesto de la Nación, Ejercicio 2001.

CUADRO 37
 PODER LEGISLATIVO Y PODER JUDICIAL. AHORROS GENERADOS POR LA PROPUESTA DE REFORMA
 (Valores en millones de pesos)

Organismo / Programa	Cantidad de personal		Personal		Total personal	Total Bs. y serv.	Total transf.	Otros	TOTAL
	Cargos	Hs. cátedra	Planta	Contratos					
Dirección General Pericial	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Secretaría de Jurisprudencia	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Dirección General del Archivo General Judicial	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Corte Suprema de Justicia de la Nación	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Corte Suprema de Justicia de la Nación	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Obra Social del Poder Judicial	-	-	-	-	-	-	-	-	-
MINISTERIO PÚBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Procuración General de la Nación	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Defensoría General de la Nación	-	-	-	-	-	-	-	-	-
AUDITORIA GENERAL DE LA NACIÓN	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Control externo del Sector Público Nacional	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fuente: elaboración propia sobre la base del Presupuesto de la Nación, Ejercicio 2001.

16.11. GOBIERNO NACIONAL CONSOLIDADO

Los cuadros 38, 39 y 40 resumen el impacto de la reforma en la estructura administrativa y presupuestaria del Gobierno Nacional comparando la situación vigente con la que surgiría de la propuesta presentada en este trabajo.

Es importante tener en cuenta que el ahorro que se presenta en el cuadro consolidado de este punto, no es el agregado de cada uno de los ahorros que se observan en los apartados propios de cada ministerio. La razón es que la reforma implica en primer lugar un ordenamiento y concentración de funciones, es decir, traspaso de actividades, programas y organismos de una jurisdicción a otra; en segundo lugar, racionalización en cada actividad, programa y organismo.

Para identificar el origen de las transformaciones, cada ministerio, en el punto correspondiente, fue analizado considerando tanto los programas y actividades que en la situación actual le son propios como aquellos que recibirá siguiendo el criterio de concentración de funciones propuesto. Es por esta razón, que el total que surge de los cuadros del Ministerio del Interior y Justicia; Cultura, Educación y Ciencia y Tecnología; Relaciones Exteriores y Culto; Economía y Trabajo y el Ministerio de Salud y Acción Social que describen la situación vigente, no coincide con el valor que se establece en la Ley de Presupuesto Nacional.

El ordenamiento y la reestructuración administrativa que se ha detallado en los puntos anteriores de este capítulo lleva a un ahorro³⁵ de \$ 2.985,6 millones en las erogaciones requeridas para el cumplimiento de las funciones del Gobierno Nacional.

La gestión requiere un empleo público igual a 203.901 agentes, es decir, una estructura de personal que disminuye en 86.431 cargos de planta, que en buena parte pasarían a formar parte de las instituciones tercerizadas que se harían cargo de algunas funciones y actividades que actualmente se encuentran realizadas en el organismo central. Por esta razón el ahorro en el rubro transferencias es sustancialmente menos significativo que el gasto en personal.

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

Cabe destacar asimismo que las erogaciones correspondientes a transferencias en el Ministerio de Salud y Acción Social aumentan en \$ 2.445,9 millones respecto de la situación vigente,³⁶ mientras que los gastos correspondientes a la administración del gasto disminuyen fuertemente.

CUADRO 38
GOBIERNO NACIONAL. PRESUPUESTO CONSOLIDADO. SITUACIÓN ACTUAL
(Valores en millones de pesos)

Organismo / Programa	Cantidad de personal		Personal		Total personal	Total Bs. y serv.	Total transf.	Otros	TOTAL
	Cargos	Hs. cátedra	Planta	Contratos					
Poder Legislativo Nacional	10.152		342,4	8,9	351,3	44,6	14,7	6,3	417,0
Poder Judicial de la Nación	17.052		565,3	3,5	568,7	68,1	14,9	10,7	662,4
Ministerio Público	3.131	-	137,4	1,3	138,7	6,3	0,1	3,0	148,1
Presidencia de la Nación	14.766	17.344	320,5	61,5	382,0	148,1	128,1	186,8	845,0
Jefatura de Gabinete de Ministros	850		34,9	5,4	40,3	9,8	28,8	1,5	80,3
Ministerio del Interior y Justicia	78.452	12.269	1.395,7	52,2	1.447,9	272,9	1.162,3	40,6	2.923,7
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	1.809		149,4	3,9	153,3	58,2	66,6	14,4	292,5
Ministerio de Defensa	104.043	69.560	1.828,3	11,8	1.840,0	457,6	1.146,8	67,6	3.512,1
Ministerio de Economía y Trabajo	49.550	7.344	1.383,5	226,3	1.609,8	428,9	21.653,2	590,4	24.282,3
Ministerio de Cultura, Educación y Tecnología	1.138,0	900,0	27,5	21,5	49,0	42,2	2.902,5	3,8	2.997,4
Ministerio de Salud y Acción Social	9.389,0	1.800,0	175,5	48,1	223,6	267,0	1.376,8	19,8	1.887,2
Servicio de la Deuda Pública			-	-	-	-	-	11.093,6	11.093,6
Obligaciones a Cargo del Tesoro			10,0	-	10,0	16,0	2.695,6	21,4	2.743,0
TOTAL	290.332	109.217	6.370,4	444,2	6.814,6	1.819,7	31.190,5	12.059,9	51.894,7

Fuente: elaboración propia sobre la base del Presupuesto de la Nación, Ejercicio 2001.

CUADRO 39
GOBIERNO NACIONAL. PRESUPUESTO CONSOLIDADO. PROPUESTA DE REFORMA
(Valores en millones de pesos)

Organismo / Programa	Cantidad de personal		Personal		Total personal	Total Bs. y serv.	Total transf.	Otros	TOTAL
	Cargos	Hs. cátedra	Planta	Contratos					
Poder Legislativo Nacional	3.805	-	135,6	0,9	136,5	19,3	8,6	6,1	170,6
Poder Judicial de la Nación	17.052	-	565,3	3,2	568,5	68,4	14,9	10,7	662,4
Ministerio Público	3.131	-	137,4	1,3	138,7	6,3	0,1	3,0	148,1
Presidencia de la Nación	100	-	2,5	0,2	2,7	5,1	27,0	24,2	59,0
Jefatura de Gabinete de Ministros	450	-	14,6	0,7	15,4	5,0	-	0,5	20,9
Ministerio del Interior y Justicia	44.820	-	819,9	43,2	863,2	147,9	319,6	50,0	1.380,7
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	1.331	-	127,2	2,5	129,7	46,3	73,6	3,1	252,6
Ministerio de Defensa	86.289	6.825	1.508,8	10,2	1.519,0	436,1	139,6	68,6	2.163,3
Ministerio de Economía y Trabajo	44.961	1.936	1.278,9	183,2	1.462,1	381,4	20.750,9	582,6	23.177,0
Ministerio de Cultura, Educación y Tecnología	685	-	16,5	4,2	20,7	32,7	2.935,2	60,0	3.048,5
Ministerio de Salud y Acción Social	1.277	-	27,2	-	27,2	125,4	3.822,7	4,0	3.979,3
Servicio de la Deuda Pública	-	-	-	-	-	-	-	11.083,6	11.083,6
Obligaciones a Cargo del Tesoro	-	-	10,0	-	10,0	16,0	2.695,6	21,4	2.743,0
TOTAL	203.901	8.761	4.643,9	249,6	4.893,5	1.290,1	30.787,8	11.927,7	48.899,1

Fuente: elaboración propia sobre la base del Presupuesto de la Nación, Ejercicio 2001.

CUADRO 40
GOBIERNO NACIONAL. PRESUPUESTO CONSOLIDADO.
AHORROS GENERADOS POR LA PROPUESTA DE REFORMA
(Valores en millones de pesos)

Organismo / Programa	Cantidad de personal		Personal		Total personal	Total Bs. y serv.	Total transf.	Otros	TOTAL
	Cargos	Hs. cátedra	Planta	Contratos					
Poder Legislativo Nacional	6.347	0	206,8	8,0	214,8	25,3	6,1	0,2	246,5
Poder Judicial de la Nación	0	0	0,0	0,3	0,3	(0,3)	0,0	0,0	0,0
Ministerio Público	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Presidencia de la Nación	14.666	17.344	318,0	61,2	379,2	143,1	101,1	162,6	786,1
Jefatura de Gabinete de Ministros	400	0	20,3	4,6	24,9	4,8	28,8	1,0	59,4
Ministerio del Interior y Justicia	33.632	12.269	575,8	8,9	584,7	125,0	842,7	(9,4)	1.543,0
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	478	0	22,2	1,4	23,6	11,9	(7,0)	11,3	39,9
Ministerio de Defensa	17.754	62.735	319,5	1,6	321,1	21,5	1.007,3	(1,0)	1.348,8
Ministerio de Economía y Trabajo	4.589	5.408	104,6	43,1	147,7	47,4	902,3	7,8	1.105,3
Ministerio de Cultura, Educación y Tecnología	453	900	11,1	17,3	28,3	9,4	(32,7)	(56,2)	(51,1)
Ministerio de Salud y Acción Social	8.112	1.800	148,3	48,1	196,4	141,6	(2.445,9)	15,8	(2.092,1)
Servicio de la Deuda Pública	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Obligaciones a Cargo del Tesoro	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
TOTAL	86.431	100.456	1.726,5	194,5	1.921,1	529,6	402,7	132,2	2.985,6

Fuente: elaboración propia sobre la base del Presupuesto de la Nación, Ejercicio 2001.

ANEXO I

LEY DE REFORMA Y MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL

I. DEL PODER EJECUTIVO Y LOS MINISTERIOS

Art. 1°: Apruébase la Estructura Orgánica de la Administración Nacional que resulta de la presente ley y sustitúyese la estructura de la organización de la administración nacional vigente en cuanto se oponga o sea incompatible con aquella.

Art. 2°: El Poder Ejecutivo Nacional estará a cargo del Presidente de la Nación quien para el cumplimiento de su misión será asistido por el Jefe de Gabinete y los Ministros. El Presidente de la Nación junto con el Jefe de Gabinete de Ministros y el conjunto de Ministros, constituyen el Gabinete Nacional.

Art. 3°: La administración del Poder Ejecutivo Nacional comprenderá la Jefatura de Gabinete de Ministros y los siguientes Ministerios:

- Del Interior y Justicia
- De Relaciones Exteriores y Culto
- De Cultura, Educación y Tecnología
- De Economía y Trabajo
- De Defensa
- De Salud y Acción Social

Art. 4°: Los Ministros asistirán al Presidente de la Nación, individualmente respecto de las materias que son de su competencia de acuerdo con lo dispuesto en esta ley, y colectivamente cuando se encuentren constituidos en Gabinete Nacional. Cada Ministro será asistido en el desempeño de sus funciones por los Viceministros que esta ley determina.

Art. 5°: El Gabinete Nacional podrá ser convocado para que se reúna, por el Presidente de la Nación y el Jefe de Gabinete.

Art. 6°: Las funciones comunes a los Ministros son:

- a) Asesorar e informar al Presidente de la Nación y al Gabinete Nacional respecto de las materias que son de su competencia y tomar la intervención que corresponda en las demás materias sobre las que sean consultados por el Presidente de la Nación.
- b) Intervenir y colaborar en la elaboración del presupuesto de la Nación.
- c) Refrendar con su firma los actos emanados del Poder Ejecutivo Nacional que se encuentren relacionados con las materias de su competencia.
- d) Elaborar los mensajes, proyectos de leyes y decretos originados en el Poder Ejecutivo Nacional, y los reglamentos que se dicten para propender al cumplimiento de la legislación vigente.
- e) Representar política y administrativamente a sus respectivos Ministerios.
- f) Participar en la discusión, elaboración y celebración de convenios y demás actos jurídicos en los que esté interesada la República Argentina y se relacionen con las materias que son de su competencia.
- g) Vigilar el cumplimiento de las decisiones del Poder Ejecutivo Nacional.

- h) Resolver todos los asuntos que se relacionen con las materias que son de su competencia, aplicando los principios de gestión que adopte el Poder Ejecutivo Nacional y coordinar, supervisar y controlar la ejecución de las tareas necesarias para el mejor cumplimiento de las funciones que les corresponde de acuerdo con las normas que resulten aplicables.

II. ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LOS MINISTERIOS

Art. 7°: Dependerán de cada Ministro los Viceministros, de quienes a su vez dependerán las direcciones y los organismos descentralizados que se detallan a continuación:

- a) del Ministerio del Interior y Justicia:
Viceministro del Interior y de él, la Dirección Nacional de Asuntos Institucionales; Dirección Nacional de Provincias; Organismos: Dirección Nacional de Migraciones. Archivo General de la Nación; Registro Nacional de las Personas.
Viceministro de Justicia y de él la Dirección Nacional de Asuntos Registrales: Dirección Nacional de Asuntos Penitenciarios, Dirección Nacional de Procuración del Tesoro de la Nación, Dirección Nacional de Escribanía General del Gobierno de la Nación, Dirección Nacional de Derechos Humanos. Organismos: Registro de la Propiedad Automotor y Créditos Prendarios, Registro de la Propiedad Industrial y Derechos de Autor, Boletín Oficial, Registro de Reincidencia y Estadística Criminal, Registro de Antecedentes de Tránsito, Inspección General de Justicia; Servicio Penitenciario Federal.
Viceministro de Seguridad Interior y de él la Policía Federal; Gendarmería Nacional; Prefectura Naval.
Viceministro de Inteligencia de Estado.
Viceministro de Medios de Comunicación y de él el Servicio Oficial de Radiodifusión.
- b) del Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, el:
Viceministro de Relaciones Exteriores y de él la Dirección Nacional de Asuntos Europeos, Dirección Nacional de Asuntos Africanos y del Medio Oriente, Dirección Nacional de Asuntos Asiáticos y de Oceanía, Dirección Nacional de Asuntos de América del Norte, Central y Caribe, Dirección Nacional de Asuntos de América del Sur, Dirección Nacional de Organismos Internacionales y Dirección Nacional de Relaciones Institucionales y Culturales. Organismo: Instituto del Servicio Exterior de la Nación.
Viceministro de Relaciones Económicas Internacionales y de él la Dirección Nacional de Promoción del Comercio Exterior, Dirección Nacional de Cooperación Económica, Dirección Nacional de Integración Económica Americana.
Viceministro de Culto y de él la Dirección Nacional de Culto Católico, Dirección Nacional de Registro Nacional de Cultos.
- c) del Ministro de Economía y Trabajo el:
Viceministro de Hacienda y de él la Dirección Nacional de Presupuesto, Dirección Nacional de Tesorería, Dirección Nacional de Contaduría, Dirección Nacional de Crédito Público, Dirección Nacional de Programación de Inversiones Públicas, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Dirección Nacional de Contrataciones y Bienes del Estado. Organismo: Administración Federal de Ingresos Públicos; ONABE.

Viceministro de Política Económica y de él la Dirección Nacional de Política Macroeconómica; Dirección Nacional de Política Tributaria, Dirección Nacional de Finanzas, Dirección Nacional de Comercio Exterior. Organismos: Comisión Nacional de Valores, Superintendencia de Seguros, Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Viceministro de Industria y Comercio y de él la Dirección Nacional de Defensa de la Competencia y del Consumidor, Dirección Nacional de Industria, Dirección Nacional de la Pequeña y mediana Empresa; Organismos: Tribunal de Defensa de la Competencia; Instituto Nacional de la Propiedad Industrial.

Viceministro de Agricultura y Ganadería y Pesca y de él la Dirección Nacional de Agricultura, Dirección Nacional de Ganadería, Dirección Nacional de Pesca; Organismo: Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agropecuaria (SYCAP);

Viceministro de Medio Ambiente y de él la Dirección Nacional de Recursos Naturales, Dirección Nacional de Control de la Contaminación. Organismos: Agencia de Protección del Medio Ambiente (APMA), Administración de Parques Nacionales.

Viceministro de Infraestructura y Servicios y de él, Dirección Nacional de Transporte y Puertos, Dirección Nacional de Recursos Hídricos y Saneamiento, Dirección Nacional de Comunicaciones. Organismos: Dirección Nacional de Vialidad, Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS), Organismo de Control de Concesiones Viales (unifica OCRABA y OCCV), Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento (ENOHSA), Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA), Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC), Organismo Regulador de Seguridad de Presas (ORSEP).

Viceministro de Energía y Minería y de él la Dirección Nacional de Energía y Combustibles; Dirección Nacional de Minería; Organismos: Ente Nacional Regulador de Gas (ENARGAS), Ente Nacional Regulador de Energía (ENRE); Autoridad Regulatoria Nuclear.

Viceministro de Trabajo y Seguridad Social: Dirección Nacional de Relaciones Laborales, Dirección Nacional de Fiscalización Laboral y de la Seguridad Social, Dirección Nacional de Estadísticas y Estudios Laborales y Previsionales. Organismos: Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (SAFJyP); Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SART).

d) del Ministro de Cultura, Educación y Tecnología, el:

Viceministro de Educación: Dirección Nacional de Educación General Básica y Media, Dirección Nacional de Educación Superior, Dirección Nacional de Educación Tecnológica. Organismos: Universidades Nacionales; Instituto para el Desarrollo de la Calidad Educativa; Instituto de Financiamiento Educativo y Crédito; Academias Nacionales; Biblioteca Nacional.

Viceministro de Cultura: Dirección Nacional de Coordinación de las Políticas de Desarrollo Cultural y Artístico, Dirección Nacional de Patrimonio Cultural.

Viceministro de Ciencia y Tecnología: Dirección Nacional de Coordinación de las Políticas de Desarrollo Científico y Tecnológico, Dirección Nacional de Financiamiento para el Desarrollo Científico y Tecnológico.

e) del Ministro de Salud y Acción Social, la:

Dirección Nacional de Medicina Sanitaria, Dirección Nacional de Coordinación de Servicios de Salud, Dirección Nacional de Regulación y Control, Dirección Nacional de Programas Sociales. Organismos: Instituto Nacional Central Único

Coordinador de Ablación e Implante (INCUCAI), Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT), Superintendencia de Seguros de Salud (SSS); Ente de Administración del Programa de Asistencia Social (EAPAS) e Instituto de Financiamiento de los Programas de Promoción Social (IFPS).

f) del Ministro de Defensa el:

Viceministro de Defensa y de él la Dirección Nacional de Planeamiento para la Defensa; Organismos: Consejo Supremo de las FF.AA., Tribunal Superior de Honor, Consejo de Guerra Permanente, Instituto Geográfico Militar, Registro Nacional de Armas, Auditoría General de las FF.AA., Obispado Castrense, Dirección Nacional del Antártico.

Estado Mayor Conjunto; Estado Mayor General de Ejército. Estado Mayor General de la Armada. Estado Mayor General de la Fuerza Aérea.

Art. 8º: Dependerán del Jefe de Gabinete las direcciones que se detallan a continuación:

Vicejefe de gabinete de Ministros y de él la Dirección Nacional Legal y Técnica; Dirección Nacional de la Función Pública; Dirección Nacional de Informática. Organismo: Sindicatura General de la Nación (SIGEN).

Art. 9º: En cada Ministerio las tareas vinculadas a la asistencia a sus respectivas administraciones serán supervisadas y coordinadas por un Coordinador General que dependerá del Ministro y tendrá rango de Viceministro: De él dependerán las Direcciones Generales que se detallan a continuación:

Dirección General de Administración.

Dirección General de Asuntos Legales.

Dirección General de Prensa y Protocolo.

Dirección General de Secretaría y Despacho.

Dirección General de Informática.

Las Direcciones Generales del Ministerio del Interior prestarán asimismo el servicio a la Jefatura de Gabinete y a la Presidencia de la Nación con excepción en este último caso de la función de prensa y protocolo para la cual la Presidencia dispondrá de su propia asistencia.

“A partir de la vigencia de la presente las jurisdicciones y organismos dispondrán de un plazo de hasta noventa (90) días para suprimir las Unidades Ejecutoras, Coordinadoras o Administradoras de programas o proyectos con financiamiento externo de organismos internacionales de crédito. En cada jurisdicción, las actividades que cumplen dichas Unidades pasarán a ser responsabilidad del Coordinador General y en los organismos descentralizados del responsable administrativo. Facúltase al Poder Ejecutivo a dictar las normas que correspondan a fin de dar cumplimiento a lo establecido precedentemente.”

Art. 10º: En cada ministerio existirá una Unidad de Auditoría Interna que tendrá relación funcional y dependencia de la Sindicatura General de la Nación, la que designará sus integrantes. El Coordinador General en cada ministerio será responsable principal de atender y canalizar la información y asistencia a la Unidad de Auditoría Interna.

Art. 11º: La Sindicatura General de la Nación tendrá dependencia funcional de la Jefatura de Gabinete, sin perjuicio de lo cual tendrá su propia estructura de asistencia administrativa y legal.

Art. 12°: Apruébanse los objetivos, responsabilidades, jerarquías, y competencias, que se detallan en el Anexo I de esta ley, de cada uno de los Viceministerios que integran la Estructura Orgánica de la Administración Nacional.

Art. 13°: Apruébanse los objetivos y responsabilidades y la cantidad de cargos que se detallan en el Anexo II de esta ley para cada una de las Direcciones Nacionales y Direcciones Generales que integran la Estructura Orgánica de la Administración Nacional. La UERA establecerá, en un plazo de 30 días, la discriminación de esos cargos por nivel y grado.

Art. 14°: Dentro de los noventa días corridos de la publicación de la presente, el Poder Ejecutivo presentará a consideración del Poder Legislativo, un proyecto de ley que incluya la estructura orgánica, objetivos, responsabilidades y propósitos así como la cantidad de cargos, de las entidades y organismos descentralizados de su dependencia o sujetos a su supervisión. Dicho proyecto de ley incluirá a su vez, la reestructuración de la Policía Federal, Prefectura Naval y Gendarmería Nacional. Los criterios que deberán aplicarse son los establecidos en el artículo 26 de esta ley.

III. RESPONSABILIDADES Y ATRIBUCIONES DE LOS MINISTROS

Art. 15°: Los Ministros serán responsables de los actos que ejecuten y de los documentos que suscriban o refrenden. Cuando un acto sea conjunto, o un documento sea suscripto o refrendado por más de un Ministro, la responsabilidad será solidaria de todos los Ministros que los hayan ejecutado, suscripto o refrendado.

Art. 16°: Los acuerdos que den origen a decretos y resoluciones conjuntas de los ministros serán suscriptos en primer término por aquel a quien compete el asunto o por el que lo haya iniciado y a continuación por los demás en el orden del artículo primero de esta ley y serán ejecutados por el ministro a cuyo departamento corresponda o por el que se designe al efecto en el acuerdo mismo.

Art. 17°: En caso de dudas respecto de cuál ha de ser el Ministerio que deberá ocuparse de un asunto, el Presidente de la Nación determinará cuál es el Ministerio que lo tendrá a su cargo. Los asuntos que se inicien o se originen en un Ministerio, pero que por su naturaleza y de conformidad con las disposiciones de esta ley, relacionadas con las atribuciones y competencias de cada Ministerio, su tratamiento corresponda a otro Ministerio, deberán ser trasladados al Ministerio que sea competente para su tratamiento.

Art. 18°: Los asuntos cuyo tratamiento, como consecuencia de su naturaleza y lo dispuesto por esta ley, corresponda a más de un Ministerio, serán tratados por los Ministerios interesados en el orden en que se encuentran mencionados en el artículo 2° de esta ley y las decisiones que a su respecto se tomen deberán ser refrendadas por todos los Ministros intervinientes.

Art. 19°: Los Ministros podrán designar hasta cuatro asesores que se desempeñen fuera de las direcciones y organismos detallados en los artículos 7 y 9 de esta ley; los viceministros podrán designar hasta dos. Ni el Presidente de la Nación, ni el Vicepresidente, ni el Jefe de Gabinete designarán asesores; la función de asesoría del Presidente de la Nación y del Jefe de Gabinete corresponderá a los Ministros.

Art. 20°: Los Ministros tendrán la facultad de designar y remover a los Viceministros y a quienes tienen a su cargo la administración de los organismos o entidades descentralizadas que correspondan a sus respectivos Ministerios. Dichos funcionarios cesarán en sus funciones cuando cesen en las suyas, por cualquier causa, los Ministros de quienes dependen.

Art. 21°: Los Ministros tendrán atribuciones para asignar transitoriamente rango de Viceministro a los Directores Nacionales cuando deban representar al Gobierno Nacional en congresos internacionales o misiones al exterior y sea imprescindible tal carácter protocolar para el mejor desempeño y efectividad de su misión. La asignación dispuesta cesará automáticamente con la finalización de la misión.

Art. 22°: El Presidente de la Nación podrá avocarse al tratamiento de cualquier asunto y también delegarlo en cualquier Ministerio que estime deba intervenir.

IV. ESTRUCTURA DE APOYO DEL PRESIDENTE Y VICEPRESIDENTE DE LA NACIÓN

Art. 23°: El Presidente de la Nación dispondrá para su asistencia directa de la Unidad Presidente, así como de los servicios de la Residencia Presidencial de Olivos, y con la asistencia de la Casa Militar, según se establece en el Anexo III. Ni el Presidente ni el Vicepresidente podrán crear unidades administrativas en el área directa a su cargo que traten temas sustantivos, todos los cuales serán materia de alguno de sus ministros.

V. INCOMPATIBILIDADES

Art. 24°: Durante el desempeño de sus cargos los ministros, viceministros, directores nacionales y generales y quienes tengan a su cargo la administración de organismos, empresas o entidades descentralizadas, no podrán ejercer ninguna actividad remunerada de cualquier forma que se encuentre directa o indirectamente relacionada con la administración central del Estado Nacional, los Estados Provinciales, las Municipalidades o las entidades u organismos descentralizados de dichos Estados y Municipalidades o las sociedades en las que esos Estados o Municipalidades tengan participación, aun minoritaria, salvo la docencia.

Art. 25°: Durante el desempeño de sus cargos los ministros, viceministros, directores nacionales y generales y quienes tengan a su cargo la administración de organismos, empresas o entidades descentralizadas, no podrán (a) actuar en juicio representando o patrocinando intereses contrarios a los del Estado Nacional, los Estados Provinciales, las Municipalidades o las entidades u organismos descentralizados de dichos Estados y Municipalidades o las sociedades en las que esos Estados o Municipalidades tengan participación, (b) realizar gestiones a favor de particulares ante el Estado Nacional, los Estados Provinciales, las Municipalidades o las entidades u organismos descentralizados de dichos Estados y Municipalidades o las sociedades en las que esos Estados o Municipalidades tengan participación, o (c) ejercer profesiones liberales o desarrollar actividades que, aun sin que en ellas se encuentre comprometido el interés del Estado Nacional, los Estados Provinciales, las Municipalidades o las entidades u organismos descentralizados de dichos Estados y Municipalidades o las sociedades en las que esos Estados o Municipalidades

tengan participación, cuando su condición de funcionarios pueda tener influencia sobre las decisiones que se tomen o afecten el principio constitucional de igualdad ante la ley.

VI. ESTRUCTURA ORGÁNICA EN LA TRANSICIÓN

Art. 26°: Hasta tanto se efectúen las designaciones en los cargos de la nueva estructura según se establece en el Art. 33°, la estructura dependiente de los ministros designados según los cargos ministeriales establecidos en esta Ley, corresponderá a la de los ministerios vigente anteriormente. Los funcionarios a cargo de las distintas funciones continuarán desempeñándolas bajo los nuevos ministros designados, según las siguientes responsabilidades:

- a) El actual Ministerio del Interior estará a cargo del nuevo Ministro del Interior y Justicia.
- b) El actual Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto estará a cargo del nuevo Ministro de Relaciones Exteriores y Culto.
- c) El actual Ministerio de Defensa estará a cargo del nuevo Ministro de Defensa.
- d) El Actual Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente estará a cargo del nuevo Ministro de Salud y Acción Social.
- e) El Actual Ministerio de Salud estará a cargo del nuevo Ministro de Salud y Acción Social.
- f) El Actual Ministerio de Educación estará a cargo del nuevo Ministro de Cultura, Educación y Tecnología.
- g) El Actual Ministerio de Justicia estará a cargo del nuevo Ministro de Interior y Justicia.
- h) El Actual Ministerio del Trabajo estará a cargo del nuevo Ministro de Economía y Trabajo.
- i) El Actual Ministerio de Economía estará a cargo del nuevo Ministro de Economía y Trabajo.
- j) Las siguientes actuales Secretarías de la Presidencia de la Nación: General, Programación para la Prevención y Lucha contra el Narcotráfico y de Inteligencia de Estado, estarán a cargo del nuevo Ministro del Interior.
- k) Las siguientes actuales Secretarías de la Presidencia de la Nación: de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable y de Turismo estarán a cargo del nuevo Ministro de Economía y Trabajo.
- l) Las siguientes actuales Secretarías de la Presidencia de la Nación: de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, de Cultura y Comunicación, estarán a cargo del nuevo Ministro de Cultura, Educación y Tecnología.
- m) La actual Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación, estará a cargo del Jefe de Gabinete.

