

**LOS COSTOS
DEL
ESTADO REGULADOR**

**FUNDACION DE
INVESTIGACIONES
ECONOMICAS
LATINOAMERICANAS**

**LOS COSTOS
DEL
ESTADO REGULADOR**

MANANTIAL

**Hecho el depósito que marca la Ley 11.723
Impreso en Argentina**

**© 1989, Fundación de Investigaciones Económicas
Latinoamericanas - Ediciones Manantial SRL**

ISBN 950-9515-33-7

**Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas
Esmeralda 320, Buenos Aires, Argentina.**

**Ediciones Manantial SRL
Avda. de Mayo 1365, Local 3, Buenos Aires, Argentina.
Tel.: 37-7091**

**Prohibida su reproducción total o parcial
Derechos reservados**

EDICIONES MANANTIAL

FUNDACION DE
INVESTIGACIONES
ECONOMICAS
LATINOAMERICANAS

La Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) es una entidad independiente, apolítica, sin fines de lucro, creada en 1964 por la Cámara Argentina de Comercio, la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, la Unión Industrial Argentina y la Sociedad Rural Argentina, con el objeto principal de realizar y facilitar estudios e investigaciones económicas, financieras, jurídicas, sociales o de cualquier otra rama de la ciencia o de la técnica, tendientes a promover el progreso social y económico local y de los demás países de América Latina, así como la integración económica en el continente americano y el comercio exterior de los países americanos.

CONSEJO DIRECTIVO

Presidente Honorario: Dr. Eustaquio Méndez Delfino; Presidente: Dr. Arnaldo T. Musich; Vicepresidente 1ro.: Ing. Víctor L. Savanti; Vicepresidente 2do.: Dr. Carlos Conrado Helbling; Vicepresidente 3ro.: Dr. Juan P. Munro; Secretario: Sr. Marcelo Heredia; Prosecretario: Dr. Eduardo A. de Zavalía; Tesorero: Dr. Mario E. Vázquez; Protesorero: Dr. Victor Luis Funes; Vocales: Dr. Guillermo E. Alchourón, Ing. Luis María Blaquier, Dr. Eduardo De la Fuente, Sr. Carlos R. De la Vega, Ing. José A. Estenssoro, Dr. Javier Gamboa, Dr. Jacques Hirsch, Dr. Adalbert Krieger Vasena, Sr. Alcides López Aufranc, Sr. Juan Bautista Peña, Sr. Rubén D. Puentedura, Ing. Néstor Rapanelli, Ing. Manuel R. Sacerdote, Ing. Juan Pedro Thibaud

CUERPO TECNICO

Economistas Jefe: Juan Luis Bour (Director), Daniel A. Artana, Enrique Szewach

Economistas Senior: Nora Marcela Cristini, Patricia M. Panadeiros, Isidro Soloaga

Economista: Nuria Susmel

Economistas Junior: Cristian Canis, Claudio Golonbek

Investigadores Visitantes: Jorge Avila, Jorge Bogo, María Echart

Esta publicación es parte del Programa de Estudios de la Fundación aprobado por su Consejo Directivo, aunque no refleja necesariamente la opinión individual de sus miembros, ni de las Entidades Fundadoras o Empresas Patrocinantes.

La Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) ha dedicado últimamente una buena parte de su esfuerzo al análisis de la economía del sector público.

Producto de estos estudios fue la publicación, en 1987, de cifras para el periodo 1960-1985 respecto del tamaño del gasto del Estado, incluyendo mediciones del déficit cuasifiscal del Banco Central y estimaciones del gasto de los municipios. En ese mismo año se editó el libro *El fracaso del estatismo*, (Sudamericana-Planeta, Buenos Aires, 1987) con las propuestas para la reforma del sector público argentino, presentadas al señor Presidente de la Nación en noviembre de 1986. Finalmente, en abril del año en curso se relevaron los costos de las regulaciones estatales en los mercados de capitales, en la contratación de mano de obra por parte del sector privado, en los contratos de transferencia de tecnología y la normativa legal sobre las inversiones extranjeras, en el sistema de telecomunicaciones, en la aprobación de nuevos productos y controles de calidad y en los regímenes de promoción industrial (*Regulaciones y estancamiento: El caso argentino*, CINDE -Manantial, Buenos Aires, 1988).

Esta nueva publicación es el resultado de una investigación en la que se extiende la medición de los costos de las regulaciones gubernamentales a otros mercados o sectores. Más específicamente, se evalúan las normas estatales que afectan al sistema financiero, el mercado de atención médica, la actividad petrolera, los mercados de carne vacuna, tabaco y pesca comercial, el transporte aéreo de cabotaje, el terrestre por camión y ferrocarril y el de puertos, y se concluye estudiando las regulaciones que se imponen a las empresas del Estado, incluyendo los regímenes laborales especiales de algunas de ellas.

El equipo de trabajo que llevó a cabo esta investigación estuvo integrado por los economistas de FIEL: Daniel Artana, Juan Luis Bour, Marcela Cristini, Mónica Panadeiros, Isidro Soloaga y Enrique Szewach y por un grupo de investigadores visitantes, integrado por Enrique Bour, José Oscar Libonatti, Mario Salinardi, Jorge Sereno y Domingo Stamatí. La dirección general del trabajo estuvo a cargo de Daniel Artana y Enrique Szewach, Economistas Jefe de FIEL.

Este estudio ha sido posible gracias a las donaciones recibidas del Center for International Private Enterprise (CIPE) de la ciudad de Washington D.C., Estados Unidos, y de las empresas patrocinantes protectoras de FIEL.

Buenos Aires, marzo de 1988

INDICE

| | |
|---|------------|
| Capítulo I: Introducción y síntesis de los principales resultados | 9 |
| Capítulo II: Regulaciones al sistema financiero | 30 |
| Capítulo III: Regulaciones al sistema de atención médica..... | 60 |
| Capítulo IV: Regulaciones a los hidrocarburos..... | 82 |
| Capítulo V: Regulaciones al mercado de carne vacuna..... | 102 |
| Capítulo VI: Regulaciones a la actividad pesquera | 119 |
| Capítulo VII: Regulaciones a la producción y comercialización del tabaco | 131 |
| Capítulo VIII: Regulaciones al transporte aéreo..... | 146 |
| Capítulo IX: Regulaciones al transporte ferroviario | 156 |
| Capítulo X: Regulaciones al transporte automotor y fluvial | 201 |
| Capítulo XI: Regulaciones generales a las empresas públicas..... | 215 |
| Capítulo XII: Regulaciones laborales en las empresas públicas | 276 |
| Bibliografía..... | 291 |

CAPITULO I

INTRODUCCION Y SINTESIS DE LOS PRINCIPALES RESULTADOS

I. INTRODUCCION

A comienzos de la década de 1970 cobra un gran impulso en el mundo un movimiento hacia la reducción del papel del Estado en la sociedad.

Este proceso de reforma ha sido instrumentado de diversas formas (privatización de empresas del Estado, desregulación, reducción del aparato administrativo), dependiendo de la situación vigente en cada país. Sin embargo, existe un denominador común que es uno de los orígenes fundamentales del movimiento reformista: la comprensión por parte de la comunidad de que la intervención del Estado en la economía genera costos sociales que en muchos casos superan a los eventuales beneficios que se derivan de ella. Aquí la atracción de la solución paternalista desaparece y las iniciativas que procuran un accionar eficiente por parte del Estado cobran nuevos adeptos que permiten el cambio en el statu quo.

En nuestro país, mientras tanto, la idealización que la sociedad argentina hiciera de los efectos benéficos de la intervención del Estado en la economía dio origen a la proliferación de regulaciones, subsidios al sector privado, servicios públicos en manos de empresas del Estado, y a un fuerte crecimiento de la administración pública en general.

Ha transcurrido más de medio siglo y esta organización de la economía argentina no ha podido incrementar sustancialmente la calidad de vida de sus habitantes.

Este fracaso económico responde a diversos factores, pero sin lugar a dudas la instrumentación de mecanismos de intervención estatal que han tenido más costos que beneficios ha jugado un papel preponderante en el proceso de estancamiento argentino.

En el presente trabajo, FIEL ha cuantificado algunos de los costos de la intervención estatal en la economía. La magnitud de estos costos –cuyo resumen aparece en el cuadro que sigue– ayuda a explicar el deterioro de la economía nacional y avala la necesidad de redefinir el papel del Estado en la sociedad.

El estudio aquí presentado tiene por objeto contribuir a la elaboración de

esta reforma imprescindible e impostergable para que la Argentina pueda reasumir el crecimiento y mejorar el bienestar de sus habitantes.

COSTOS DE LA INTERVENCION ESTATAL

| | Periodo | Millones de US\$ promedio por año | Otros |
|--|-----------------------|-----------------------------------|--|
| I. Sistema financiero | | | |
| 1. Intermediación del BCRA en el mercado de crédito (encajes/redescuentos) | 1987 | 1000 | - |
| 2. Impuesto inflacionario a las cuentas corrientes | 1983/1987 | 670 | - |
| 3. Sobrecosto en sucursales por regulaciones a la entrada | 1988 | - | 2 a 5 veces el precio de los activos físicos |
| II. Hidrocarburos | | | |
| 1. Costo de eficiencia de los controles de precios | 1977/1987 | 350 | - |
| III. Atención médica | | | |
| 1. Sobrecostos por doble afiliación | 1986 | 150 | - |
| 2. Capacidad ociosa en los hospitales públicos | 1987 | 172 | - |
| 3. Subsidio de los hospitales a las obras sociales | 1987 | 23 | - |
| IV. Actividad pesquera | | | |
| 1. Desgravaciones de promoción industrial | 15 años de beneficios | - | 83% de la inversión |
| 2. Reembolsos a las exportaciones | 1986/1987 | 12 | - |
| V. Mercado de carne vacuna | | | |
| 1. Costo de eficiencia de la veda al consumo | 1971/1973 | 40 | - |
| 2. Costo de eficiencia de la veda al consumo | 1984 | - | US\$ 2 mill. por semana |
| VI. Producción de tabaco | | | |
| 1. Costo de eficiencia del Fondo Especial del Tabaco | 1987 | 30 | - |
| VII. Transporte aéreo | | | |
| 1. Sobrecosto tarifario por mercado regulado | 1988 | 75 | - |
| 2. Menores frecuencias por regulaciones | 1988 | 2 | - |
| VIII. Transporte ferroviario | | | |
| 1. Subutilización de la capacidad de transporte de cargas en el cemento, vino y granos | 1987 | 95 | - |
| IX. Transporte automotor de cargas | | | |
| 1. Costo de la sobrecarga en el transporte de granos (deterioro del camino) | 1987 | 100 | - |

| | | | | |
|------|---|-----------|------|---|
| | 2. Costo de las regulaciones provinciales al transporte de granos | 1987 | 30 | - |
| X. | Puertos | | | |
| | 1. Sobrecosto tarifario por mercado regulado | 1987 | 90 | - |
| XI. | Regulaciones generadas a las empresas públicas | | | |
| | 1. Menor productividad del capital invertido en las empresas del Estado | 1965/1987 | 1200 | - |
| | 2. Hurto de energía eléctrica | 1982/1987 | 79 | - |
| XII. | Regulaciones al empleo en las empresas públicas | | | |
| | 1. Mayor ausentismo con respecto al sector privado | 1987 | 120 | - |

Nota: Los costos de la intervención estatal presentados en este cuadro miden distintos conceptos: pérdidas de eficiencia de la economía, sobrecostos a los consumidores, desgravaciones impositivas, etc. Por ello, no es técnicamente correcto sumarlos en un total general.

II. REGULACIONES AL SISTEMA FINANCIERO

Se analizan tres de las principales distorsiones que enfrenta el sistema financiero. Por un lado, el efecto de aplicar elevados encajes no remunerados sobre los depósitos en cuenta corriente; en segundo término se examina la política de canalización del crédito a través de operaciones de redescuento y su contrapartida, la imposición de altos encajes remunerados sobre los depósitos a plazo, que han convertido al Banco Central en el principal intermediario del sistema. Finalmente, se analiza el efecto de la cambiante normativa referida a la apertura de sucursales bancarias.

Con respecto al primer punto, el Banco Central impone sobre las cuentas corrientes altos encajes que no remunera. En consecuencia el desaliento de los bancos para captar estos depósitos es grande, por cuanto ya no encuentran en ellos una fuente significativa de fondos; por su parte, también los depositantes tienden a reducir sus cuentas corrientes, penalizadas por la existencia de altas tasas de inflación. Por lo tanto, aparecen decisiones de los bancos y de los depositantes tendientes a reemplazar estos depósitos. De esta forma disminuye el monto global del encaje, con lo que también el gobierno resulta afectado por el proceso que desencadenó su decisión de establecer altos encajes no remunerados; el volumen de dinero que retira de circulación mediante los encajes es en valor absoluto –corregido por inflación– mucho menor que al comenzar el ajuste de bancos y depositantes a la nueva medida.

La pérdida para los depositantes generada por esta política financiera se ha estimado en alrededor de 4,2% del PBI en los años 1983 a 1987. Una política que redujera el encaje no remunerado y permitiera el pago de intereses que compensaran 80% de la tasa de inflación, dejaría a los depósitos en cuenta corriente con un deterioro de 15% en términos reales, una situación equivalente

a la de países que tienen una cantidad de dinero no inferior al triple de la Argentina. Ello podría significar que estos depósitos alcanzarían a 11% del PBI, frente al magro 2% que representan actualmente, aumentando la eficiencia del sistema de pagos de la economía y expandiendo su capacidad prestable.

El otro tipo de distorsión que se analiza está relacionado con el rol de intermediario financiero –el mayor del sistema– que adoptó el BCRA al absorber mediante inmovilizaciones compulsivas los recursos captados por los bancos, para luego prestarlos a través de redescuentos a tasas subsidiadas al sector privado o al gobierno. Esta reserva legal supera el 70% de los depósitos y ha obligado a la autoridad monetaria a pagar intereses sobre los encajes de los depósitos a plazo. Por lo tanto, puede afirmarse que los encajes no son otra cosa que deuda compulsiva que coloca el gobierno para financiar el déficit fiscal o para obtener los fondos necesarios para dar préstamos subsidiados al sector privado, aumentando así el gasto público en una forma que queda encubierta en las cuentas del Banco Central.

La orientación del crédito a algunos sectores privados (vivienda, entidades financieras en liquidación, etc.) da lugar a una transferencia de riqueza que se estimó en aproximadamente US\$ 1000 millones anuales (1,2% del PBI). Esta cifra mide el costo de la regulación de la asignación del crédito, calculado sobre la base del beneficio que obtienen los deudores últimos de los redescuentos. La contrapartida de este subsidio sobre el costo del crédito es: a) el mayor *spread* pagado por los usuarios que no acceden a los redescuentos subsidiados (superior en 50% al que regiría en ausencia de regulación), y b) la diferencia de tasas pagadas por el Banco Central sobre los encajes remunerados y la que cobra por los redescuentos que otorga, lo que da lugar al llamado déficit cuasifiscal, financiado en definitiva por la comunidad a través del impuesto inflacionario.¹

Otro efecto no deseado de esta política es la pérdida de control del BCRA sobre la oferta de dinero. Así es que la emisión mensual que implica el déficit cuasifiscal y los redescuentos, explica alrededor de 65% de la variación de la Base Monetaria, dependiendo de la estacionalidad del sector externo.