VII. UNIDAD EJECUTORA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Art. 27°: Créase la Unidad Ejecutora de la Reforma Administrativa (la "UERA"), la cual estará a cargo de un Presidente con jerarquía equivalente a Viceministro y dependerá directamente del Jefe de Gabinete de Ministros. La UERA estará integrada por un funcionario designado por cada Ministro. La UERA tendrá un plazo máximo de existencia de hasta dos años contados a partir de la publicación de esta Ley y tendrá la misión de conducir y supervisar el cumplimiento de las reformas a la Es-

estructura Organizativa de la Administración Nacional establecida por esta Ley; (a) la aprobación, (i) para ser sometidas a la aprobación del Presidente de la Nación, de las normas y reglas laborales que regirán las tareas del personal que revista en la Administración Nacional que puedan ser aprobadas por decreto de dicho Poder y (ii) de las propuestas de modificación de dichas normas y reglas que serán sometidas al Poder Legislativo Nacional por requerir el dictado de leyes de la Nación, (b) la aprobación de los contratos tipo que serán aplicables a los cargos de directores nacionales y generales y a los que ocupen los responsables o administradores de organismos y entidades descentralizados, los cuales podrán incluir incentivos relacionados con el cumplimiento de resultados acordes con los objetivos y metas que hayan sido establecidos o se establezcan, (c) la aprobación de la dotación del personal que reviste en los organismos y entidades descentralizados, sus niveles jerárquicos y remuneraciones, cumpliendo con los límites presupuestarios; d) las normas y procedimientos de la contabilidad por resultados, junto con la Contaduría General de la Nación, a ser aplicada en el ámbito de la Administración Nacional.

Las tareas descriptas en el apartado (a) y (b) de este artículo deberán estar concluidas dentro de los 45 días de la publicación de esta ley; las tareas detalladas en el apartado (c) dentro de los 120 días y las especificadas en el apartado (d) dentro de los 180 días.

Las tareas descriptas en el apartado (a) y (b) de este artículo deberán estar concluidas dentro de los 45 días de la publicación de esta ley; las tareas detalladas en el apartado (c) dentro de los 120 días y las especificadas en el apartado (d) dentro de los 180 días.

Art. 28°: La UERA podrá contratar asesoramiento especializado, para el mejor cumplimiento de su función.

VIII. REGLAS FUNCIONALES APLICABLES A LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL

Art. 29°: La nueva estructura orgánica de la Administración Nacional responderá en esta reforma, como en las que puedan introducirse en lo sucesivo, a un criterio de diseño “base cero”, basado en la aplicación de reglas de correcta y eficiente administración. Principalmente, deberán respetarse los siguientes principios. a) Para cada tema sustantivo de gobierno y administración habrá una única línea de decisión, sin superposición de funcionarios de un mismo nivel jerárquico que entiendan sobre la misma cuestión; esto no excluye la participación de funcionarios de otras áreas que intervengan o participen. A tal fin, la definición de los objetivos, misiones y funciones de cada unidad administrativa no incluirá superposiciones, ni conflictos, ni vacíos de responsabilidad. El conjunto de objetivos, misiones y funciones deberá cubrir las demandas de la Constitución Nacional y las leyes vigentes; b) El número de niveles administrativos se reducirá al mínimo posible; c) La cantidad de personal en cada unidad administrativa será la mínima y correcta para ejecutar las tareas y cumplir los objetivos de la unidad con la mayor eficiencia posible.

Art. 30°: Los cargos de Director Nacional, Director General, los niveles inmediatamente inferiores a los mismos, además de los cargos con responsabilidad de conducción en los organismos descentralizados a excepción del principal responsable y todo cargo que tenga responsabilidad de conducción de unidades administrativas, serán cubiertos por concurso y mediante contratos con una duración máxima de

cinco años. Los concursos serán abiertos a postulantes no pertenecientes a la administración pública y se valorará el desempeño en el cargo concursado en caso que el funcionario saliente se postule para la continuación.

Art. 31º: Cada Ministro, en relación con los cargos a los que se refiere el Artículo 30º de esta ley, que correspondan a sus respectivos Ministerios, tendrá la facultad de establecer las condiciones que deberán cumplir quienes se presenten a los concursos para cubrir dichos cargos y el contenido de los respectivos contratos, pero deberán respetar las pautas que establezca la UERA. Dichos contratos deberán incluir las metas y resultados que deberán obtener tanto el contratado como la unidad administrativa en la que se desempeñe. El grado de cumplimiento de dichas metas y resultados determinarán la remuneración de los funcionarios y las calificaciones que reciban, las cuales deberán ser tenidas en cuenta en los concursos que se deberán llevar a cabo cada vez que corresponda renovar los contratos.

Art. 32º: La primera designación para los cargos establecidos en el artículo anterior podrá, por una única vez, realizarse sin el procedimiento de concurso por cada uno de los ministros respectivos, seleccionando un funcionario de la actual estructura, teniendo en cuenta las funciones requeridas por el nuevo cargo. La selección podrá recaer en los Secretarios o Subsecretarios que cesan en esos cargos por efecto de la reforma establecida por esta Ley.

IX. REASIGNACIÓN, DISPONIBILIDAD Y EGRESO DEL PERSONAL

Art. 33º: Cada uno de los nuevos Ministros designará las personas para cada cargo establecido en su nueva estructura. A esos efectos deberá seleccionar entre el personal que estuviera a su cargo según lo establecido por el Artículo 26º de esta Ley, incluyendo el personal contratado, teniendo en cuenta sus antecedentes y especialización. Las designaciones deberán ser completadas dentro de los treinta días a partir de la finalización de las tareas a) y b) de la UERA, según se establece en el Artículo 27º. Una vez completadas razonablemente las designaciones de la nueva estructura, así como las de Viceministros y Administradores de Organismos Descentralizados, el Ministro resolverá la disolución de las actuales estructuras y entrarán en vigencia las nuevas. Esto deberá suceder antes de los 120 días para la Administración central y de 270 días para los Organismos Descentralizados. Los funcionarios con rango de Secretario y Subsecretario de Estado al momento de la promulgación de esta Ley, así como las máximas autoridades de organismos descentralizados que no sean designados en la nueva estructura cesarán en sus cargos a la fecha de entrada en vigencia de la nueva estructura.

Art. 34º: El personal con estabilidad de acuerdo con la normativa vigente, que no haya sido designado en la nueva estructura, será declarado en disponibilidad según lo establece el Artículo 11º de la Ley N° 25.164, y el Convenio Colectivo de Trabajo homologado por Decreto N° 66/99, gozando de los beneficios que dichas normas establecen. El personal sin estabilidad de la Administración Nacional, que no haya sido designado en la nueva estructura, sea que este regido por la Ley de Contrato de Trabajo, estatutos particulares, el régimen de negociación colectiva bajo la Ley 14.250 o el Convenio Colectivo General para la Administración Nacional, será igualmente declarado en disponibilidad con los mismos beneficios del personal con estabilidad. Al personal contratado bajo el régimen del Decreto N° 92/95 que no haya sido designado en la nueva estructura, se le rescindirá el contrato según las con-

diciones que el mismo estipule. Esta disposición no alcanza al personal uniformado de las fuerzas armadas, ni al cuerpo diplomático, ni los funcionarios con cargos electivos, ni al personal del Poder Judicial.

X. REINSERCIÓN LABORAL Y RECAPACITACIÓN

Art. 35°: Las empresas o cualquier tipo de empleador del sector privado que contrate a personal en disponibilidad no designado en la nueva estructura, o ya desvinculado por el plazo de dos años luego de su desvinculación, tendrá un crédito fiscal que podrá utilizar para cancelar cualquier obligación tributaria con el Estado Nacional, equivalente al 100% de los aportes patronales que se devenguen por los primeros dos años de contratación, por los conceptos de jubilación, asignaciones familiares, PAMI y Fondo Nacional del Empleo. Además el nuevo empleador tendrá un crédito fiscal de hasta 10 MOPRES por gastos que realice en cursos de capacitación para dicho empleado.

Art. 36°: La UERA abrirá un registro de Organizaciones No Gubernamentales que quieran dar ocupación a empleados en disponibilidad durante el plazo en que estos gocen de percepción de haberes. La UERA pondrá a disposición de dichas entidades el listado de personas en disponibilidad, con sus antecedentes.

XI. REFORMA ADMINISTRATIVA DEL PODER LEGISLATIVO.

Art. 37°: Cada uno de los senadores y diputados nacionales podrán contratar mediante la figura de contrato eventual, un auxiliar administrativo con funciones de secretario privado, y un asesor. La relación laboral de estas personas cesará al ser removidas por el legislador, sin que les corresponda indemnización alguna, o finalizarán en sus funciones cuando el legislador correspondiente cese en su mandato, por completarlo o por cualquier otra razón.

Art. 38°: Además de los asesores a los que se refiere el Artículo 37°, cada bloque legislativo designará asesores en un número máximo de cinco o de la cantidad de legisladores que integren el bloque, si esta cantidad fuere menor que cinco. Estos asesores podrán ser removidos por decisión del jefe de bloque, sin que les corresponda indemnización alguna.

Art. 39°: Cada bloque legislativo podrá designar hasta dos auxiliares administrativos por cada legislador que los integre, hasta un máximo de 10 auxiliares en total si el número de integrantes del bloque fuera igual o mayor a cinco. La misión de estos agentes será la de apoyo a las tareas del bloque y sus legisladores y el reemplazo en caso de ausencia del secretario individual de los legisladores.

Art. 40°: Dispónese la liquidación de la imprenta del Congreso Nacional y la contratación con terceros de los trabajos y tareas desarrolladas por la misma. Fijase un plazo de 90 días para completar ese proceso.

Art. 41°: Quedan a cargo en forma conjunta del Presidente del Senado y del Presidente de la Cámara de Diputados, la responsabilidad de ejecutar las reformas establecidas en los artículos 37° a 40° de esta Ley.

Art. 42°: El personal administrativo del Congreso Nacional, que no sea designado en la nueva estructura, pasará a disponibilidad, con exclusión del personal contratado, dentro del régimen estatuido en los Artículos 33° y 34° de la presente Ley.

Art. 43°: Los legisladores, los jefes de bloques y los presidentes de cada una de las cámaras, serán responsables de adecuar las estructuras de apoyo administrativo directo y de asesores, individuales y de bloque, en un plazo no mayor de treinta días, dentro de las estipulaciones de esta Ley. El personal que por este motivo deba cesar en sus funciones, no estará alcanzado por el régimen de disponibilidad ni recibirá otra indemnización que las que establecen las leyes vigentes, con motivo de su desvinculación.

Art. 44°: Dentro de los 120 días de promulgada esta Ley, los presidentes de ambas cámaras, en forma conjunta, deberán instrumentar una reforma administrativa del poder Legislativo Nacional, que incluirá a todos los órganos administrativos y de apoyo generales dependientes de este Poder, con exclusión del personal de apoyo individual y de bloque mencionados en los artículos 37° a 39°. Se establece como condición de esta reforma un límite total que arroje una relación de cuatro empleados por legislador, excluyendo la Biblioteca del Congreso. Esta última deberá reestructurarse cumpliendo con el objetivo de duplicación de la productividad media de su personal en el plazo de dos años a partir de la sanción de esta Ley, de acuerdo a criterios modernos de organización y tecnología.

XII. ESTABILIDAD DE LA NUEVA ESTRUCTURA

Art. 45°: La estructura orgánica establecida en esta Ley, así como las dotaciones establecidas para cada unidad administrativa y los niveles jerárquicos asignados al personal, no podrán ser modificados sino por una nueva ley.

XIII. REFORMA ADMINISTRATIVA EN LOS GOBIERNOS PROVINCIALES

Art. 46°: Los acuerdos que el Gobierno Nacional realice con gobiernos provinciales relativos a la fijación de mínimos garantizados en la distribución de fondos coparticipables, o ayudas financieras o Aportes del Tesoro Nacional, deberán condicionarse a que se realicen reformas administrativas en la administración provincial respectiva. Estas reformas deberán seguir pautas similares a las propuestas en esta Ley.

Art. 47°: La UERA desarrollará un plan de desocupación de inmuebles y un inventario de bienes y equipos desafectados, elevándolo al Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado (ONABE), del Ministerio de Economía, a los fines de su venta.

Art. 48°: La mitad de la reducción de gasto que resulte de la implementación de la reforma administrativa ordenada por esta Ley, será trasladada a los contribuyentes mediante reducciones en las alícuotas de impuestos nacionales que determinen una reducción de ingresos públicos de esa misma magnitud.

Art. 49°: Se deroga toda norma o disposición aplicable al personal incluido en la presente Ley, que se oponga a este nuevo régimen legal.

ANEXO II

GASTOS LEGISLATIVOS EN LA ARGENTINA

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este informe es analizar el total de gastos legislativos en el sector público argentino. Básicamente, el informe trabaja con el gasto público de los tres niveles de gobierno (Nación, provincias y ciudad de Buenos Aires y municipios) en la función Legislativa. A su vez se analiza el gasto público del Poder Legislativo como jurisdicción presupuestaria y no como función. Debido a la disponibilidad de datos, este tratamiento sólo se sigue en el ámbito nacional.

Los datos empleados surgen de varias fuentes de información. A continuación se menciona la principal fuente utilizada para cada nivel de gobierno. (a) El gasto público del Gobierno Nacional proviene del Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF) de la Secretaría de Hacienda de la Nación, de los trabajos realizados en la Dirección de Gastos Sociales Consolidados (DGSC) y de las Leyes de Presupuesto y las Cuentas de inversión de los distintos ejercicios analizados. (b) Los datos de las ejecuciones presupuestarias de las provincias y del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) corresponden a la DGSC. (c) La información de los gastos del nivel municipal proviene de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP) y de la DGSC. Otras fuentes utilizadas se detallan en las secciones correspondientes.

El informe se ordena de la siguiente manera: en la sección 1 se analiza la evolución del gasto consolidado en la función legislativa; en la sección 2 se analiza la evolución del gasto del Gobierno Nacional. La sección 3 detalla el gasto de los gobiernos provinciales y GCBA y la sección 4 analiza la serie del gasto municipal por provincia.

1) EL GASTO PÚBLICO CONSOLIDADO LEGISLATIVO

En esta sección se analiza el gasto público en la función legislativa de los tres niveles de gobierno. Para ello deben tenerse en cuenta aspectos como las responsabilidades de cada uno y el tamaño del sector (en función del número de legisladores) en cada nivel. A continuación se consideran ambas cuestiones.

Las función legislativa por nivel de gobierno

A diferencia de lo observado en otras funciones presupuestarias, las responsabilidades legislativas de los tres niveles de gobierno son prácticamente las mismas.

Nación	Provincias	Municipios
Elaboración y sanción de leyes nacionales	Elaboración y sanción de ordenanzas municipales	Elaboración y sanción de leyes provinciales
Impresiones y publicaciones parlamentarias	Impresiones y publicaciones parlamentarias	Impresiones y publicaciones referidas a las disposiciones de los Consejos Deliberantes

Los legisladores por nivel de gobierno

A continuación se muestra la cantidad de legisladores totales que hay por nivel de gobierno.

Nación	Provincias	Municipios
257 diputados	982 diputados	8.488 concejales
72 senadores	224 senadores	
329 legisladores	1.206 legisladores	8.488 legisladores

Fuente: elaboración propia sobre la base de Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, diarios *La Nación* y *Ámbito Financiero*.

El gasto público por nivel de gobierno

El cuadro 1 muestra el gasto público en la función legislativa por nivel de gobierno, en millones de pesos corrientes y constantes de 2000.³⁷ El gasto del Gobierno Nacional incluye la estimación de gastos reservados que en la sección siguiente se especifica.

CUADRO 1
GASTO EN LA FUNCIÓN LEGISLATIVA POR NIVEL DE GOBIERNO 1993-2000

a) En millones de pesos

	1993	1994	1995	1996	1997	1998*	1999*	2000*
Consolidado	1.366,45	1.549,67	1.502,16	1.499,94	1.532,63	1.597,35	1.691,28	1.622,20
Nacional	316,04	386,18	364,89	384,25	374,54	380,07	407,49	403,85
Provincial	706,54	791,91	780,75	755,74	773,19	802,56	866,90	806,55
Municipal	343,88	371,58	356,52	359,96	384,90	414,71	416,89	411,80

b) En millones de pesos de 2000

	1993	1994	1995	1996	1997	1998*	1999*	2000*
Consolidado	1.476,21	1.634,39	1.501,55	1.471,82	1.499,22	1.580,80	1.716,22	1.622,20
Nacional	341,43	407,29	364,74	377,04	366,37	376,14	413,50	403,85
Provincial	763,29	835,21	780,44	741,57	756,34	794,25	879,69	806,55
Municipal	371,50	391,89	356,37	353,21	376,51	410,41	423,04	411,80

* Cifras provisorias sujetas a revisión.

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

El cuadro 2 presenta la evolución del gasto legislativo en cada nivel de gobierno tomando como base 1993 = 100 (a partir de las cifras en pesos constantes).

Como puede observarse, el gasto público consolidado (GPC) en la función Legislativa creció el 10% entre 1993 y 2000. Si bien esta tendencia se repite en los tres niveles de gobierno, es el nivel nacional el que más incrementó su gasto (18%), seguido por el municipal (11%), siendo el nivel provincial el que presenta la menor tasa de crecimiento en el período considerado (6%). Al interpretar estos datos debe tenerse en cuenta que las cifras para 2000 son provisionarias y en algunos casos estimaciones propias (especialmente en los niveles provincial y municipal) y que el comportamiento mencionado para el período 1993-2000 varía considerablemente si se analiza 1993-1999.³⁸ Esto estaría reflejando, a priori, el importante ajuste que estarían realizando las provincias en el año 2000 en lo que hace a la función Legislativa.

CUADRO 2
EVOLUCIÓN DEL GASTO EN LA FUNCIÓN LEGISLATIVA
POR NIVEL DE GOBIERNO, 1993-2000
(Base 1993 = 100)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998*	1999*	2000*
Consolidado	100,00	110,72	101,72	99,70	101,56	107,08	116,26	109,89
Nacional	100,00	119,29	106,83	110,43	107,31	110,17	121,11	118,28
Provincial	100,00	109,42	102,25	97,15	99,09	104,06	115,25	105,67
Municipal	100,00	105,49	95,93	95,08	101,35	110,48	113,87	110,85

* Cifras provisionarias, sujetas a revisión.

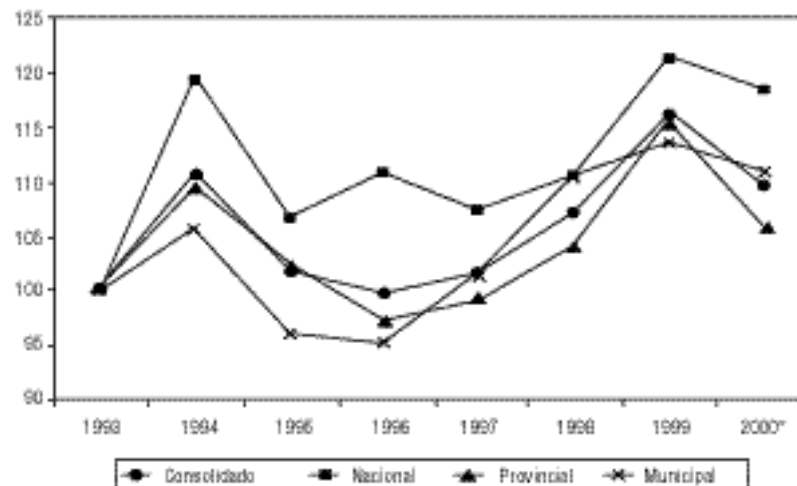
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Economía.

Por otra parte, la evolución del gasto en cada nivel de gobierno fue disímil. Mientras el Gobierno Nacional nunca disminuyó su gasto por debajo del monto ejecutado en 1993, los gobiernos provinciales y municipales experimentaron disminuciones en el gasto legislativo en el período analizado. Esto también puede apreciarse en el gráfico a continuación.

La participación del gasto legislativo de cada nivel de gobierno en el GPC legislativo se mantuvo relativamente estable entre 1993 y 2000. El cuadro 3 indica que la mitad del gasto es ejecutada por los gobiernos provinciales y la ciudad de Buenos Aires y la otra mitad se reparte entre los niveles nacional y municipal.

La importancia del gasto en la función Legislativa dentro del GPC total varía por nivel de gobierno.³⁹ Mientras el Gobierno Nacional destina menos del 1% de su gasto a esta función, los gobiernos provinciales lo hacen entre el 2 y 3% y los gobiernos municipales gastan en legislación levemente por encima del 5% de su presupuesto. Como se observa en el cuadro 4, estas relaciones se mantienen en el período analizado.

El cuadro 5 muestra que el GPC en la función Legislativa equivale en 2000 al 0,57% del Producto Bruto Interno (PBI), porcentaje similar a los observados en años anteriores.



CUADRO 3
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO CONSOLIDADO
EN LA FUNCIÓN LEGISLATIVA POR NIVEL DE GOBIERNO, 1993-2000
(En porcentajes)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998*	1999*	2000*
Consolidado	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Nacional	23,13	24,92	24,29	25,62	24,44	23,79	24,09	24,90
Provincial	51,71	51,10	51,98	50,38	50,45	50,24	51,26	49,72
Municipal	25,17	23,98	23,73	24,00	25,11	25,96	24,65	25,39

* Cifras provisionarias, sujetas a revisión.

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

CUADRO 4
PARTICIPACIÓN DEL GASTO EN LA FUNCIÓN LEGISLATIVA
EN EL GPC POR NIVEL DE GOBIERNO, 1993-2000
(En porcentajes)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998*	1999*	2000*
Consolidado	1,82	1,89	1,79	1,80	1,72	1,73	1,75	1,70
Nacional	0,82	0,91	0,82	0,87	0,80	0,80	0,82	0,82
Provincial	2,39	2,47	2,39	2,34	2,24	2,17	2,25	2,13
Municipal	5,14	5,13	5,22	5,37	5,16	5,17	5,16	5,15

* Cifras provisionarias, sujetas a revisión.

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

CUADRO 5
GASTO CONSOLIDADO EN LA FUNCIÓN LEGISLATIVA 1993-2000
 (En porcentajes del PBI)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998*	1999*	2000*
Consolidado	1.366,45	1.549,67	1.502,16	1.499,94	1.532,63	1.597,35	1.691,28	1.622,20
PBI	236.504,98	257.439,96	258.031,89	272.149,76	292.858,88	298.948,36	283.260,02	285.045,00
% PBI	0,58%	0,60%	0,58%	0,55%	0,52%	0,53%	0,60%	0,57%

* Cifras provisionarias, sujetas a revisión.

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

CUADRO 6
GASTO PER CÁPITA EN LA FUNCIÓN LEGISLATIVA
POR NIVEL DE GOBIERNO, 1993-2000
 (En pesos)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998*	1999*	2000*
Consolidado	40,34	44,95	43,05	42,41	42,81	44,19	46,19	43,70
Nacional	9,33	11,25	10,49	10,91	10,50	10,52	11,14	10,91
Provincial	20,86	23,08	22,46	21,46	21,68	22,22	23,70	21,78
Municipal	10,15	10,83	10,25	10,22	10,79	11,48	11,40	11,12

* Cifras provisionarias, sujetas a revisión.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Economía e IN-DEC.

En el cuadro 6 se muestra el gasto en la función legislativa de cada nivel de gobierno. Aquí se observa que prácticamente no se han producido variaciones a lo largo del período analizado, siendo los gobiernos provinciales los que más erogan en términos per cápita, duplicando a los otros dos niveles de gobierno.

Por último, otra manera de comparar el gasto en la función legislativa de los tres niveles de gobierno es a través de la relación de cada uno con los legisladores que trabajan en cada ámbito. De este modo, a partir de los datos de cantidad total de legisladores en cada nivel de gobierno en el año 2000 y el gasto correspondiente, se observa que el Gobierno Nacional gasta poco más de \$ 102.000 mensuales por legislador, mientras que en el ámbito municipal ese gasto equivale a \$ 4.000, ubicándose en valores intermedios el gasto provincial, con una cifra que ronda los \$ 56.000 mensuales.

2) EL GASTO LEGISLATIVO DEL GOBIERNO NACIONAL

Como se mencionó anteriormente, gracias a la disponibilidad de datos, es posible analizar el gasto que el Gobierno Nacional realiza en la función legislativa así co-

CUADRO 7
GASTO NACIONAL POR PROGRAMA EN LA FUNCIÓN LEGISLATIVA, 1994-2001

a) En pesos	Programa	1994	1995	1996	1997	1998*	1999*	2000*	2001*
PL/senadores	Formación y Sanción de Leyes Nac.	113.625.470	118.678.740	147.022.766	131.880.733	151.213.847	156.028.283	154.576.122	136.797.574
PL/diputados	Formación y Sanción Legislativa	200.535.860	205.154.336	201.470.648	205.661.391	195.995.622	218.312.623	214.460.562	192.514.315
PL/imprenta	Impresiones y Public. Parlamentarias	21.785.614	21.673.008	20.584.187	20.580.243	22.013.175	22.569.271	22.321.397	9.019.107
PL/defensoría del Pueblo	Defensa de los Derechos de los Ciudadanos	2.985.663	11.969.411	9.066.941	10.759.186	9.850.199	9.006.913	9.546.892	9.978.199
CC/MI-CC	MI-Convención Constituyente	10.301.332							
CC/MI-CC	Reforma Constitucional	31.101.418							
PL/senadores	Prog. de Revisión de Cuentas Nac.							865.500	334.400
PL/diputados	Prog. de Revisión de Cuentas Nac.							178.323	327.250
	Total	380.335.357	357.475.496	378.144.542	368.881.553	379.072.843	405.917.092	401.948.796	348.970.845

CUADRO 7
GASTO NACIONAL POR PROGRAMA EN LA FUNCIÓN LEGISLATIVA, 1994-2001 (Continuación)

a) En porcentajes		1994	1995	1996	1997	1998*	1999*	2000*	2001*
Jur./Serv.	Programa								
PL/senadores	Formación y Sanción de Leyes Nac.	29,9	33,2	38,9	35,8	39,9	38,4	38,5	39,2
PL/diputados	Formación y Sanción Legislativa	52,7	57,4	53,3	55,8	51,7	53,8	53,4	55,2
PL/imprenta	Impresiones y Public. Parlamentarias	5,7	6,1	5,4	5,6	5,8	5,6	5,6	2,6
PL/Defensoría del Pueblo	Defensa de los Derechos de los Ciudadanos	0,8	3,3	2,4	2,9	2,6	2,2	2,4	2,9
CC/MI-CC	MI-Convención Constituyente	2,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
CC/MI-CC	Reforma Constitucional	8,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
PL/senadores	Prog. de Revisión de Cuentas Nac.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
PL/diputados	Prog. de Revisión de Cuentas Nac.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* Las cifras del año 2000 son provisionarias y las de 2001 corresponden al crédito vigente a mayo, 2001.
PL= Poder Legislativo, CC= Convención Constituyente, MI= Ministerio del Interior.
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Economía.

mo también el gasto que el Poder Legislativo como jurisdicción realiza en esta función y en otras funciones presupuestarias.^{40,41}

El gasto en la función legislativa

Existen varias clasificaciones presupuestarias del gasto público. Una de ellas es la apertura programática del gasto. En el cuadro 7 a continuación se presentan los programas a través de los cuales el Gobierno Nacional ejecuta su gasto en la función legislativa. Asimismo, allí se observan la jurisdicción y el servicio administrativo financiero responsables de cada programa.

Se observa que poco más de la mitad del gasto legislativo es ejecutado a través del programa "Formación y Sanción Legislativa" dependiente de la Cámara de Diputados de la Nación. El segundo programa en importancia es "Formación y Sanción de Leyes Nacionales" bajo la órbita del Senado de la Nación. Entre estos dos programas se supera el 90% del gasto. La presencia de la imprenta del Poder Legislativo representó entre el 5% y 6% del gasto en la función legislativa a lo largo de la serie y se prevé para 2001, en el marco de una baja de gasto para toda la función, que erogue menos de la mitad que en los años precedentes.

Dentro del período analizado, sólo en 1994 hubo otra jurisdicción presupuestaria, la Convención Constituyente, Ministerio del Interior, que ejecutó algún programa en la función legislativa y que representó en ese año el 10% del gasto en esa función.

El cuadro 8 muestra distintas etapas presupuestarias del gasto y la relación entre éstas. Si se analiza la serie 1994-2000 se aprecia que sólo en 1995 el crédito vigente resultó ser inferior al inicialmente presupuestado. Sin embargo, al final de ca-

CUADRO 8
ETAPAS PRESUPUESTARIAS GASTO NACIONAL
EN LA FUNCIÓN LEGISLATIVA, 1994-2001
(En pesos y porcentajes)

Año	Crédito Inicial (1)	Crédito Vigente (2)	Devengado (3) %	(2) / (1) %	(3) / (1) %	(3) / (2) %
1994	366.196.279	407.478.627	380.335.357	111,3	103,9	93,3
1995	376.188.405	369.302.005	357.475.496	98,2	95,0	96,8
1996	357.550.146	398.731.898	378.144.542	111,5	105,8	94,8
1997	314.029.462	440.555.867	368.881.553	140,3	117,5	83,7
1998	315.222.952	423.875.849	379.072.843	134,5	120,3	89,4
1999	346.784.194	420.320.860	405.917.092	121,2	117,1	96,6
2000*	419.086.339	420.649.743	401.948.796	100,4	95,9	95,6
2001*	351.403.233	348.970.845	117.258.283	99,3	33,4	33,6

* Las cifras de 2000 y 2001 son provisorias.

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

da ejercicio, el gasto en la función legislativa resultó subejecutado con respecto al crédito vigente (última columna de el cuadro 8) y siempre sobrejexecutado con respecto al crédito inicial salvo en 1995 y 2000. En cuanto al año en curso, se observa una reducción menor del 1% en el crédito vigente respecto al inicial y una ejecución en los primeros cuatro meses del año que alcanza un tercio del crédito vigente.

Otra categorización presupuestaria permite ver el gasto de la función legislativa clasificado por objeto. Así, se destaca que más del 80% corresponde a gasto en personal. De este total, para el año 2000, cerca del 55% recae en el Programa de Formación y Sanción legislativa, responsabilidad de la Cámara de Diputados, y el 36% compete al Programa de Formación y Sanción de Leyes Nacionales, en la órbita del Senado de Nación. Como los diputados son 257, esto implica un gasto mensual en personal cercano a \$ 60.000, mientras que a los senadores, que son 72, se les destina un gasto mensual en personal cercano a los \$ 140.000.

La función legislativa cuenta además con gastos reservados, gastos que por cuestiones de Estado no son reportados a través del SIDIF. Como se observa en el cuadro 10, del total de gastos reservados del Gobierno Nacional hasta 1997 el por-

CUADRO 9
GASTO NACIONAL EN LA FUNCIÓN LEGISLATIVA
POR OBJETO DEL GASTO, 1995-2000

a) En pesos

	1995	1996	1997	1998	1999	2000*
Gastos en personal	295.132.756	305.279.613	304.605.611	320.105.940	357.362.040	336.771.696
Bienes de consumo	6.027.557	5.096.529	5.386.161	5.007.431	2.365.290	5.113.941
Serv. no personales	41.690.168	41.824.026	40.049.634	36.009.903	27.216.025	46.554.988
Bienes de uso	3.922.007	13.252.743	6.473.636	2.540.270	1.129.129	3.731.929
Transferencias	10.703.009	12.691.629	12.366.511	15.409.299	17.844.607	9.776.241
TOTAL	357.475.496	378.144.542	368.881.553	379.072.843	405.917.092	401.948.796

b) En porcentajes

	1995	1996	1997	1998	1999	2000*
Gastos en personal	82,6	80,7	82,6	84,4	88,0	83,8
Bienes de consumo	1,7	1,3	1,5	1,3	0,6	1,3
Serv. no personales	11,7	11,1	10,9	9,5	6,7	11,6
Bienes de uso	1,1	3,5	1,8	0,7	0,3	0,9
Transferencias	3,0	3,4	3,4	4,1	4,4	2,4
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* Devengado provisorio.

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

CUADRO 10
ESTIMACIÓN DE LOS GASTOS RESERVADOS, 1994-2000
(En pesos y porcentajes)

Año	Gastos reservados		
	Función legislativa (a)	Total (b)	Relación (a)/(b)
	\$	\$	%
1994	7.208.957	311.979.323	2,31
1995	7.410.101	302.485.929	2,45
1996	6.100.975	289.828.750	2,11
1997	5.656.179	273.099.298	2,07
1998	1.000.000	297.513.635	0,34
1999	1.571.000	322.084.180	0,49
2000*	1.899.170	141.933.082	1,34

* Devengado provisorio.

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

centaje asignado a la función Legislativa superaba el 2% del total, disminuyendo de manera importante su participación a partir de 1998. Es de destacar también la baja de más de del 50% en el total de gastos reservados en 2000.

El Gasto del Poder Legislativo en otras funciones presupuestarias

El Poder Legislativo (PL) también tiene presencia importante en otras funciones como control de la gestión pública (en la finalidad administración gubernamental) y salud, seguridad social y educación y cultura (en la finalidad servicios sociales). El cuadro 11 muestra la distribución del PL entre las distintas funciones. En el período considerado, el gasto en otras funciones representa entre el 16% y el 18% del total del gasto, con una leve tendencia decreciente.

En el cuadro 12 se muestra el detalle del gasto del PL en otras funciones presupuestarias.

A continuación se describen los objetivos de los programas en funciones distintas a la legislativa.

Control de la gestión pública

Control Externo del Sector Público Nacional entidad tiene como objetivo controlar el sector público nacional, mediante la realización de auditorías de distinta naturaleza según se detalla a continuación:

- auditoría de estados contables y financieros
- auditoría de gestión
- estudios especiales
- auditorías de cumplimiento de obligaciones contractuales
- revisión de la Cuenta General del Ejercicio

CUADRO 11
GASTO DEL PODER LEGISLATIVO NACIONAL, 1994-2001
 (En pesos y porcentaje)

Año	Poder legislativo (\$)			Poder Legislativo (%)		
	Función legislativa	Otras funciones**	Total	Función legislativa	Otras funciones**	Total
1994	338.932.607	71.453.547	410.386.154	82,6	17,4	100,0
1995	357.475.496	75.779.951	433.255.447	82,5	17,5	100,0
1996	378.144.542	76.335.894	454.480.436	83,2	16,8	100,0
1997	368.881.553	78.680.691	447.562.244	82,4	17,6	100,0
1998	379.072.843	74.051.615	453.124.458	83,7	16,3	100,0
1999	405.917.092	78.011.601	483.928.693	83,9	16,1	100,0
2000*	401.948.796	76.864.697	478.813.493	83,9	16,1	100,0
2001*	348.970.845	66.175.186	415.146.031	84,1	15,9	100,0

* Las cifras del año 2000 son provisorias y las de 2001 corresponden al crédito vigente a mayo, 2001.

** Corresponde a gastos en la finalidad "administración gubernamental" en la función control de la gestión pública y en la finalidad "servicios sociales", en las funciones salud, seguridad social y educación y cultura

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

Salud

Asistencia Social Integral al Personal del Congreso brindar atención social y sanitaria a los legisladores y al personal del Congreso.

Seguridad social

Formación y Sanción Legislativa Atender jubilaciones y pensiones del personal del Congreso.

Educación y cultura

Asistencia Bibliográfica - Biblioteca del Congreso Atender y brindar consultas bibliográficas a legisladores, autoridades y público en general. Realizar publicaciones, cursos y conferencias.

Las pensiones no contributivas otorgadas por los legisladores nacionales

Si bien las pensiones no contributivas (PNC) o pensiones graciables se erogan a través del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente (anteriormente Secreta-

CUADRO 12
GASTO DEL PODER LEGISLATIVO NACIONAL EN OTRAS FUNCIONES, 1994-2001
(En pesos)

Función	Programa	1994	1995	1996	1997	1998*	1999*	2000*	2001*
Control de la gestión pública	Control Externo del Sector Público Nacional	22.158.101	26.289.795	24.240.197	25.453.039	26.708.865	24.796.743	25.922.146	28.076.182
	Asistencia Social Integral al Personal del Congreso	20.515.992	19.959.361	20.239.841	21.471.595	16.882.031	20.091.510	18.180.555	13.760.694
Seguridad social	Formación y Sanción Legislativa	373.981	580.094	1.022.198	1.091.365	419.355	383.062	665.806	600.000
	Asistencia Bibliográfica	28.405.474	28.950.701	30.833.658	30.664.691	30.041.364	32.740.286	32.096.190	23.738.310
Total		71.453.547	75.779.951	76.335.894	78.680.691	74.051.615	78.011.601	76.864.697	66.175.186

* Las cifras del año 2000 son provisionarias y las de 2001 corresponden al crédito vigente a mayo, 2001.
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Economía.

ría de Desarrollo Social), es importante analizar las atribuciones que tienen los legisladores al respecto.

El programa de PNC brinda asistencia económica, médica y social, a un grupo de beneficiarios, que incluye las pensiones otorgadas por el Congreso Nacional (HCN).

Los subsidios monetarios (pensiones) se registran en la función seguridad social. Las prestaciones médicas y sociales (correspondientes a los beneficiarios de pensiones), en la función salud. Este tipo de pensiones son distribuidas mediante la asignación de un cupo cada legislador. La descripción de éstas aparece en el cuadro siguiente.

Beneficiario	Duración	Monto promedio	Requisitos	Derecho de habientes	Compatibilidad con otros benef. previsionales
A determinar por los legisladores	10 años	A determinar (debe ser inferior al monto de dos haberes mínimos de jubilación del régimen de jubilaciones y pensiones).	Ninguno		Compatible con cualquier ingreso que pueda percibir el beneficiario.

Lamentablemente no se dispone de información precisa sobre la ejecución financiera de las PNC otorgadas por el Congreso discriminadas del resto. De acuerdo con estimaciones de la DGSC, el gasto en PNC en el año 2000 otorgadas por el HCN ascendería a \$ 388 millones (\$ 302 millones en la función seguridad social y \$ 86 millones en la función salud). Esto estaría representando aproximadamente el 50% del total de beneficiarios de PNC y más del 60% de los montos que se erogan.

3) EL GASTO LEGISLATIVO DE LOS GOBIERNOS PROVINCIALES Y GCBA

En esta sección se analiza el gasto público de los gobiernos provinciales en la función legislativa. En primer lugar, en el cuadro 13 se muestra la serie de gasto por provincia en millones de pesos. De este modo, pueden observarse los importantes incrementos registrados en las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos, La Rioja, Neuquén y Tucumán. Asimismo, se destaca la reducción del gasto en la ciudad de Buenos Aires, concluyendo en 2000 en un nivel 43% inferior al de 1993.

En el cuadro 14 se puede observar la importancia relativa del gasto legislativo con respecto al gasto total de la provincia. De esto surge, por un lado, que para el ejercicio 2000 las provincias que asignan una mayor parte de su gasto a la función legislativa son: Formosa con el 5% y Salta con el 4%. Por otro lado, aquellas provincias con menor participación en el gasto son: Santiago del Estero con el 0,8% y Chubut y Neuquén con el 1,1% de su gasto. A su vez, si se observa la evolución de

CIADRO 13
GASTO EN LA FUNCIÓN LEGISLATIVA DE
LOS GOBIERNOS PROVINCIALES Y GCBA, 1993-2000
(En millones de pesos)

Provincia / Año	1993*	1994*	1995*	1996*	1997*	1998*	1999*	2000*
GCBA	109,11	121,99	118,23	118,22	88,72	48,64	62,66	62,05
Buenos Aires	168,13	186,35	173,65	162,48	156,13	187,62	229,43	209,01
Catamarca	13,01	16,18	15,15	14,59	14,78	16,11	16,31	14,13
Córdoba	43,57	45,65	37,70	35,70	46,64	47,06	50,74	44,66
Corrientes	34,05	36,77	31,94	30,23	38,22	40,66	33,16	31,55
Chaco	33,63	34,32	35,47	35,67	36,76	38,32	40,15	38,51
Chubut	6,63	7,72	7,09	6,96	6,77	6,77	7,05	8,04
Entre Ríos	12,24	16,98	18,91	22,90	28,11	31,70	38,09	35,15
Formosa	29,90	34,91	32,60	35,79	41,41	47,51	46,98	39,16
Jujuy	8,44	9,51	10,84	12,78	11,97	12,54	13,78	12,85
La Pampa	8,58	9,78	8,43	9,32	10,40	10,68	10,96	9,89
La Rioja	9,56	10,18	11,25	12,69	12,72	14,89	17,67	16,76
Mendoza	22,25	23,01	24,95	21,97	21,41	25,03	24,77	23,13
Misiones	24,39	23,75	24,40	24,33	23,66	24,59	27,91	27,75
Neuquén	7,74	8,45	8,82	11,09	11,69	12,42	12,99	13,61
Río Negro	22,32	26,76	27,30	21,81	22,91	21,88	22,45	18,42
Salta	27,37	34,42	39,84	33,44	38,85	43,08	38,65	37,73
San Juan	17,95	21,72	21,03	15,63	16,99	17,93	17,87	18,23
San Luis	7,00	9,19	8,35	9,64	10,93	8,69	9,82	8,96
Santa Cruz	9,41	10,41	11,53	11,73	12,04	12,37	12,61	13,67
Santa Fe	60,49	66,63	65,38	63,55	65,62	74,17	71,77	75,60
Santiago del Estero	2,49	2,38	3,30	4,78	5,16	5,58	6,02	5,93
Tierra del Fuego	10,02	11,48	11,78	9,43	10,94	12,42	12,64	9,22
Tucumán	18,25	23,38	32,84	31,05	40,35	41,92	42,43	32,54
Total	706,54	791,91	780,75	755,74	773,19	802,56	866,90	806,55

* Cifras provisionales sujetas a revisión.

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

la participación del gasto en la función legislativa, se denota el incremento en la participación relativa del gasto en Entre Ríos, La Rioja y Tucumán, y una reducción acorde con lo anteriormente analizado en la ciudad de Buenos Aires.

CUADRO 14
PARTICIPACIÓN DEL GASTO EN LA FUNCIÓN LEGISLATIVA
DE LOS GOBIERNOS PROVINCIALES Y GCBA, 1993-2000
 (Como porcentaje del gasto total)

Provincia / Año	1993*	1994*	1995*	1996*	1997*	1998*	1999*	2000*
GCBA	3,39	4,29	4,14	3,77	2,82	1,62	1,91	1,85
Buenos Aires	2,33	2,26	2,10	1,74	1,48	1,63	1,89	1,77
Catamarca	2,82	3,38	3,76	3,31	3,08	3,17	3,08	2,82
Córdoba	1,55	1,48	1,27	1,43	1,65	1,52	1,69	1,44
Corrientes	4,66	4,50	3,98	4,17	4,06	4,40	3,76	3,63
Chaco	4,08	3,95	3,66	3,62	3,36	2,95	3,15	3,13
Chubut	1,19	1,18	1,13	1,06	0,96	0,95	0,98	1,07
Entre Ríos	1,11	1,43	1,41	1,85	2,02	2,33	2,50	2,40
Formosa	4,64	4,64	4,34	5,21	5,12	5,92	5,42	5,09
Jujuy	1,32	1,38	1,48	2,00	2,03	2,01	2,08	1,97
La Pampa	1,86	2,02	1,66	1,89	2,08	1,97	1,80	1,78
La Rioja	1,92	1,89	1,97	2,67	2,74	2,91	3,00	2,99
Mendoza	1,71	1,65	1,65	1,45	1,79	1,88	1,66	1,64
Misiones	3,35	3,14	2,95	2,70	2,55	2,46	2,55	2,81
Neuquén	0,88	0,88	0,77	1,16	1,20	1,15	1,01	1,13
Río Negro	2,34	2,93	3,04	2,81	3,27	3,02	3,05	2,57
Salta	3,19	3,62	4,03	4,32	4,23	4,76	4,15	3,99
San Juan	2,49	2,42	2,41	2,67	2,50	2,58	2,56	2,47
San Luis	1,74	1,86	1,71	2,25	2,90	2,12	1,90	1,89
Santa Cruz	2,06	1,91	1,91	1,70	1,69	1,59	1,62	1,61
Santa Fe	2,73	2,80	2,62	2,55	2,47	2,35	2,49	2,58
Santiago del Estero	0,36	0,34	0,54	0,83	0,78	0,77	0,87	0,83
Tierra del Fuego	3,90	3,42	3,38	3,09	3,04	3,24	3,28	2,45
Tucumán	2,07	2,31	2,91	2,99	4,35	4,66	4,21	3,50
Total	2,39	2,47	2,39	2,34	2,24	2,17	2,25	2,13

* Cifras provisionales sujetas a revisión.

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

El cuadro 15 muestra el gasto en la función legislativa en términos per cápita. De esta manera, se observan importantes disparidades y, a la vez, que dos provincias patagónicas lideran este indicador. Ellas son Tierra del Fuego y Santa Cruz.

CUADRO 15
GASTO PER CÁPITA EN LA FUNCIÓN LEGISLATIVA
DE LOS GOBIERNOS PROVINCIALES Y GCBA, 1993-2000
(En pesos)

Provincia / Año	1993*	1994*	1995*	1996*	1997*	1998*	1999*	2000*
GCBA	36,10	40,33	39,05	38,98	29,22	16,00	20,59	20,37
Buenos Aires	12,88	14,10	12,98	12,00	11,39	13,52	16,33	14,70
Catamarca	46,88	57,09	52,37	49,46	49,17	52,56	52,24	44,41
Córdoba	15,21	15,76	12,87	12,05	15,57	15,55	16,59	14,45
Corrientes	40,97	43,55	37,23	34,72	43,26	45,35	36,47	34,22
Chaco	38,57	38,82	39,59	39,31	40,02	41,20	42,67	40,46
Chubut	17,50	19,83	17,76	17,02	16,18	15,80	16,08	17,94
Entre Ríos	11,65	16,02	17,69	21,24	25,85	28,92	34,48	31,57
Formosa	70,55	80,13	72,92	78,10	88,19	98,77	95,39	77,66
Jujuy	15,77	17,43	19,53	22,63	20,85	21,46	23,19	21,28
La Pampa	31,50	35,25	29,84	32,44	35,61	35,98	36,36	32,31
La Rioja	40,73	42,22	45,45	49,96	48,86	55,81	64,62	59,80
Mendoza	15,15	15,45	16,53	14,37	13,83	15,96	15,60	14,39
Misiones	29,08	27,56	27,59	26,85	25,49	25,88	28,69	27,88
Neuquén	18,20	19,01	19,04	23,01	23,33	23,86	24,04	24,27
Río Negro	41,74	48,90	48,78	38,17	39,30	36,79	37,01	29,79
Salta	29,92	36,75	41,58	34,15	38,81	42,12	36,99	35,35
San Juan	32,92	39,48	37,87	27,90	30,08	31,48	31,13	31,51
San Luis	22,96	29,32	25,95	29,20	32,30	25,07	27,67	24,66
Santa Cruz	55,08	59,12	63,61	62,97	62,92	63,00	62,55	66,07
Santa Fe	20,93	22,82	22,17	21,33	21,81	24,41	23,39	24,40
Santiago del Estero	3,61	3,42	4,71	6,77	7,26	7,79	8,35	8,16
Tierra del Fuego	126,92	135,67	130,89	99,29	109,56	118,51	114,87	79,84
Tucumán	15,39	19,47	26,99	25,20	32,34	33,19	33,19	25,16
Total	20,86	23,08	22,46	21,46	21,68	22,22	23,70	21,78

* Cifras provisionales sujetas a revisión.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Economía.

También resulta alto el gasto per cápita en Catamarca y La Rioja. Contrariamente hay provincias con bajo gasto per cápita, como Santiago del Estero, Buenos Aires, Córdoba y Mendoza. Una mirada de la serie 1993-2000 revela los importantes incre-

CUADRO 16
GASTO EN PESOS CONSTANTES EN LA FUNCIÓN LEGISLATIVA
DE LOS GOBIERNOS PROVINCIALES Y GCBA, 1993-2000
 (En millones de pesos de 2000)

Provincia / Año	1993*	1994*	1995*	1996*	1997*	1998*	1999*	2000*
GCBA	117,87	128,65	118,18	116,00	86,79	48,14	63,58	62,05
Buenos Aires	181,64	196,54	173,58	159,44	152,73	185,68	232,81	209,01
Catamarca	14,06	17,07	15,14	14,31	14,46	15,94	16,55	14,13
Córdoba	47,07	48,14	37,68	35,03	45,62	46,57	51,49	44,66
Corrientes	36,78	38,78	31,92	29,66	37,39	40,23	33,65	31,55
Chaco	36,34	36,20	35,45	35,00	35,96	37,92	40,74	38,51
Chubut	7,17	8,14	7,08	6,83	6,63	6,70	7,15	8,04
Entre Ríos	13,22	17,91	18,91	22,47	27,50	31,37	38,65	35,15
Formosa	32,30	36,81	32,59	35,12	40,51	47,01	47,67	39,16
Jujuy	9,12	10,03	10,83	12,54	11,71	12,41	13,98	12,85
La Pampa	9,27	10,31	8,42	9,14	10,17	10,57	11,12	9,89
La Rioja	10,32	10,74	11,25	12,45	12,44	14,74	17,93	16,76
Mendoza	24,04	24,26	24,94	21,56	20,95	24,77	25,14	23,13
Misiones	26,35	25,05	24,39	23,87	23,14	24,34	28,32	27,75
Neuquén	8,37	8,91	8,82	10,88	11,43	12,29	13,18	13,61
Río Negro	24,11	28,23	27,29	21,40	22,41	21,65	22,78	18,42
Salta	29,56	36,30	39,83	32,81	38,00	42,64	39,22	37,73
San Juan	19,39	22,91	21,02	15,33	16,62	17,74	18,13	18,23
San Luis	7,57	9,70	8,35	9,46	10,69	8,60	9,97	8,96
Santa Cruz	10,17	10,98	11,52	11,51	11,77	12,25	12,80	13,67
Santa Fe	65,35	70,28	65,35	62,36	64,19	73,40	72,83	75,60
Santiago del Estero	2,69	2,51	3,29	4,69	5,04	5,52	6,11	5,93
Tierra del Fuego	10,82	12,11	11,77	9,25	10,70	12,29	12,82	9,22
Tucumán	19,71	24,66	32,83	30,47	39,47	41,48	43,05	32,54
Total	763,29	835,21	780,44	741,57	756,34	794,25	879,69	806,55

* Cifras provisionarias sujetas a revisión.

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

mentos en Entre Ríos y la Rioja y las reducciones en ciudad de Buenos Aires, Río Negro y Tierra del Fuego.

De modo de enriquecer el análisis, en los dos cuadros siguientes se observa el

CUADRO 17
EVOLUCIÓN DEL GASTO EN LA FUNCIÓN LEGISLATIVA
DE LOS GOBIERNOS PROVINCIALES Y GCBA, 1993-2000
(Base 1993 = 100)

Provincia / Año	1993*	1994*	1995*	1996*	1997*	1998*	1999*	2000*
GCBA	100,00	109,15	100,26	98,41	73,63	40,84	53,94	52,64
Buenos Aires	100,00	108,21	95,56	87,78	84,09	102,22	128,17	115,07
Catamarca	100,00	121,38	107,68	101,80	102,85	113,37	117,74	100,49
Córdoba	100,00	102,27	80,05	74,42	96,92	98,94	109,39	94,87
Corrientes	100,00	105,44	86,79	80,64	101,65	109,39	91,48	85,78
Chaco	100,00	99,61	97,57	96,32	98,97	104,35	112,13	105,98
Chubut	100,00	113,59	98,86	95,30	92,47	93,49	99,77	112,19
Entre Ríos	100,00	135,44	142,97	169,92	207,92	237,23	292,30	265,81
Formosa	100,00	113,97	100,88	108,72	125,41	145,54	147,58	121,22
Jujuy	100,00	109,91	118,76	137,44	128,40	136,02	153,23	140,89
La Pampa	100,00	111,30	90,91	98,67	109,79	114,03	120,04	106,74
La Rioja	100,00	104,03	108,96	120,58	120,53	142,76	173,69	162,32
Mendoza	100,00	100,94	103,74	89,68	87,15	103,05	104,58	96,22
Misiones	100,00	95,06	92,56	90,58	87,81	92,36	107,46	105,29
Neuquén	100,00	106,51	105,42	130,06	136,67	146,90	157,58	162,71
Río Negro	100,00	117,08	113,18	88,76	92,96	89,81	94,48	76,42
Salta	100,00	122,78	134,71	111,00	128,54	144,23	132,67	127,62
San Juan	100,00	118,15	108,40	79,08	85,74	91,49	93,51	94,01
San Luis	100,00	128,16	110,35	124,99	141,28	113,65	131,74	118,42
Santa Cruz	100,00	108,00	113,34	113,19	115,82	120,48	125,91	134,48
Santa Fe	100,00	107,53	100,00	95,43	98,21	112,31	111,44	115,68
Santiago del Estero	100,00	93,18	122,52	174,28	187,58	205,31	227,16	220,36
Tierra del Fuego	100,00	111,89	108,81	85,51	98,91	113,61	118,50	85,26
Tucumán	100,00	125,11	166,56	154,56	200,23	210,45	218,43	165,11
Total	100,00	109,42	102,25	97,15	99,09	104,06	115,25	105,67

* Cifras provisionales sujetas a revisión.

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

gasto en la función legislativa en pesos constantes de 2000 y su evolución tomando como base el año 1993.

Finalmente, en el cuadro 18 se realiza el cálculo del gasto por legislador (sena-

CUADRO 18
GASTO POR LEGISLADOR DE LOS GOBIERNOS PROVINCIALES
Y GCBA, 1997-2000
(En miles de pesos)

Provincia / Año	1997*	1998*	1999*	2000*
GCBA	1.478,72	810,69	1.044,30	1.034,17
Buenos Aires	1.148,05	1.379,57	1.686,96	1.536,84
Catamarca	259,33	282,57	286,19	247,86
Córdoba	416,42	420,17	453,08	398,75
Corrientes	980,07	1.042,46	850,25	809,04
Chaco	1.148,88	1.197,35	1.254,70	1.203,38
Chubut	250,88	250,71	260,94	297,73
Entre Ríos	702,72	792,53	952,33	878,78
Formosa	1.428,07	1.638,16	1.619,99	1.350,25
Jujuy	249,48	261,24	287,02	267,78
La Pampa	611,69	627,99	644,70	581,76
La Rioja	424,00	496,38	589,02	558,56
Mendoza	249,01	291,03	288,04	268,92
Misiones	591,42	614,86	697,66	693,69
Neuquén	333,93	354,76	371,15	388,89
Río Negro	532,84	508,85	522,05	428,48
Salta	468,06	519,09	465,70	454,55
San Juan	377,66	398,37	397,08	405,10
San Luis	214,24	170,35	192,59	175,67
Santa Cruz	501,48	515,62	525,55	569,60
Santa Fe	950,95	1.074,89	1.040,11	1.095,62
Santiago del Estero	105,24	113,86	122,86	120,94
Tierra del Fuego	781,50	887,30	902,54	658,93
Tucumán	1.008,67	1.047,89	1.060,71	813,60
Total	641,12	665,48	718,82	668,78

* Cifras provisionales sujetas a revisión.

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

dores más diputados) para cada provincia. Este cuadro revela fuertes diferencias. Por un lado existen provincias que destinan más de \$ 1 millón al año por legislador. Éste es el caso de Buenos Aires, Formosa, Chaco, Santa Fe y la ciudad de Buenos

Aires. Por otro lado, en el extremo inferior se encuentran San Luis y Santiago del Estero con \$ 175 mil y \$ 120 mil al año, respectivamente.

4) EL GASTO LEGISLATIVO DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

A continuación se analiza el gasto de los gobiernos municipales en la función legislativa. Siguiendo el esquema de la sección anterior, en el cuadro 19 se muestra el gasto de los municipios en cada una de las provincias en millones de pesos. Las provincias con un mayor gasto municipal en esta función son Buenos Aires y Santa Fe. Asimismo, Jujuy, luego de disminuir su gasto en 1994, lo aumentó, concluyendo en 2000 con un gasto de \$ 11,9 millones. Tucumán, por su parte, en 1993 tenía un gasto de \$ 5,3 millones y en 2000 de \$ 20 millones. Lo mismo sucede con La Rioja en donde en 1993 el gasto era de \$ 14 millones y en 2000 es de \$ 23 millones. Misiones y San Luis son las provincias que más reducen su presupuesto legislativo municipal.

En el Cuadro 20 se puede observar la importancia relativa del gasto legislativo municipal con respecto al gasto municipal total en cada provincia. Así, se destaca que para 2000 el conjunto de municipios que asigna una mayor parte del gasto municipal a la función legislativa es el de las provincias de La Rioja, con el 17%, Formosa con el 13% y Corrientes con un 10%. Aquellas que asignan menor parte de su gasto son Buenos Aires con el 3,3%, Córdoba con el 4% y Salta y Misiones con el 4,3% y 4,6% de su gasto, respectivamente. A su vez, si se observa la evolución de la participación del gasto en la función legislativa, se denota el fuerte incremento en Tierra del Fuego, Formosa, Jujuy y La Rioja.