Resta por último, analizar la restricción a la apertura de sucursales. En la Argentina, con excepción del periodo 1977-1983, han existido siempre regulaciones en la materia, las que introducen distorsiones en la decisión de expansión de las entidades financieras. Actualmente, las licitaciones que efectúa el BCRA de un conjunto de sucursales pertenecientes a entidades liquidadas, se han convertido en el único mecanismo disponible –aparte de las fusiones– para que un banco expanda su red de casas.

Estas sucursales fueron valuadas entre 2 y 5 veces más que el precio base del Banco Central, sobreprecio que puede interpretarse como el costo que los bancos están dispuestos a asumir para enfrentar las restricciones a la entrada y buscar la dimensión que consideran óptima.

Este análisis del sistema financiero argentino pone de manifiesto el fracaso de un marco regulador que ha utilizado un alto porcentaje de los depósitos para financiar el déficit fiscal o para obtener fondos destinados a subsi-

1. Existe una pérdida adicional originada por los redescuentos otorgados por el Banco Central de devolución improbable, no medida en este estudio.

dios a determinados sectores, encubriendo estas mayores erogaciones del Estado en las cuentas del Banco Central. Por lo tanto, la reforma de las regulaciones al sistema financiero exige una reducción en el déficit total del sector público, que es en definitiva su origen.

III. REGULACIONES AL SISTEMA DE ATENCION MEDICA

La intervención del Estado en el sistema de atención médica se concreta a través de dos vías: la provisión directa del servicio y las regulaciones al sistema de seguro de salud laboral (o de obras sociales).

En el sistema de obras sociales se elimina por completo la competencia entre los distintos entes, ya que los beneficiarios deben contratar su seguro de salud con la asociación gremial a la que pertenecen.

La consecuencia directa de la ausencia de competencia es la falta de estímulo a la constante superación en la calidad y cantidad de servicios brindados.

El mecanismo de financiamiento adoptado -7,5% como mínimo de la remuneración de los titulares- y la imposibilidad del usuario de elegir el plan médico deseado, dan lugar a su vez a que los individuos disconformes con el servicio que les provee su obra social y que desean otra cobertura, deban afrontar un costo extra para obtener la atención deseada. Asimismo, los individuos con más de un empleo o los hogares en los que trabaja más de un integrante del grupo familiar incurren en una doble afiliación. Los sobrecostos a que dan lugar estas duplicaciones se han estimado en US\$ 150 millones anuales a cargo de la población asalariada.

Por otra parte, dado que los ingresos de las obras sociales no provienen del pago de primas que representen el costo actuarial de la atención médica, no existen fuerzas endógenas que tiendan a mantener una relación equilibrada de gastos/ingresos, por lo que estos entes presentan déficit recurrentes. A ello también contribuye que la modalidad de pago de las prestaciones adoptada por la mayor parte de las entidades, alienta el gasto excesivo en atención médica, pues ello beneficia a los prestadores que ven así aumentados sus ingresos, sin perjuicio de los usuarios quienes, al abonar un seguro enfrentan un precio reducido o nulo por los servicios que les son brindados.

Los instrumentos que se utilizan para controlar el exceso de gastos por sobre los ingresos tienden a concentrarse alrededor de regulaciones directas en los precios. Sin embargo, esta política conduce a adoptar mecanismos que tornan inefectivo el control, o bien da lugar a una reducción en la calidad de las prestaciones.

El resultado de estos factores concurrentes es un nivel de atención médica que no satisface plenamente a los usuarios a pesar de que el gasto anual en salud de la sociedad argentina asciende a más de US\$ 6000 millones.

En lo que se refiere a la actividad del sector público en el campo asistencial, su carácter de sistema abierto lo ha convertido en un subsector de apoyo gratuito a las obras sociales, ya que éstas no pagan la atención de sus afiliados en los hospitales públicos. Al respecto, se ha estimado que, por motivo exclusivo de consulta médica, el sector público transfiere al de obras sociales -por omisión de pago- alrededor de US\$ 23 millones anuales.

A su vez, la ausencia de mecanismos para lograr un comportamiento eficiente, arroja como resultado un sector sobredimensionado y de baja productividad. Un indicador de ello, es que el costo de oportunidad que se genera por la capacidad ociosa en los establecimientos públicos, se ha estimado en el orden de los US\$ 172 millones anuales.

De todo lo expuesto se desprende la necesidad de revertir la situación de la atención médica en la Argentina.

Al respecto, los Proyectos de Ley de Seguro Nacional de Salud (SNS) y de Obras Sociales (OS), constituyen los instrumentos legales con los que se pretende modificar el sistema de salud en la Argentina.

Lo más destacable de estos proyectos es que tienden a profundizar el esquema compulsivo e intervencionista que gobierna actualmente el desempeño del sector, por lo que, de acuerdo con lo analizado, se concluye que no lograrán solucionar los problemas más serios que padece.

Como alternativa, se propone en este trabajo un sistema de salud estructurado, desde el punto de vista del financiamiento, en tres partes: 1) Programa Nacional de Salud (PNS), 2) Sistema de Seguro de Salud (SSS) y 3) Entidades Privadas de Salud (EPS).

El PNS se financiará con contribuciones fiscales y tendrá como beneficiarios a la población más desprotegida, ello no implica que el Estado será necesariamente el proveedor del servicio, sino que en la propuesta se alienta la participación del sector privado en esta franja del mercado.

El mecanismo que se sugiere utilizar es un sistema de licitaciones competitivas periódicas, mediante el cual el Estado determinará los centros asistenciales que brindarán las prestaciones, los que serán remunerados de acuerdo con una capitación que surgirá de la licitación. Se aconseja que, en la medida de lo posible, los beneficiarios tengan posibilidad de elegir a su prestador.

Los trabajadores en relación de dependencia y su grupo familiar primario, y los trabajadores autónomos serán los beneficiarios del SSS. Se contempla muy especialmente que toda la población involucrada tenga posibilidad de elección entre distintas alternativas competitivas.

El Sistema se financiará con aportes patronales y de los trabajadores, los que en parte serán canalizados a la institución aseguradora que elija cada individuo, y en parte integrarán un Fondo de Seguro. Este Fondo será redistribuido a través de bonos entre todos los beneficiarios, y su valor variará de acuerdo con el riesgo de enfermarse que tenga cada persona.

Por último, el subsector de EPS estará compuesto por aseguradoras que captan la demanda espontánea de aquella población que, por diversos motivos, no desee asegurarse con las instituciones que participan del Sistema de Seguro.

IV. REGULACIONES A LOS HIDROCARBUROS

La actividad petrolera argentina ha estado sujeta a múltiples regulaciones durante casi toda su historia. El Estado ha impuesto controles sobre precios, cantidades, operaciones de comercio exterior y barreras a la entrada. Al mismo tiempo, ha sido una regla casi permanente la intervención de las em-

presas públicas Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) y Gas del Estado en toda la cadena productiva.

Los resultados de esta activa participación estatal en la industria petrolera no han sido satisfactorios. A modo de ejemplo, baste señalar que, mientras el promedio mundial de hidrocarburos extraídos del total en cada cuenca alcanza a 35%, en la Argentina sólo se aproxima a 21%. Paralelamente, la carencia de capitales para invertir en YPF afectó las tareas exploratorias teniendo como resultado un país prácticamente inexplorado. En efecto, mientras en el nivel mundial se considera que una cuenca sedimentaria está explorada cuando se ha perforado un pozo de exploración por cada cinco kilómetros cuadrados, en la Argentina esa relación equivale a un pozo por cada 370 kilómetros cuadrados.

Una vez extraídos los hidrocarburos, YPF los transfiere a Gas del Estado, quien posee el monopolio de la distribución de gas natural, y a las refinerías de petróleo, algunas de las cuales pertenecen a YPF.

La instalación de nuevas destilerías de petróleo está sujeta a regulaciones del gobierno; de hecho existe capacidad ociosa de refinación en la actualidad. La existencia de esta capacidad ociosa ha llevado al gobierno a establecer cuotas de entrega a cada destilería ("mesa de crudos"), en función de la capacidad instalada de cada una de ellas. Este mecanismo de asignación de la materia prima permite la subsistencia de refinerías inefficientes que sólo se mantienen abiertas para captar una cuota mayor de crudo.

Los precios de venta que recibe YPF, tanto del petróleo crudo como del gas natural, son fijados por la Secretaría de Energía, organismo que también determina los valores que reciben las destilerías por la comercialización de los subproductos más importantes. En materia de gas natural, también el gobierno nacional fija las tarifas que Gas del Estado percibe por la venta a usuarios industriales y residenciales en todo el país.

Las refinerías de petróleo comercializan los subproductos más importantes a través de estaciones de servicio. En esta última etapa, la Secretaría de Energía regula la entrada de nuevas bocas de expendio, controla los precios de venta al público de los subproductos más importantes y los márgenes que las estaciones de servicio reciben por la atención al público.

Esta política de control de precios sumada a una estructura impositiva que favoreció la presencia de subsidios cruzados entre distintos usuarios, establecieron una brecha entre los precios internos y sus equivalentes en el mercado internacional. En promedio, en los últimos diez años el precio del petróleo a los productores ha sido inferior al mundial, se subsidió relativamente a los combustibles pesados y al gas oil y se gravó en exceso a las naftas.

La pérdida de bienestar acumulada en el período 1977-1987 generada por la política de remunerar a los productores privados de petróleo al margen de los precios del mercado internacional asciende a aproximadamente US\$ 2350 millones, o sea US\$ 215 millones por año. Visto desde otro ángulo, la decisión de ignorar la tendencia en los mercados mundiales luego de la crisis del petróleo provocó un serio desaliento para los productores locales que puede cuantificarse en una menor producción acumulada de 40 millones de m³ (aproximadamente 3,6 millones por año), equivalente al 15% de la producción total del país.

Cabe destacar que la pérdida de bienestar calculada en este trabajo no in-

cluye la evaluación de algunas regulaciones que aumentan la ineficiencia de la producción local de hidrocarburos. Entre ellas se destacan el encarecimiento de los costos de los productores locales ante la presencia de elevados derechos de importación y el régimen de comprobación nacional que los obliga a proveerse de empresas locales, aun cuando los precios que éstas cobren superen a los vigentes en el nivel mundial. Iguales comentarios caben en el caso del IVA que grava a los insumos petroleros, que no puede descargarse por estar la producción de hidrocarburos exenta del pago de este tributo, y por lo tanto se transforma en un costo adicional.

Para el caso de los subproductos, los controles de precios originaron una pérdida de bienestar acumulada en el periodo 1978-1988 equivalente a US\$ 1500 millones, es decir US\$ 135 millones por año.

En conjunto, ambas políticas de precios generaron un costo de eficiencia a la sociedad argentina de aproximadamente US\$ 350 millones anuales.

Para revertir esta política, se propone una desregulación de la actividad petrolera, que tiene como instrumentos básicos la libertad de precios y de comercio exterior y la competencia entre distintos productores de petróleo. A modo de síntesis, se propone la licitación de áreas para la exploración y producción de hidrocarburos a la firma que ofrezca el mayor pago en efectivo para operar en el área, permitiendo a los productores fijar libremente sus precios de venta, previo pago de la regalía de 12% a las provincias productoras que establece la legislación vigente.

Con respecto a los derivados, se propone desregular totalmente su comercialización; de esa forma los precios locales convergerían en los internacionales.

En este contexto, los productores tendrían el aliciente del precio internacional, y la renta petrolera acrecería al Estado en la licitación, ya que se ofrecerían sumas mayores por las áreas a priori más rentables, y la comercialización de derivados del petróleo se haría en un marco de mayor competencia, eliminando los subsidios que han caracterizado a los derivados. De esta forma, desaparecerían los costos sociales calculados en este trabajo, y se simplificaría sensiblemente el accionar del Estado en esta actividad.

V. REGULACIONES AL MERCADO DE CARNE VACUNA

La intervención estatal en el sector tiene su origen en dos características relevantes del mismo: a) la condición de bien perecedero de la carne vacuna combinada con su importancia en la dieta argentina; y b) la alta participación del sector en la actividad económica general y en la provisión de divisas.

A la primera de estas características se asocian regulaciones sanitarias y aquéllas destinadas al ordenamiento de la etapa de comercialización. La segunda característica mencionada impulsó la existencia recurrente de medidas económicas que constituyen la "política ganadera" argentina.

El primer tipo de regulaciones es aplicado por la Junta Nacional de Carnes (JNC). Actualmente, las tareas más importantes de este organismo son la tipificación, el procesamiento de información comercial y la participación en ventas externas de gobierno a gobierno. Sólo la última de estas funciones, que ejerce muy esporádicamente, es relevante. Por lo tanto, si bien sus gastos presupues-

tarios no son elevados –se estimaron en alrededor de US\$ 8 millones anuales– debe tenerse en cuenta que los beneficios potenciales que se pudieran derivar de la gestión de la JNC se han reducido considerablemente.

En cuanto a la intervención del Estado en el mercado ganadero persiguiendo objetivos de política macroeconómica general, el análisis de este trabajo se concentra en los efectos de las restricciones cuantitativas aplicadas en 1971-1973 y en marzo de 1984. En el primer caso, las medidas tuvieron como objetivo contener el alza de precios y liberar productos para la exportación, reduciendo mediante la veda el consumo en el mercado local. En marzo de 1984, la restricción de la demanda mediante la veda intentó contener el alza en el precio de la carne.

La veda al consumo tiene sin embargo efectos negativos sobre el bienestar de los consumidores. Los costos de bienestar estimados en este trabajo indican que las distorsiones introducidas por estas políticas han sido importantes. En efecto, para la experiencia de 1971-1973 se calculó una pérdida de alrededor de US\$ 40 millones anuales, lo cual representa 4% del valor del consumo de carne vacuna, o alternativamente 0,5% de los gastos totales de la familia tipo.

En el caso de la veda aplicada en 1984, una sola semana de restricción produjo, según las hipótesis consideradas, una pérdida social que puede superar los US\$ 2 millones.

Se concluye, entonces, que las regulaciones al mercado de carne vacuna que persiguen objetivos macroeconómicos, perjudican a los consumidores sin obtener resultados positivos de importancia que compensen este efecto negativo y, por lo tanto, la política oficial en la materia no debería recurrir a este instrumento en el futuro.

VI. REGULACIONES A LA ACTIVIDAD PESQUERA

En su característica de explotación de recurso renovable, la actividad pesquera tiene regulaciones específicas, las que si bien difieren en su forma de un país a otro, tienen un propósito común: la limitación de la captura del recurso para evitar la depredación.

En la Argentina, esta regulación se efectúa a través de un sistema de licencias que no parece generar costos significativos, siendo inclusive considerada favorablemente por empresarios del sector.

El otro tipo de intervención estatal en este mercado se efectúa a través de la promoción a la radicación de la industria pesquera en la región patagónica. Los beneficios promocionales otorgados comprenden desgravaciones en los impuestos a las ganancias, a los capitales, al valor agregado, a los sellos y reembolsos especiales a la exportación para la empresa promovida, como también beneficios impositivos a los inversores del proyecto.

Los 19 proyectos pesqueros promovidos por la Secretaría de Comercio Exterior hasta junio de 1988 significan una inversión de aproximadamente US\$ 175 millones mientras que el valor actual de los beneficios impositivos concedidos representa un costo fiscal de US\$ 145 millones.

En otros términos, el valor actual de los beneficios fiscales a la actividad industrial pesquera bajo promoción equivale a 83,2% de la inversión total es-

perada, lo que significa que por cada austral de inversión privada, el Estado incurre en un sacrificio fiscal de 83,2 centavos.

Al considerar el sector pesquero en su totalidad (no solamente el pesquero industrial con régimen de promoción), al cálculo anterior corresponde agregar el monto del subsidio que surge de los programas especiales a la exportación (PEEX), cuyo valor actual es de aproximadamente US\$ 65 millones. En consecuencia, el subsidio fiscal para el conjunto de la actividad pesquera asciende a algo más de US\$ 210 millones.

En resumen, el costo fiscal en que se incurre al desarrollar este sistema de promoción es de una magnitud considerable, y equivale prácticamente al total de la inversión privada. A su vez, la preponderancia de los incentivos sobre el capital sesgan las decisiones de inversión hacia proyectos más capital intensivos, contrariando así uno de los objetivos del sistema promocional, cual es el de tender a generar mayor número de puestos de trabajo.

VII. REGULACIONES A LA PRODUCCION Y COMERCIALIZACION DEL TABACO

El mercado del tabaco está regulado por la ley 19.800, que tiene como principal objetivo el asegurar una "retribución justa" al productor tabacalero. El eje de esta política lo constituye el Fondo Especial del Tabaco (FET) integrado básicamente con un impuesto aplicado a la comercialización interna de cigarrillos, que se destina en parte a pagar un sobreprecio a los productores de tabaco.

De esta manera, el ingreso del productor tabacalero está conformado con dos partes, una, el precio que debe abonar el comprador (manufacturas de cigarrillos, exportadores, etc.), que se define como precio de acopio, y otra, que abona el Estado por distintos conceptos, con los recursos recaudados por el FET, que aportan proporciones prácticamente similares. Esta segmentación en las fuentes de ingreso del productor tabacalero permite atender simultáneamente más de un objetivo. Por un lado posibilita fijar bajos precios de acopio que al tiempo que estimulan la exportación no deprimen los ingresos al productor, dado el aporte previsto a través de los recursos del Fondo. Además, este modo de financiamiento tiene el efecto de regular la producción de tabaco, puesto que la exportación de tabaco participa en la distribución de los recursos del Fondo pero no en su generación.

Este esquema regulador permite, en definitiva, que el precio total que reciben los productores tabacaleros sea significativamente superior al precio internacional. En efecto, el precio interno recibido por el productor se sitúa en el orden de los dos dólares por kg de tabaco verde, en tanto que en el mercado brasileño por ejemplo, por un tabaco de calidad similar, el productor recibe un dólar.

Un aspecto adicional que hay que considerar es que no toda la recaudación proveniente de la imposición a los cigarrillos se transfiere en forma de sobreprecio a los productores tabacaleros. Una parte de la misma se transforma en subsidio a las cooperativas de productores. En la práctica las cooperativas no siempre devuelven estos fondos al FET y periódicamente se producen condonaciones de dicha deuda.

Este subsidio introducido por el FET tiene un efecto negativo sobre la efí-

ciencia global de la economía. Esta pérdida de eficiencia se ha estimado en US\$ 30 millones anuales y se origina fundamentalmente en la producción realizada a costos superiores a los internacionales (relevantes para el país) y en la transferencia a los compradores externos de tabaco.

Se deduce entonces que la aplicación de las regulaciones a la producción de tabaco ha provocado distorsiones en el funcionamiento de la actividad tabacalera. A ello se suma el estancamiento de la producción y la pobre performance relativa a la de otros países. Estos elementos hablan del fracaso de este marco regulador y de la necesidad de su reforma.

En consecuencia, es necesario establecer un programa destinado a su derogación con el objeto de superar las ineficiencias generadas por el FET y a destubar la economía tabacalera.

En primer término se propone la gradual reducción de los recursos del FET, con vistas a su eliminación definitiva en un período de tres años, acompañado de un proceso de liberación de precios y de desregulación del sector.

Ello significa que los ingresos del productor estarán constituidos únicamente a partir de lo percibido directamente de los compradores, sea la industria o los exportadores. En este sentido, el camino para una producción eficiente requiere que el productor reciba plenamente los precios internacionales. En la transición, los precios del tabaco deben ajustarse paulatinamente a los niveles mundiales.

En el sentido indicado, a partir de la finalización del período de transición, la Secretaría de Agricultura deberá tener una participación mínima y limitarse a establecer "precios de referencia" elaborados a partir de los correspondientes niveles internacionales, los que tendrán el objeto de informar y orientar al productor acerca de las posibilidades de colocación de la producción en el mercado externo.

VIII. REGULACIONES AL TRANSPORTE AEREO

El transporte aéreo en la Argentina se caracteriza, al igual que otras actividades, tanto por un exceso de regulación como por la presencia de empresas estatales encargadas de ejecutarlas y controlarlas.

En el transporte de cabotaje, el Estado fija las tarifas, las rutas y los horarios. Como mínimo, 50% del mercado debe ser cubierto por Aerolineas Argentinas, dando preferencia a otros transportadores nacionales por el 50% restante.

Se limita la concurrencia de transportadores aéreos en una misma ruta a los casos en que el potencial de tráfico lo justifique y que las tarifas sean lo suficientemente retributivas.

Del análisis internacional comparado surge que el transporte aéreo es una industria altamente competitiva y en consecuencia se trata de una actividad donde la desregulación puede tener importantes beneficios para los usuarios. Así lo demuestra la experiencia estadounidense, donde luego de 9 años de desregulación (iniciada en 1978) el número de pasajeros transportados se incrementó 52% y las tarifas se redujeron 40%. Ambos factores beneficiaron a los consumidores en aproximadamente US\$ 6000 millones por año y a las empresas en US\$ 2500 millones.

Para cuantificar los costos de la regulación aérea vigente en la Argentina se compararon, para viajes de distancias similares, las tarifas que cobra la Argentina con las del mercado americano. En este cálculo se utilizó la hipótesis más favorable a la empresa estatal, porque se disminuyó el diferencial de tarifas observado para compensar el mayor costo de la nafta de aviación en el mercado local; pero no se computó el efecto de los menores costos laborales que se observan en la Argentina. Aun bajo esta hipótesis las tarifas de la empresa estatal son 14% superiores a las del mercado americano, lo que representa un sobrecosto para la comunidad del orden de US\$ 75 millones anuales.

En un contexto desregulado es dable esperar un aumento en las frecuencias de vuelo.

La "pérdida" para los usuarios por tener menos frecuencias fue estimada en US\$ 2 millones, que sumados a la cifra calculada anteriormente conforman un costo total de las regulaciones al tráfico aéreo de cabotaje de al menos US\$ 77 millones por año.

Este resultado es consistente con los resultados financieros de Aerolíneas Argentinas: en 1986 la empresa perdió US\$ 119 millones, de los cuales 110 corresponden a la operación internacional. Esto sugeriría la presencia de algún subsidio cruzado entre cabotaje e internacional, o bien que Aerolíneas es incapaz de competir en un mercado abierto como el internacional, y sólo puede desenvolverse en un mercado local altamente regulado.

Parecería quedar claro a esta altura que el actual marco normativo de la industria no sólo no se justifica analíticamente, sino que impone pérdidas importantes a la sociedad. Se propone, en consecuencia, desregular totalmente el mercado de cabotaje en tarifas, entrada de nuevas firmas, rutas y horarios. Un contexto desregulado totalmente debería complementarse con la privatización de Aerolíneas Argentinas.

En la eventualidad de que existan rutas no rentables que el Estado deseé por razones políticas y/o sociales mantener en operación, se recomienda licitar al mejor postor el subsidio requerido, por un tiempo limitado, para operar dicha ruta.

Dentro de un esquema descentralizador, se propone transferir a las provincias todos los aeropuertos actualmente en operación, con excepción del aeropuerto internacional de Ezeiza.

Una vez transferidos, sería recomendable que las provincias otorgaran la concesión de administración del aeropuerto, tráfico aéreo y servicios internos y de conexión del aeropuerto con los centros urbanos, a consorcios privados formados por los operadores interesados, también mediante licitación al mejor postor.

De todas maneras, ya sea que lo explote directamente la provincia, o que lo ceda en concesión, no deben existir regulaciones nacionales respecto de los precios a cobrar a los operadores, de manera de permitir la competencia entre aeropuertos, en especial de ciudades cercanas.

IX. REGULACIONES AL TRANSPORTE FERROVIARIO

La explotación, administración, construcción y mantenimiento de la red

ferroviaria de propiedad nacional se encuentra centralizada en la Empresa del Estado Ferrocarriles Argentinos (F.A.).

De la consideración del marco institucional en que se desenvuelve F.A. surge que la empresa puede determinar libremente la corrida de trenes de carga, proponer tarifas a la Secretaría de Transporte, fijar descuentos especiales, celebrar contratos de transporte, etc. Además, la legislación no la obliga a operar en forma no rentable. Puede concluirse entonces que la empresa cuenta, potencialmente al menos, con suficientes márgenes de flexibilidad como para desarrollar una gestión eficiente.

Sin embargo, los indicadores de gestión de la empresa resultan poco satisfactorios. Un ejemplo de ello es que F.A. ha perdido participación en el transporte, en particular en el de cargas, cuando es un hecho ampliamente reconocido que el ferrocarril tiene ventajas sobre el transporte automotor en tráficos de carga a larga distancia. A ello debe agregarse que el estado de la vía es malo (a fines de 1986 sólo 42,5% de la vía se encontraba en buen estado), los trenes corren con atrasos (menos de 40% de los trenes de carga llega a horario), la dotación de personal tiene un bajo nivel de calificación (menos de 10% de los agentes de F.A. terminaron el colegio secundario), y existe una baja utilización del material rodante en comparación con otros países.

Esta aparente contradicción entre la flexibilidad del marco normativo y regulador de la actividad de F.A. y los resultados francamente desalentadores que presenta el desenvolvimiento comercial y operativo de la empresa, está vinculada, en parte, con la acción sesgada del gobierno central tendiente a emplear a las empresas como instrumentos de su política económica global.

Entre las acciones obstaculizadoras cabe señalar la injerencia del gobierno en materia tarifaria, utilizando reiteradamente la fijación de precios de la empresa como instrumento de su política macroeconómica; en materia de servicios y red, el gobierno ha sido en general renuente a admitir o a exigir la discontinuidad de servicios comercialmente no viables; la misma situación se plantea en torno de la reducción del tamaño de la red ferroviaria.

Por otra parte, la acción del gobierno, lejos de armonizar los términos de la competencia intermodal, ha perjudicado al ferrocarril abaratando el precio doméstico de venta de los derivados pesados del petróleo (gas oil y diesel oil) en contradicción con los reales costos de producción y con la experiencia internacional, beneficiando diferencialmente al camión y al ómnibus, al permitir fletes y pasajes de bajo valor en el medio automotor. Asimismo ha sido incapaz de diseñar políticas para que el transporte automotor de cargas cubra sus costos de infraestructura y cumpla con las reglamentaciones que tienden a preservar el estado de la misma.

Es un hecho corriente, en casi todos los países del mundo, que el gobierno concurra con aportes directos al financiamiento del ferrocarril. Independientemente de las bondades y defectos de estas técnicas, todas ellas presentan como rasgo común el de fijar objetivos a las gerencias empresarias. Del cumplimiento de estos objetivos depende el subsidio gubernamental.

La asistencia financiera del gobierno a F.A. se ha basado en el método del "subsidio general". Estas transferencias ni siquiera están referidas a las pérdidas ocasionadas por la prestación de determinados servicios (por ejemplo, el de pasajeros) sino que poseen un carácter general.

Obviamente este tipo de relación financiera no fomenta el incremento de la productividad ni de la eficiencia por parte de la gerencia ferroviaria.

Hasta aquí se ha resumido la situación actual del sistema ferroviario en los aspectos operativos, comerciales y económicos. El grave deterioro que se registra en todos ellos compromete seriamente la viabilidad de la empresa ferroviaria y obliga al replanteo del esquema organizativo vigente.

En este sentido, el gobierno central debería completar el marco de referencia básico dado por la ley mediante dos medidas de suma importancia:

a) Una acción persistente tendiente a armonizar la competencia intermodal en el mercado de transporte, a través de la internalización por parte de cada medio de los costos sociales que le son atribuibles.

b) Poner fin a la práctica existente de financiar déficit globales de F.A. sin pautas ni objetivos precisos.

La combinación de libertad de gestión empresaria y fuertes restricciones de financiamiento provocaría que la acción se concentrara en el tráfico de cargas, por ser el único en condiciones de generar aumentos significativos de ingresos en plazos relativamente cortos, cubriendo los costos atribuibles y sin necesidad de inversiones que, por su monto y dadas las actuales condiciones del país, resultarían fuera del alcance de la empresa.

La reorganización de F.A., orientando la empresa decididamente hacia el mercado de cargas provocaría una significativa reducción del costo total consumido por el transporte, lo cual representa una ganancia social. Esta ganancia se ha estimado en US\$ 95 millones anuales para el caso de tres productos (granos, cemento y vino), suponiendo que el ferrocarril aumenta su participación actual en el tráfico a 50% en cada caso (actualmente el porcentaje de F.A. en el transporte de estos productos es 15% para los granos, 28% para el cemento y 29% para el vino).

Esta ganancia social computando sólo tres productos puede interpretarse como el resultado que se obtendría si se privatizara la empresa o alternativamente como el beneficio de una reasignación interna del gasto, de forma de mejorar la eficiencia de gestión de F.A.

X. REGULACIONES AL TRANSPORTE AUTOMOTOR Y FLUVIAL

En el transporte automotor de cargas por carretera, la existencia de objetivos conflictivos hace necesario cierto grado de regulación. En efecto, la minimización del costo de operación de los vehículos –para lo cual se procura utilizar unidades más grandes– conduce a un mayor deterioro de la red vial, aumentando en consecuencia los costos de mantenimiento de los caminos. La resolución de este conflicto requiere entonces la fijación de límites a las cargas que se puedan transportar, de modo tal de minimizar el costo total conjunto de ambos subsistemas.