El cuadro 21 muestra el gasto en la función Legislativa en términos per cápita. De esta manera, se observa que existen tres provincias que gastan muy por encima del promedio. Ellas son La Rioja, Tierra del Fuego y Santa Cruz. En cambio, las provincias con un menor gasto municipal en esta función son Misiones, Salta, Buenos Aires, Mendoza y Chaco.

A continuación y siguiendo el esquema de análisis de la sección anterior, se muestran las series de gasto en la función legislativa en pesos constantes de 2000 y su evolución tomando como base el año 1993.

Para finalizar, en el cuadro 24 se calcula el gasto por legislador (concejales) para cada conjunto de municipios por provincia. Como era de esperar, las cifras son notablemente inferiores a las registradas en los otros dos niveles de gobierno. También se observan importantes disparidades. En particular en algunas provincias los importes son muy superiores al promedio. Éste es el caso de Tierra del Fuego, Santa Fe, Neuquén, La Rioja y Tucumán. Del otro lado se encuentran provincias donde sus municipios gastan muy poco por legislador. Entre éstas encontramos a Salta, Misiones y Chaco.

CUADRO 19
GASTO EN LA FUNCIÓN LEGISLATIVA
DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES, 1993-2000
 (En millones de pesos)

Provincia / Año	1993*	1994*	1995*	1996*	1997*	1998*	1999*	2000**
Buenos Aires	131,02	133,62	129,45	86,91	95,94	111,69	112,32	111,01
Catamarca	5,37	5,49	4,52	7,43	7,60	7,89	7,94	7,87
Córdoba	31,32	39,60	32,98	36,96	39,08	40,97	41,08	40,45
Corrientes	12,10	14,87	12,71	9,75	10,03	11,39	11,35	11,10
Chaco	7,54	7,65	7,43	6,89	7,82	8,33	8,37	8,28
Chubut	4,11	4,69	4,18	7,46	7,93	8,01	8,06	7,97
Entre Ríos	13,03	23,25	17,89	16,59	17,36	18,75	18,81	18,54
Formosa	5,26	4,76	4,74	7,69	8,31	8,28	8,34	8,26
Jujuy	5,18	4,54	6,29	9,53	9,85	11,97	12,06	11,94
La Pampa	4,86	5,85	5,87	5,36	5,48	6,87	6,92	6,85
La Rioja	13,68	16,31	16,81	23,86	23,31	23,14	23,31	23,09
Mendoza	8,08	8,66	8,01	11,07	11,25	13,14	13,22	13,07
Misiones	6,74	4,77	4,43	4,22	4,32	4,28	4,31	4,26
Neuquén	7,38	6,44	13,34	12,55	12,92	14,33	14,43	14,28
Río Negro	7,78	8,00	6,81	10,07	10,26	10,00	10,07	9,98
Salta	7,99	6,65	5,67	5,41	6,16	6,05	6,10	6,04
San Juan	4,46	5,62	5,02	7,20	7,43	8,00	8,06	7,98
San Luis	7,36	7,61	5,95	5,46	4,48	4,85	4,88	4,82
Santa Cruz	4,85	5,13	5,53	6,04	6,56	6,80	6,85	6,78
Santa Fe	35,73	36,77	36,95	49,40	54,95	54,45	54,85	54,31
Santiago del Estero	6,78	6,26	7,31	7,69	8,74	8,36	8,42	8,33
Tierra del Fuego	7,89	8,23	7,20	6,06	6,46	6,68	6,71	6,62
Tucumán	5,37	6,80	7,43	16,37	18,66	20,48	20,43	20,00
Total	343,88	371,58	356,52	359,96	384,90	414,71	416,89	411,80

* Provisorio, ** estimación.

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

CUADRO 20
PARTICIPACIÓN DEL GASTO EN LA FUNCIÓN LEGISLATIVA
DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES, 1993-2000
(Como porcentaje del gasto total)

Provincia / Año	1993*	1994*	1995*	1996*	1997*	1998*	1999*	2000**
Buenos Aires	4,52	4,38	4,58	3,17	3,11	3,27	3,26	3,26
Catamarca	6,77	6,68	5,71	9,27	8,40	7,43	7,43	7,43
Córdoba	3,83	4,31	3,99	4,54	4,14	4,13	4,11	4,09
Corrientes	14,76	15,56	14,51	11,47	10,48	10,35	10,24	10,10
Chaco	5,73	5,83	5,48	4,84	5,30	5,31	5,30	5,29
Chubut	3,90	3,86	3,44	6,62	6,05	6,04	6,03	6,02
Entre Ríos	5,28	8,17	6,94	6,56	6,78	6,76	6,74	6,71
Formosa	9,22	7,88	8,02	13,31	13,30	13,28	13,28	13,27
Jujuy	5,61	4,37	6,01	8,78	8,28	8,27	8,27	8,27
La Pampa	5,14	5,84	6,47	5,67	5,48	5,53	5,53	5,52
La Rioja	13,67	15,32	15,70	17,73	17,17	17,18	17,18	17,18
Mendoza	3,73	3,52	3,52	5,06	4,93	4,97	4,96	4,95
Misiones	6,85	5,11	4,78	4,62	4,58	4,58	4,58	4,58
Neuquén	4,73	3,71	8,20	7,18	7,35	7,33	7,33	7,32
Río Negro	5,83	5,83	5,83	7,78	7,76	7,76	7,76	7,76
Salta	6,85	5,11	4,65	4,36	4,36	4,35	4,35	4,35
San Juan	6,18	6,19	6,19	8,65	7,60	7,63	7,63	7,63
San Luis	11,77	11,81	11,70	10,72	9,70	9,70	9,68	9,66
Santa Cruz	7,01	6,51	6,35	7,35	7,29	7,29	7,29	7,29
Santa Fe	5,22	4,82	4,78	6,95	6,69	6,73	6,73	6,73
Santiago del Estero	6,78	5,86	7,14	7,53	7,10	7,27	7,27	7,26
Tierra del Fuego	3,82	3,90	3,26	7,44	7,65	7,60	7,58	7,56
Tucumán	7,44	7,44	7,45	6,90	7,11	7,21	7,14	7,06
Total	5,14	5,13	5,22	5,37	5,16	5,17	5,16	5,15

* Provisorio, ** estimación.

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

CUADRO 21
GASTO PER CÁPITA EN LA FUNCIÓN LEGISLATIVA
DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES, 1993-2000
(En pesos)

Provincia / Año	1993*	1994*	1995*	1996*	1997*	1998*	1999*	2000**
Buenos Aires	10,03	10,11	9,68	6,42	7,00	8,05	8,00	7,81
Catamarca	19,33	19,38	15,62	25,20	25,29	25,73	25,44	24,73
Córdoba	10,93	13,67	11,26	12,48	13,05	13,54	13,43	13,09
Corrientes	14,57	17,61	14,81	11,20	11,36	12,70	12,49	12,04
Chaco	8,65	8,65	8,29	7,59	8,51	8,96	8,90	8,69
Chubut	10,85	12,04	10,47	18,26	18,95	18,71	18,39	17,79
Entre Ríos	12,40	21,93	16,73	15,39	15,97	17,10	17,03	16,65
Formosa	12,40	10,93	10,60	16,77	17,69	17,22	16,93	16,38
Jujuy	9,66	8,33	11,34	16,87	17,15	20,49	20,30	19,77
La Pampa	17,84	21,09	20,77	18,66	18,77	23,15	22,95	22,37
La Rioja	58,32	67,64	67,91	93,98	89,55	86,72	85,25	82,40
Mendoza	5,50	5,82	5,31	7,24	7,27	8,38	8,32	8,13
Misiones	8,03	5,54	5,01	4,65	4,65	4,50	4,43	4,28
Neuquén	17,35	14,48	28,79	26,05	25,79	27,54	26,70	25,46
Río Negro	14,55	14,61	12,17	17,63	17,60	16,82	16,61	16,13
Salta	8,74	7,10	5,92	5,52	6,15	5,92	5,83	5,65
San Juan	8,19	10,22	9,05	12,86	13,15	14,05	14,04	13,80
San Luis	24,11	24,26	18,47	16,56	13,25	13,99	13,74	13,26
Santa Cruz	28,38	29,12	30,50	32,42	34,30	34,60	33,96	32,78
Santa Fe	12,36	12,59	12,53	16,58	18,26	17,92	17,87	17,53
Santiago del Estero	9,82	9,01	10,45	10,90	12,29	11,68	11,68	11,47
Tierra del Fuego	99,92	97,30	80,01	63,77	64,73	63,68	60,98	57,31
Tucumán	4,53	5,66	6,11	13,28	14,96	16,21	15,98	15,46
Total	10,15	10,83	10,25	10,22	10,79	11,48	11,40	11,12

* Provisorio, ** estimación.

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

CUADRO 22
GASTO EN PESOS CONSTANTES EN LA FUNCIÓN LEGISLATIVA DE
LOS GOBIERNOS MUNICIPALES, 1993-2000
 (En millones de pesos de 2000)

Provincia / Año	1993*	1994*	1995*	1996*	1997*	1998*	1999*	2000**
Buenos Aires	141,55	140,92	129,40	85,28	93,85	110,53	113,98	111,01
Catamarca	5,80	5,79	4,52	7,29	7,44	7,80	8,06	7,87
Córdoba	33,83	41,77	32,97	36,27	38,23	40,55	41,69	40,45
Corrientes	13,08	15,68	12,70	9,57	9,81	11,27	11,52	11,10
Chaco	8,15	8,07	7,42	6,76	7,65	8,24	8,50	8,28
Chubut	4,44	4,94	4,18	7,32	7,76	7,93	8,18	7,97
Entre Ríos	14,08	24,52	17,88	16,28	16,98	18,55	19,09	18,54
Formosa	5,68	5,02	4,74	7,54	8,13	8,20	8,46	8,26
Jujuy	5,59	4,79	6,29	9,35	9,64	11,85	12,24	11,94
La Pampa	5,25	6,17	5,86	5,26	5,36	6,80	7,02	6,85
La Rioja	14,78	17,20	16,81	23,41	22,80	22,90	23,66	23,09
Mendoza	8,73	9,14	8,00	10,86	11,01	13,01	13,41	13,07
Misiones	7,28	5,03	4,43	4,14	4,23	4,23	4,37	4,26
Neuquén	7,97	6,79	13,33	12,31	12,64	14,19	14,64	14,28
Río Negro	8,40	8,43	6,81	9,89	10,04	9,90	10,22	9,98
Salta	8,63	7,02	5,67	5,31	6,02	5,99	6,19	6,04
San Juan	4,82	5,93	5,02	7,07	7,27	7,92	8,18	7,98
San Luis	7,95	8,02	5,94	5,36	4,38	4,80	4,95	4,82
Santa Cruz	5,24	5,41	5,52	5,92	6,42	6,73	6,95	6,78
Santa Fe	38,60	38,78	36,93	48,47	53,75	53,89	55,65	54,31
Santiago del Estero	7,32	6,60	7,31	7,55	8,54	8,28	8,54	8,33
Tierra del Fuego	8,52	8,68	7,20	5,94	6,32	6,61	6,81	6,62
Tucumán	5,81	7,17	7,43	16,06	18,25	20,27	20,73	20,00
Total	371,50	391,89	356,37	353,21	376,51	410,41	423,04	411,80

* Provisorio, ** estimación.

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

CUADRO 23
EVOLUCIÓN DEL GASTO EN LA FUNCIÓN LEGISLATIVA
DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES, 1993-2000
(Base 1993 = 100)

Provincia / Año	1993*	1994*	1995*	1996*	1997*	1998*	1999*	2000**
Buenos Aires	100,00	99,56	91,42	60,25	66,30	78,09	80,52	78,43
Catamarca	100,00	99,90	77,90	125,77	128,26	134,60	139,03	135,68
Córdoba	100,00	123,45	97,45	107,20	112,99	119,85	123,21	119,56
Corrientes	100,00	119,92	97,12	73,17	75,05	86,19	88,09	84,86
Chaco	100,00	99,05	91,14	82,93	93,88	101,16	104,31	101,58
Chubut	100,00	111,30	94,02	164,92	174,67	178,56	184,18	179,43
Entre Ríos	100,00	174,19	127,02	115,67	120,64	131,79	135,60	131,70
Formosa	100,00	88,41	83,41	132,82	143,11	144,33	149,04	145,42
Jujuy	100,00	85,70	112,53	167,16	172,39	211,87	218,83	213,55
La Pampa	100,00	117,60	111,72	100,19	102,16	129,57	133,76	130,46
La Rioja	100,00	116,37	113,67	158,38	154,25	154,91	160,02	156,18
Mendoza	100,00	104,65	91,68	124,38	126,11	148,99	153,66	149,68
Misiones	100,00	69,11	60,85	56,82	58,03	58,17	60,05	58,56
Neuquén	100,00	85,16	167,24	154,47	158,52	177,95	183,66	179,07
Río Negro	100,00	100,35	81,03	117,62	119,42	117,79	121,64	118,69
Salta	100,00	81,27	65,70	61,50	69,75	69,38	71,65	69,90
San Juan	100,00	122,98	104,11	146,49	150,63	164,16	169,55	165,46
San Luis	100,00	100,97	74,80	67,47	55,16	60,40	62,26	60,62
Santa Cruz	100,00	103,24	105,49	113,11	122,57	128,44	132,68	129,50
Santa Fe	100,00	100,47	95,67	125,57	139,24	139,59	144,17	140,69
Santiago del Estero	100,00	90,20	99,83	103,07	116,69	113,04	116,67	113,76
Tierra del Fuego	100,00	101,92	84,49	69,76	74,23	77,55	79,90	77,73
Tucumán	100,00	123,46	128,00	276,64	314,43	349,08	357,13	344,45
Total	100,00	105,49	95,93	95,08	101,35	110,48	113,87	110,85

* Provisorio, ** estimación.

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

CUADRO 24
GASTO POR LEGISLADOR DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES
1997-2000
(En miles de pesos)

Provincia / Año	1997	1998*	1999**	2000**
Buenos Aires	50,23	58,47	58,81	58,12
Catamarca	52,79	54,76	55,16	54,63
Córdoba	25,18	26,40	26,47	26,06
Corrientes	21,35	24,23	24,15	23,61
Chaco	16,42	17,49	17,59	17,38
Chubut	39,65	40,07	40,31	39,85
Entre Ríos	57,11	61,66	61,88	60,99
Formosa	25,17	25,10	25,27	25,02
Jujuy	72,46	88,02	88,66	87,80
La Pampa	17,91	22,45	22,61	22,37
La Rioja	126,69	125,77	126,70	125,48
Mendoza	81,55	95,23	95,79	94,68
Misiones	15,16	15,01	15,12	14,96
Neuquén	115,34	127,98	128,82	127,46
Río Negro	61,44	59,90	60,33	59,73
Salta	10,03	9,86	9,93	9,83
San Juan	65,16	70,19	70,70	70,01
San Luis	40,01	43,31	43,54	43,01
Santa Cruz	91,14	94,40	95,10	94,19
Santa Fe	146,92	145,59	146,65	145,22
Santiago del Estero	28,73	27,51	27,69	27,40
Tierra del Fuego	461,70	476,82	479,09	472,96
Tucumán	109,77	120,45	120,19	117,63
Total	45,35	48,86	49,11	48,52

* Provisorio, ** estimación.

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

NOTAS

1. Ver Anexo I: Proyecto de Ley de Reforma y Modernización de la Administración Nacional.
2. Artículo 11 de la ley 25.164.
3. El artículo 100, inciso 6 de la Constitución Nacional establece que le corresponde al Jefe de Gabinete de Ministros enviar al Congreso los proyectos de Ley de Ministerios y de Presupuesto Nacional, previo tratamiento en acuerdo de gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo.
4. En el caso del registro de la propiedad industrial, el Estado también debe evaluar la originalidad de la cosa a patentar. Para ello, se sugiere contar con un cuerpo de funcionarios reducido y contratar expertos en cada tema particular.
5. Se propone unificar los actuales ministerios de Interior y de Justicia y Derechos Humanos.
6. Se propone su tercerización o privatización.
7. Este organismo debería absorber las tareas de registro de antecedentes que realiza la Policía Federal. Este registro puede considerarse de menor precisión por las siguientes razones: a) no actualiza la situación del detenido durante el trámite procesal; b) no incorpora antecedentes de otras jurisdicciones.
8. La única corrección que debería hacerse en ambos países se refiere a la inclusión de personas detenidas en las cifras de presos. Aproximadamente el 10% del total de personas que custodia la gendarmería de Chile son detenidos que se liberan en plazos cortos. Ajustar las cifras por este valor no cambia en modo alguno las conclusiones que se derivan del texto.
9. Este análisis se basa en S. Brakel: *La privatización del sistema carcelario*. Libertad y Desarrollo, Santiago, 1993 y en las exposiciones del seminario de 1994 en Chile publicadas por Libertad y Desarrollo, y Fundación Paz Ciudadana en 1994 (*op. cit.*).
10. Por supuesto que para cubrirse ante contingencias de este tipo, los contratos entre el Estado y las firmas privadas que administran cárceles les exigen a éstas últimas contratar un seguro que cubra los gastos legales y de indemnización que puedan surgir ante pleitos de los reclusos o sus familiares.
11. Este punto fue marcado por E. Fontaine en el seminario de Chile de 1994.
12. Estos premios deberían calcularse en función de los datos de varios años.
13. A modo de ejemplo basta señalar que la inversión por alumno que cursaba el nivel secundario en promedio para el país era en 1995 igual a \$ 1.607 con un máximo de \$ 3.954 en el caso de la provincia de Santa Cruz. La inversión por alumno-año en el nivel terciario no universitario era de \$ 1.863 y en el caso de educación universitaria el promedio ascendía a \$ 2.362.
14. Los porcentajes cedidos a los encargados son decrecientes en función del monto facturado por cada registro, de modo tal de facilitarle recuperar los costos fijos iniciales.
15. Los entes cooperadores son la Asociación de Concesionarios de Automotores, el Colegio de Escribanos, la Federación de Abogados, el Colegio de Abogados, la Asociación de Compañías de Seguro y La Ley para el Boletín Oficial.
16. No existe buena información sobre la magnitud de este sobresueldo, pero es inferior al 100% del sueldo y seguramente superior al 50% de éste.
17. Cada registro tiene un promedio de alrededor de 12.000 legajos.
18. Los ingresos de los encargados del registro automotor en el período diciembre 1994-junio 1995 fueron de alrededor de 124 millones, lo que equivale a un promedio de \$ 26.000 por mes. Con este ingreso deben afrontar los costos del local y de sus empleados y además hacer frente a las demandas por problemas suscitados en

el registro. Debe notarse que el valor promedio para el año 1994 habría sido del orden del 50% de esa cifra.

19. Ver Klein y Leffler: "The Role of Prices in Assuring Contractual Performance", *Journal of Political Economy* 1981.

20. Además archivan una copia del formulario porque las normas jurídicas vigentes no permiten descansar en forma exclusiva en soportes informáticos.

21. Se reciben en la sede central aproximadamente 250 consultas por día de los encargados.

22. El gasto anual asignado a formación-capacitación en cada fuerza de seguridad relacionado con sus agentes es el siguiente: Policía Federal \$ 747; Gendarmería Nacional \$ 2.232 y Prefectura Naval \$ 2.464. Este gasto está concentrado en pago de salarios en las proporciones siguientes: 96% en Policía Federal; 92,6% Gendarmería Nacional y 94,1% en Prefectura Naval.

23. Estos registros son los siguientes: Inspección General de Justicia, Registro de la Propiedad Automotor y Créditos Prendarios, y Registro de la Propiedad Industrial y Derechos de Autor.

24. Se trata de: Boletín Oficial, Registro de Reincidencia y Estadística Criminal y Registro de Antecedentes de Tránsito.

25. Esta suma resulta de considerar un costo anual por alumno de \$ 5.000 y una matrícula de 142 aspirantes.

26. Anteriores niveles: inicial, primario y secundario.

27. Ver *El seguro social: un estudio para la Argentina* FIEL, Buenos Aires, marzo de 2000.

28. Ver *La distribución del ingreso en la Argentina* FIEL, Buenos Aires, 1999.

29. El promedio actual de costo/alumno mensual es de \$ 155.

30. Se considera que el ministro y el viceministro tendrán seis asesores cada uno.

31. Este dato se recoge de reuniones mantenidas con expertos/funcionarios del Ministerio de Defensa.

32. Estos guarismos incluyen la formación de subtenientes de reserva.

33. Este valor incluye gasto en personal, contratos, pago de bienes y servicios no personales y transferencias.

34. Se considera la existencia de diez bloques en cada cámara.

35. La estimación corresponde al mismo nivel del salario promedio por organismo que rige actualmente.

36. Debido básicamente a la incorporación del PAMI a este ministerio.

37. Se utiliza un índice de precios que combina en partes iguales el índice de precios al consumidor y el índice de precios mayorista.

38. Es importante en este punto y para el resto del informe resaltar la calidad de información según el nivel de gobierno de que se trate: (a) Nación: son cifras definitivas salvo el año 2000 que es un devengado provisorio debido a que aún no se dispone de la Cuenta de Inversión del Ejercicio. (b) Provincias: las cifras de 1998, 1999 y 2000 son provisorias; en particular este último año contiene para algunas casos estimaciones propias sobre la base de presupuestos. (c) Municipios: las cifras de 1998 son provisorias y 1999-2000 son estimadas.

39. En el cómputo del GPC, siguiendo la metodología de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados, se incluyen las erogaciones del sector público no financiero correspondiente a los tres niveles de gobierno, comprendiendo tanto las erogaciones corrientes como las de capital. Se computan los gastos en el nivel de gobierno que los ejecuta y no en el que los financia. En consecuencia, a los efectos de evitar las duplicaciones, las transferencias de fondos a provincias y municipios, así como también las de provincias a municipios, han sido descontadas de la jurisdicción finan-

ciadora para ser incluidas en la que los ejecuta. Por último, cabe destacar que el total de erogaciones incluye también gastos extrapresupuestarios correspondientes a las obras sociales nacionales dependientes de la Superintendencia de Seguros de Salud, a las asignaciones familiares y a los sistemas previsionales y de obras sociales provinciales.

40. En esta sección se analiza el gasto sin estar sujeto al proceso de consolidación. Igualmente el único año en donde se observan distintos importes con respecto al gasto consolidado es en 1994 donde, por motivo de la actuación de la Convención Constituyente, se hicieron unas transferencias a provincias (\$ 1.258.770) y a municipios (\$ 104.000).

41. La falta de coincidencia entre los importes del gasto en la función legislativa en esta sección con respecto a los observados en la sección anterior se debe a la ausencia de los gastos reservados, los cuales no están sujetos a seguimiento de ejecución presupuestaria. En el último punto se muestra la estimación realizada de éstos.

PARTE VII

MIRANDO HACIA ADELANTE

Capítulo 17

LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA REFORMA *

17.1. INTRODUCCIÓN

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

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

La propia experiencia argentina ha demostrado serias dificultades al respecto. La presentación de un esbozo de programa con los mismos lineamientos propuestos por FIEL por parte de Ricardo López Murphy resultó inviable políticamente en marzo del 2001. Las dificultades evidenciadas en la implementación de programas con elementos parcialmente coincidentes du-

* Santiago Urbiztondo -Economista Asociado FIEL-, santiago@fiel.org.ar .

rante la década pasada también –dando lugar a las reformas estructurales pendientes que hacia la segunda mitad de los años 90 comenzaron a ser llamadas “de segunda generación”– señalan que dichas reformas no han sido en su conjunto parte de un “equilibrio político”, aun cuando sí lo hayan sido componentes importantes de éstas, como por ejemplo la privatización de empresas de servicios públicos, la autonomía del Banco Central, etc.

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

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

El presente capítulo contiene tres secciones además de esta introducción. La sección 2 resume los rasgos salientes de las reformas aquí propuestas e identifica globalmente los beneficios y costos asociados a éstas sobre distintos tipos de agentes económicos y políticos. La sección 3 introduce algunos aportes salientes en la literatura respecto de la economía política de reformas económicas estructurales, que resultan de relevancia para el caso argentino. La sección 4 concluye discutiendo las distintas alternativas bajo las cuales podría adoptarse una reforma integral similar a la propuesta por FIEL en el contexto actual de la Argentina.

17.2. RASGOS SALIENTES DE LA PROPUESTA DE FIEL PARA LA DÉCADA: DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS Y COSTOS

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

- Apertura de la economía.
- Equilibrio fiscal y optimización en el uso de recursos públicos.
- Mantenimiento de la Ley de Convertibilidad.
- Utilización plena del mercado como instrumento para asignar recursos: desregulación y regulación eficiente (incluyendo servicios públicos, salud, trabajo, etc.).
- Focalización del gasto social.
- Balance entre eficiencia y equidad distributiva, con horizonte de largo plazo y restablecimiento de un sistema amplio de premios y castigos (que incluye perseguir la mayor equidad horizontal por eliminación de privilegios).
- Descentralización jurisdiccional mejorando la correspondencia fiscal.
- Construcción institucional para lograr el uso adecuado del grado de discrecionalidad remanente al adoptar reglas que, inevitablemente, no pueden ser el ciento por ciento rígidas.

En lo que respecta a los efectos de las reformas que se derivan de este conjunto de principios rectores sobre distintos agentes económicos, pueden identificarse los costos y beneficios más notables sobre cada uno de ellos. Naturalmente, las percepciones sobre éstos pueden diferir entre individuos que en principio son en todo sentido “iguales” si son distintas sus perspectivas de la realidad (y de las alternativas disponibles al plan de reformas propuesto), así como también su actitud será distinta si varían sus preferencias o posición frente al riesgo, su autoestima y valoración de la calidad de su trabajo y posibilidades de competir airoosamente, etc.

Claramente también, las categorías consideradas para identificar a los distintos agentes económicos pueden ser más o menos amplias, pero tomando en cuenta sólo los aspectos globales de los principios enunciados anteriormente resulta razonable distinguir entre “dueños de distintos factores de producción” (vgr., los empleados en el sector público, los empleados en el sector privado y los dueños de capital –tanto domésticos como extranjeros en este último caso–), y entre distintos grupos de interés relevantes (vgr., los estudiantes universitarios, los sindicalistas y la clase política).¹ Esto en principio impide diferenciar entre distintos tipos de empleados públicos y privados, o entre distintas actividades dentro del sector privado o también distintos niveles de gobierno, de forma tal que en cada categoría hay multiplicidad de actores que difieren no sólo respecto de su percepción de los efectos sino también en cuanto al impacto que sobre ellos producen las reformas implicadas por los principios anteriormente expuestos. Dado que cada uno de estos dueños de “factores de producción” y miembros de “grupos de interés” también está afectado en su rol de

consumidor, no sería correcto diferenciar entre consumidores y productores.

El cuadro a continuación sintetiza de manera muy esquemática la distribución de los costos y beneficios salientes que implicaría una reforma integral como la propuesta por FIEL sobre los distintos grupos de actores identificados. La valoración que éstos tengan al respecto puede naturalmente variar, en particular también debido a la distinta percepción que tengan sobre los efectos de esta reforma y los efectos que seguirían al statu quo.

Naturalmente, las interacciones entre estos distintos agentes económicos deben ser definidas con precisión para abordar aspectos puntuales y potencialmente relevantes que hacen a la viabilidad política de las reformas propuestas. Esta tarea, sin embargo, excede los objetivos y el alcance de este documento. Como se discute a continuación, sin embargo, varias de las conclusiones salientes en la literatura más moderna sobre la economía política de las reformas estructurales, desarrolladas en general en torno a reformas sectoriales individualmente, parecen ser directamente aplicables y anticipar en buena medida el tipo de conclusiones generales que son más factibles de obtener en este contexto.

17.3. LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES: APORTES DE LA LITERATURA

El estudio de la viabilidad y condiciones requeridas para implementar reformas estructurales en las economías de los países en vías de desarrollo ha sido intenso durante los últimos veinte años al menos. Los desarrollos de la economía de la información y la teoría de los juegos fueron utilizados profusamente en esta área de investigación. Tommasi y Velasco (1996) presentan una excelente síntesis de la literatura más relevante al respecto, con numerosas citas bibliográficas, contrastando además la correspondencia entre los análisis teóricos y la evidencia disponible respecto de reformas estructurales en países en vías de desarrollo.