Se afirma que las normas que imponen estos límites constituyen regulaciones necesarias o deseables. En la Argentina existen regulaciones de este tipo que se asemejan a las vigentes en otros países.

Adicionalmente, rigen desde 1985 algunas normas provinciales que afectan al transporte de granos, mediante las cuales se obliga a contratar los servicios de empresas radicadas en la provincia, aun para tráficos interjurisdic-

cionales así como también se fijan tarifas y horarios. Estas normas en el nivel provincial son claramente distorsivas porque interfieren en los mercados y afectan la asignación de recursos y la distribución del ingreso.

Las regulaciones necesarias son violadas sistemáticamente al no respetarse las restricciones sobre peso máximo por camión, con el consiguiente deterioro de la red vial. Se estima que el sobrepeso promedio equivale a 40-50% del permitido por las normas en vigor. El costo que impone a la comunidad el deterioro de la vía debido a estas transgresiones se ha calculado en el orden de los US\$ 100 millones anuales, bajo el supuesto que el fenómeno de sobrecarga se produce sólo en el transporte de granos. Este costo extra ascendería a US\$ 740 millones anuales bajo el supuesto de que la sobrecarga se generalice a todas las cargas, alternativa que, sin embargo, parece poco probable.

Con respecto a las regulaciones provinciales que disponen la reserva de cargas para transportistas locales, su origen responde a la presión de entidades representativas de los transportistas pequeños para imponer barreras al mercado regional, como consecuencia de la elevada ociosidad con que operan las unidades de transporte.

Obviamente, la rigidez que introducen estas normas, lejos de reducirla, conducen a un incremento de la ociosidad del parque al impedir la carga fuera de la provincia de origen de la flota.

Dado entonces que el exceso de oferta no se elimina, el sistema requiere para su mantenimiento de algún tipo de acciones compensatorias. En principio, la fijación de tarifas, como resultado de estudios conjuntos con participación de representantes de los transportistas, tiene por objeto completar el esquema regulador quedando determinados, en definitiva, precio y cantidad. Los sobrecostos para los dadores de carga de estas regulaciones provinciales sobre el transporte de granos fueron estimados en, aproximadamente, US\$ 30 millones anuales.

Existe sin embargo una alternativa para compensar el efecto de la ociosidad del sector transportista: el incumplimiento de las normas existentes en materia impositiva, previsional y vial, generando así una competencia desleal. Al respecto, entre las transgresiones más comunes se reconoce –como se menciona al comienzo de este análisis– la sobrecarga, una infracción típica del transporte de granos.

Se concluye, entonces, que la sobrecarga –consecuencia de las fallas del sistema de control del cumplimiento de las normas de tránsito en rutas– es el mecanismo que ha permitido compensar la baja rentabilidad del transporte de granos ocasionada por la sobreoferta existente, la que, a su vez, se intenta paliar con barreras a la entrada impuesta por los gobiernos provinciales.

La eliminación de estas barreras conduciría a un redimensionamiento de la oferta de modo que permitiría un uso más racional de la capacidad de transporte y reduciría la utilización de la sobrecarga como alternativa de competencia; a su vez, el perfeccionamiento de los mecanismos de control en rutas y accesos a puertos elevaría el riesgo de esa alternativa.

Con respecto al transporte marítimo y fluvial existe una importante cantidad de reglamentaciones y normas reguladoras concentradas principalmente en el ámbito portuario, en la que participan seis ministerios y más de veinte dependencias y empresas estatales.

A partir de la información disponible sobre costos portuarios comparados, se deduce que los costos de operar en los puertos argentinos son elevados, lo cual obedece en gran medida al conjunto de regulaciones antes mencionado.

Sin embargo, dado que las condiciones naturales de los puertos locales son desfavorables, se efectuaron correcciones con el objeto de aislar dicho efecto, estimándose de esta manera que el sobrecosto generado exclusivamente por las regulaciones asciende a tres dólares por tonelada embarcada.

Teniendo en cuenta un volumen medio transportado en los últimos años de 29 a 30 millones de toneladas por año, se concluye que las regulaciones encarecen los embarques en US\$ 90 millones anuales.

Se infiere de ello que el esquema de organización aplicado en los puertos argentinos dista de ser el adecuado. Una alternativa que mejoraría sustancialmente la organización de esta actividad es la municipalización de todos los puertos, dejando en manos de cada jurisdicción la decisión acerca de su privatización. Esta propuesta permite una mayor competencia entre los distintos puertos que hoy dependen de la autoridad nacional.

XI. REGULACIONES GENERALES A LAS EMPRESAS PÚBLICAS

La percepción por parte de la sociedad de los problemas existentes en el área de las empresas públicas ha ido creciendo en los últimos años y constituye en la actualidad un tema de debate permanente dentro de uno más general sobre el régimen económico vigente en la Argentina. Puede decirse que se ha generado un cierto consenso en cuanto a la evaluación de la ineficiencia que existe en el área, pero los diagnósticos sobre las causas son variados y no existe acuerdo general sobre el particular. Lo que sigue es un intento de contribuir al diagnóstico.

El tema básico del análisis es la doble relación de las empresas respecto de los mercados de bienes y factores, por un lado, y de la jerarquía burocrática en la cual se encuentran insertas por su carácter de públicas, por el otro. En las relaciones de mercado, las partes en los contratos son iguales desde un punto de vista legal y desempeñan un rol central la competencia, la búsqueda de rentabilidad y el sistema de precios. En las relaciones jerárquicas existe un control a través de múltiples niveles de decisión externos a la empresa, y la coordinación vertical está institucionalizada en forma más o menos permanente a través de instrumentos normativos, mediante la fijación de límites a la autonomía de las empresas y orientación de su actividad general.

En la Argentina esta doble interacción ha sido generalmente mal articulada, pareciendo oscilar la concepción del rol de la empresa pública entre ambas alternativas sin una apropiada definición.

Considérese en primer término la cuestión referida a la importancia de las interacciones con la burocracia. Debe señalarse la profusión de organismos y vinculaciones que las empresas públicas mantienen con los mismos en función de la organización del Estado. Al respecto, una estimación basada en el anteproyecto de presupuesto para 1988 para la administración central, arroja un costo de mantenimiento de esta superestructura que se aproxima a los US\$ 180 millones anuales.

A su vez, el contexto de la gestión pública presenta dificultades que en el caso argentino ni siquiera se han encarado. Existen marcadas asimetrías de información entre la empresa, los mercados y la burocracia que ejerce el control. Así, a pesar de los mecanismos formales, existe una fuerte pérdida de control –es decir, de eficiencia– que, en gran medida, debe atribuirse al diseño organizativo.

Un aspecto relevante de este problema es la existencia de mecanismos incorporados en las normas generales de gestión de muchas empresas públicas que promueven la ineficiencia. Un ejemplo de ello es la pérdida por susstracción de energía eléctrica que financian los usuarios que abonan sus facturas o los contribuyentes, pérdidas que en el período 1982-1987 ascienden a alrededor de US\$ 476 millones.

Una característica importante del esquema regulador es el descansar tanto en regulaciones del gasto global (macrorregulaciones) como en regulaciones específicas que no tratan en forma simétrica a las distintas opciones que enfrentan las empresas en los mercados (microrregulaciones).

Las regulaciones del gasto y la gestión económico-financiera son variadas y han introducido ineficiencias en la gestión empresaria. Las regulaciones de carácter general como el control presupuestario han fallado y son meras exigencias formales. Las microrregulaciones del gasto han incrementado los costos al reducir el margen de autonomía de las empresas para una gestión eficiente. Particularmente negativos son los mecanismos que determinan preferencias por compras dirigidas al sector público y la industria local.

Vale la pena, en este punto, señalar algunos aspectos salientes de los regímenes de contrataciones.

Tres son los principios clásicos sobre los que se asienta la teoría de la "buena compra" por parte del Estado: la publicidad del requerimiento, el fomento de la concurrencia y la igualdad en el trato a los oferentes. En general, estos principios están incorporados en la forma de la licitación pública, aunque al costo eventual de un mayor tiempo de decisión que en otras alternativas más limitadas, como la licitación privada, el concurso de precios o la contratación directa.

Sin embargo, en las contrataciones de las empresas del Directorio de Empresas Públicas (DEP), en 1986 se hizo uso de la licitación pública sólo para 35 % de las compras (mercado interno), al tiempo que tiene una elevada participación la contratación directa (46%). Cabe extraer entonces una conclusión: los mecanismos vigentes han permitido tal flexibilización del proceso de compras, que han redundado en una elevada falta de transparencia de las adquisiciones estatales y una reducida competencia entre oferentes.

Una de las consecuencias de esta falta de competencia es el establecimiento de una relación permanente con proveedores determinados, que contribuye a la conformación de un sector industrial "especializado" en la provisión de una empresa pública.

Por otra parte, el régimen del comprobante argentino constituye un sistema de gestión altamente centralizado, de naturaleza paraarancelaria, que ha inducido una transferencia de recursos a proveedores locales y una anulación de la competencia. La inversión de la carga de la prueba, por la cual la empresa pública es la responsable de demostrar antes de la compra las razones por las cuales conviene la importación de un bien determinado, es uno de los as-

pectos más negativos del mecanismo. Algunas empresas han estimado que las regulaciones en esta área elevan los costos empresarios en 20%.

Las regulaciones prevén, asimismo, entre otras directivas, que las compras del sector público sean de carácter recurrente y aquellas susceptibles de ser normalizadas deberán ser encaradas, en lo posible, mediante "acuerdos" de largo plazo con la industria nacional a fin de asegurarle "una demanda adecuada y programada".

Se observa por consiguiente en estas disposiciones una tendencia global a conformar demandas de las empresas públicas cautivas de oferentes nacionales. Los riesgos anticompetitivos de esta estrategia son claros.

En materia de precios, diversos tipos de regulaciones afectan la autonomía de las empresas públicas, ya que las tarifas, fletes y precios de las empresas y sociedades son fijados por los niveles superiores del poder ejecutivo.

La mayoría de los precios y tarifas son fijados administrativamente, no constituyen precios de equilibrio y su estructura está influida por las barreras legales a la competencia. El ajuste entre oferta y demanda suele darse por disminución de la calidad. De hecho, el precio real de algunos servicios corregido por calidad ha aumentado sustancialmente en los últimos años.

Para aproximar los costos globales de la regulación se ha calculado la tasa de rendimiento del capital de las empresas del DEP (concepto flujo de caja). Se obtuvo una tasa negativa de 2,3% para el periodo 1965/1987. Esto implica que la empresa pública no logra recuperar en su totalidad cada austral invertido, teniendo en cuenta la depreciación de la maquinaria y las construcciones. Con una estimación conservadora del stock de capital del conjunto de empresas del DEP, esto implica una pérdida anual de US\$ 3100 millones, que puede estar originada en una insuficiencia tarifaria, o en gastos excesivos. Para depurar estos conceptos, se estimó como alternativa la productividad física neta de depreciación (medida más relacionada a la calidad de la gestión) en 4,5% por año. Esta productividad implica una pérdida anual de unos US\$ 1200 millones, si se tiene en cuenta que la tasa de interés en dólares relevante para el país no es inferior a 10% anual.

Estas cifras son de por si reveladoras de la magnitud de las distorsiones verificadas en la economía de las empresas públicas en las últimas décadas. El rendimiento negativo de los activos refleja en gran medida la enorme transferencia de recursos que conlleva la carencia de objetivos de eficiencia en la producción y la distribución de los bienes y servicios en mercados altamente protegidos y fuertemente regulados. Frente al deterioro del proceso de inversión y las necesidades de atención de los servicios financieros, estas distorsiones han significado transferir una carga importante de los consumidores hacia los contribuyentes. Por otra parte, la baja productividad del capital invertido en el sector, frente al costo de oportunidad de los recursos utilizados, implica una pérdida neta para la economía en su conjunto, que podría evitarse con una mejora en el régimen de producción y distribución vigente.

La reforma de este régimen requiere una profunda revisión de los objetivos perseguidos en el área, así como de los instrumentos que se han venido utilizando. Esto último requiere a su vez, una reevaluación de las formas de propiedad, la estructura de decisiones y en general, del marco regulador que se ha constituido en una traba relevante del crecimiento económico.

Tal reforma necesariamente deberá estar basada en la adopción de la eficiencia como único objetivo de planificación y control, la eliminación de barreras artificiales a la competencia en los mercados, el desmantelamiento de las regulaciones de precios y cuantitativas, la introducción de incentivos materiales y de restricciones presupuestarias efectivas, y el establecimiento de relaciones contractuales eficientes y de largo plazo entre el Estado y las empresas que desarrollen su actividad en mercados no disputables por razones tecnológicas. Sólo quedará para el Estado un rol relevante, consistente en actuar como el agente del consumidor-contribuyente en aquellos mercados en que los mecanismos de la competencia están limitados por barreras naturales, pero las regulaciones que imponga deberán ser muy distintas de las aplicadas en la Argentina.

Queda la posibilidad de la disolución de la relación principal-agente (Estado-empresa pública) a través de la privatización de las empresas. Sin embargo, debe notarse que, por una parte, la privatización puede implicar costos de eficiencia en el caso de tratarse de monopolios naturales; la subasta del derecho de monopolio o de la explotación de los activos públicos por agentes privados constituye en este caso una solución factible. Por otra parte, la privatización no implica de por sí la ausencia de todo tipo de relación principal-agente. Técnicamente, el Estado ha sustituido una relación basada en el fiat administrativo y la dependencia dentro de una jerarquía (empresa pública), por otra relación en que puede influir sobre el comportamiento de la empresa mediante incentivos a través de instrumentos generales de política económica, impuestos y subsidios en particular (empresa privada).

Tanto la reforma de la relación Estado-empresa pública como su disolución a través de la privatización deberían significar, de adoptarse las decisiones correctas, una reducción considerable del peso muerto que implica el actual marco regulador. La nueva relación debería ser asegurada mediante apropiadas restricciones legislativas a la intervención discrecional del Estado. La privatización parece en principio una solución más estable, aunque la sociedad siempre pueda optar por la renacionalización de empresas privatizadas.

XII. REGULACIONES AL EMPLEO EN LAS EMPRESAS PUBLICAS

Los convenios colectivos de trabajo (CCT), suscriptos entre las empresas y los sindicatos, constituyen el primer conjunto de normas a considerar, del conjunto que regula las relaciones laborales en la empresa pública.

Sin embargo, más allá de lo negociado por las empresas a través de estas disposiciones, la gestión de personal se encuentra limitada por un segundo conjunto de "fuentes regulatorias". Se trata de disposiciones de carácter general referidas habitualmente al conjunto del sector público, tales como las disposiciones que limitan el ingreso de personal y los habituales "congelamientos de vacantes"; las normas sobre "contención del gasto público" que implican habitualmente restricciones a la realización de horas extras, al ascenso de personal escalafonado y a la contratación de personal temporario; las regulaciones sobre los salarios de las empresas a través de diversas comisiones que deben aprobar los ajustes propuestos, etcétera.

Una tercera fuente de regulación es "no escrita": se trata de las restricciones que provienen del elevado poder relativo que tienen las organizaciones sindicales en las empresas.

El conjunto de normas aplicables al mercado de trabajo de las empresas públicas ha dado lugar a una mediocre performance en este campo. El factor trabajo se encuentra claramente subutilizado en términos de intensidad y de eficiencia en la asignación, y quizás más grave aún, no existen mecanismos de incentivación (premios y castigos) que permitan prever recuperación alguna del mercado en el horizonte próximo.

Para ilustrar el efecto de las regulaciones actualmente vigentes sobre el costo empresario, se procede a considerar en el trabajo la evolución de algunas de las dimensiones con que suele caracterizarse al mercado laboral. Dichas dimensiones seleccionadas son: los niveles de ausentismo, la política de remuneraciones, y las horas efectivamente trabajadas.

Con respecto al primer punto, desde 1982 las tasas de ausentismo totales en empresas del área del DEP se vienen expandiendo, registrándose saltos importantes en 1983 y 1986. La tasa promedio ha aumentado de 13,1 a 16,2% lo que resulta claramente superior al 11,3% registrado en la industria manufacturera.

La evolución señalada en materia de ausentismo, permite una aproximación al costo que impone este aspecto que -por el particular esquema de financiamiento de las empresas- se traslada a los usuarios de sus servicios y bienes producidos.

Al respecto, cabe señalar que el costo del ausentismo no sólo se mide en términos de "tiempo de trabajo no disponible", y casi siempre remunerado, para la empresa. Asimismo cabría considerar otros costos ligados al ausentismo: los asociados a la no realización de las tareas asignadas a los ausentistas (costos para la empresa y "colas" de producción y distribución derivadas), los costos fijos que implica mantener la dotación de personal excedente (respecto de una situación con tasa normal de ausentismo), los costos de eficiencia en la asignación de recursos productivos, etc. El ausentismo podría constituir, por otra parte, una forma de remuneración encubierta en el sector público.

Limitando el cómputo al "tiempo no trabajado", se estima que estas mayores tasas de ausentismo representan un sobreempleo del orden de 9100 personas al año. Ello significa un gasto excedente que puede variar entre US\$ 75 millones y US\$ 120 millones anuales, según se mida el aumento del ausentismo en el sector público en estos últimos años, o se compare con la tasa promedio del sector privado.

Finalmente en materia de ausentismo cabe observar que si bien se registra un incremento notable en las tasas, ello sólo resulta de una parcial "puesta en funcionamiento" de las disposiciones de los CCT. Una aplicación más estricta de los convenios daría margen para un incremento considerable de dichas tasas, y de los costos asociados.

En lo que respecta a la estructura de remuneraciones, se observa una pérdida de transparencia y ausencia de mecanismos apropiados de incentivación. Las compensaciones por conceptos especiales tales como pagos por horas extras no trabajadas, los retroactivos negociados por el sindicato de li-

quidaciones "mal realizadas", los "premios" e "incentivos" que no son tales, entre otros, alcanzan como mecanismo de pago a los propios niveles gerenciales, y destruyen toda relación entre remuneraciones y resultados.

Por último, se advierte que la intensidad del esfuerzo laboral por unidad de tiempo ha venido disminuyendo y lo sigue haciendo en forma irreversible (en lo que hace a la jornada legal de trabajo), dadas las características de la legislación en la materia, y la miopía de las políticas que no evalúan los costos de largo plazo. Ello implica un constante aumento del costo laboral por unidad de insumo, o de manera equivalente, una tendencia declinante en la productividad del factor trabajo.

Los objetivos que llevan a la actual estructura de regulaciones laborales en las empresas públicas, son muy variados, y sugieren la presencia de dos unidades "fuertes" que pueden afectar tal estado de cosas: la autoridad pública externa a la empresa y los sindicatos. Por descarte, resulta la presencia de una unidad "débil": la empresa misma, con baja –aunque no nula– posibilidad de gestión.

La ineficiencia de este marco normativo no puede solucionarse sin modificar la organización de los mercados en que operan las empresas del Estado. El entorno monopólico que caracteriza a la mayoría de éstas facilita que los costos de estas regulaciones se trasladen a los usuarios finales (sea a través de mayores tarifas o por medio de un servicio de inferior calidad).

CAPITULO II

REGULACIONES AL SISTEMA FINANCIERO

I. INTRODUCCION

A fines de la década del 70 las reglamentaciones al sistema financiero argentino se liberalizaron con la finalidad de reducir los costos de intermediación. Según ese enfoque, se facilitó a entidades de reducido rango operativo su conversión en bancos, se estableció una política de libertad respecto de la apertura de sucursales y se decidió la libre fijación de tasas de interés.

Luego de 1982 se comenzó a aplicar un esquema de política financiera basado en mayores regulaciones, con el objetivo inicial de enfrentar el alto endeudamiento empresario con los bancos. Se había llegado a esa situación como consecuencia, por un lado, de las políticas fiscal y cambiaria de los años anteriores, que elevaron la tasa de interés real, y por el otro, por la estrategia crediticia de los bancos. Esencialmente, se diseñó un esquema de altos encajes y de redescuentos, con tasas de interés reguladas. Para eludir estas reglamentaciones, surgió un mercado no bancario, basado en los agentes de mercado abierto, en el cual era posible realizar operaciones de intermediación escapando de las regulaciones. En 1981 la reglamentación de las funciones de los agentes de mercado abierto los autorizó a negociar títulos valores y en particular a realizar operaciones de pase. Estas operaciones consistentes en "la compraventa de valores al contado o para un plazo determinado y la simultánea operación inversa de venta o de compra a la misma persona para un vencimiento posterior, a un precio establecido desde el comienzo" iban a posibilitar la realización de operaciones crediticias fuera del conjunto de entidades sujetas a regulación del Banco Central, a tasa libre de interés y con alta garantía.

En tanto los bancos fueron en forma creciente desarrollando las actividades de mercado monetario que son propias de este tipo de intermediarios, las regulaciones continuaron interfiriendo con su actividad de banca comercial. De este modo, aunque la legislación aseguraba a los bancos la estructura funcional de lo que se conoce como banco universal, en la práctica las regulaciones tendieron a considerarlos bancos comerciales sujetos a intervención.

La aplicación de esas regulaciones sobre la actividad de la banca comer-

cial ha tenido la consecuencia de segmentar los mercados y de crear severas distorsiones en el ámbito de actividad de los bancos.

Como podía esperarse, la existencia de mecanismos para eludir las regulaciones no anuló su efecto, ya que introdujo una segmentación que excluyó de las distorsiones a los grandes operadores, pero dejó fuera a depositantes y prestatarios de menor dimensión, debido principalmente a la reducida estructura de los intermediarios informales y sus características operativas.

Por otra parte, la aparición de mercados informales planteó posibles problemas de insolvencia, que pueden afectar a un sistema financiero, y que constituyen la justificación de los controles que normalmente se imponen sobre la actividad financiera.

Aunque la aparición de intermediarios no controlados en un sistema muy regulado tiene efecto sobre la competencia y en consecuencia se le podría atribuir una contribución a la reducción de los costos de intermediación, ese efecto teórico debe contrapesarse con el mayor riesgo, con la pérdida de economías de escala que origina y con la desigualdad que plantea entre los operadores de mayor dimensión y los de menor volumen. Una competencia entre intermediarios con amplia diversidad operativa, reduciendo las regulaciones a las indispensables, vinculadas con la solvencia, es un mejor marco para aprovechar las ventajas de la competencia en relación con la eficiencia.

Dentro de ese esquema y para evitar la segmentación del mercado financiero, desde 1985 el Banco Central ha estado liberalizando la operación de los bancos, principalmente al permitirles la captación a tasa libre y al eliminar las tasas reguladas de interés. Sin embargo, las distorsiones provocadas por las reglamentaciones continúan. La persistencia del desequilibrio fiscal y el intento de utilizar a los bancos para su financiación originan algunas de esas regulaciones y la mayor parte de las distorsiones del sistema financiero. Al mismo tiempo impiden concretar el objetivo de reducir los costos de intermediación.

En este capítulo se analizarán tres de esas distorsiones. Por un lado se examinará el efecto de aplicar elevados encajes no remunerados sobre los depósitos en cuenta corriente. En segundo término se analizará la política de canalización del crédito a través de operaciones de redescuento y su contrapartida, la imposición de altos encajes remunerados sobre los depósitos a plazo, que han convertido al Banco Central en el principal intermediario del sistema. Finalmente se examinará el efecto de la cambiante normativa referida a la apertura de sucursales bancarias.

II. LA PROHIBICION DE PAGAR INTERESES POR DEPOSITOS EN CUENTA CORRIENTE

LOS REQUISITOS DE ENCAJE SOBRE LOS DEPOSITOS

Ha sido antigua práctica de los bancos retener bajo la forma de dinero en efectivo, una porción de los depósitos recibidos. Estas sumas no prestadas y así retenidas cumplieron la función de proveer los fondos que podían ser requeridos por un depositante o para atender el pago de cheques en los depósi-

tos en cuenta corriente. Esta circunstancia establecía un límite al total que podían alcanzar los depósitos, ya que una porción de dinero efectivo debía retirarse de la circulación como reserva para pagos relacionados con depósitos.

No tardaron las autoridades monetarias en descubrir en esta relación una forma indirecta de regular el volumen de depósitos mediante el recurso de exigir una relación fija entre los depósitos y el circulante mantenido como reserva. Esta relación fija y obligatoria es lo que se conoce como requisitos de encaje, o de reserva, o efectivo mínimo. Dada una relación de encaje a depósitos, si se tiene control del total de dinero emitido, se tiene un control sobre el máximo que pueden alcanzar los depósitos y el máximo que pueden alcanzar los préstamos bancarios.

Cuando predominaron ideas acerca del control de la cantidad de dinero y de préstamos, como instrumento de política monetaria, en algunos países se pasó a la modificación continua de la relación de encajes a depósitos, intentando de ese modo administrar la cantidad de dinero y préstamos en el corto plazo.

Finalmente, se comprendió también que los encajes bancarios constituyan una forma de eliminar de la circulación los excedentes de dinero creados ya sea por un elevado ingreso de divisas del exterior, ya sea por el descontrol de las cuentas fiscales y de la consecuente emisión de dinero destinado a financiar el déficit público.

Por lo tanto, los encajes no son más que una forma particular de la deuda pública y el aumento de los encajes actúa reemplazando deudores privados por deudores públicos.

Ante un aumento en los encajes, los bancos reemplazan deuda, por la cual cobraban intereses, por el efectivo sobre el cual nada reciben. La imposibilidad de obtener intereses por una parte de los fondos recibidos como depósito es para los bancos equivalente a un impuesto. Los bancos intentarán trasladar este impuesto a los tomadores de préstamo a través de una mayor tasa de interés.

Si los depósitos perciben interés, se advierte que un mayor encaje origina una similar reacción de los bancos para eludir el impuesto隐含的. En este caso la respuesta consiste en una presión a la baja de la tasa sobre los depósitos y un intento de aumentar las tasas sobre los préstamos. Cuál de las dos tasas de interés se modificará más dependerá de la respuesta de depositantes y deudores a su cambio, pero en cualquier caso se producirá un mayor diferencial entre tasas sobre depósitos y préstamos. Mediante este mecanismo se mantiene el nivel absoluto de utilidades necesario para cubrir los costos operativos de los bancos y su beneficio. Al aplicarse este monto absoluto sobre un menor volumen de préstamos, la proporción del diferencial por unidad de préstamo aumenta.

Cuando se intenta moderar este efecto de aumento del diferencial entre tasas sobre depósitos y sobre préstamos se hace necesario remunerar el encaje, con lo cual éste se convierte en deuda pública obligatoria, pero no gratuita. Si no se toma la decisión de pagar por los encajes, los depositantes y los tomadores de préstamos se orientarían hacia las operaciones fuera de los bancos, donde no se soportaría la carga de la inmovilización de fondos por encaje.

En presencia de inflación, si los depósitos en cuenta corriente no perciben interés, se produce una tendencia a disminuir su saldo, de modo de reducir la pérdida generada por la inflación.

Si además el Banco Central impone sobre las cuentas corrientes altos encajes no remunerados, esto desalienta a los depositantes debido a la alta inflación, y a los bancos, por cuanto ya no encuentran en los depósitos en cuenta corriente una fuente significativa de fondos. En consecuencia aparecen decisiones, tanto de los depositantes como de los bancos, tendientes a reemplazar los depósitos. En el primer caso los depositantes utilizan otros depósitos para resguardar el valor de su dinero y aumentan la utilización del efectivo para realizar sus pagos. En el caso de los bancos, se comparan los costos que originan las cuentas corrientes frente al exiguo caudal de fondos que proporcionan. Los cargos y comisiones que gravan los depósitos son un reflejo de ese cálculo y son causa de desaliento adicional a los depositantes. La caída de los depósitos en cuenta corriente disminuye el monto global del encaje, con lo que también el gobierno resulta afectado por el proceso que desencadenó su decisión de establecer altos encajes no remunerados: el volumen de dinero que retira de circulación mediante los encajes es en valor absoluto –corregido por inflación– mucho menor que al comenzar el ajuste de bancos y depositantes a la nueva medida.

Los efectos derivados son: 1) un mayor uso de sustitutos de los depósitos, de menor eficiencia y que aumentan el costo de las transacciones, 2) una caída del volumen de préstamos, por caída de depósitos, 3) un mayor costo operativo de los bancos por la utilización de depósitos a corto plazo como sustitutos de los depósitos en cuenta corriente.

Si los encajes fueran reducidos, o si siendo elevados recibieran remuneración del Banco Central, los bancos podrían retener a los depositantes en cuenta corriente remunerando los fondos así recibidos. Si no se satisfacen los dos supuestos mencionados, debe esperarse que los bancos no remuneran a los depositantes en cuenta corriente, porque ello les generaría una reducción de sus ganancias.

La prohibición de pagar intereses por los depósitos en cuenta corriente no es inusual en la normativa financiera. En los Estados Unidos fueron prohibidos en 1933 y todavía están vedados para las empresas. Su justificación ha sido, por otra parte, el propósito de evitar una excesiva competencia entre entidades, lo que se supone es causa de un potencial aumento del riesgo. Además, se ha considerado que un sistema financiero sin limitaciones para pagar tasas de interés "tendería a producir una sobreasignación socialmente no óptima de recursos para la provisión de dinero-depósito y una subasignación de recursos para la provisión de circulante" [77].

El análisis teórico sobre el tema considera que la prohibición de pagar intereses no es efectiva, más aún, que se anula totalmente a través de distintos servicios que las entidades prestan gratuitamente a sus clientes depositantes en cuenta corriente. El más obvio de estos servicios es la atención gratuita del servicio de pagos a través de los cheques. Otra forma usual es el crédito que tiene como contrapartida el apoyo en cuenta, es decir, el mantenimiento de un saldo promedio de depósitos en cuenta corriente. Aunque en principio este último caso es considerado un costo para el cliente, la verdadera interpreta-

ción se obtiene cuando se considera la tasa de interés pagada por los préstamos, que en estos casos se ubica por debajo de la tasa de mercado [82].