En lo que se refiere a las condiciones que deben cumplirse para llevar a cabo una reforma estructural, y la forma más apropiada de hacerlo, Tommasi y Velasco (1996) revisan distintas hipótesis planteadas en la literatura. Una síntesis muy apretada de las dimensiones más relevantes del debate académico es la siguiente:

- a) Las sociedades pueden quedar atrapadas en “equilibrios” que impliquen un deterioro paulatino para el conjunto de la sociedad debido a que la percepción de las causas de dicho deterioro por parte de la población es imperfecta, no existe credibilidad respecto de quien las expone correctamente, hay una resistencia natural a las reformas debido a la incertidumbre sobre los impactos individuales derivados,² y existen fuertes grupos de interés que se oponen a las reformas porque no existen los mecanismos de compensación necesarios (por ejemplo, porque

EFFECTOS DE UNA REFORMA INTEGRAL Y ORTODOXIA

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

son inconsistentes temporalmente) y más generalmente porque dichas reformas tienden a caracterizarse por costos presentes y beneficios futuros.

- b) Las reformas importantes sobrevienen a situaciones de crisis: en efecto, es la propia crisis la que permite transmitir la percepción de los altos costos que implica el deterioro del statu quo y logra la aceptación colectiva del riesgo individual y agregado que implica la reforma, venciendo (o incluso logrando la adhesión, en algunos casos) de distintos grupos de interés que en el corto plazo son negativamente afectados. Esto está también a menudo acompañado por una mayor delegación de poder de decisión al Poder Ejecutivo. Cabe destacar que aun cuando pueda parecer tautológico que las “cosas cambian porque antes estaban muy mal”, la magnitud de la crisis debe ser mayor cuanto menor sea la comprensión sobre las relaciones causa-efecto entre políticas económicas específicas y el deterioro del statu quo: una sociedad mejor informada no requiere de una crisis grave para emprender reformas significativas.
- c) Las reformas observadas durante los últimos veinte años en los países en desarrollo tienden a ser implementadas por gobiernos con antecedentes/reputación/base electoral “populista” o “de izquierda” (salvo cuando se trata de gobiernos dictatoriales), ya que de esa manera es mayor la capacidad de transmitir creíblemente a la población la necesidad/conveniencia de éstas. En igual sentido, resulta conveniente que el ordenamiento de los distintos componentes de las reformas asegure que los primeros y mayores afectados sean las propias bases electorales de las administraciones de turno.
- d) La consideración de factores políticos además de los económicos provoca argumentos a favor de una instrumentación gradual (en términos de velocidad y de alcance, es decir, una reforma secuencial) pero también a favor de una política integral de shock y amplia (reforzando los argumentos económicos obvios). Entre los primeros están los menores costos de experimentación de las reformas secuenciales y la “división para reinar” (una reforma focalizada beneficia a muchos sectores y perjudica a uno sólo, siendo por ende políticamente factible; lo mismo ocurre con la reforma posterior, y así sucesivamente; en cambio, si todas las reformas fuesen simultáneas, no obtendrían un apoyo mayoritario). Entre los segundos están la inconsistencia temporal detrás de las reformas secuenciales (el costo de no reformar es menor y por ende se abortan las reformas posteriores), la incertidumbre sobre la permanencia de la administración de turno, los elevados requerimientos de capital humano que supone implementar la secuencia óptima de reformas, y el valor de la “señal” de cambio integral del rumbo económico que supone una reforma integral. Cabe agregar además otro factor (argumento) que aconseja las reformas integrales: éstas son mejor incorporadas dentro de una nueva “regla”, reduciendo la percepción de discrecionalidad que queda sobre la elección de una secuencia que posiblemente no pueda cumplirse *ex post*. En efecto, el apoyo en una regla que contenga una

reforma integral coloca al gobierno en una posición más fortalecida para convencer a la sociedad sobre la ausencia de excepciones y la búsqueda del bien común.

Con respecto a este último punto, vale la pena notar adicionalmente que existen argumentos opuestos en la literatura en torno al efecto de la complementariedad entre las reformas sobre la estrategia óptima en términos de velocidad y alcance. La visión más general ha sido que las reformas complementarias deben ser realizadas conjuntamente, ya que si sólo una de ellas se implementa entonces podría resultar inefectiva (o tener altos costos asociados) que hagan peligrar su mantenimiento. La visión alternativa y más recientemente esbozada es que la segunda reforma es más probable precisamente para evitar los costos de reversión de la reforma inicial. Para adoptar una posición al respecto, no debe perderse de vista que esta segunda opción supone implícitamente una comprensión general sobre los efectos no sólo conjuntos de las reformas sino también sobre su complementariedad que rara vez existe (y que en caso de existir, en el mejor de los casos está basada en creencias iniciales que serían desafiadas luego de observar resultados negativos de una reforma parcial). Así, resulta más plausible que la complementariedad de las reformas aconseje la simultaneidad. La experiencia de la Argentina durante los años 90 parece abonar esta visión. En efecto, los costos de no haber realizado la reforma laboral junto con la apertura de la economía y la estabilización de precios en 1991 han sido enormes no sólo en términos del nivel de desocupación y distribución del ingreso, sino también en función del riesgo percibido respecto de una reversión de las políticas iniciales.

En síntesis, la literatura sobre la “economía política de las reformas” ofrece contribuciones importantes en términos de explicar la ausencia de reformas por períodos prolongados de tiempo aun en presencia de un deterioro continuo del statu quo, la información crítica contenida en las crisis terminales y profundas en pos de allanar el camino para las reformas, la asimetría entre el rechazo *ex ante* y el apoyo *ex post* a reformas eficientes por parte del conjunto de la sociedad, los riesgos de seguir estrategias incrementales respecto de dichas reformas (reversión, inconsistencia temporal, desaparición de la oportunidad propicia, etc.), y en general, la importancia de las asimetrías informativas para evitar/retrasar las reformas y de los canales de comunicación y las “señales” confiables para lograr el apoyo político necesario previo a su adopción.

En lo que se refiere a las características particulares de las instituciones políticas en la Argentina, trabajos recientes de Tommasi y Spiller señalan distintos factores históricos, políticos e institucionales que no sólo impiden la adopción de reformas “ortodoxas”, sino que también contribuyen a explicar la pobre calidad de la política pública en general en nuestro país.³

El argumento que desarrollan estos autores es que la política pública puede entenderse a partir de un enfoque que distinga los costos de transacción involucrados en distintos tipos de decisiones. En particular, seña-

lan que la política pública es el resultado de un conjunto de transacciones políticas intertemporales, guiadas por incentivos temporales de los actores políticos que dependen de la naturaleza de las instituciones vigentes. En sus propias palabras:

Puesto que la forma en que esas transacciones son implementadas se ve afectada por la necesidad de salvaguardar los intereses en juego, las características institucionales de un país impactan sobre la sustancia, la naturaleza y la viabilidad de las transacciones políticas. Ambientes que no provean el “*enforcement*” adecuado de los intercambios políticos generan altos costos de transacción, ya que los actores políticos deberán diseñar mecanismos complejos para proteger la distribución de rentas. Los altos costos de implementación asociados implican que muchas transacciones políticas no serán implementadas, y aquellas que lo sean tenderán a generar políticas públicas relativamente ineficientes. Estas pueden resultar muy rígidas (vgr., sin posibilidad de ajustarse a los cambios en las circunstancias económicas) y también muy inestables (vgr., muy dependientes de los resultados políticos). Sociedades con tal tipo de ambiente tenderán a generar políticas de pobre calidad, con el consiguiente impacto sobre el desempeño económico y social (Spiller y Tommasi (2001), pág. 2).

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

En lo que respecta a las soluciones que podrían plantearse para corregir estos determinantes profundos que afectan negativamente la calidad de

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

Ciertamente, tales reformas son poco probables a partir de la iniciativa espontánea de la propia clase política,⁴ circunstancia particularmente grave si se acuerda con estos autores que otras reformas puntuales –como las que propone FIEL en este mismo trabajo– están políticamente supeditadas a un cambio en los incentivos e instrumentos para que los actores políticos lleguen a decisiones eficientes mirando el largo plazo.

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

En definitiva, no está claro cómo lograr –aún si existiera consenso académico respecto de qué tipo de reforma política es deseable/necesaria para que la política económica eficiente conforme un “nuevo equilibrio político”– lograr que los propios actores políticos decidan en primer lugar llevar a cabo tal reforma política. Mientras tanto se avance en la comprensión de esta cuestión sin duda fundamental, entonces, vale la pena proceder a desarrollar propuestas específicas de política económica, mostrando a la opinión pública y a la clase política sus bondades relativas frente a las políticas actuales u otras alternativas.

17.4. SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

La reforma integral propuesta por FIEL para la década encuentra serias dificultades para ser implementada en el contexto actual de la Argentina. La reciente experiencia de Ricardo López Murphy a cargo del Ministerio de Economía, en la cual fue rechazado un plan de corto, mediano y largo plazo coincidente en algunos aspectos con la propuesta de FIEL para la década, ilustra claramente esta situación. El rechazo podría deberse a debilidades estratégicas del equipo económico que las propuso, pero (en términos relevantes para el resultado final) fue determinante la ausencia de un apoyo político amplio dentro de la coalición de gobierno. Por otro lado, aun cuando posteriormente el PEN logró concentrar amplias facultades legisla-

tivas delegadas por el Congreso durante el término de un año, otorgando mayor grado de gobernabilidad al país en el corto plazo, el consenso político resultante sólo ha permitido hasta ahora encarar reformas que favorecen una ineficiente asignación de recursos (vgr., creación de impuestos distorsivos, ausencia de reforma administrativa, proteccionismo y subsidio discrecional, etc.), y cuya transformación voluntaria en un plan de largo plazo consistente con la propuesta de FIEL para la década es difícil de imaginar.

En estas circunstancias, cabe preguntarse qué condiciones deben darse para que los representantes políticos se vean inducidos a apoyar cambios en la política económica que profundicen las reformas “pro-mercado”. Claramente, ello requiere que aumente el costo político del *statu quo* y/o un incremento en el beneficio político de las reformas.

En ese sentido, la modificación de la ecuación “costo-beneficio” podría resultar de alguna de las siguientes situaciones:

- a) que el contexto externo para la Argentina continúe siendo desfavorable (vgr., tasas de interés internacionales sin fuertes reducciones, dólar apreciado contra el euro, real depreciado, precios de *commodities* agrícolas deprimidos) o no mejore sustancialmente, manteniendo latente el alto riesgo de *default* en el pago de la deuda pública, y llevando a una situación de deterioro terminal (económico y social) suficientemente visible para el conjunto de la población que demuestra ser inevitable por medio de la actual política económica;
- b) que la población tenga una mejor percepción de los costos y beneficios reales de ambos tipos de política, y
- c) que, aun sin distinguir nítidamente la causalidad entre distintas políticas económicas y resultados, el sistema político sea más competitivo en términos de castigar a quienes hubieran demostrado incapacidad para lograr un crecimiento sostenido y la mejora de otros indicadores importantes respecto de la calidad de los servicios públicos donde el Estado tiene un rol central (seguridad, educación, salud, justicia, etc.), mejoren los instrumentos políticos para que las decisiones públicas estén orientadas al largo plazo, etc.

Con respecto a la primera alternativa, en efecto, las reformas en el pasado en la Argentina tendieron a ocurrir en situaciones de deterioro terminal (por ejemplo, la hiperinflación de 1989-1990 dio lugar a la Reforma del Estado en 1990 y a la Convertibilidad en 1991). El eventual fracaso del programa de corto plazo posiblemente constituiría una situación semejante, aunque obviamente no resulta sencillo anticipar la dinámica en una situación de caos, y en todo caso no resulta en lo más mínimo deseable que el país se vea expuesto a crisis de semejante magnitud para encarar reformas profundas en el sentido correcto, que por otro lado quedan igualmente expuestas a deficiencias en su implementación “contra reloj”.

Con respecto a la segunda alternativa, cabe notar que existen sobrados antecedentes en cuanto a que típicamente una política intervencionista ge-

nera más redistribuciones horizontales que verticales, con altos costos de eficiencia para el conjunto de la economía, y si bien ello es entendible en un modelo de decisión social, la falta de información de los votantes brinda un terreno favorable para que tome dimensiones mayores.⁵ La mejor percepción respecto de los costos y beneficios de una reforma integral como la propuesta por FIEL, y también de los costos y beneficios del statu quo (que se deteriora continuamente) debería entonces proveer mayor apoyatura política para proceder a resolver los problemas de fondo que tiene nuestra organización económica actual.

Por último, en cuanto a la tercera condición, si el esquema de representación política es poco competitivo y el recambio es difícil, las preferencias de los votantes se reflejan muy pobremente en las decisiones del poder político. Del mismo modo, si los actores políticos no tienen instrumentos e incentivos para acordar decisiones que tomen en cuenta los beneficios de largo plazo y sólo son premiados por los réditos de corto plazo, la sociedad en su conjunto sufre las consecuencias. En ese sentido, existen distintos estudios críticos sobre la calidad de la representación política en la Argentina (en parte debido a una historia institucional inestable pero también por características propias del sistema electoral y la organización interna de los partidos políticos y las asociaciones sindicales),⁶ pero también la evidencia internacional y doméstica sugiere fuertemente que las reformas profundas son factibles en sistemas democráticos cuando el partido gobernante tiene suficiente apoyo popular.

En cualquiera de estos tres casos (vgr., profundización de la crisis, superación cultural y perceptiva de relaciones de causa-efecto por parte de la población, y restablecimiento de premios y castigos efectivos según sea la calidad de la representación política), las implicancias para la política económica en el corto plazo son escasas. Las reformas económicas profundas habitualmente requieren crisis profundas que nadie debería pensar en provocar y el apoyo de la sociedad a éstas requiere de reformas educativas, culturales y de representación política que son lentas en el tiempo.

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

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Fernández, R. y Rodrik, D.: "Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty", *American Economic Review* vol. 81, N° 5, diciembre de 1991.
- FIEL: *La distribución del ingreso en la Argentina* Buenos Aires, 2000.
- López Murphy, R. y Urbiztondo, S.: "Algunas Consideraciones sobre la Reforma Económica Reciente", en *Productividad: Eje del Bienestar General XXX Coloquio Anual* de IDEA, 1994.
- Spiller, P. y Tommasi, M.: "The Institutional Foundations of public policy: A Transactions Approach with Application to Argentina", mimeo, 2001.
- Tommasi, M. y Velasco, A.: "Where Are We in the Political Economy of Reform?", *Journal of Policy Reform* vol. 1, 1996.
- Tommasi, M. y Spiller, P.: *Las fuentes institucionales del desarrollo argentino: hacia una agenda institucional* Buenos Aires, Eudeba, 2000.

NOTAS

1. Los jubilados también podrían incluirse como grupo de interés, pero más generalmente –ausente una reforma retroactiva del sistema previsional– su comportamiento no debería diferir sustancialmente con el que se espera en general del conjunto de ciudadanos en su rol de consumidores.

2. Este aspecto es particularmente importante en general y fue convincentemente expuesto por Fernández y Rodrik (1991), quienes desarrollan un modelo teórico en el cual presentan un argumento informativo (incertidumbre individual sobre el efecto sobre sí mismo de la reforma) que genera una tendencia al statu quo a pesar de que no hay dudas de que la reforma beneficia a una mayoría. Esto a su vez hace que existan reformas que *ex post* obtienen el apoyo mayoritario (porque son eficientes y contienen una distribución de beneficios suficientemente dispersa) pero que *ex ante* no lo hubiesen tenido (razón por la cual no hay inconsistencias entre la necesaria concentración de poder para implementar reformas amplias promercado en Chile durante la década de 1970 y 1980 que luego obtuvieron el apoyo popular y fueron continuadas una vez reinstaurada la democracia). Es razonable esperar entonces que una forma de reducir este sesgo sea detallar con mayor precisión cuáles son las características de los individuos que se benefician con la reforma y de los que no lo hacen, de forma tal de reducir la incertidumbre individual.

3. Tommasi y Spiller (2000) y Spiller y Tommasi (2001).

4. Sin embargo, concluyen, "ninguna de estas reformas es políticamente factible bajo circunstancias normales, lo que sugiere que la situación actual es efectivamente un equilibrio" (pág.25).

5. Ver FIEL (2000).

6. Ver por ejemplo Spiller y Tommasi (2001) y López Murhpy y Urbiztondo (1994).

Capítulo 18

UNA POLÍTICA ECONÓMICA PARA LA DÉCADA*

18.1. UNA PROPUESTA INTEGRAL Y SIMULTÁNEA

Los capítulos anteriores detallan y analizan los elementos centrales de una política económica para la década que le permita a la Argentina recuperar el sendero de crecimiento sostenido conseguido durante gran parte de la década de 1990 y, a la vez, solucionar los problemas de pobreza y desempleo que generaron reformas parciales e incompletas, más allá de la influencia de shocks externos de amplitud e intensidad inesperados, ocurridos sobre el final de los años 90.

Esto último, las consecuencias negativas de reformas parciales o incompletas, resulta central para comprender los problemas que hoy enfrenta la sociedad argentina.

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

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

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

Lo antedicho no significa que no se pueda aplicar gradualismo en algunas cuestiones, por ejemplo el sendero de reducción de aranceles en una

* Enrique Szewach -Investigador Visitante FIEL-, postmaster@fiel.org.ar.

política de apertura comercial, pero tiene que quedar claro, desde un principio, el objetivo final y el plazo para alcanzarlo, y esta señal debe ser potente y creíble.

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

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

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

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

Resulta imperioso destacar, una vez más, la necesidad de instrumentar simultáneamente las distintas propuestas enunciadas. Los costos de reformas parciales se han pagado muy caro en los años pasados y son esos

mismos costos los que introducen, a su vez, dudas sobre la viabilidad política de las reformas, por un lado, o sobre su irreversibilidad, por el otro. Ambos tipos de incertidumbres conspiran contra el éxito de un programa de este tipo. Las primeras, vinculadas a cuestiones políticas, ponen sobre la mesa de discusión las condiciones institucionales que se requieren para llevar a cabo transformaciones que sacuden tan violentamente el statu quo. Si bien no es materia de esta síntesis expedirse al respecto, es interesante advertir que la experiencia internacional es positiva, en el sentido de presentar varios casos en donde en contextos democráticos muy amplios, los líderes políticos y los dirigentes en general respaldaron este tipo de programas, aun cuando en un principio puedan percibirse como altamente costosos por una parte importante de la sociedad. El segundo tipo de incertidumbres, derivadas de la percepción de que las políticas instrumentadas pueden revertirse en el mediano plazo, incorpora costos adicionales porque al interferir en el mecanismo de toma de decisiones por parte del sector privado, hace mucho más costosa la transición y aleja en el tiempo resultados que, de otra manera, se percibirían más rápidamente y, por ende, retroalimentarían un exitoso camino hacia el resultado esperado. La simultaneidad e integralidad de las propuestas aparece, entonces, no sólo como un requisito de tipo económico, sino como una condición política que transmite el respaldo a cambios, a priori conflictivos, de una masa crítica de la sociedad y que, al dar el mensaje de irreversibilidad, acelera los beneficios de dichas reformas.

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

En síntesis, el camino óptimo para superar los actuales problemas de la economía argentina surge de retomar las políticas de reforma económica amplia, interrumpidas a mediados de la década del 90. Tanto el material teórico, como los resultados obtenidos por otros países de distinto grado de desarrollo relativo, avalan esta propuesta. Los elevados costos del no hacer que se perciben hoy indican, además, la imperiosidad de que estas reformas se encaren de manera urgente, integral y completa.

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

18.2. SÍNTESIS DE LOS PRINCIPALES CAPÍTULOS Y SUS PROPUESTAS DE POLÍTICA

En lo que sigue se hace un breve resumen de las cuestiones relevantes de cada capítulo y se destacan los elementos centrales de las políticas sugeridas y su interrelación con el resto de las medidas evaluadas.

Capítulo 2: El régimen monetario

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

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

Historia reciente: ¿qué régimen hemos tenido?

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

La contracara del éxito del régimen como estabilizador nominal fue sin duda su rol como disciplinador fiscal. La supresión del impuesto inflacionario no generó, como se esperaba, un ajuste de importancia en el gasto público. En cambio, aquél fue compensado por un aumento inicial de la recaudación tributaria¹ que, sin embargo, no alcanzó para financiar un gasto ascendente sucesivamente solventado por la venta de activos públicos, el mayor endeudamiento y aumentos escalonados de la presión tribu-

taria, fundamentalmente sobre el consumo. Este patrón queda de manifiesto al comparar las variables fiscales con otros países de la región en donde, al igual que en la Argentina, la estabilización de precios se vio acompañada por una disminución del déficit. Pero mientras que, en la mayoría de éstos el esfuerzo fiscal estuvo concentrado en una reducción del gasto público, en Argentina el peso recayó fundamentalmente sobre un aumento en la presión tributaria. Asimismo, la combinación de un ingreso tributario basado en impuestos al consumo y un gasto público relativamente rígido contribuyó a generar un superávit primario fuertemente procíclico, tanto a nivel nacional como provincial, situación que se vio agravada por una creciente dependencia del financiamiento externo.

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

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

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

Así, el balance de los diez primeros años convertibilidad arroja un re-

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

Alternativas

Dolarización

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

Más relevante es el argumento que apunta al impacto negativo del riesgo cambiario sobre los costos de capital. Por un lado, una eventual devaluación eleva el stock (y el costo de servicio) de la deuda externa denominada en moneda extranjera. Por el otro, en países financieramente dolarizados, una devaluación incrementaría la mora crediticia, activando un salvataje que elevaría aún más los niveles de deuda pública. Si bien la dirección de causalidad entre riesgo cambiario y riesgo país es difícil de desentrañar, un reciente trabajo² confirma que en países financieramente dolarizados (ya sea domésticamente o con un alto componente de deuda externa en dólares), el riesgo país tendería a caer con una dolarización de *jure*, de lo que podría concluirse que en la Argentina la dolarización estaría asociada con una mejora (de orden incierto) en las condiciones de financiamiento.

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

sólo el 4% (o menos del 20% del total) por lo que el valor del señoreaje depende de manera crucial de la evolución futura de la demanda de dinero.

En síntesis, dada la naturaleza de la convertibilidad, es natural que tanto los costos como los beneficios de una transición hacia la dolarización sean relativamente menores. Por otro lado, en la medida en que los problemas de credibilidad surjan de la combinación de un déficit persistente y una importante deuda pública dolarizada, difícilmente el recurrente fantasma de la insolvencia pueda ser exorcizado a través de la eliminación del riesgo cambiario, a menos que una dolarización venga atada a un prestamista de última instancia externo y creíble, a estas alturas un escenario altamente improbable. Sin embargo, adoptando una perspectiva de más largo plazo, con niveles moderados de riesgo país, el impacto de la eliminación del riesgo cambiario en la Argentina podría ser significativo.

Flotación

El argumento en favor de una flexibilización cambiaria hace hincapié en los problemas de competitividad de la Argentina debidos a la fuerte apreciación que experimentó el dólar desde los inicios de la convertibilidad. En relación con esto, es preciso recalcar dos aspectos. Primeramente, no puede desestimarse el impacto de una devaluación sobre la inflación de costos domésticos,⁵ aun cuando la evidencia empírica apunta a que el efecto inflacionario de una devaluación puede ser inferior al esperado sobre la base de la experiencia de los años 80.

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

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

Canasta de monedas

Una alternativa más modesta para avanzar en el sentido de una mayor flexibilidad consiste en fijar el valor del peso a una canasta de monedas que refleje de manera más cercana la composición de nuestro comercio exterior, amortiguando la volatilidad del tipo de cambio real multilateral. El costo más inmediato de esta ampliación de la convertibilidad estaría asociado con una potencial pérdida de previsibilidad cambiaria, en la medida

en que cambios de las reglas de juego supeditados a las condiciones presentes alimentan la presunción de nuevos cambios en el futuro. Así, el análisis puede plantearse de manera simplificada como un compromiso entre mayor flexibilidad, por un lado, y menor credibilidad, por el otro.

El único criterio lógico para diseñar una canasta que pondere flexibilidad y estabilidad nominal consiste en incluir sólo monedas fuertes que preserven su valor en el tiempo.⁶ Aún así, es interesante hacer notar que el uso de una canasta no implica necesariamente una menor volatilidad de las fluctuaciones del tipo de cambio real. Por otro lado, cualquier ejercicio contrafáctico debería incorporar el impacto sobre la tasa de inflación de cambios en la paridad del peso contra el dólar, ya que parte del efecto benéfico de la canasta podría verse neutralizado por una variación de precios en la misma dirección.

En todo caso, la fijación a una canasta aparece como una estrategia de flexibilización incipiente que, si bien no ofrece beneficios concretos, tampoco conlleva 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. El hecho de que se sucedan gradualmente en el tiempo las haría comparables a los efectos de la deflación actual. 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 euro.

Conclusiones

El análisis del capítulo 2 de este libro pone en evidencia el error de demandar del régimen monetario más de lo que puede ofrecer. Contrariamente a lo predicado en sus inicios, el efecto disciplinador de la eliminación del financiamiento inflacionario del déficit no se materializó. Sin embargo, en este frente, ni el régimen actual ni las opciones estudiadas en este trabajo aportan una solución a un problema que excede al régimen monetario.

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

to del peso, más allá de su identificación con el dólar. Si a niveles moderados de variabilidad el peso exhibe cierta independencia, sería concebible el uso del tipo de cambio como precio relativo, condición necesaria para explotar los beneficios de un tipo de cambio flexible. Caso contrario, la alternativa de una dolarización *de jure* aparecería como la opción más natural.

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

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

Capítulo 3. El sistema financiero y su regulación prudencial

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

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

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

marco jurídico y los instrumentos disponibles) siendo ambos indicadores ampliamente superiores a los internacionales.

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

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

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

El trabajo 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 que sea comparable con la liquidez de los emitidos por los Estados Unidos.

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

Con relación a la norma de capital mínimo, se analizó la conveniencia de una utilización explícitamente contracíclica por parte de la autoridad monetaria. Si bien una utilización contracíclica de los requisitos de capital tendría lógica si las fases del ciclo económico fueran temporarias y de duración bastante predecible, en la práctica la intensidad y duración de las

caídas en la actividad económica para un país como la Argentina han sido muy variables y difíciles de predecir. En estas condiciones, la reducción por parte del Banco Central de la exigencia de capitales mínimos en períodos de caída en la actividad económica y aumento del riesgo país, podría tornarse en un factor de retroalimentación de la pérdida de confianza en los mercados.

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

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

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

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

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

Respecto a las normas sobre 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 previ-

siones y una menor exigencia de capital por riesgo de crédito en relación con los vigentes.

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

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

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

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

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.

Capítulo 4. El sistema impositivo y la relación nación-provincias

El propósito de este capítulo es hacer recomendaciones para mejorar el diseño y la administración del sistema tributario argentino en los tres ni-

veles de gobierno. FIEL ha realizado en los últimos años varios trabajos sobre el tema,⁷ que sustentan el diagnóstico de los problemas existentes. En esta ocasión se pone el énfasis en los cambios que deberían hacerse para que la política tributaria ayude a alcanzar los objetivos del programa económico para la próxima década.

Principales problemas del sistema tributario argentino

Al analizar los principales problemas del sistema tributario argentino, deben tenerse en cuenta 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.

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

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

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

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

Problemas vinculados al federalismo fiscal. Existe poca coordinación entre los tres niveles de gobierno, que muchas veces repercuten sobre la misma base imponible. La falta de coordinación, además de no ayudar a mejo-

rar el control tributario, demora la solución a los problemas de ineficiencia en la imposición indirecta provincial y municipal (impuestos en cascada).

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

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

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

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

Por otra parte, si bien los impuestos tienen un efecto pequeño sobre el ahorro y la inversión, es evidente que existen límites a las tasas que pueden imponerse sobre ambos. En primer lugar, porque los niveles actualmente vigentes en la Argentina (con la excepción de la financiación con deuda que son reducidos⁸) están en línea con los que rigen en otros países en vías de desarrollo y, en segundo término, porque cambios bruscos y de magnitud importante sobre las tasas que gravan al capital pueden ser interpretados como un cambio ad hoc en las reglas de juego, lo que sí tendría un efecto muy negativo sobre el proceso de acumulación.

La situación en la tributación provincial y municipal: aspectos conflictivos

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

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

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

La legislación tributaria

El impuesto sobre los ingresos brutos

El principal recurso de los gobiernos provinciales es el impuesto sobre los ingresos brutos,⁹ que grava el ejercicio habitual en jurisdicción de la provincia que corresponda, de cualquier actividad realizada a título oneroso. El tributo se complementa con un convenio multilateral que intenta evitar la superposición impositiva.