Para los depositantes no es indiferente recibir remuneración mediante pago explícito de intereses, que compensaciones en servicios o inclusive bienes. Mientras que la segunda opción acerca al depositante al mundo de trueque, con la pérdida de eficiencia que eso implica, el pago explícito de intereses amplia sus opciones.

Finalmente, las operaciones *overnight* –mediante las cuales los bancos llevan a cero los saldos de las cuentas corrientes de sus clientes realizando operaciones de compra de activos financieros con cláusula de recompra para el día siguiente–, hacen que en la práctica se paguen intereses explícitos en forma indirecta. Este mecanismo indirecto origina en relación con el pago directo, costos para los titulares de las cuentas, ya que deben realizar un estricto manejo de su liquidez, así como para los bancos que incrementan su costo operativo [112].

EL PLANTEO DEL TEMA EN LA ARGENTINA

La prohibición del pago de intereses sobre los depósitos en cuenta corriente en economías con baja inflación, tiene un costo para el cliente, medido por el costo de oportunidad de las colocaciones a interés, pudiendo dejarse de lado en los análisis teóricos el costo originado por la inflación en el valor real de los depósitos.

En la Argentina, en cambio, la prohibición de pagar intereses se combina con una alta tasa de inflación, lo que en ausencia de remuneraciones en servicios gratuitos o del pago de intereses, origina a los tenedores de depósitos una elevada pérdida. Este costo puede medirse como el costo de oportunidad frente a los activos a interés, siempre que las tasas sean positivas en términos reales; en caso de tasas reales negativas, el costo calculado por la tasa de inflación constituye una medida adecuada, ya que la alternativa de los bienes es más relevante.

El interés de un banco en captar depósitos y en remunerarlos está condicionado a la posibilidad de usar los fondos recibidos en operaciones de préstamo.

En la Argentina, la capacidad prestable generada por los depósitos en cuenta corriente es exigua, ya que sólo llega a 11,5% como consecuencia de exigencias de encaje por 88,5% de lo captado.

Como consecuencia de la reducida capacidad prestable que generan los depósitos en cuenta corriente, los bancos han aplicado comisiones sobre estas cuentas tendiendo a desalentar las de menor saldo medio y a cobrar por los movimientos. Se ha intentado así compensar los costos operativos que originan, así como reducirlos a través de la caída del número de cuentas y de sus movimientos. Aunque esta práctica no es original de la Argentina, la incidencia en nuestro país es sin duda muy grande ya que se suma a la pérdida por inflación que sufren los titulares de las cuentas, y al impuesto que grava cada débito.

En el Cuadro N° 1 se advierte el efecto de la política de desaliento a estas cuentas, medido a través del cambio de la relación Billetes y Monedas/ M_1 .

Es probable que este indicador esté también sujeto a la influencia de las condiciones de certidumbre, como podría sugerir el aumento en 1981, el pico anormal del segundo trimestre de 1982, en oportunidad del conflicto del Atlántico Sur, periodo que fue excluido del cuadro, así como la moderación de la tendencia en 1986, cuando se advirtieron los efectos del Plan Austral. De todos modos la tendencia es evidente en cuanto a la caída de participación de las cuentas corrientes en un agregado monetario -M₁- que también venía disminuyendo.

Cuadro N°1
COMPOSICIÓN DE LOS MEDIOS DE PAGO

| | Encajes sobre cuentas corrientes | Billetes y monedas Total M ₁ |
|------|-------------------------------------|--|
| 1979 | 24,8 | 51,4 |
| 1980 | 11,8 | 55,1 |
| 1981 | 14,8 | 61,9 |
| 1982 | 57,9 | 57,8* |
| 1983 | 89,3 | 57,7 |
| 1984 | 89,8 | 64,0 |
| 1985 | 92,6 | 65,6 |
| 1986 | 88,5 | 66,3 |
| 1987 | 88,5 | 68,2** |

* Excluye 2do. trimestre.

** Ocho meses.

Fuente: B.C.R.A.

Por ello, para evaluar en la Argentina el efecto de la prohibición para el pago de intereses debe considerarse que esa prohibición es inoperante, en tanto las exigencias de encaje sean elevadas, ya que los bancos no pagarian intereses para mantener inmovilizados los fondos. No obstante, el tema puede examinarse bajo el supuesto de que las reservas sean en el futuro reducidas significativamente o, lo que para las entidades y los depositantes es equivalente, que las reservas sean remuneradas por la tasa de interés pasiva. Estas dos alternativas no son, en cambio, indiferentes para los potenciales usuarios de crédito, los que dispondrían de mayor volumen de crédito, con un costo medio más bajo, con requisitos de encaje reducidos.

Dejando en claro que la regulación relevante es la combinación de encajes elevados y alta inflación, a la cual se superpone la prohibición para el pago de intereses, una cuantificación de esos efectos sobre la economía pasa por medir: a) por un lado la transferencia de recursos del sector privado al público, equivalente al impuesto inflacionario; b) en segundo término el costo para la sociedad de tener: 1) un menor volumen de depósitos, lo que afecta la actividad económica aunque no se considere al dinero -uno de cuyos componentes son estos depósitos- un insumo dentro de la función de producción; 2) el

costo originado en la menor disponibilidad de créditos para financiar la actividad económica y la inversión.

a. El costo originado en el impuesto inflacionario sobre las cuentas corrientes

La pérdida para los tenedores de depósitos en cuenta corriente por el impuesto inflacionario se mide por la erosión de sus saldos en términos reales.¹

Si se compara el valor medio de los saldos de depósito en cuenta corriente de particulares, con la inflación promedio a lo largo de cada año, se advierte que en los últimos cinco años la pérdida de patrimonio originada en esta causa osciló entre 0.69% y 1.20% del PBI, acumulando 4.7% en el periodo.

Un cálculo más preciso del desestímulo a los depósitos en cuenta corriente debería considerar que soportan cargos y comisiones que aplican los bancos que pueden estimarse en 2 a 3% mensual sobre el saldo promedio de depósitos. Estos están orientados a favorecer los saldos elevados y a minimizar las transacciones, por lo que actúan como un cargo fijo por cuenta más un adicional por movimiento. De este modo, el costo promedio por unidad de depósito es mucho mayor en las cuentas de bajo nivel promedio de saldo que en las cuentas de saldos elevados.

Adicionalmente, sobre los débitos en cuenta corriente se ha venido aplicando un impuesto, con tasa creciente, cuya recaudación durante 1987, por ejemplo, llegó a 0.4% del PBI. Si se relaciona la recaudación por el impuesto sobre los débitos bancarios con el saldo medio de depósitos en cuenta corriente, se advierte que el gravamen fue equivalente a 17% de estos saldos, es decir, 1.5% mensual.

Sumando las comisiones y cargos que cobran los bancos con los impuestos que cobra el Estado, la no remuneración de los depósitos en cuenta corriente con intereses explícitos hace que los titulares de las cuentas pierdan mensualmente en promedio entre 3.5 y 5% más la tasa de inflación.²

Es razonable suponer, de acuerdo con el comportamiento de los bancos, que en caso de no restringirse el pago de intereses por los depósitos en cuenta corriente, los bancos pagarian una fracción de la tasa de interés general, reducción explicable por el mayor encaje promedio que deberían mantener por estas cuentas. En cuanto a los elevados gastos operativos ocasionados por la atención de cuentas corrientes, puede suponerse que los bancos continuarían cubriendolos mediante la percepción de cargos y comisiones.

En consecuencia, puede calcularse que sobre la base del pago de 90% de una tasa igual a la de inflación, permitiendo que 10% de la tasa general financie los encajes, los cuentacorrentistas han perdido 90% de la cifra mencionada al comienzo de esta sección, es decir que han dejado de percibir

1. La estimación se basó en la expresión:

$$\text{Tasa del impuesto inflacionario} = \frac{\text{Tasa de inflación}}{1 + \text{Tasa de inflación.}}$$

2. Alternativamente, podría medirse la pérdida para los depositantes, como el costo de oportunidad frente a la tasa de interés que los bancos estarían dispuestos a pagar por las cuentas corrientes si se redujera el encaje y se eliminara la prohibición de remunerarlas.

4,2% del PBI en los años 1983 a 1987, por la prohibición de pagar intereses sobre las cuentas corrientes.

La estimación de la pérdida como el costo de oportunidad por los intereses que pudieron haberse percibido tiene la ventaja de señalar la ganancia financiera del Estado: los encajes no remunerados son equivalentes a un préstamo gratuito al gobierno. Pero plantea el problema de no reconocer los cambios en el volumen de depósitos en cuenta corriente que hubiese generado su remuneración.

b. El menor volumen de depósitos

El efecto de eliminar la capacidad prestable de los depósitos en cuenta corriente y su comparación con otras condiciones, puede analizarse gráficamente a partir de la oferta de depósitos en cuenta corriente por parte de los bancos y de la demanda de particulares por esos depósitos.

En el caso de los bancos las distintas alternativas en términos de remuneración de depósitos y requisitos de encaje originan las curvas AA, AB y CF del Gráfico N° 1. La tasa de interés del gráfico es la tasa de interés de mercado para los activos, distintos de los depósitos en cuenta corriente. Puede suponerse que los depósitos en cuenta corriente perciben, en caso de pagarse intereses, una fracción de la tasa de interés general. El análisis que aquí se hace fundamenta la oferta y demanda por su uso como sustitutos de los otros tipos de depósito. En la demanda de estas cuentas por los particulares se deja de lado por simplicidad su relación con el efectivo.

La curva AA indicaría el caso en que se fijan elevadas exigencias de encaje: los bancos están dispuestos a disuadir la toma de depósitos más allá del mínimo que deben satisfacer en cumplimiento de su obligación en la prestación del servicio de pagos de la sociedad. Su oferta puede crecer levemente a medida que sube la tasa de interés, en tanto que la captación pueda expandirse sin aumentar los costos, es decir en tanto haya costos medios decrecientes. En consecuencia la curva alcanza rápidamente un tramo inelástico.

Esta curva indicaría la oferta de depósitos en su función de fuente de fondos.

No obstante, en la práctica, la curva estaría desplazada a la izquierda si es que la decisión financiera de los bancos tiende a superponerse con el propósito de aprovechar la inelasticidad de la curva de demanda de depósitos en cuenta corriente (que como se explica enseguida ocurre cuando no se pagan intereses en alta inflación) convirtiendo esas cuentas en "servicios" y obteniendo ingresos por comisiones.

La curva AB indicaría el caso en el cual no se aplican elevadas exigencias de encaje pero no se permite el pago de intereses. Cuando la tasa de interés sube, los bancos intentarían aumentar su captación de cuenta corriente mediante el atractivo no explícito del pago en servicios prestado a un precio inferior a su costo. Puede suponerse que pasado cierto punto se deben incurrir en costos excesivos para obtener fondos adicionales mediante este mecanismo y en consecuencia la curva alcanza su tramo de inelasticidad.

Cuando se permite el pago de intereses y las exigencias de encaje son bajas, la oferta de depósitos en cuenta corriente queda representada por la curva CF, que adopta la inclinación negativa convencional para la oferta por

Gráfico N° 1

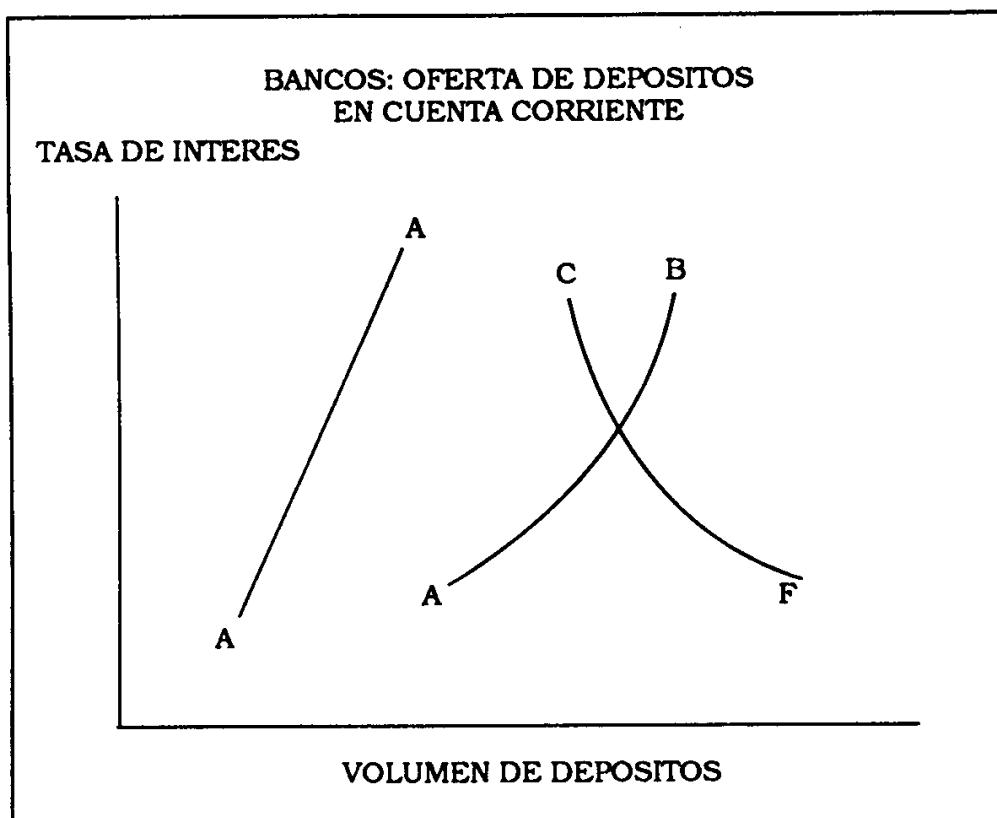
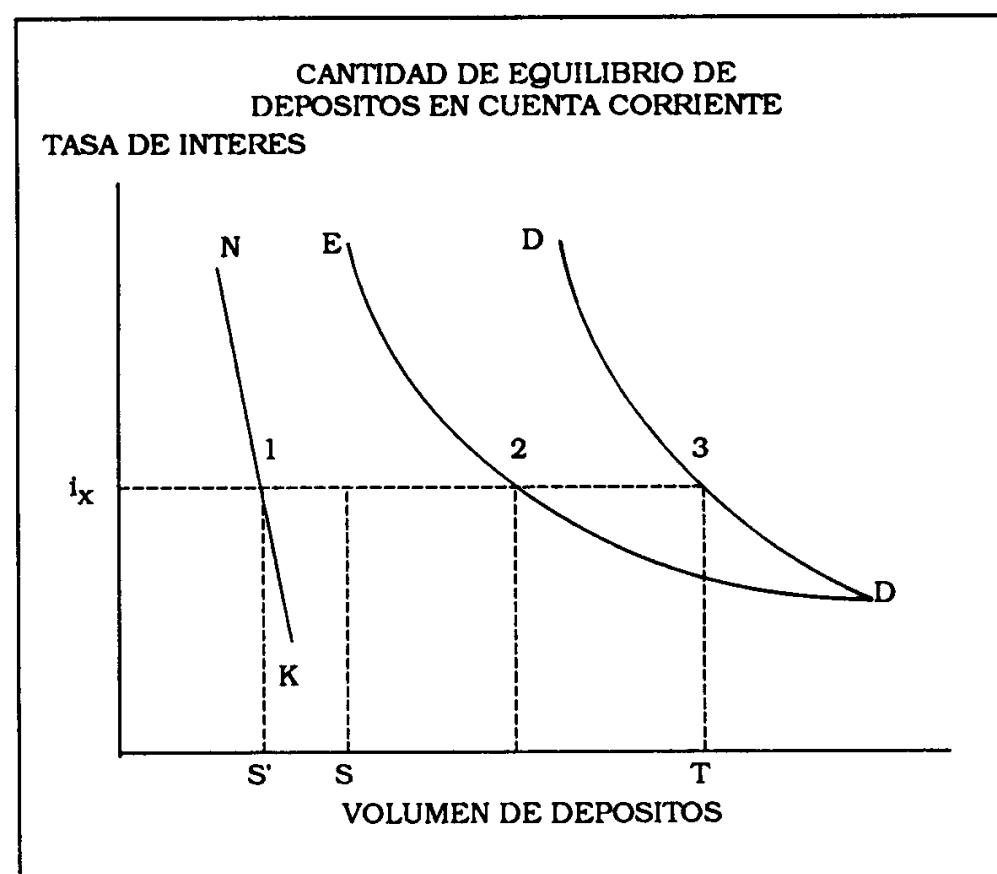


Gráfico N° 2



un banco de activos financieros. A medida que la tasa real se hace más elevada cae la demanda de préstamos y las colocaciones se hacen más riesgosas por lo que el volumen de oferta de activos financieros cae.

En cuanto a la demanda de depósitos -Gráfico N° 2- se plantean dos situaciones. Si se supone que para el depositante la remuneración mediante tasa de interés o mediante servicios es indiferente, la curva DD representaría la demanda de depósitos a la vista en función de la tasa de interés real. La inclinación negativa surge de suponer que la demanda de estos depósitos se plantea fundamentalmente como sustituto de las colocaciones a plazo. En la medida que las tasas de interés suban por encima de su equilibrio "normal" es razonable suponer que se sacrifica liquidez por mayor remuneración a plazo.

El otro caso ocurriría cuando a los depositantes no sólo no se les paga interés sino que además se les aplican cargos por las cuentas corrientes. Ese caso estaría representado por la curva NK, en la cual, a cierta tasa de interés, el saldo de depósitos podría ser inferior al mínimo requerido por la comunidad. Aunque no es de interés para interpretar el caso argentino, la curva ED implicaría la demanda de depósitos en cuenta corriente cuando se remuneran mediante servicios no onerosos. La forma de la curva refleja el supuesto de que cuando la tasa de interés es muy elevada, los servicios recibidos gratuitamente no son una suficiente compensación para que los depositantes permanezcan en cuenta corriente.

Estas curvas de demanda de depósitos están trazadas para una determinada tasa de inflación. A mayor tasa de inflación las curvas se desplazarían hacia la izquierda ya que se supone que no se pagan intereses o que si se pagan no son equivalentes a la tasa de mercado para depósitos a plazo y en consecuencia disminuye su nivel medido en términos reales.

Obviamente no se puede hallar la tasa de interés de mercado a partir de la oferta y demanda de depósitos en cuenta corriente. En el mercado total la oferta y demanda de depósitos en cuenta corriente se agrega a las de los restantes depósitos, y allí se determina la tasa de equilibrio a partir de la cual pueden definirse las cantidades correspondientes a cada tipo de depósito. De esta forma, en el Gráfico N° 2, la tasa de equilibrio i_x , para cada uno de los casos de demanda de depósitos, indica los efectos de la restricción al pago de intereses en cuenta corriente combinado con las altas exigencias de encaje.

El punto 1 reflejaría la situación actual de la Argentina, en la que puede suponerse válidamente que la cantidad de depósitos en cuenta corriente es inferior al mínimo que requeriría la comunidad indicado por el punto S. Sin embargo esta insuficiencia ha sido compensada por diversos sustitutos. El caso ilustrado en el punto 2 se referiría al equilibrio con bajas exigencias de encaje y prohibición del pago explícito de intereses. Finalmente, el punto 3 indicaría el equilibrio en condiciones de bajo nivel de encajes y autorización para el pago explícito de intereses.

La distancia S' S mide la pérdida para la economía originada en la necesidad de manejarse con un nivel de saldos en cuenta corriente inferior al óptimo. La distancia S' T multiplicada por $(1-r)$, siendo r las exigencias de encaje, indicaría la pérdida para la sociedad originada en la disponibilidad de crédito por debajo de las posibilidades del mercado.

1) El costo de la menor utilización de medios de pago sobre la actividad económica

Algunas investigaciones han tratado de medir la contribución de los medios de pago al crecimiento del producto, según una explicación teórica que los considera un insumo dentro de la función de producción. Los resultados para los Estados Unidos [81;128;144] tendían a justificar la inclusión del dinero dentro de la función de producción, pero fueron cuestionados por no explicar la forma en que el dinero influye en el producto así como por problemas de autocorrelación.

Una contribución teórica reciente en relación con el tema [99] cuestiona la inclusión del dinero como un insumo de la función de producción, pero encuentra evidencias en cuanto a la relación positiva entre el crecimiento de la cantidad de dinero y el crecimiento de la productividad. La contribución sería baja, pero estadísticamente significativa.

Aunque no existen mediciones de este tipo para la Argentina, la presunción de una relación directa como la encontrada en las investigaciones mencionadas sugeriría no prescindir de este factor de probable aumento de la eficiencia global de la economía. Desalentar las tenencias de dinero no es recomendable para países con problemas para su crecimiento económico.

Por otra parte, debe analizarse cuáles han sido los sucedáneos de los medios de pago y el efecto sobre la economía que deriva de su utilización. Las principales alternativas a los medios de pago han sido: 1) los depósitos a interés de muy corto plazo (siete días), 2) la moneda extranjera, en particular el dólar, 3) una circulación de cheques que actuó como efectivo y que por transferirse reiteradamente en su forma de cheque redujo los saldos medios en cuenta corriente.

La moneda extranjera reemplaza el dinero bancario con costos adicionales de conversión cada vez que se debe enfrentar la restricción legal que no la considera moneda de cancelación de obligaciones. Lleva además implícitos costos de seguridad y de transporte elevados, además de tener un costo medido por la transferencia de recursos reales al país emisor para poder disponer de sus billetes. El estado argentino ha perdido el señorío cedido al Estado extranjero.

La circulación de cheques transferidos reiteradamente sin ser depositados no se origina sólo en el desaliento a las cuentas corrientes ya que también la estimula la propensión a la evasión impositiva. Sin embargo, el uso de la circulación de cheques como medios de pago se ve reforzado cuando quienes los reciben no tienen cuentas corrientes. Podría decirse que la restricción a las cuentas corrientes potencia la tendencia a la evasión que es una de las causas de este mecanismo.³ También en este caso se produce una pérdida de señorío para el Estado a favor de todos los usuarios de este sistema monetario marginal.

De este modo, aunque en una consideración estática al Estado le resulta

3. En marzo de 1988, la prohibición de endosar cheques unida a la obligación de indicar beneficiario fue incorporada como mecanismo de desaliento a la utilización de este sustituto del dinero que canaliza evasión impositiva.

indiferente que los depósitos se sustituyan por circulante, en términos de captación del impuesto inflacionario, la aparición de sustitutos distintos del circulante le llevó a perder el señoreaje de la emisión.

2) Estimación del costo en términos de menor capacidad prestable

La experiencia demuestra que existe una asociación inversa entre el nivel de las tenencias de dinero de particulares y la tasa de inflación. Si se vuelca en un gráfico la relación entre tasa de inflación y nivel de tenencias de dinero para cinco países con los cuales es válida la comparación con Argentina, se obtiene, a partir de las estadísticas más recientes, una curva cuyo trazado se ajusta notablemente a lo planteado por la teoría. Los países elegidos fueron España e Italia, con los cuales se establecen comparaciones sobre la base de vínculos políticos y culturales, México y Brasil por ser los países de mayor dimensión económica de América Latina, e Israel por sufrir un proceso inflacionario de intensidad comparable con el de la Argentina.

Si se aceptan conclusiones a partir de extrapolaciones de esa curva, podría decirse que si se compensara la inflación mediante el pago de intereses por los depósitos en cuenta corriente, ocurriría un significativo aumento de la tenencia de esos depósitos. Por ejemplo, a un nivel de inflación del 300% anual, la compensación de 80% de la inflación dejaría a los depósitos con un deterioro de 15% en términos reales, una situación equivalente a la de países que tienen una cantidad de dinero no inferior al triple de la Argentina. Si los depósitos en cuenta corriente son sólo un tercio del total de M_1 , una triplicación de la cantidad de dinero sin modificar la cantidad absoluta de circulante implicaría un aumento de los depósitos en cinco veces.⁴

Puede decirse que lo anterior supone que cambiaría la relación circulante/depósitos en cuenta corriente ya que pasaría del 55,5% actual a 18,5%. Sin embargo ese cambio es lo que debería esperarse si se advierte la elevada relación que existe entre el circulante y los depósitos en cuenta corriente en la Argentina en comparación con los países con los que se realizó la comparación anterior y que se exhibe en el Cuadro N° 2.

En la actualidad los depósitos en cuenta corriente financian en forma directa e indirecta 14,0% de la capacidad prestable. En el caso extremo en que no se reemplazaran depósitos a corto plazo –que hoy sustituyen a los de cuenta corriente en parte–, la capacidad prestable del sistema crecería como consecuencia del aumento de depósitos en cuenta corriente, 57%.

Puede calcularse además cuál sería el monto de la demanda de Base Monetaria en esas condiciones. La actual tasa de encaje de 88,5% exige un monto de encaje en valores absolutos equivalente al que se obtendría con un encaje de 18% si los depósitos se quintuplicaran, lo que equivale a decir que gradualmente el Estado recuperaría su base del impuesto inflacionario.

Este caso extremo de expansión de los depósitos en cuenta corriente es

4. Esta estimación surge de calcular que en la actualidad los depósitos en cuenta corriente alcanzan a sólo 2,0% del PBI en tanto que el circulante llega a 2,5% del PBI. Si el total de M_1 llegase a 13,5% del PBI –es decir se triplica– sobre la base del aumento de los depósitos en cuenta corriente, estos alcanzarían a 11,0% del PBI.

sin duda irreal. Es más razonable esperar un moderado aumento de la monetización global de la economía con una participación mucho más importante de los depósitos en cuenta corriente.

Cuadro N° 2
RELACIONES MONETARIAS

| | Año | M ₁ /PBI | Inflación | M ₁ /M ₂ | Circulante/M ₁ |
|-----------|------|---------------------|-----------|--------------------------------|---------------------------|
| Argentina | 1987 | 5,6 | 131,3 | 46,7 | 55,5 |
| Brasil | 1985 | 4,4 | 225,7 | 103,4 | 23,5 |
| España | 1984 | 21,2 | 11,3 | 52,5 | 31,7 |
| Israel | 1985 | 2,3 | 304,6 | 4,1 | 48,7 |
| Italia | 1985 | 36,4 | 5,8 | 157,9 | 14,5 |
| México | 1984 | 6,3 | 57,7 | 37,4 | 52,8 |

Fuente: International Financial Statistics, I.M.F., 1987, Year book.

Sería el resultado de reemplazar en buena medida los depósitos a interés de corto plazo. La ganancia de monetización debería atribuirse en su mayor parte a la desaparición de los sustitutos del dinero, pero podría también esperarse un aumento adicional de la monetización. Los beneficios de estos cambios se traducirían en parte en una mayor dimensión del sistema financiero, pero fundamentalmente consistirían en una mejora de la productividad a través de un sistema financiero más eficiente. Un sistema de más bajo costo operativo que el actual, y que se beneficiaría de probables economías de escala al reemplazar los sustitutos del dinero.

III. LA ORIENTACION DEL CREDITO A TRAVES DEL REDESCUENTO

LA ORIENTACION DEL CREDITO EN LA PRACTICA ARGENTINA

La teoría económica identifica dos métodos básicos de orientación crediticia que son el de la inflación, asociado básicamente al otorgamiento de redescuentos, y el de alterar las utilidades de los bancos, vinculado fundamentalmente al establecimiento de encajes obligatorios, y topes máximos de cartera.

En la Argentina, la mayor parte del crédito bancario se asigna a través de un mecanismo basado en altos encajes sobre los depósitos, y en redescuentos otorgados por el Banco Central (BCRA). Este organismo se apropiaba –a junio 1988– de más de 60% de los depósitos del sistema financiero en australes y asigna a través de redescuentos alrededor de 50% del crédito.

Aunque la práctica argentina se diferencia de sistemas convencionales de orientación crediticia, ya que no se explicitan objetivos particulares para la orientación, sus efectos directos son similares en cuanto a la exclusión de algunos prestatarios a través de la combinación de baja disponibilidad de crédito directo al sector privado y excesivo costo de los fondos prestables asignados libremente por los bancos.

Una de las razones de los elevados encajes ha sido la financiación de los déficit públicos mediante emisión de dinero, compensándola posteriormente mediante la elevación del efectivo mínimo, con el objetivo de limitar la expansión secundaria de dinero, y su incidencia sobre el nivel de precios.

Pero en la normativa bancaria existió también, y con particular intensidad desde 1982, la práctica de esterilizar mediante este mecanismo la expansión de base monetaria destinada a financiar redescuentos a entidades financieras. En realidad, aun cuando los beneficiarios finales puedan incluirse dentro del sector privado, los redescuentos se han utilizado como mecanismo de financiamiento de erogaciones asimilables a gastos públicos. Como ejemplo de este punto puede mencionarse la financiación del BCRA a los bancos oficiales de provincia.

Este sistema financiero, altamente intervenido a través de encajes y redescuentos, genera una importante redistribución del crédito entre entidades y entre prestatarios. Además permite cobrar por los préstamos tasas de interés desvinculadas de las tasas de depósitos.

El escaso nivel de crédito al sector privado –alrededor de 10% del PBI– y su elevado costo en un contexto de moderado crecimiento del PBI y de la inversión, son indicadores de que el fuerte grado de intervención del BCRA en el sistema financiero no constituye un mecanismo idóneo para inducir el crecimiento económico.