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

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

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

Los avances en cuanto al cumplimiento del pacto se circunscribieron principalmente al sector primario y con más restricciones, a la etapa industrial. Los primeros progresos fueron seguidos en los últimos tiempos por un abandono paulatino de la filosofía del pacto, fundamentalmente en la interpretación de la desgravación de la industria, que han originado las siguientes consecuencias negativas: a) un tratamiento desigual entre contribuyentes de la etapa industrial de la propia jurisdicción respecto de los industriales de otras jurisdicciones cuando operaban en dicha jurisdicción; b) no permiten reducir la piramidación del gravamen, puesto que no

necesariamente las ventas de la industria son destinadas al consumo final sino que muchas de ellas son insumos de otros procesos productivos; c) en algunos casos se ha incrementado la alícuota, ya que en ciertas jurisdicciones las ventas de las industrias radicadas en otras jurisdicciones pasaron a estar gravadas a la tasa general del 3,5% (en lugar de la anterior del 1,5%).

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

El impuesto de sellos

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

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

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

La cuestión municipal

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

La base imponible generalmente empleada -hoy los ingresos brutos, antes personal empleado y metros cuadrados de los locales habilitados-

demuestra que se trata, en verdad, de una réplica del impuesto sobre los ingresos brutos. De esta manera, las jurisdicciones municipales han encontrado, sobre todo cuando hay actividades productivas o una cadena de distribución mayorista, un fácil medio para hacerse de recursos gravando consumos o actividad de otras jurisdicciones municipales, sin respetar el “principio de territorialidad”.

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

Los fiscos provinciales y la seguridad jurídica

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

Este ha sido el caso, por ejemplo, de los *contratos entre ausentes* donde las provincias han intentando gravar las operaciones sin soporte instrumental;¹⁰ de la *extensión del poder tributario al mar* (se trata de precisar si las doce millas marinas que el país ha establecido como espacio propio pertenecen a la nación o a las provincias); de la *gravabilidad –o no– de las UTE* (Uniones Transitorias de Empresas); de la operatoria del *Convenio Multilateral en el impuesto sobre los ingresos brutos* (falta de criterios coincidentes sobre aspectos fundamentales de la aplicación del impuesto entre distintos fiscos, y aun dentro de un mismo fisco en distintos tiempos, o aun en el mismo tiempo entre distintos funcionarios).

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

La privatización de la fiscalización

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

Propuestas de Reforma del Sistema tributario argentino

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

a) Reducción de las cargas patronales

La reducción de las cargas patronales y de los aportes de los autónomos que se destinan al sistema previsional de reparto es justificable por varias razones: a) ayuda a resolver el problema del desempleo en el corto plazo;¹¹ b) reduce el sesgo a favor de las actividades informales ya que las cargas previsionales tienen un nivel de evasión superior al promedio del resto de los impuestos, y c) alienta una mayor cobertura previsional, moderando un conflicto social futuro de gran envergadura cuando la gran cantidad de trabajadores que no cumple puntualmente con los aportes llegue a la edad de jubilarse.

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

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

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

Sin embargo, mientras subsistan los problemas en la administración

tributaria, la incorporación de numerosos trabajadores a este impuesto dificulta el proceso de formalización de la economía. Por ello, se sugiere postergar el inicio de esta reforma hasta el momento en que la evasión impositiva de tributos generales como el IVA se haya reducido a un nivel similar al que hoy se observa en Chile (del orden del 20%).

c) Eliminación del sesgo a favor del endeudamiento

Para lograr este objetivo debe, por un lado, eliminarse el impuesto a los ingresos brutos sobre la intermediación financiera por acuerdo con las provincias. Por otra parte, y ante los problemas que ha generado el gravamen sobre los intereses, una alternativa que corrige el sesgo a favor del endeudamiento que mantiene la legislación nacional consiste en eliminar la deducción de intereses pagados por las empresas del balance impositivo, al mismo tiempo que se elimina el gravamen sobre los intereses. En este caso, las inversiones financiadas con deuda o con patrimonio propio tributarían una tasa del 35%.¹² En un contexto en el cual es necesario recuperar la inversión, un gravamen de ese nivel parece algo elevado. La alternativa neutral que lo reduce, independientemente de la forma de financiamiento elegida por la empresa, es permitir que la inversión nueva se amortice instantáneamente, en forma total o parcial. Este beneficio tiene un alto costo fiscal (podría ser superior al 1% del PBI) y ello sugiere que habría que graduar su implementación de modo tal de respetar la restricción presupuestaria.¹³

d) Imposición indirecta

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

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

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

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

servicios. La recomendación es corregir gradualmente esta sobreimposición.

e) Eliminación de las exenciones y otros beneficios subjetivos

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

f) Reglas e instrumentos para proteger la recaudación

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

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

En la práctica, es equivalente a introducir a nivel del gobierno federal y

simultáneamente, por una parte, un impuesto sobre los ingresos brutos de naturaleza “instrumental” y, por otra, a gravar las remuneraciones e ingresos de todos los factores productivos a una tasa uniforme, con la excepción de los ingresos del trabajo personal de los empleados bajo relación de dependencia.

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

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

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

Recomendaciones sobre la imposición a nivel provincial y municipal

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

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

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

La sustitución del impuesto sobre los ingresos brutos por el IVA provincial, a su vez, debería permitir transparentar la situación de los muni-

cipios que deberían estar habilitados para aplicar un impuesto a las ventas minoristas y eliminar la tasa de seguridad e higiene; este impuesto debería estar legislado a nivel de hecho y base imponible por el nivel provincial para asegurar cierta homogeneidad en sus definiciones básicas. Cualquier reforma debiera contemplar cuidadosamente la dimensión municipal que está tomando una creciente importancia.

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

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

Administración Tributaria

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

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

Fiscalización

El esquema de descentralización operativa amplia adoptada en 1996 condujo a resultados insatisfactorios en la función fiscalización. La des-

centralización de la fiscalización en la AFIP llevó a la eliminación de la definición y control centrales de las estrategias y políticas de fiscalización que, en calidad de tales, resultaban comunes y de aplicación obligatoria para todo el organismo. En la práctica, la Subdirección de Fiscalización no ha cumplido el papel de instancia de planificación de la fiscalización y de control de los resultados generados por la ejecución descentralizada de las políticas y acciones por ella planificados.

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

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

Informática

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

Cobro coactivo

En el caso de los impuestos y recursos de la seguridad social administrados por la AFIP, todo el proceso de cobro coactivo de deudas de los contribuyentes es de naturaleza judicial, sin importar si tal deuda se origina en el no pago por parte del contribuyente de una obligación claramente establecida y no sujeta a controversia o si por el contrario se trata de una deuda surgida de un proceso de fiscalización que detecta supuestas subdeclaraciones y da lugar a una determinación de oficio por parte del inspector.

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

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

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

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

El esquema de transferencias nación-provincias

El diagnóstico de situación

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

- *Falta de correspondencia entre las decisiones de gasto y financiamiento al nivel de los estados provinciales (las provincias gastan en promedio una vez y media más de los recursos que ellas mismas generan, cifra que se incrementa hasta 2,6 veces si se excluye a la ciudad de Buenos Aires). La ausencia de correspondencia induce un círculo vicioso en el que la falta de responsabilidad fiscal (*accountability*) deriva, a su vez, en mayores gastos y, consecuentemente, en menor correspondencia.*
- *Consecuencia de esta misma dinámica es el creciente endeudamiento de*

las administraciones provinciales. A diciembre de 1999 el stock de deuda de las provincias representaba el 72,4 % de los recursos provinciales totales, frente a un 49,5 % en 1997. Este comportamiento se ve facilitado en tanto no existen límites efectivos al endeudamiento provincial, a lo que debe sumarse que habitualmente la coparticipación federal funciona como garantía de las deudas contraídas por las provincias.

- El actual régimen ha derivado en un *comportamiento fuertemente procíclico del gasto público* cuando este último debería estar determinado por parámetros de largo plazo (vg. crecimiento poblacional, crecimiento de las necesidades básicas insatisfechas, crecimiento de la demanda de salud/educación) y no por la disponibilidad de recursos.
- El funcionamiento del sistema lleva a que se produzca algún grado de *redistribución regional del ingreso*. No se ha podido comprobar que esta redistribución regional favorezca una mejor distribución personal.
- Genera *pérdida de flexibilidad* en el diseño de la estructura tributaria nacional, en tanto la asignación jurisdiccional de impuestos difiere de uno a otro, sesgándola hacia los recursos no coparticipables, especialmente a partir de que la nación ha dejado de financiarse a través del impuesto inflacionario.
- Las transferencias nación-provincias están sometidas a *discusiones permanentes* esto implica la aparición de periódicos enfrentamientos entre los participantes en el sistema, con las consiguientes dificultades para la gestión fiscal nacional y provincial.

La consecución de los últimos compromisos federales (diciembre 1999/diciembre 2000) atenuó, transitoriamente, algunos de los problemas enumerados más arriba (vg. la prociclicidad de los gastos). Sin embargo: a) los acuerdos tienen un horizonte limitado (alcanzan a Diciembre de 2005 si es que con anterioridad no se logró acuerdo para la sanción de una nueva ley de coparticipación federal), b) a partir de 2003 sólo se fija un piso para las transferencias automáticas (\$ 1.400, \$ 1.440 y \$ 1.480 millones mensuales para 2003, 2004 y 2005, respectivamente),¹⁴ en tanto que, de superarse dicho nivel, vuelve a entrar en vigencia (aunque algo moderado porque las transferencias se realizarían sobre la base de promedios móviles) el complejo conjunto de regímenes en práctica hasta diciembre del año 1999.

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

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

*Una propuesta para la nueva relación nación-provincia*¹⁵

En términos generales, la propuesta incluye:

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

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

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 Poder Ejecutivo Nacional–, 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 nunca podrá disponer de los recursos necesarios 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 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,¹⁶ tienden a minimizarse las asignaturas cruzadas, lo que incentiva a un comportamiento más racional, menos sensible a actitudes 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.

Capítulo 5. El diseño de una política comercial procompetitiva y su funcionamiento en un escenario de regionalismo abierto

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

Efectos de la reforma de política comercial

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

Hacia el año 1998 varios indicadores daban cuenta de los beneficios de la reforma comercial. En términos de la inserción internacional, la Argentina duplicó su participación en el comercio internacional de bienes al 0,5% y el coeficiente de apertura pasó al 19%. Entre 1993 y el año 2000 las exportaciones crecieron al 10% anual y el crecimiento de importaciones (5% anual en el período) se concentró en un 45% en la compra de bienes de capital para la inversión. La producción se alineó de acuerdo con la ventaja comparativa en agronegocios; aumentó la productividad en varios *commodities* como el petróleo, la petroquímica, productos de la siderurgia, la celulosa y surgieron nuevos sectores exportadores netos (minería, lácteos y bebidas alcohólicas). Algunos sectores se revelaron como “perdedores” de la estrategia de sustitución de importaciones (manufacturas mano de obra intensiva como textiles, juguetes o productos electrónicos). Algunos sectores enfrentaron un crecimiento muy rápido de la demanda que no pudo ser abastecido internamente debido a la obsolescencia de la oferta local (metalmecánica y bienes de capital). Un aspecto menos conocido pero muy importante es el del aumento del intracomercio, que medido por un

índice estándar subió un 25% y alcanzó un valor igual a 2/3 del mismo indicador en las economías más avanzadas. La capacidad de comerciar productos dentro de una misma línea arancelaria indica que se ha avanzado en el grado de especialización productiva y/o en la inserción de la producción local dentro de los procesos integrados internacionalmente, aspectos ambos que permiten sacar partido de los efectos positivos de la globalización.

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

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

Hacia una nueva etapa de reforma

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

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

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

Política de importaciones

En los próximos diez años la Argentina debe converger a la política comercial de los países más avanzados alcanzando una liberalización plena de su comercio exterior. Para ello debe procederse a una reducción de los aranceles, simplificación de la escala arancelaria y eliminación de otras barreras al comercio (aranceles específicos, barreras técnicas, etc.). El beneficio de esta acción será el de ganar competitividad para el sector de transables favoreciendo el intracomercio y el abastecimiento de insumos a sectores que producen para el mercado local e internacional. Esta reforma deberá proceder en forma 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 debe guiar toda la estrategia de política comercial de la Argentina, ello requiere una negociación en el Mercosur, que puede llegar a cambiar la naturaleza de la Unión Aduanera hacia, incluso, un área de libre comercio, pero que facilitará para todos los socios la negociación con el resto de América del Sur, comenzando por Chile y luego, dentro del ALCA.

Como objetivo final el nuevo programa de aranceles descendentes debe llegar a niveles compatibles con la negociación en el ALCA (Chile tiene un

objetivo del 6%, Canadá y Estados Unidos exhiben actualmente promedios del 4%). Por lo tanto se propone establecer un arancel (extrazona) del 6% en promedio que regirá a partir del 2005. El rango de dispersión del arancel nominal será del 0% al 14%. En promedio, esta propuesta significa una rebaja del 60% de la protección nominal en cinco años. Para el final de la década y a medida que la reducción de distorsiones en la economía permita abatir los costos de transacción para el sector privado, debería producirse una ulterior reducción de la dispersión arancelaria hasta un arancel uniforme o con una muy reducida dispersión.

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

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

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

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

Negociaciones regionales

Como ya se mencionara se anticipa que el comercio internacional se

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

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

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

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

Con respecto al ALCA, las consideraciones sobre la conveniencia de un abordaje a la chilena (bilateralmente con Estados Unidos y Canadá, por ejemplo) se basan en ventajas macroeconómicas y de generación de atractivos para la nueva inversión. No deberían esperarse efectos comerciales inmediatos. El crecimiento comercial será una consecuencia de las inversiones directas más que un resultado de los acuerdos de reducción arancelaria ya que los países avanzados involucrados en esta negociación tienen aranceles bajos al presente. Como muestra la experiencia del Nafta el desarme de la protección en sectores sensibles donde el comercio tiene un mayor potencial de crecimiento, involucrará períodos muy largos (diez a quince años).

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

Política de exportaciones

La promoción de exportaciones juega un papel esencial en los países en desarrollo debido a la existencia de costos ocultos o costos de transacción que enfrentan los productores locales. Aun los países del este asiático, que

utilizaron un gran arsenal de instrumentos para promover las ventas externas, no pudieron evitar que el impacto agregado de la política económica se reflejara en un moderado sesgo antiexportador.

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

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

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

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

Por último, se debería proceder en forma inmediata a la modificación

de la ley de zonas francas para mejorar su desempeño exportador y a agilizar la operatoria de depósitos fiscales.

Capítulo 6. El rol del Estado en la asignación eficiente de recursos: defensa de la competencia, regulación de servicios públicos e inversión en infraestructura

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

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

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

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

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

Resumen de Propuestas

Defensa de la Competencia (corto plazo)

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

a) Definir el significado de “idóneo” que debe respetar el jurado convocado para el concurso en la selección de los candidatos a conformar el TNDC

(esto podría hacerse sin modificar el decreto reglamentario, al fijar las bases del concurso para la selección).

- b) Acotar las operaciones de fusión y adquisición que son alcanzadas por el control previo del TNDC (por ejemplo, incrementando el monto mínimo de la operación sujeta a aprobación y eliminando la referencia al tamaño internacional de las empresas participantes, y previendo un mecanismo de “fast track” cuando no existe oposición de terceras partes frente a una presentación o el monto de los activos involucrados sea inferior a \$ 20 millones, por ejemplo), etc.¹⁷
- c) Prever que los salarios de los miembros del Tribunal, si bien son determinados por el PEN, no podrán variar anualmente en más del 10% una vez constituido el mismo, ni tampoco podrá hacerlo en más del 20% durante el mandato de cada uno de sus miembros.
- d) Brindar mayor estabilidad al presupuesto del organismo (presupuesto plurianual o ligado a variables exógenas; alternatively, definir que el presupuesto no podrá variar anualmente en más del 10%, ni en más del 20% dentro de un período inferior a los 6 años), aumentando el mismo (al menos duplicándolo).
- e) Asegurar que el TNDC pueda cuestionar acuerdos de precios entre empresas de distintos países aún si fuesen promovidos por las respectivas autoridades nacionales (como se observa en distintos rubros de intercambio dentro del Mercosur).

Regulación de Servicios Públicos (mediano plazo)

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

- Fortalecer los entes reguladores existentes, asegurando su conformación por medio de mecanismos idóneos y transparentes y dotando de estabilidad y autonomía a sus miembros, mejorando la naturaleza institucional (creación/ratificación por Ley). Nombrar directores por concursos de antecedentes, con comité de selección compuesto en su mayoría por profesionales de prestigio en sus respectivas áreas de desempeño (y sin una identificación política fuerte e incondicional).
- Homogeneizar los alcances de los distintos entes en cuanto a las tareas de control y regulación extendiendo estas últimas (reservando para el poder político la definición de nuevas concesiones y/o ventas y la conducción de las renegociaciones contractuales).
- Evitar ambigüedades y multiplicidad de objetivos de los entes, aclarando que su objetivo debe ser replicar en lo posible la asignación de recursos que resultaría en un mercado competitivo.
- Propiciar el intercambio de información y experiencias entre los distintos entes, tanto en nación como entre provincias, requiriendo informes conjuntos sobre distintos temas (costo del capital, *passthrough* desregulación minorista, etc.) y consulta a un panel de expertos. El

MEyOSP, desde las distintas secretarías (Finanzas, Energía, Transportes, etc.) debe producir documentos de referencia que obliguen a hacer explícitos los apartamientos o discrepancias en las decisiones adoptadas.

- Facilitar el acceso de los usuarios a los entes reguladores, creando “ventanillas” de dichos entes en los municipios que se adhieran a convenios con las agencias regulatorias y las provincias respectivas, descentralizando la primera instancia del control sobre la calidad y funcionamiento de los servicios públicos.
- Asistir a las asociaciones de defensa del consumidor “en especie”, proveyendo acceso más fluido para solicitar apoyo técnico por parte de un departamento de regulación de servicios públicos que funcione con dependencia directa del Congreso.
- Reglamentar la publicidad de toda la información relevante (acceso irrestricto a expedientes completos a todo interesado, información actualizada en la página de Internet, oficina de consulta en los entes, etc.).
- Asegurar las audiencias públicas obligatorias en todos los sectores (previendo que con anterioridad los reguladores deban presentar documentos de consulta que ayuden a ordenar dichas audiencias), en particular también ante cambios en los plazos de concesión o en los mecanismos para el ajuste tarifario, por ejemplo, previendo que las renegociaciones deban ser presentadas para pronunciamiento por el Congreso en pleno (no sólo por una comisión bicameral) en un plazo determinado.
- Fusionar los organismos que regulan al transporte en sus distintas formas (OCRABA –\$ 6 millones– y OCC en las concesiones de peaje de acceso a Buenos Aires e Interurbanas, CNRT –\$ 15 millones– en transporte público de pasajeros y cargas, y ORSNA –\$ 30 millones– en aeropuertos). Comenzar la delegación de tareas de control en transporte colectivo automotor en el Gran Buenos Aires desde la CNRT hacia la Provincia y la ciudad. La fusión del ENRE –\$ 17 millones– y ENARGAS –\$ 19 millones– debería completarse antes del año 2007 (pero no debería ser inmediata).

Inversión en Infraestructura (corto plazo)

- Modificar la reglamentación del Plan Federal de Infraestructura, fijando un coeficiente de reserva suficientemente conservador (duplicando a triplicando el 25% actual), transparentando la nueva deuda pública que significan los compromisos de contraprestaciones (repago de inversiones), evitando avales del Estado, asignando eficientemente los riesgos comerciales y operativos (reduciendo posibilidades de ajustes de precios), y asegurando un método eficiente de selección de constructores, permitiendo de hecho la competencia extranjera (aun si hubiera requerimientos de utilización de mano de obra local).

Desarrollar una agencia nacional de evaluación de proyectos, con reque-

rimientos de publicidad y transparencia en la fase de evaluación que permitan el control descentralizado por los distintos agentes privados afectados, y suprimir los fondos específicos de inversión (viales, eléctricos, etc.).

Capítulo 7. Desregulaciones pendientes en las jurisdicciones provinciales

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

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

Regulación profesional

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

Recomendaciones

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

mente indicativas, dejando al arbitrio del juez o tribunal su fijación en función a la magnitud del trabajo realizado.

Regulación en el comercio minorista

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

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

Recomendaciones

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

Regulación del mercado de medicamentos

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

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

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

- Simplificar las normas y procedimientos para el registro, inscripción, elaboración, fraccionamiento y expendio de medicamentos. Crear un registro nacional.
- Establecer la obligatoriedad del uso de la denominación genérica de las drogas (modificada por el decreto PEN 177/93).

- Autorizar a laboratorios, entes prestadores, obras sociales, farmacias y droguerías a importar medicamentos autorizados. Además simplifica normas para la importación de medicamentos.
- Autorizar la comercialización de medicamentos de venta libre fuera de las farmacias (decreto 2.284/91).
- Autorizar la libre instalación de farmacias (decreto 2.284/91)

Recomendaciones

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

Regulaciones sobre el transporte de pasajeros

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

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

Recomendaciones

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

Regulaciones sobre el transporte de carga terrestre

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

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

Las recomendaciones en esta materia son:

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

Compatibilización de Registros

La obligación de registrar un bien o servicio ha estado fundada en la responsabilidad del Estado de proteger a los consumidores y usuarios en cuestiones vinculadas a controles de calidad que hacen a la salud pública (por ejemplo, el caso de alimentos y medicamentos) o garantizar ciertos estándares de técnicas de seguridad (por ejemplo, en el transporte) o simple-

mente con fines de mantener actualizada algún tipo de información relevante. En algunos casos la necesidad de registrarse para realizar una actividad no ha estado basada en ninguno de los supuestos anteriores y debería simplemente eliminarse. En otros la cantidad de información requerida a los efectos de la inscripción en el registro es excesiva o los aranceles son elevados en comparación con los costos o con la contraprestación que se realiza, transformándose en verdaderos impuestos.

Capítulo 8. Las privatizaciones pendientes. El caso del Banco de la Nación

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

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

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

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

A pesar de la retirada del Estado de la actividad privada que como ya se dijo a partir del “efecto tequila”, abarcó también otros bancos estatales, el Banco de la Nación inicia en 1994 una etapa de expansión de sus actividades, creando una Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones¹⁸ y a partir de ello el Grupo Banco Nación que incluye las empresas: “Nación AFJP”, “Nación Seguros de Retiro” y “Nación Seguros de Vida”. Para complementar el desarrollo de estas actividades se crearon “Pellegrini Fondos Comunes de Inversión” y “Nación Bursátil Sociedad de Bolsa”.

Adicionalmente¹⁹ se creó “Garantizar” Sociedad de Garantías Recíprocas, destinada a otorgar garantías a la pequeñas y medianas empresas para que estas puedan acceder al crédito de otras entidades financieras a ta-

sas de interés más bajas. Finalmente la ley 25.299 mediante una ligera modificación al inciso g) del artículo 3° de la carta orgánica permite que el Banco de la Nación también incurriera en la actividad de seguros generales.

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

- a) El carácter estatal del BNA se origina en la falta de interés del sector privado en participar con capital en un banco que siempre terminaba quebrando por el financiamiento que le requería el Estado Nacional.
- b) Desde el punto de vista de la teoría económica no existe fundamento para que los servicios financieros sean estatalmente provistos.
- c) La manera que los objetivos del BNA están definidos impide realizar una medición de los resultados en la gestión de tales objetivos y los recursos económicos que insume esta tarea.
- d) Utilizando indicadores de gestión estándares y comparándolo con otros de carácter similar, la gestión del BNA aparece como deficiente.²⁰

Propuesta

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

Capítulo 9. La regulación del mercado de trabajo

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

Sin embargo el mercado laboral muestra notorios contrastes en su funcionamiento en la primera y segunda mitad de la década del 90. Diversos factores de tendencia (crecimiento de la población urbana, aumento en las tasas de actividad) estuvieron presentes a lo largo de todo el período. Otros factores cíclicos, cambios institucionales en el diseño macro y microeconómico, y la ausencia de cambios profundos en el mercado laboral, llevaron al rápido deterioro de los indicadores de empleo entre 1992 y 1995. En la segunda mitad de la década, la introducción de reformas en el mercado laboral permitió una rápida –aunque transitoria– recuperación del empleo hasta que sobrevino la prolongada recesión de la última parte de la década. El presente capítulo sintetiza la abundante evidencia acerca del papel de las instituciones laborales en el desempeño del mercado laboral²¹ y for-

mula un conjunto de recomendaciones específicas para la reforma de dichas instituciones.

Reformas institucionales en contratación y negociación

La revisión normativa incluye distintas dimensiones que procuran reducir los costos de contratación y negociación, así como mejorar la asignación y la eficiencia del empleo privado. Esta revisión incluye una amplia flexibilización de las normas sobre contratación laboral (incluyendo período de prueba y mecanismos de ruptura), negociación colectiva, estatutos profesionales y 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.

1. Contratación laboral

Predomina en la actualidad la contratación por tiempo indeterminado, mientras que es baja la proporción de contratos cortos, a pesar de que la tasa de rotación del empleo ha venido creciendo. La legislación argentina contempla algunas formas de contratos cortos (de plazo fijo, de temporada) que sin embargo presentan notorios riesgos de ser interpretados como contratos indeterminados²². 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 forma surgieron diversas formas de contratos “cortos” de amplia utilización entre 1996 y 1998, y la contratación “a prueba”. La derogación de tales contratos a partir 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. La propuesta simplifica la contratación en varios aspectos.

- a) *Contratos por tiempo indeterminado* Toda relación contractual por tiempo indeterminado se podrá realizar a prueba por un período de seis meses, a menos que las partes convengan un período menor. Durante el período de prueba regirán todas las contribuciones y aportes del contrato por tiempo indeterminado, excepto la contribución por ruptura (CCR). La ruptura del contrato laboral en cualquier momento dentro de los 180 días no devengará compensación monetaria de ningún tipo (no incluye preaviso ni indemnización por antigüedad). A partir del séptimo

mes, la continuidad del contrato implicará su conversión de pleno derecho a contrato laboral por tiempo indeterminado.

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

Ruptura contractual

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.²³ 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 abo-

nará al trabajador una única compensación igual al monto acumulado que hubiera resultado de establecer el correspondiente fondo de capitalización por el período 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 60 MOPRES, hasta que el fondo sea equivalente a seis meses de remuneración normal y habitual (con un tope de 60 MOPRES sobre dicha remuneración). La contribución integra la cuenta única de la seguridad social. Los fondos son depositados en una caja de ahorro indisponible (mientras dure la relación laboral) en una entidad financiera, o en cuenta en la AFJP a la cual está afiliado el trabajador. El trabajador podrá optar entre depositar en cuenta bancaria o en la AFJP. La AFJP debe mantener una cuenta independiente para la CCR, de la cuenta establecida por ley 24.241 para el sistema de pensiones. Al cese de la relación laboral por despido, jubilación o renuncia el trabajador puede optar por el retiro del fondo en forma total o parcial, con un tope mensual de 60 MOPRES.
- *Preaviso*. Equivale a un mes de remuneración (para una antigüedad mayor de seis meses y hasta cinco años), o a dos meses (para una antigüedad mayor de cinco años), a cargo del empleador. Dados estos montos para menos de cinco años, y más de cinco años, 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:
 - a) *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.
 - b) *Nuevos trabajadores con contrato por tiempo indeterminado* Pasan a constituir el fondo en forma inmediata.
 - c) *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. Sin embargo, desde el

punto de vista de las probabilidades de constituir una coalición política que apoye la reforma, la mejor opción podría ser 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 él (sólo ingresan en este caso en el nuevo régimen los nuevos trabajadores).

- d) *Trabajadores con contrato determinado (plazo fijo, temporada) al momento del cambio normativo* Mantienen las condiciones de los contratos vigentes hasta su finalización.
- e) *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. Se interrumpe en el flujo la concesión de nuevas prestaciones. Las prestaciones vigentes al momento del cambio normativo se mantienen hasta su extinción.

2. Impuestos y contribuciones

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

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

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

De la misma forma que se simplifica la contratación laboral a través de un modelo único de contrato,²⁴ se eliminan los costos de ruptura,²⁵ se unifican y reducen las cargas laborales, y se internalizan los costos de eventos asociados al contrato laboral (para que los incentivos de los agentes económicos estén bien definidos), también se simplifica la negociación colectiva e

individual del contrato laboral. La propuesta en general se expresa en términos de descentralizar la negociación al nivel de la discusión directa entre la firma y los empleados, en el caso de empresas pequeñas, y en el resto de los casos a la discusión entre la firma y algún colectivo de empleados de la misma empresa, representado por su comisión interna o sindicatos, a elección de los trabajadores. En ningún caso la negociación de nivel superior (es decir, de un colectivo) puede afectar o condicionar los acuerdos que se pueden celebrar al nivel individual: el trabajador recupera su derecho de negociar por sí, y de tal forma recupera el derecho de revocar los acuerdos colectivos celebrados por terceros (sindicato o federación) sin su expresa conformidad.

Propuesta de reforma

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

- a) El Poder Ejecutivo no homologará en lo sucesivo convenios que abarquen más de una firma, es decir, deja de extender a todas las empresas lo que acuerden cámaras empresarias y la cúpula gremial.
- b) Todo trabajador tiene el derecho irrenunciable de representarse a sí mismo, siendo válido todo acuerdo que celebre en cumplimiento de las disposiciones de orden público, aun cuando con sus actos modifique las condiciones establecidas en convenios anteriores, en más o en menos.
- c) Desenganche individual. Todo trabajador tiene el derecho a discutir sus condiciones individuales de trabajo, aun cuando esté incluido en un acuerdo colectivo, a partir de una antigüedad mínima de un año en la firma.
- d) La negociación de las condiciones de trabajo en firmas de hasta cuarenta trabajadores (artículo 83, ley 24.467) se realizará al nivel individual entre trabajador y empleador, a menos que ambas partes acuerden celebrar acuerdos a otro nivel; la negociación individual se celebrará sin otro piso que las normas establecidas por la Ley de Contrato de Trabajo.
- e) Desenganche colectivo. Los establecimientos podrán negociar colectivamente al nivel de colectivo de empresas, al nivel de la firma o del establecimiento, si existe acuerdo de partes. En ausencia de acuerdo de partes, el nivel de negociación será el establecimiento; al vencimiento del plazo de vigencia de un acuerdo, la firma podrá desengancharse del acuerdo de nivel superior, y negociar al nivel inferior.
- f) Lo acordado en el menor nivel prevalecerá por sobre lo acordado en el nivel superior.
- g) Los acuerdos colectivos tienen un plazo de vigencia a cuyo término caducarán, a menos que la vigencia se extienda por acuerdo de ambas partes; en caso de no llegarse a nuevos acuerdos, se iniciará un período de mediación, transcurrido el cual y de persistir el desacuerdo, caerá el convenio en todas sus cláusulas, excepto las relacionadas con el salario básico, rigiéndose a partir de ese momento –y hasta tanto se celebre un nuevo acuerdo– por las normas de orden público (Ley de Contrato de Trabajo, etc.).

- h) Se limita la irrenunciabilidad (art 12, LCT) únicamente a las normas que establece la Ley de Contrato de Trabajo.
- i) Cese de la ultraactividad. Las firmas que opten por cambiar el nivel de negociación desde el colectivo de empresas al nivel de empresa o establecimiento, podrán hacerlo al vencimiento del plazo de vigencia del respectivo convenio, según las pautas establecidas en el inciso g anterior.
- j) Estatutos. Los estatutos profesionales que contengan cláusulas de indemnización por sobre lo establecido en la legislación general, mantendrán el derecho adquirido por tal concepto para los trabajadores que se encuentren ocupados a la fecha del cambio normativo; los nuevos trabajadores se incorporarán con el régimen general.
- k) Las partes encargadas de determinar el nivel de negociación y de negociar serán, por el lado empresario, la firma, y por el lado de los trabajadores, los trabajadores mismos o sus representantes, elegidos en votación secreta, y por mayoría simple de votos, o las organizaciones sindicales a las cuales los trabajadores se encuentren voluntariamente afiliados.
- l) Las cotizaciones sindicales deberán requerir la conformidad individual de cada trabajador, quedando prohibido a la empresa practicar retenciones de haberes con tal fin sin el consentimiento expreso del trabajador.
- m) Las contribuciones patronales a organizaciones sindicales y de trabajadores deberán establecerse como contratos con plazo de vigencia determinado; en un plazo perentorio a partir de la reforma de la legislación, deberán celebrarse tales contratos; en su defecto, cesará la obligación patronal de realizar las contribuciones establecidas en convenios colectivos y estatutos profesionales.

4. Asociaciones sindicales

Con el objeto de descentralizar la negociación se elimina la figura del “sindicato con personería gremial”, que supone eliminar el monopolio de negociación. Al nivel de cada establecimiento o firma negocia el individuo, o la comisión interna elegida por mayoría de los trabajadores, o el sindicato que represente a la mayoría de los trabajadores. Las asociaciones sindicales deben constituirse como entidades civiles, sujetas al control de la IPJ (Inspección del Personas Jurídicas), modificando su actual dependencia del Ministerio de Trabajo de la Nación.

5. Reformas en instituciones de ayuda al desempleo

Aun contando con instituciones laborales flexibles la absorción de desempleados lleva tiempo. En este caso se enfrenta un período de tiempo hasta obtener un empleo en actividades de mercado, que puede requerir el auxilio de recursos públicos en quienes no pueden sostenerse durante esta etapa de búsqueda. Se trata de un apoyo transitorio que permite prolongar

la búsqueda para obtener un mejor empleo, o bien evitar el recurso de actividades informales o la salida del mercado del individuo.

Por otro lado, una proporción de los desocupados pueden tener características de “baja empleabilidad”, y por consiguiente podrían encontrar dificultades en encontrar un empleo al salario prevaleciente, dados los salarios mínimos institucionales. En este caso es posible plantear una política de reducción de los costos de empleo (iniciales o permanentes) de la población con 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 (por ejemplo, los recién ingresantes al mercado, o la población que no se actualizó tecnológicamente), el apoyo a estos grupos puede extenderse indefinidamente.

Teniendo en cuenta el objetivo de proporcionar una cobertura más amplia a la población con problemas de empleo, con un diseño que minimice la probabilidad de fraude y el costo fiscal en el corto plazo, se proponen los siguientes programas de apoyo a la población más pobre:²⁶

a) *Incentivos para facilitar el empleo de la población desocupada* Para facilitar la expansión de la demanda se establecen incentivos que hagan más atractivo ofrecer un empleo: la forma directa de hacerlo es a través de reducir o eliminar la carga tributaria sobre el empleo, suponiendo que toda otra restricción sobre la contratación ha sido también removida.²⁷ Se establece un programa de devolución de impuestos para la población que presenta problemas de empleo, que se mantiene aun cuando la tasa de desempleo para el resto de la población caiga a niveles “normales”. Esta población debe registrarse en el Registro Unificado de la Asistencia Social para obtener el correspondiente Bono de Impuestos por Trabajo (BIT). El mecanismo es el siguiente.

- *Registro de la condición de desempleado.* Toda persona desocupada que aspire a obtener beneficios fiscales para facilitar su empleo o para participar en programas públicos de empleo, deberá inscribirse en el Registro Único de Beneficiarios (ver PAS, capítulo sobre programas sociales). En el Registro constará información sobre las características de capital humano del individuo, condición de empleo, prestaciones sociales, etc. Registrar las condiciones personales y familiares permitirá determinar si la persona califica o no para los diversos programas sociales y lograr una mayor complementariedad de las políticas.
- *Bono de Impuestos por Trabajo (BIT).* Toda persona inscripta en el Registro que califique para la asistencia, tendrá asignado 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). No existen límites al porcentaje de personal por empresa que recibe beneficios. El BIT (un crédito electrónico de la AFIP contingente de que el trabajador obtenga un empleo, y de que su em-

pleador 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 utilizar como crédito fiscal. 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).

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

Capítulo 10. La organización de la educación

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

Educación básica

1) Políticas generales

Las medidas que se proponen en este punto surgen de la necesidad de hacer transparentes las políticas educativas y por consiguiente sus resul-

tados, proporcionar información clara a las familias con el fin de hacer genuina su posibilidad de ejercer el derecho constitucional de libertad de elección de la educación para sus hijos, por último proporcionar a los docentes y directores de las escuelas los instrumentos adecuados que les permitan hacerse cargo plenamente de la responsabilidad que les compete.

- a) *Estructura de los estudios y curriculum* La reforma educativa en este aspecto, cuyos méritos intrínsecos son discutibles, se encuentra a mitad de camino, con una ejecución muy despareja entre jurisdicciones, pero que tiene como contrapartida elevados costos de reversión. Por otra parte, la Ley Federal de Educación proporciona un marco flexible para adaptar las definiciones operativas a las realidades y restricciones que plantean las provincias.

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

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

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

En forma complementaria, el país deberá adherirse y participar en las comparaciones internacionales de medición de los resultados educativos como por ejemplo TIMSS.²⁸

Si bien se están realizando mediciones de la calidad de la educación, el carácter novedoso que pretende dárseles, como instrumento de control del sistema y de información para las familias, requiere lograr el acuerdo con las provincias en el marco del Consejo Federal de Educación. Los acuerdos logrados en este organismo tienen fuerza de ley.

- c) *Liberalización del sistema educativo* mediante: i) creación de escuelas autónomas; ii) transformación de las escuelas públicas en escuelas autónomas; iii) financiamiento pleno de las escuelas privadas por parte

del estado cuando éstas sean gratuitas o el nivel de los aranceles no supere la cuota de cooperadora fijada en las escuelas públicas que atienden población del mismo nivel socioeconómico.

Los procesos de cambio en las provincias tradicionalmente han requerido del acompañamiento del Gobierno Nacional. Por esta razón se considera necesario que la reforma que se sugiere para los sistemas educativos provinciales sea asistida y orientada por el Gobierno Nacional mediante la generación de casos testigo consistentes con esquemas de descentralización y financiamiento por el lado de la demanda,²⁹ que proporcionen información estadística adecuada, a fin de superar las limitaciones de calidad del servicio actualmente imperantes.

El proceso de liberalización mencionado debe surgir como parte de acuerdos entre la nación y las provincias, constituyéndose en las jurisdicciones que lo acepten, un régimen especial educativo que consistirá en la creación dentro del sistema público, de un segmento experimental de escuelas de administración y gestión autónoma, que será considerada como etapa inicial de la reforma a emprender.

Estas escuelas serán financiadas sobre la base de la cantidad de alumnos que logren captar. Los fondos tendrán origen provincial en la proporción en que este nivel de gobierno financia su propio sistema educativo. Asimismo tendrán acceso a recursos nacionales los que serán complementarios y destinados a solventar mejoras claras en la prestación de los servicios, como doble jornada para población de escasos recursos, incorporación de maestros recuperadores, etc. además de cooperación técnica para llevar a cabo la transformación institucional y el pago del cumplimiento de funciones que actualmente no son de responsabilidad de las escuelas. Los fondos tanto de origen nacional como provincial serán transferidos directamente a la escuela, y podrán ser asignados libremente entre los distintos insumos necesarios para prestar el servicio educativo.

El cambio de régimen de la escuela y por consiguiente el acceso al financiamiento nacional será posible únicamente mediante la presentación del plan de funcionamiento de la escuela desde el punto de vista de la gestión administrativa y pedagógica, aceptación explícita de las normas de evaluación y seguimiento nacionales y aceptación de los docentes de excluirse del marco regulatorio contenido en el Estatuto del Docente, así como someterse a evaluaciones externas periódicas y a los procesos de perfeccionamiento y capacitación para lograr los fines que la gestión de la escuela establezca.

Los docentes, personal directivo y padres de alumnos podrán formar entidades que propongan tomar a su cargo la administración de una determinada escuela pública. Asimismo se incentivará la participación y colaboración de las ONG para la divulgación de los proyectos y la preparación y coordinación de las estructuras organizativas de las escuelas del nuevo régimen.

La autonomía de la escuela bajo este nuevo régimen tendrá una duración determinada que podrá ser renovada indefinidamente sujeta a la

obtención de buenos resultados educativos y a la eficiente gestión administrativa. Asimismo se prevé la figura de la intervención de la escuela en el caso de obtener resultados reiteradamente insatisfactorios, esta intervención deberá ser instrumentada por el respectivo gobierno provincial.

La creación de las escuelas autónomas se considera un instrumento válido también para la resolución del problema salarial docente.³⁰ Los aumentos en las remuneraciones deben estar necesariamente asociados con mejoras en la calidad del servicio prestado y por otra parte no pueden ser independientes de la evolución en la organización del sistema educativo hacia formas más eficientes en la asignación y administración de los recursos.

- d) *Premios anuales a la calidad.* Como un incentivo adicional tendiente a elevar los resultados educativos, se reservarán fondos nacionales para premiar la calidad educativa tanto absoluta (mejores escuelas) como relativa (crecimiento de los resultados en períodos sucesivos). Estos premios serán percibidos por las escuelas beneficiarias en forma directa, su monto estará relacionado con el número de alumnos de la escuela y serán de libre disponibilidad. Su administración será realizada desde el Gobierno Nacional sobre la base de la información proporcionada por el sistema de medición anual de la calidad educativa.
- e) *Derogación del Estatuto del Docente y del régimen de licencias* Dado que en un horizonte de mediano plazo, buena parte del sistema de educación básica continuará siendo estatal con permanencia de su actual base administrativa, es sustancial para mejorar la eficiencia en la administración del gasto así como elevar la calidad del servicio, impulsar mediante acuerdo en el seno del Consejo Federal de Educación, la reforma de las regulaciones que afectan el trabajo de los docentes.
- f) *Eliminación del Fondo de Incentivo Docente (FONID)* La ley 25.053 que lo creó fue derogada, quedando esta finalidad como partida en los presupuestos 2000 y 2001. La mejora de las remuneraciones docentes, tal como se ha mencionado, debe surgir como consecuencia de la obtención de mejores resultados educativos y una gestión más eficiente. Por consiguiente se propone que la partida presupuestaria mencionada se incorpore³¹ al fondo de financiamiento para la mejora de la calidad y de transformación institucional de las escuelas, con un esquema de transferencia de fondos sobre la base ya señalada en el punto 3) referente a la política de liberalización del sistema educativo.

2) Políticas compensatorias

Dada la desventaja que presenta, también en términos educativos, la población de escasos recursos, se considera necesario implementar acciones especiales tendientes a disminuir la brecha de resultados educativos.

Los niños que se encuentran en situación de pobreza, considerando ésta como la correspondiente a los dos primeros deciles de la distribución del ingreso, se estiman en aproximadamente 30% del total de alumnos.

Desde un punto de vista estrictamente educativo es imperiosa la necesidad de elevar sustancialmente la calidad de la educación que se ofrece y la única vía de cerrar la brecha educativa entre pobres y ricos es asegurando a aquéllos un servicio con contenido efectivo desde los primeros años de escolaridad.

La propuesta incluye la puesta en marcha de un conjunto de medidas que el Gobierno Nacional llevará a cabo junto con las provincias,³² que se resume en los siguientes aspectos:

- a) *Cobertura universal de jardines de infantes* para los niños a partir de los tres años de edad hasta cumplidos los cinco años. En una hipótesis de mínima la permanencia de los niños en la escuela se limitaría a la jornada actual de cuatro horas. Puede plantearse también una asistencia mayor con permanencia de seis a ocho horas en la escuela.
- b) *Cambio en las condiciones de permanencia* en la escuela para los niños que están cursando la educación básica correspondiente a los ciclos I y II de la Educación General Básica (EGB). En este sentido se propone o bien instaurar la doble jornada o mejorar las condiciones de aprendizaje mediante la presencia de maestros recuperadores que colaboren con el docente del aula en la atención de los alumnos con problemas.
- c) En el caso del tercer ciclo de la EGB la implantación de la doble jornada deberá estar asociada con el *desarrollo de programas educativos con orientación hacia el trabajo* además del cumplimiento de los contenidos académicos que prescribe el currículum dada la obligatoriedad legal de la educación básica.
- d) Las escuelas públicas seleccionadas deberán *cambiar hacia formas institucionales autónomas* administradas por asociaciones de padres, docentes, ONG, etc. tal como se ha señalado en el punto correspondiente a las políticas generales. Estas escuelas serán financiadas en primer lugar por los Gobiernos Provinciales sobre la base de la demanda fuertemente atado al presentismo de los alumnos. Por otra parte el Gobierno Nacional cubrirá el costo adicional que supone el componente compensatorio.
- e) Las escuelas privadas, constituidas como entidades sin fines de lucro, que presten el servicio educativo a población de muy bajos recursos y cuyo valor de matrícula no supere el vigente en concepto de bono de cooperadora en las escuelas públicas de la misma localización, percibirán un subsidio del 100%, que será otorgado sobre la base de la cantidad de alumnos atendidos. El financiamiento provendrá de ambos niveles de gobierno y será otorgado también en función de la demanda que obtenga la escuela.

- f) Un cambio como el señalado con una mayor asignación de recursos ya que no es meramente asistencial, sino que pretende una mejora sustancial de los resultados educativos, debe ir necesariamente acompañado por un control de la calidad de la educación riguroso y censal, permitiendo instrumentar premios por calidad absoluta y relativa. En este aspecto se seguirán los lineamientos generales propuestos.
- g) En el caso del nivel Polimodal la ayuda a los alumnos de bajos recursos deberá llevarse a cabo mediante la instrumentación de un programa amplio de becas, siendo requisito esencial para beneficiarse de las mismas, además de probar la condición de necesidad económica, haber obtenido resultados educativos satisfactorios. En este sentido, la evaluación del rendimiento debe ser externa a la escuela³³ ya que es necesario evitar filtraciones hacia alumnos que no cumplan con los requisitos de necesidad especificados, así como impedir presiones sobre los directores por parte de las familias.³⁴

Educación superior

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

En este punto es crucial elegir los instrumentos adecuados de intervención estatal que sean propicios para crear un sistema en el que convivan instituciones públicas y privadas, que desarrollen una oferta eficiente en cuanto a calidad y costos, con el mínimo compromiso de recursos públicos. Estas condiciones se logran mediante la competencia entre instituciones, desarrollo de un sistema de información apropiado para la toma de decisiones de padres y alumnos, compensación de las debilidades del mercado de capitales y apoyo diferencial a algunas carreras de interés social. Dentro de este marco general se propone:

- a) *Financiamiento a través de aranceles* complementados con un sistema de becas y préstamos estudiantiles. Los actuales aportes a las universidades nacionales deberán reducirse gradualmente hasta un límite del 30%³⁵ en un lapso de cinco años, período en el que las universidades deberán desarrollar fuentes alternativas de financiamiento (fundamentalmente aranceles) así como deberá organizarse el sistema de becas y préstamos que sustituya el actual esquema de financiamiento para los alumnos que no cuenten con posibilidades económicas para solventar sus estudios superiores.
- b) *Desarrollo de un sistema de préstamos estudiantiles* administrado por la banca comercial y con el riesgo compartido entre el Estado y los bancos³⁶ o alternativamente por un instituto para el financiamiento de la educación superior. El sistema de préstamos no podrá discriminar entre instituciones educativas, sean éstas públicas o privadas, universitarias o no universitarias. Los préstamos serán otorgados sobre la base

de los méritos personales (número de materias aprobadas³⁷) y los ingresos potenciales del futuro graduado.

- c) *Desarrollo de un sistema de becas administradas por el Estado que tenga por objetivo cubrir básicamente el mantenimiento de estudiantes meritorios de probadas carencias económicas.* El costo de los estudios propiamente dicho se financiará a través del sistema de préstamos. Sin embargo también se prevé el otorgamiento de becas de estudio para los alumnos destacados independientemente de su condición económica. El programa general de becas propuesto, cuyo objetivo central es el de otorgar igualdad de oportunidades educativas a estudiantes que demostren una destacada competencia académica, no discriminará ni por la disciplina de estudio ni por la naturaleza de la institución educativa elegida por el candidato, sea ésta pública o privada, universitaria o no universitaria. Sin embargo los beneficiarios de estas becas deberán cursar sus estudios en instituciones cuyas evaluaciones periódicas para lograr revalidar su acreditación las coloquen en los primeros niveles de calidad dentro del servicio educativo que ofrezcan.
- d) Dadas las limitaciones que presenta la evaluación de las instituciones a través del análisis individual de la calidad de sus insumos y procesos, y teniendo en cuenta que como principio básico de correcto funcionamiento las universidades e institutos superiores deben responder a los intereses de sus alumnos, el examen externo al final del polimodal mencionado en el punto de políticas generales para la educación básica, será considerado un elemento de información pública acerca de la calidad promedio de los estudiantes admitidos por las instituciones de educación superior al mismo tiempo que servirá como criterio de selección para el otorgamiento de becas y préstamos estudiantiles.
- e) *Desarrollo de un sistema de información complementario* El INIECE o una institución privada contratada por el Estado, desarrollará un sistema estadístico permanente sobre la empleabilidad y remuneración de los graduados, con una discriminación por carreras, por instituciones de educación superior, por sector económico de empleo y por edad del graduado. Esta información será tomada en cuenta por el organismo que realice las calificaciones periódicas de las universidades e instituciones de educación superior.
- f) *La autorización y funcionamiento de nuevas instituciones* debe obedecer a un régimen objetivo y liberal cuyo fundamento debe ser favorecer las posibilidades de elección del estudiante incentivando competencia entre entidades existentes y potenciales proveedores. Para la recategorización y ampliación de las actividades los criterios fundamentales deben partir del desempeño que demuestren las instituciones sobre la base de la información complementaria desarrollada en el punto 5) así como indicadores objetivos acerca de la relevancia académica de su profesorado, activida-

des de investigación desarrolladas y que merezcan publicación internacional, calidad de los estudiantes que demandan sus servicios, etc.

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

Profesión docente. Formación y capacitación

Mejorar la calidad de la educación, entre otros aspectos, requiere valorar los conocimientos, generar la capacidad de abstracción, recuperar la capacidad de transmisión de los fundamentos de las ciencias. Es necesario que estos elementos estén presentes en la definición del currículum y que se revelen en las calificaciones y habilidades de los propios maestros y profesores.

La formación de los docentes para la educación básica, se realiza fundamentalmente en institutos de nivel terciario no universitario, dependientes de los gobiernos provinciales, cuyas exigencias son francamente débiles. Los programas de estudios enfatizan en los aspectos metodológicos e instrumentales de la enseñanza más que en los contenidos de las disciplinas y ciencias a dictar en el ejercicio posterior de la docencia.

Se propone lo siguiente:

- a) La formación docente requiere una transformación profunda en cuanto a su orientación, debiendo reforzarse los aspectos correspondientes a la incorporación de los contenidos de las ciencias y disciplinas. Se propone asimismo encarar un proceso de acreditación de los institutos terciarios dedicados a la formación de maestros y profesores. Esta acreditación sólo será posible obtener mediante acuerdos con las universidades que garanticen la calidad académica, en particular en cuanto a la enseñanza de las ciencias. Asimismo deberá incentivarse para que las propias universidades, tanto públicas como privadas, compitan con los institutos terciarios en la formación de docentes.
- b) La graduación como docente sólo se obtendrá una vez aprobado un examen final nacional externo al instituto de formación docente. Será diseñado y administrado en forma autónoma por una institución independiente, debiendo ser públicos sus resultados. La adopción de este requisito exige un acuerdo previo en el seno del Consejo Federal de Educación.
- c) En materia de capacitación docente es necesario descentralizarla y que sean las propias escuelas y docentes quienes orienten con sus demandas la oferta de programas de entrenamiento. Las mediciones de calidad propuestas para la Educación General Básica y el Polimodal,

deben dar las señales para orientar las necesidades en materia de entrenamiento de los docentes.

- d) Dadas las limitaciones de formación que se advierten entre los docentes y sus reclamos de actualización, se preverá un fondo de financiamiento nacional con este propósito, que debe ser otorgado sobre la base de la asignación de recursos provinciales concurrentes con este fin.
- e) El Estado Nacional también administrará un sistema de becas destinado a la formación docente, que permita cubrir tanto los costos de mantenimiento del estudiante como los correspondientes al pago eventual de arancel. La asignación de las becas no discriminará ni por la situación económica del solicitante ni por la naturaleza de las instituciones que provean la formación, sean públicas o privadas, universitarias o no universitarias. Serán otorgadas en función exclusivamente de los méritos académicos, las que serán tratadas como un préstamo que se amortiza automáticamente por cada año de servicio en la profesión docente, hasta completar un total de diez años. Estas becas se tornarán proporcionalmente exigibles si el docente abandona la profesión.

Propuesta de reforma para el sistema educativo provincial

Los mismos principios y necesidades son las que sustentan la propuesta de reforma que se sugiere para el sistema educativo provincial que se refiere a los niveles inicial, Educación General Básica (EGB) y Polimodal.³⁸

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

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

El esquema de financiamiento propuesto comprende los siguientes conceptos:

- *Asignación básica por alumno* Aproxima el costo por alumno/año requerido para financiar los gastos de prestación del servicio. Corresponde aplicar esta asignación a todas las escuelas que proporcionan educación en forma gratuita. El valor por alumno será diferente por nivel educativo.
- *Asignación compensadora por alumno* Será percibido, también sobre la base del número de alumnos que atiende la escuela, por las instituciones que ofrecen educación a población desfavorecida.

Se trata de proporcionar fondos adicionales a la asignación básica por alumno para compensar costos educativos diferenciales debidos a las características de la población (educación especial, escuelas en zonas

urbanas marginales, escuelas rurales, etc.). Será asignado sólo a las escuelas de educación primaria.

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

En el caso de las escuelas privadas pagas pero que perciben subsidio estatal la asignación básica por alumno debe ser corregida de manera tal que el monto resultante constituya el complemento del financiamiento privado. Para su cálculo la asignación básica por alumno será corregida en función de la matrícula que cobra la escuela privada y la cantidad de alumnos becados que atiende. De este modo se cambia la base de cálculo del subsidio que está vigente actualmente.

La relación laboral del personal de las escuelas se establece con cada uno de los gobiernos provinciales, para todos los efectos. Se deroga el estatuto del docente y el régimen de licencias. Por consiguiente se elimina la estabilidad en el cargo.

El director de la escuela será designado por la autoridad responsable de educación en cada provincia. El procedimiento para ello será el de concurso de antecedentes académicos y desempeño. Entre la información a considerar se tendrá en cuenta la que surja de las evaluaciones externas de calidad. El director será nombrado por cinco años al cabo de los cuales deberá concursar nuevamente el cargo.

El director es quien elegirá y contratará el personal de la escuela siguiendo normas más simplificadas que las actuales y decidirá su permanencia en ella.

El personal docente, deberá acreditar su condición de tal mediante la presentación de título académico que lo habilite para enseñar. En este sentido competirán en igualdad de condiciones los aspirantes con título docente y los profesionales con grado terciario y universitario. Será contratado por períodos de tres años. Dichos contratos serán rescindibles con costo cuando no medie causal debida al docente para la rescisión.

El control de las escuelas en el esquema actual se realiza fundamentalmente a través de la medición externa de la calidad de la educación, control del proceso a través de las supervisiones, control de las declaraciones juradas de matrícula e inasistencias de los alumnos y auditorías contables con el fin de observar la correcta aplicación de los recursos.

Capítulo 11. La reforma del sistema de salud

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

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

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

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

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

Capítulo 12. El PAMI (Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados)

1. Organización actual y situación estructural

La flexibilidad para aceptar el ingreso de beneficiarios más la tendencia de los sucesivos gobiernos a descargar sobre el PAMI los problemas médico sociales que le demandaban diferentes grupos de la comunidad, transformaron a esta obra social, originalmente destinada a los retirados, en un grupo de gran diversidad en su composición étnica y de alta vulnerabilidad desde el punto de vista socioeconómico, con un número de beneficiarios

que actualmente alcanza los 3,4 millones y con *beneficios* vinculados o no con la salud (subsidios, préstamos, recreación, alimentos, etc.).

Es así que en una obra social supuestamente destinada a atender la salud de los retirados, alrededor del 10% de los beneficiarios es menor de veinticinco años y casi el 25% es menor de sesenta años.

El trabajo avanza en detalle sobre el diagnóstico y las causas de la crisis actual, aquí se incluyen sólo los principales lineamientos de la reforma propuesta.

Reforma estructural del sistema de salud para jubilados y pensionados

Lineamientos de la reforma

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

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

La reforma de mediano plazo

Los principales rasgos de esta reforma serían:

Organización del cuidado de la salud bajo un concepto preventivo y curativo de "cápita integral", estrictamente definida por costos y estudio actuarial adecuado a realizar. Insumos en general incluidos en la cápita integral por segmento de atención del SIS.³⁹ Planificación de beneficios adecuada a la demanda esperada de la población. La cápita integral debe incluir los actuales contratos especiales (ejemplo: insuficiencia renal y diálisis, psiquiatría, sida, etc.), en tanto los trasplantes requerirán un manejo diferencial con acreditación de centros y grupos y financiados por un fon-

do de redistribución. El espectro de prestaciones sociales a cubrir deben estar incluidas siguiendo el criterio de prevención de la salud.

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

Competencia por selección entre prestadores, y competencia simultánea de los planes de salud.⁴⁰

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

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

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

La competencia entre planes, al menos al principio será por calidad y no por precio.⁴¹

Ahorro probable de esta reforma

Es difícil determinar la magnitud del ahorro que implicará esta reforma porque el estudio objetivo del valor de las cápitas excede largamente el propósito de estos lineamientos, sin embargo existe cierto consenso de que con una cápita media de \$ 45/mes es posible efectuar las prestaciones médicas y asistenciales vinculadas a la salud, a los 3,4 millones de beneficiarios, lo cual⁴² implicaría un gasto anual de \$ 1.850⁴³ millones. El resto del gasto en prestaciones sociales que hoy realiza el PAMI, previa depuración al padrón de beneficiarios, deberá ser transferido al respectivo ministerio con un límite máximo de \$ 150 millones. De lo anterior y atento que el gasto anual actual del PAMI ronda los \$ 2.500 millones/año la reforma significaría un ahorro de alrededor de \$ 500 millones.⁴⁴

La reforma de largo plazo

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

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

Las características salientes del sistema de capitalización serían:

- Los trabajadores activos del sistema nacional de previsión, sea de reparto o capitalización, deberían ahorrar en su etapa activa para poder comprar a su retiro un seguro de salud que cubra los eventos que se tomen en cuenta al definir la “cápita integral” de la reforma de mediano plazo desarrollada en el punto anterior, es decir, un seguro de aproximadamente \$ 45 mensuales.
- La cobertura del seguro sería para el trabajador activo y su cónyuge desde su retiro hasta su muerte y sería comprado en el período de actividad a través del pago de una suma fija de cada sueldo, incluido el anual complementario, y se acumularían en cuentas individuales de las actuales administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones (AFJP). Los activos serían dueños de sus ahorros.
- Al momento de realizarse la reforma, todos los activos en edad de retiro pasarán al sistema de capitalización y el Estado deberá darle el importe diferencial requerido para comprar un seguro que le brinde los servicios de la cápita integral, pudiendo cada trabajador contratar la prestación del servicio con el asegurador que él desee.
- Dado que la suma fija mensual a ahorrar, será muy alta para los trabajadores activos de menores ingresos, resultará necesario establecer que la suma fija crezca con los distintos niveles de ingreso y aquí se pueden plantear dos opciones a saber: a) que el aporte más bajo de los trabajadores de menores ingresos sea subsidiado con aportes más altos de los activos de mayores ingresos o b) que el estado subsidie con cargo a rentas generales la diferencia entre los aportes fijos más bajos y el aporte que debió haberse realizado para comprar el seguro de salud mínimo.
- En el caso muy probable de que ambos cónyuges hagan el ahorro, podrán destinar el importe excedente para comprar un seguro de salud más amplio, sumarlo a su haber de retiro o simplemente disponer de los fondos a voluntad.
- Los pasivos del sistema de reparto seguirán aportando lo mismo que ahora hasta su fallecimiento.
- Además el sistema de capitalización coexistirá durante un tiempo prolongado con el actual sistema de reparto y la diferencia entre el ahorro efectivamente realizado por los activos y el que se requiere para financiar una cápita de \$ 45/mes al retiro del trabajador activo para él y su cónyuge, también deberá ser financiado por rentas generales. Finalmente a fin de que el aporte fijo destinado a comprar un seguro de sa-

lud para el retiro no implique incrementar los actuales impuestos al trabajo, este importe fijo deberá deducirse de los impuestos que actualmente ya se cobran sobre el trabajo.

- la reforma de mediano plazo se instrumentaría a partir del año 2002, la implementación del régimen de capitalización en el año 2003 y el importe fijo que se establece es de \$ 20/mes. Según estas condiciones en el año 2028 el sistema de capitalización se autofinanciaría y el Estado debería seguir financiando el sistema de reparto hasta el año 2045.

Capítulo 13. El sistema de seguridad social

El capítulo correspondiente se extiende en la descripción y propuestas de solución de los problemas actuales; aquí sólo se presentan algunos lineamientos de las propuestas de reforma.

1. El Sistema Previsional

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

Reforma del sistema

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

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

Proporcionalidad de los haberes y los aportes. En el régimen actual, aquellos que no computen el total de años establecidos por ley, sólo pueden acceder al beneficio por edad avanzada al cumplir los setenta años, con una quita del 30% en la PBU. Esto genera desincentivos a realizar aportes para aquellos que ya han cumplido con los diez años que requiere el beneficio por edad avanzada y no tienen expectativas de cumplir con el

requisito total establecido para los beneficios del sistema público. Una forma de mantener los incentivos a permanecer en el sistema es fijar pagos del sistema público proporcionales a los años de aportes realizados. En este sentido, se establece que quienes acreditan menos de treinta y cinco años de aportes pero un mínimo de diez años, recibirán una proporción de la PBU de acuerdo con el período aportado. La PC y la PAP se determinan por años de aporte. Para aquellos individuos que han aportado al sistema más de veinticuatro años, esto representa claramente una mejora respecto al beneficio por edad avanzada, dado que perciben una PBU más elevada. Por otra parte, se anticipa en cinco años la percepción de algún beneficio del sistema. Estas prestaciones reemplazan el sistema de *prestación por edad avanzada*, que se deroga, excepto en los casos en que ya se está percibiendo o está otorgado.

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

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

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

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

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

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

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

Pensiones no contributivas. Para los individuos que no califican para obtener beneficios del sistema previsional por no haber realizado aportes, o porque el período de aportes no ha sido suficiente, es posible establecer prestaciones al margen del sistema previsional. Dichas prestaciones integran un sistema unificado de pensiones no contributivas.

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

transparencia al sistema al evitar la discrecionalidad con la cual las pensiones graciables son asignadas en la actualidad.

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

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

2. El Régimen de Asignaciones Familiares

El sistema abona prestaciones mensuales por hijo, prenatal e hijo discapacitado. También se otorga una asignación por escolaridad para los hijos que asistan a la escuela desde el nivel inicial hasta el fin del ciclo medio (una vez al año al inicio del ciclo escolar), así como asignaciones por nacimiento, adopción, matrimonio y maternidad, y licencia especial por nacimiento de hijo con síndrome de Down. La asignación por hijo se limita hasta la edad de dieciocho años. Existe un tope sobre la remuneración del perceptor de \$ 1.500, por debajo del cual se habilita la percepción de asignaciones familiares, excepto para el caso de hijo con discapacidad en el cual no existe tope. Para ciertas regiones del país el tope se eleva hasta \$ 1.800. El sistema abona los subsidios establecidos a los jubilados y pensionados, independientemente del hecho de que en su etapa activa fueran o no beneficiarios de las mismas. En el caso de los jubilados los conceptos que se abonan son: hijo, hijo discapacitado y cónyuge.

Reforma El sistema de asignaciones familiares –una transferencia que financian trabajadores hacia familias de menores ingresos– debe asumir

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

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

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

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

- a) Eliminar el pago directo de asignaciones familiares a través de agencias de la ANSeS siendo el empleador el responsable directo del pago en todos los casos.
- b) Establecer la obligación de informar a la AFIP el DNI del que da lugar al beneficio junto con el CUIL del empleado que cobra el beneficio. El cruce informático de cada DNI con su CUIL asociado permitirá descubrir eventuales duplicaciones en el pago de beneficios.⁴⁵ Esto habilitaría en

forma inmediata a la suspensión de beneficios en los que se detectan irregularidades, y al inicio de acciones legales.

- c) Dos veces por año el empleador debe informar a la AFIP el CUIL del cónyuge de cada uno de sus empleados y sobre la base de esto se determinará la suma de todos los ingresos de cada CUIL y luego la suma de los ingresos de ambos cónyuges. Con esta información y la que proviene de las declaraciones juradas de los cónyuges se determinará el ingreso familiar computable, y el tramo pertinente al efecto de establecer los pagos por asignaciones familiares.
- d) Se deroga el régimen especial de asignaciones familiares para empresas PYME.
- e) Se establece un nuevo régimen de asignaciones familiares para regiones que la legislación determine, por el cual los beneficios en dichas regiones podrán incrementarse hasta en un 50% del nivel general establecido. El porcentaje actual (hasta la diferencia máxima apuntada) se establecerá anualmente, a partir del costo relativo de canastas básicas de consumo determinadas según la metodología del índice de costo de vida que elabora el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) para GBA y las direcciones de estadística provinciales.

3. La Administración del Sistema de Seguridad Social

La Administración Nacional de Seguridad Social fue creada por el decreto 2.741/91 unificando diversas instituciones vinculadas a actividades de la seguridad social y con el objetivo de obtener economías de escalas y reducir los costos de administración, llegando a constituir actualmente la segunda caja de pagos del país (después de la Tesorería General de la Nación). Su actividad de administración abarca:

- El otorgamiento y liquidación de los beneficios a los afiliados a las cajas nacionales y provinciales de previsión.
- Financiamiento parcial y liquidación de los beneficios de los regímenes previsionales de las Fuerzas Armadas y de Seguridad, también de ex magistrados, legisladores y funcionarios superiores.
- Administración del sistema nacional de asignaciones familiares.
- Administración del fondo nacional de empleo (seguro de desempleo y programas de empleo).
- Pensiones no contributivas

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

- Establecer requisitos más estrictos en materia de reconocimiento de años de servicios.
- Delegar en las AFJP la probatoria de servicios y monto de beneficios de sus afiliados. Para ello, deben solicitar información al organismo, relevar la información faltante y entregar al afiliado un informe con los

años de aportes y los salarios correspondientes. Parte de esta información (hacia adelante) forma parte del registro habitual en el sistema de capitalización. En el caso de los afiliados que permanezcan en reparto se licitará entre las AFJP la prestación de este servicio. La determinación realizada por las administradoras se elevará a la ANSeS, que audita y aprueba o rechaza la determinación.

- Todos los pagos que deba realizar la ANSeS en concepto de montos determinados por fallos judiciales, serán pagados en bonos directamente a los beneficiarios, cónyuge o familiares directos.
- Se traspasan todas las actividades de administración del sistema de asignaciones familiares a la Administración Federal de Ingresos Públicos.
- Todos los programas de empleo y el seguro de desempleo residual que administra la ANSeS se pasan a la Secretaría de Desarrollo Social.
- Se procede a una reforma de la administración con diseño base cero, en razón de la reducción de sus funciones y la tercerización de sus actividades.

4. Reformas en el sistema de capitalización

El mercado de las AFJP⁴⁶ muestra un grado de competencia razonable. La característica del servicio provisto (diferido y con calidad de difícil identificación) conjuntamente con otros aspectos regulatorios contribuyen a explicar que dicha competencia se incline hacia la promoción y el gasto en publicidad más que a la captación de nuevos afiliados vía menores comisiones (precios) y/o mayores rendimientos.

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

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

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

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

Capítulo 14. Los programas sociales focalizados

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

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

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

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

La propuesta se basa en la creación de un programa de asistencia social (PAS) de carácter general, condicionado y con focalización basada en un registro único de beneficiarios (RUB). Este programa abarcaría a toda la población carenciada. Los potenciales beneficiarios deberían cumplir ciertos requisitos para que la asistencia se efectivice. El PAS consolidaría varios programas de nutrición, salud, educación, empleo, subsidios directos y tercera edad existentes, tanto nacionales como provinciales, los cuales dejarían de existir o se reducirían considerablemente. El PAS sería de aplicación en todo el territorio nacional, con focalización basada en un indicador agregado de nivel de vida. El diseño y administración global del

PAS estaría en manos de un ente de administración del PAS (EAPAS), entidad independiente y profesionalizada encargada de distribuir fondos condicionados a las provincias y de monitorear la gestión local, de acuerdo con los lineamientos generales del programa. El EAPAS controlaría el RUB y serviría de agencia de información.⁴⁷ Las provincias son las que, por intermedio de sus municipios, se encargarían de la gestión del programa.

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

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

Esta reforma, que demandaría tiempo para alcanzar su pleno funcionamiento, aliviaría los problemas del sector. El PAS es un programa que cubre a toda la población carenciada, con lo que se amplía muy significativamente la cobertura social actual. La utilización del registro único de beneficiarios en el marco del SINTYS, junto con los requisitos exigidos para recibir la asistencia y los monitoreos periódicos del EAPAS serían instrumentos importantes para aumentar el grado de focalización de la política social, reduciendo significativamente las filtraciones. Las inequidades horizontales, típicas del sistema actual, serían sustancialmente reducidas, al implementarse un programa único de diseño nacional, con criterios objetivos de selección de beneficiarios. La característica asistencialista de los programas sociales sería atenuada con los requerimientos de entrenamiento, trabajos públicos, aceptación de ofrecimientos de trabajo y beneficios decrecientes. La exagerada profusión de programas sociales desaparece en el nuevo marco: sólo subsiste un gran programa de asistencia (el PAS) y un banco social que financia proyectos puntuales. Finalmente, el problema de ineficiencia en la gestión se trata de aliviar mediante la introducción de múltiples mecanismos: profesionalización del diseño y el control de los programas, transferencias en dinero y cupones en lugar de bienes, publicación de resultados, publicación de listas de beneficiarios, amenaza de licitaciones abiertas, control entre provincias, transferencias condicionadas, controles, premios y castigos, y licitaciones competitivas por los fondos del banco social.

Capítulo 15. La política de vivienda social y la modernización del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI)

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

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

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

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

Capítulo 16. La reforma del Estado y la reforma administrativa del sector público

Uno de los ejemplos más elocuentes de inconsistencia de políticas mencionadas al comienzo de este trabajo ha sido la convivencia de un Estado ineficiente con gastos crecientes y baja calidad de los servicios provistos, con un esquema monetario, desregulatorio y de inserción internacional que exigía exactamente lo contrario, es decir, un Estado equilibrado en su presupuesto, pero además estructuralmente eficiente en los servicios y actividades que ha conservado. La propuesta que aquí se sintetiza tiende, por lo tanto, a superar esta inconsistencia y contribuir, entonces, a una

política económica para la década en donde el sector público acompañe y ayude al sector privado en el desafío del crecimiento con equidad, en lugar de boicotearlo, con un peso insostenible para la actividad emprendedora eficiente.

Razones y contenido de una reforma administrativa

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

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

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

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

Manejo de los recursos humanos en la reforma

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

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

Del régimen del SINAPA (Sistema Nacional de la Profesión Administrativa) establecido por los decretos 993 y 994 de 1991, debe destacarse la relativización del principio constitucional de estabilidad del empleado público y la introducción de mecanismos de eficiencia en la selección y promoción del personal. Si bien en ese régimen se mantuvo el concepto de carrera administrativa, se limitó sujetando la promoción o renovación periódica de cargos ejecutivos a un proceso de concurso abierto.

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

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

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

Una nueva estructura

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

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

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

La propuesta de reforma de FIEL establece que existe un solo gabinete

y que cada ministerio tiene la responsabilidad principal (entiende) en los temas de su área. Otros ministerios pueden “intervenir” o “participar”, pero el principal responsable “entiende”.

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

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

Del presidente de la Nación dependerán:

El Jefe de Gabinete;

Los Ministerios:

del Interior y Justicia;

de Relaciones Exteriores y Culto;

de Economía y Trabajo;

de Cultura, Educación y Tecnología;

de Salud y Acción Social;

de Defensa.

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

La estructura propuesta es la siguiente:

A) Jefatura de Gabinete

Vicejefe de Gabinete de Ministros: Dirección Nacional Legal y Técnica; Dirección Nacional de la Función Pública; Dirección Nacional de Informática. Organismo: Sindicatura General de la Nación que tendrá dependencia funcional de la Jefatura de Gabinete, aunque contará con su propia estructura de apoyo administrativo y legal.

Unidad Ejecutora de la Reforma del Estado: su duración estará limitada a la duración del proceso de reforma, estimándose en un año.

B) Ministerio del Interior y Justicia

Viceministro del Interior: Dirección Nacional de Asuntos Institucionales; Dirección Nacional de Provincias. Organismos: Dirección Nacional de Migraciones; Archivo General de la Nación; Registro Nacional de las Personas.

Viceministro de Justicia: Dirección Nacional de Asuntos Registrales; Dirección Nacional de Asuntos Penitenciarios, Dirección Nacional de Procu-

ración del Tesoro de la Nación, Dirección Nacional de Escribanía General del Gobierno de la Nación, Dirección Nacional de Derechos Humanos. Organismos: Registro de la Propiedad Automotor y Créditos Prendarios, Registro de la Propiedad Industrial y Derechos de Autor, Boletín Oficial, Registro de Reincidencia y Estadística Criminal, Registro de Antecedentes de Tránsito, Inspección General de Justicia; Servicio Penitenciario Federal.

Viceministro de Seguridad Interior: Organismos: Policía Federal; Gendarmería Nacional; Prefectura Naval; Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal.

Viceministro de Inteligencia de Estado.

Viceministro de Medios de Comunicación. Organismo: Servicio Oficial de Radiodifusión.

C) Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto

Viceministro de Relaciones Exteriores: Dirección Nacional de Asuntos Europeos, Dirección Nacional de Asuntos Africanos y del Medio Oriente; Dirección Nacional de Asuntos Asiáticos y de Oceanía; Dirección Nacional de Asuntos de América del Norte, Central y Caribe; Dirección Nacional de Asuntos de América del Sur; Dirección Nacional de Organismos Internacionales y Dirección Nacional de Relaciones Institucionales y Culturales. Organismo: Instituto del Servicio Exterior de la Nación.

Viceministro de Relaciones Económicas Internacionales: Dirección Nacional de Promoción del Comercio Exterior, Dirección Nacional de Cooperación Económica, Dirección Nacional de Integración Económica Americana.

Viceministro de Culto: Dirección Nacional de Culto Católico, Dirección Nacional de Registro Nacional de Cultos.

D) Ministerio de Economía y Trabajo

Viceministro de Hacienda: Dirección Nacional de Presupuesto, Dirección Nacional de Tesorería, Dirección Nacional de Contaduría, Dirección Nacional de Crédito Público, Dirección Nacional de Programación de Inversiones Públicas, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Dirección Nacional de Contrataciones y Bienes del Estado. Organismo: Administración Federal de Ingresos Públicos; ONABE.

Viceministro de Política Económica: Dirección Nacional de Política Tributaria, Dirección Nacional de Finanzas, Dirección Nacional de Comercio Exterior. Organismos: Comisión Nacional de Valores, Superintendencia de Seguros, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

Viceministro de Industria y Comercio: Dirección Nacional de Defensa de la Competencia y del Consumidor, Dirección Nacional de Industria, Dirección Nacional de Pequeña y Mediana Empresa; Organismos: Tribunal de Defensa de la Competencia; Instituto Nacional de la Propiedad Industrial.

Viceministro de Agricultura y Ganadería y Pesca: Dirección Nacional de Agricultura, Dirección Nacional de Ganadería, Dirección Nacional de Pesca. Organismo: Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agropecuaria (SY-CAP).

Viceministro de Infraestructura y Servicios: Dirección Nacional de Transporte y Puertos, Dirección Nacional de Recursos Hídricos y Saneamiento, Dirección Nacional de Comunicaciones. Organismos: Dirección Nacional de Vialidad, Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS), Organismo de Control de Concesiones Viales (unifica OCRABA y OCCV), Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento (ENOHSA), Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA), Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC), Organismo Regulador de Seguridad de Presas (ORSEP).

Viceministro de Energía y Minería: la Dirección Nacional de Energía y Combustibles; Dirección Nacional de Minería. Organismos: Ente Nacional Regulador de Gas (ENARGAS), Ente Nacional Regulador de Energía (ENRE); Autoridad Regulatoria Nuclear.

Viceministro de Trabajo y Seguridad Social: Dirección Nacional de Relaciones Laborales, Dirección Nacional de Fiscalización Laboral y de la Seguridad Social, Dirección Nacional de Estadísticas y Estudios Laborales y Previsionales. Organismos: Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), Instituto de Ayuda Financiera (IAF). Instituto de Retiros y Pensiones Policiales (IRPP), Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (SAFJyP); Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SART).

E) Ministerio de Cultura, Educación y Tecnología

Viceministro de Educación: Dirección Nacional de Educación General Básica y Media, Dirección Nacional de Educación Superior, Dirección Nacional de Educación Tecnológica. Organismos: Universidades nacionales; Instituto Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa; Instituto de Financiamiento Educativo y Crédito; Academias Nacionales; Biblioteca Nacional.

Viceministro de Cultura: Dirección Nacional de Coordinación de las Políticas de Desarrollo Cultural y Artístico, Dirección Nacional de Patrimonio Cultural.

Viceministro de Ciencia y Tecnología: Dirección Nacional de Coordinación de las Políticas de Desarrollo Científico y Tecnológico, Dirección Nacional de Financiamiento para el Desarrollo Científico y Tecnológico.

F) Ministerio de Salud y Acción Social

Dirección Nacional de Medicina Sanitaria, Dirección Nacional de Coordinación de Servicios de Salud, Dirección Nacional de Regulación y Control, Dirección Nacional de Programas Especiales. Organismos: Instituto Nacional Central Unico de Ablación e Implante (INCUCAI), Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT), Superintendencia (de Seguros de Salud (SSS); Ente de Administración del Programa de Asistencia Social (EAPAS) e Instituto de Financiamiento de los Programas de Promoción Social (IFPS).

G) Ministerio de Defensa

Viceministro de Defensa: Dirección Nacional de Planeamiento para la Defensa; Organismos: Consejo Supremo de las FF.AA., Tribunal Superior de Honor, Consejo de Guerra Permanente, Instituto Geográfico Militar, Registro Nacional de Armas, Auditoría General de las FF.AA., Obispado Castrense, Subdirección Nacional del Antártico.

Estado Mayor Conjunto: Estado Mayor General de Ejército, Estado Mayor General de la Armada, Estado Mayor General de la Fuerza Aérea.

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

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

La propuesta de reforma y su impacto presupuestario

El ordenamiento y reestructuración administrativa conduce a la generación de un ahorro⁴⁸ de 3.086,7 millones de pesos en las erogaciones requeridas para el cumplimiento de las funciones del Gobierno Nacional.

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

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

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

NOTAS

1. Debido, entre otras factores, a la simplificación del sistema impositivo, la eliminación del efecto Olivera-Tanzi, y la reducción de la evasión.
2. Powell y Sturzenegger (2002).

3. A estos costos deberían sumarse los relacionados con la pérdida del Banco Central como prestamista de última instancia. Sin embargo, este rol del Banco Central está doblemente limitado en la Argentina por la imposibilidad de imprimir dinero a discreción y, fundamentalmente, por la alta dolarización financiera, por lo que el costo marginal de su pérdida debido a la dolarización sería de un orden menor.

4. A valores corrientes, este costo es equivalente a una renta anual permanente cercana al 0,25% del PBI.

5. En el contexto actual, la flotación del tipo de cambio sería seguramente seguida de una devaluación sustancial. Una situación en la que exista presión a la apreciación del peso no parece probable en el futuro cercano.

6. Cualquier moneda débil perdería su peso relativo con el tiempo, con el costo adicional de una mayor inestabilidad nominal de la canasta.

7. Ver FIEL (1991), (1993) y (1998), Libonatti (1999), López Murphy y Moskovits (1997 y 1998). Artana y Moskovits (1999). Bibliografía citada en el capítulo IV.

8. No existe justificativo para mantener este sesgo a favor de los proyectos que se financian con deuda.

9. Representa, para el conjunto de las jurisdicciones más del 55% de los recursos tributarios propios.

10. Prescindiendo del instrumento, Sellos se convierte en un impuesto al giro de los negocios, a las transacciones, al ingreso, y ese es un espacio ya ocupado por otros tributos (IVA y más recientemente el gravamen sobre las transacciones financieras en el plano nacional, ingresos brutos en el provincial, y aun, con las desviaciones conocidas, seguridad e higiene en el municipal).

11. Aun 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.

12. 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.

13. En el caso en 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.

14. En el período 2000/2002 los acuerdos establecen sumas fijas que operan a la vez como piso y techo de las transferencias.

15. Aun cuando la presente propuesta no se explaya sobre la estructura tributaria provincial en su vinculación con la transferencia de potestades tributarias a los municipios y la consecuente 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.

16. Con este nuevo esquema jurisdiccional pierde relevancia el hecho de que las provincias "chicas" se encuentren sobrerrepresentadas.

17. El decreto 396/01, del 1º de abril, introdujo esta modificación a la ley 25.156, además de eliminar referencias a la facturación internacional de las empresas involucradas en la operación, de forma tal que esta propuesta ya ha sido implementada.

18. Por ley 24.241, de creación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, que modifica su carta orgánica agregando al artículo 3º, objeto del banco, el siguiente inciso: g) "Administrar fondos de jubilaciones y pensiones y la actividad aseguradora inherente a este efecto [...]."

19. Luego de la sanción de la ley 24.467 (de fomento a las PYME).

20. En realidad para saber si es la más deficiente debería hacerse una ponderación de cada uno de los indicadores medidos, lo cual no dejaría de ser arbitrario.

21. En particular OECD Employment Report (varios años) y FIEL (1997) *El empleo en la Argentina: el rol de las instituciones laborales*

22. 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 además al reclamo de daños y perjuicios “por la sola ruptura anticipada del contrato”.

23. Las características generales del sistema pueden verse en *El Sistema de Seguridad Social* (FIEL, 1996).

24. 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.

25. 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).

26. 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. Los programas de devolución de impuestos se pueden extender –con mayor costo fiscal– a población no pobre en la medida que se detecte la persistencia de problemas de empleo (por ejemplo, entre la población que recién ingresa al mercado de trabajo, o entre los de mayor edad, o los discapacitados en un porcentaje significativo).

27. 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.

28. “Third International Mathematics and Science Studies”.

29. Este abordaje parece ser el más apropiado para construir un esquema de incentivos correctos en el sistema educativo.

30. Vía la asignación directa a la escuela de los ahorros que una gestión administrativa más eficiente genere.

31. Este cambio en la finalidad del fondo podría llevarse a cabo gradualmente a medida que fueran desarrollándose las escuelas autónomas.

32. Implica la eventual construcción de nuevas aulas, su equipamiento y compra de material didáctico para los alumnos, esto último será ejecutado directamente por la escuela.

33. Además de las evaluaciones externas previstas para el sistema en general, se requerirá la administración de exámenes particulares para estos propósitos al término de 1º y 2º año del polimodal.

34. El procedimiento para el otorgamiento de las becas implica el diseño de exámenes externos especiales (fuera de las evaluaciones de calidad habituales del sistema educativo) para el 2º y 3º año del Polimodal, ya que en el caso del 1º año se utilizarían los puntajes obtenidos en la evaluación correspondiente al cierre de la EGB.

35. Financiado en un 20% por el Gobierno Nacional y en el 10% restante por los gobiernos provinciales y municipal de asiento de la universidad.

36. Para mantener el incentivo de los bancos comerciales por una eficiente ad-

ministración y cobro de los préstamos, el Estado debe ser el acreedor privilegiado y la participación de la institución comercial en el riesgo no debe ser inferior a un 30%.

37. El único sentido de este requisito es controlar el nivel de riesgo de falta de pago por abandono o dilación de los estudios, dado que se trata de un préstamo con un costo de mercado y no un subsidio.

38. Inicial, primario y medio en la denominación anterior a la reforma impuesta por la Ley Federal de Educación.

39. Sistema Integrado de Salud.

40. En áreas rurales con un programa de salud rural, que usarán los prestadores públicos, y diseño especial de la atención primaria rural.

41. El punto central o condición esencial para que esta reforma pueda realizarse con el menor costo posible de la cápita integral de cada grupo de beneficiario, es en primer lugar tener y proveer la mayor información posible (para eliminar la incertidumbre de los potenciales planes interesados en ofrecer sus servicios y lograr que la oferta de planes sea significativa) a través de un relevamiento exhaustivo del padrón de afiliados para determinar las características de los mismos, ejemplos: lugar de residencia, edad y sexo, si son beneficiarios directos o familiares, discapacidad y tipo de la misma, estado de NBI, etc. En segundo lugar y sobre la base de *benchmarking* determinar una cápita integral bruta que incluya: porcentaje gastos administrativos, porcentaje gasto medico total, porcentaje gasto social adecuado, costo hospitalario, costo médico, costo de atención primaria, costo de especialidades, costo de emergencias, costo de atención prolongada, costo de subsidios especiales, etc.

42. Actualmente el gasto medio por beneficiario es de \$ 55/mes.

43. Incluyendo el eventual incremento de costos de la Superintendencia de Salud.

44. Esto no incluye el gasto que implicará la indemnización, pago de retiros, etc. para los empleados del PAMI, el que podría ser financiado con préstamos del Banco Mundial y BID, los que en reiteradas oportunidades mostraron su predisposición a financiar esta reforma estructural del PAMI.

45. En el caso del prenatal el beneficio se paga luego del nacimiento cuando ya hay DNI, este pago sustituye el concepto de nacimiento.

46. Ver en particular Urbiztondo, S.: "Regulaciones y Competencia en el Régimen de Capitalización del Nuevo Sistema Previsional Argentino", en FIEL: *La Reforma Previsional en la Argentina: El Impacto Macroeconómico y la Organización del mercado de AFJP*, 1998.

47. El SIEMPRO podría ser integrado al EAPAS.

48. La estimación corresponde al mismo nivel del salario promedio por organismo que rige actualmente.

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