EL PAPEL DEL BCRA

El BCRA se ha convertido en el mayor intermediario financiero al absorber mediante inmovilizaciones compulsivas los recursos captados por los bancos para luego prestarlos. Pero su comportamiento no sigue criterios microeconómicos de maximización de su utilidad –con la discriminación posible derivada de una optimización racional– ni responde a criterios macroeconómicos de maximización del bienestar general.

Es decir, el racionamiento crediticio argentino no es el resultado de una conducta maximizadora de ganancias por parte del sector privado. Por el contrario, es el resultado de la ineficiente gestión del BCRA como intermediario financiero.

Su elevado nivel de intervención origina impactos negativos tanto en la rentabilidad de los bancos, como en la asignación del crédito. En especial la distribución no uniforme de redescuentos y encajes ha conducido a que se verifiquen sustanciales diferencias en el esfuerzo requerido a distintas entidades relacionadas con sus inversiones no voluntarias en el BCRA. Esta situación no es deseable ya que independientemente de la eficiencia del mecanismo, se generan distorsiones en el mercado financiero no sustentadas en una política definida para el sector.

Sin embargo, las autoridades económicas han permitido que el BCRA desarrolle una actividad bancaria comercial típica de los bancos privados. Y además le concedieron una serie de incentivos que no se le han ofrecido al sector privado. Principalmente el BCRA puede prestar, mediante redescuentos, a una tasa diferente a su tasa de captación, como ocurre con los redescuentos que se ajustan por la variación de precios. Cuenta para ello con la

posibilidad de emitir para cubrir las posibles pérdidas derivadas de esta operatoria, cuyo resultado contable es el déficit cuasifiscal. Por otra parte, puede prestar a plazos mucho mayores que los de la captación realizada por bancos comerciales.

En tanto, las restricciones técnicas propias de entidades privadas que desean permanecer en el sistema impiden otorgar préstamos o captar depósitos en las mismas condiciones que lo hace el BCRA.

Las distorsiones que implica este sistema de orientación del crédito se identifican con tres tipos de costos: 1) costos para el sistema financiero; 2) costos de eficiencia y 3) costos monetarios.

COSTOS DE LA ORIENTACION DEL CRÉDITO

1) Costos para el Sistema Financiero

a) Tasa de interés y spread

En el Gráfico Nº 3 puede observarse el efecto de la intervención sobre la tasa de interés, el spread y el volumen del mercado.

Antes de la intervención del BCRA el volumen de la intermediación financiera es OA y la tasa de interés pasiva es r_1 . La tasa de interés activa es r_1 más el spread que queda representado por la distancia entre la curva de oferta de préstamos de los bancos y la oferta de préstamos de los bancos cuando se tiene en cuenta el spread (O_2O_2').

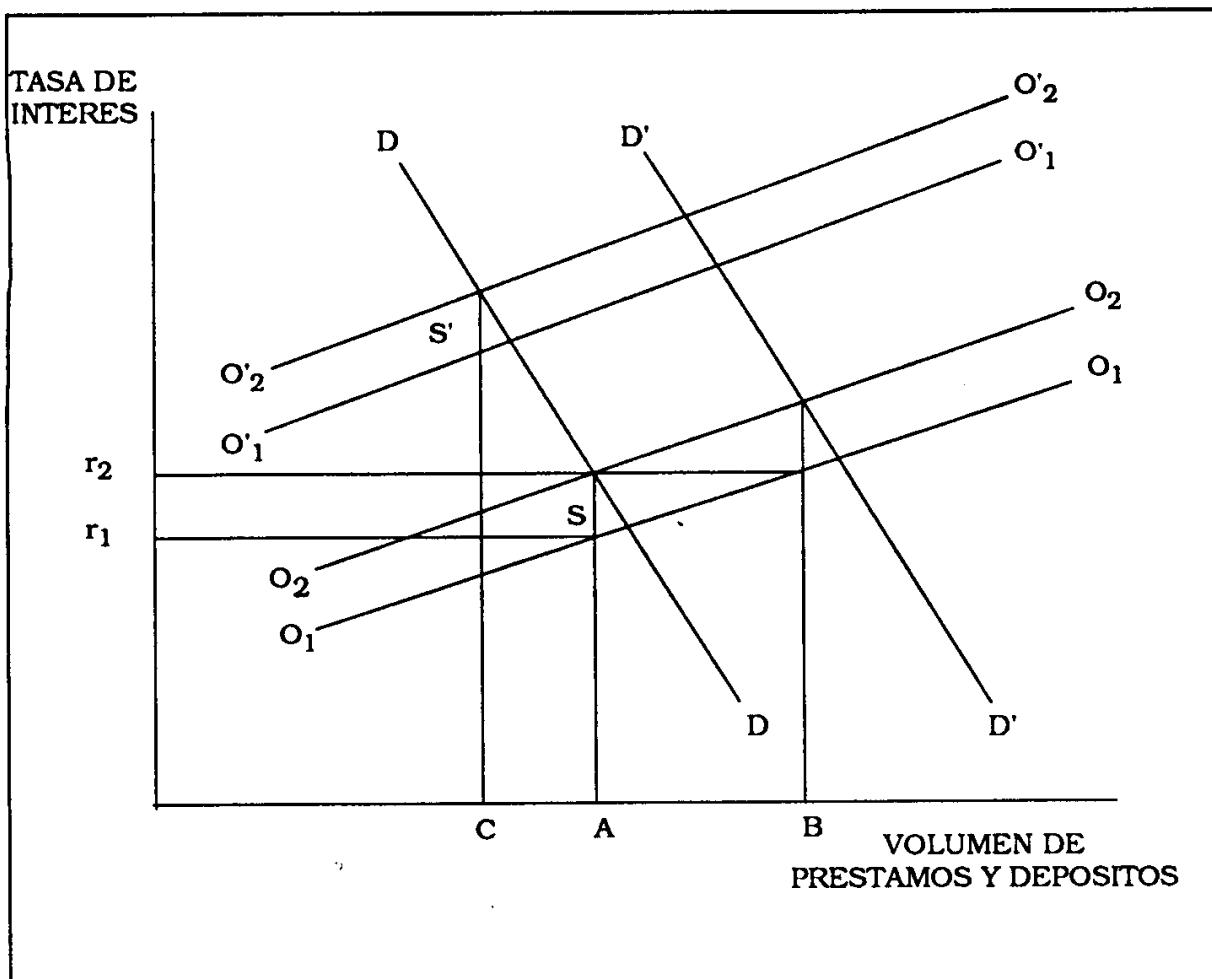
Cuando el BCRA interviene desplaza hacia la derecha la curva de demanda de préstamos, al permitir participar en el mercado a prestatarios que en condiciones normales quedarían excluidos. Esto es posible porque al financiar mediante emisión déficit operativo y otorgar redescuentos el BCRA incrementa la oferta de base monetaria. Aumentando discrecionalmente la tasa pasiva de interés esta cantidad adicional de dinero primario se canaliza hacia depósitos, que en las condiciones anteriores no existirían. Como lógica contrapartida crecen los préstamos. El nuevo volumen del mercado es OB y la tasa de interés pasiva es mayor, r_2 .

Si se considera que los encajes y activos financieros son préstamos que el gobierno obtiene en forma compulsiva, la nueva composición del crédito tendrá una mayor proporción dirigida al sector público. Sin embargo, no podría calificarse este proceso como de típico *crowding out*, ya que el aumento no voluntario del crédito al gobierno se consigue paralelamente a un proceso de caída de la demanda de préstamos por parte del sector privado, y no a costa del mismo, según se explica más adelante. La caída de la demanda de crédito de las empresas privadas explica por qué las tasas reales de interés no han permanecido continuamente en niveles elevados.

Independientemente de este efecto se supone que el spread global del nuevo volumen debería disminuir como porcentaje de los préstamos dado el nuevo -mayor- volumen del mercado. Sin embargo, el BCRA introduce una discriminación, al absorber capacidad prestable y remunerar a los bancos con la tasa pasiva más un spread muy reducido. La oferta de préstamos de

los bancos –su capacidad prestable libre– se reduce a $O_1 O_1'$. La tasa pasiva es r_2 , pero la tasa activa soporta un spread más elevado que antes de la intervención del BCRA, ya que sólo se pueden obtener los ingresos de los bancos sobre la porción libre del mercado.

Gráfico N° 3



| | |
|-----------------------------------|--|
| DD | Demanda de préstamos de particulares |
| D'D' | Demanda de préstamos de particulares más demanda de encajes del Banco Central |
| O ₁ O ₁ ' | Oferta de depósitos |
| O ₂ O ₂ ' | Oferta de préstamos de los bancos (O ₁ O ₁ ' más spread) |
| O' ₁ O' ₁ ' | Oferta de depósitos menos encajes (capacidad prestable) |
| O' ₂ O' ₂ ' | Oferta de préstamos más spread (excluido Banco Central) |
| S | Spread antes de la aplicación de encajes |
| S' | Spread luego de la aplicación de encajes |

Los préstamos financiados con redescuentos, en tanto, suman CB y el spread que pagan es nulo o muy reducido.

El diferencial de spread puede calcularse como una proporción de las exigencias de encaje. Sea S el spread necesario para cubrir costos operativos y rentabilidad normal, D los depósitos y e las exigencias de encaje, resulta:

Capacidad prestable: D (1 - e); P los préstamos, y el spread como porcentaje de los préstamos es S/P. Si se denomina s a la tasa del spread, entonces $s = S/P$.

Si sobre una parte de la cartera la tasa del spread está controlada por el BCRA, y es inferior a la necesaria para cubrir costos operativos y rentabilidad normal, la tasa del spread sobre el resto de la cartera debe ser más elevada para compensar esa diferencia.

Puede escribirse que el spread S resulta de:

$S = s_1 \times KP + s_2 \times (1-K)P$, donde K es la proporción del encaje remunerado sobre el total de la cartera; s_1 es la remuneración -por encima de la tasa pasiva- sobre las colocaciones obligatorias de los bancos en el BCRA, KP el valor de esas colocaciones; s_2 representa el spread sobre la cartera financiada con recursos disponibles por los bancos y $(1 - K)P$ es el valor de la capacidad prestable disponible.

En la Argentina, para un banco privado la proporción K puede estimarse en 60%, prestándose al Banco Central a un spread (s_1) de 0,66% mensual. Siempre que el spread total anual (S) se ubique en una cifra superior a 6% anual, el spread sobre el resto de la cartera (s_2) será superior al promedio. Puede aceptarse que el spread necesario se ubica en 12% anual (si el resto de los costos bancarios, por encima de 12% anual, así como la utilidad, se cubren con comisiones y otros ingresos), con lo que el spread mensual entre tasa activa y pasiva será de 1% promedio. Pero sobre la capacidad prestable libremente disponible la tasa del spread debe ser de 1,50% mensual es decir, 50% mayor a la que regiría en ausencia de la regulación del Banco Central.

Una interpretación simplista del alza de la tasa de interés sugeriría que los proyectos de menor rentabilidad quedan sin financiación, excluidos del mercado por la acción del Banco Central.

La situación actual del mercado financiero permite intentar explicar mediante una hipótesis algo más compleja lo que efectivamente ocurrió. El desplazamiento de los prestatarios se produjo, pero combinado con la discriminación con que habitualmente opera el sistema bancario. El aumento de las tasas de interés de equilibrio como consecuencia de la orientación del crédito practicada por el Banco Central llevó a las entidades a incrementar la tasa de interés a sus clientes de mayor solvencia y no a ofrecer créditos a clientes de alto riesgo como son los que estarían dispuestos a contratar préstamos a elevada tasa de interés.

El nivel de las tasas de interés, tal como se advierte en las series para el período 1983-1985, determinó una estrategia de reducción de la utilización del crédito por parte de las empresas. El período 1983-1984, en particular, se caracterizó por una disminución de la capacidad prestable que llevó a reducir 10% el crédito al sector privado medido en términos reales. Obligadas las empresas más solventes a cancelar créditos, continuaron luego generando fondos que se mantuvieron líquidos. La posibilidad para los grandes colo-

cadores de fondos de percibir elevadas tasas de interés real significó que podía lograrse un crecimiento adicional de las disponibilidades por su colocación en el mercado financiero.

Dado que el cortoplacismo y la inestabilidad de tasas de interés hacen virtualmente imposible el crédito familiar –de consumo o hipotecario– la acción orientadora sirvió para que los grandes usuarios de crédito se convirtieran en tenedores de depósitos, que aparecieran demandantes atendidos a través del redescuento y que quedara excluido el crédito a familias.

La racional acción discriminadora de los bancos junto a la estrategia de minimización del uso del crédito por los prestatarios de menor riesgo implicó un traslado hacia abajo de la curva de demanda de crédito, definida como la curva que es aceptada por los bancos. De este modo se retornó a tasas de interés neutras en términos reales. La utilización de crédito bancario por parte de empresas aumentó en términos reales en 11% entre fines de 1983 y fines de 1987, sólo en virtud del proceso de monetización que siguió el Plan Austral.

b) Riesgos de solvencia y liquidez

Cabe finalmente considerar en este punto el problema derivado del riesgo de insolvencia para el sistema a medida que aumentan la inflación y la tasa de interés. Parece obvio que el costo de mantener encajes no remunerados crece con la inflación, y esto se traduce en tasas de interés más elevadas para los tomadores de fondos.

El proceso de maximización de ganancias en ausencia de inflación lleva al banco a ubicarse en un nivel de tasa de interés tal que el costo de los depósitos más la rentabilidad esperada por el banco iguale la tasa de interés activa. En condiciones de alta inflación –originada principalmente en el descontrol fiscal–, los resultados son diferentes ya que el costo de mantener los depósitos aumenta (debido a la existencia de encaje no remunerado) y el beneficio neto esperado para el banco puede transformarse en negativo. Esto induce a las entidades financieras a aumentar el spread. La tasa activa resultante recae sobre los prestatarios dificultando seriamente la posibilidad del tomador del préstamo de cancelar su obligación. Intentando limitar este riesgo de insolvencia las autoridades monetarias decidieron remunerar parte de los encajes. Se solucionó así el problema de corto plazo de insolvencia, pero debido a que el sistema no se remonetiza el costo de este mecanismo es elevado ya que determina una realimentación permanente de la tasa de inflación derivada de la emisión mensual que provoca la creciente acumulación de la deuda pública interna.

Con respecto al riesgo de liquidez es importante considerar en especial el tema de los depósitos indisponibles. Las inmovilizaciones denominadas depósitos indisponibles, que transforman encajes en colocaciones desvinculadas de los depósitos, se establecieron para evitar desbordes inflacionarios en momentos en que se decidían reducciones de encajes marginales, como parte de los objetivos de algún plan de reforma estructural del sistema financiero. Se esperaba que en la medida que creciera la demanda de dinero estos activos financieros significarían una proporción decreciente de los depósitos. Sin

embargo, la independencia de los indisponibles respecto de los activos a interés no resulta un rasgo positivo en un contexto de disminución de la demanda real de dinero. Estas colocaciones obligatorias en el BCRA constituyen un préstamo al gobierno que devenga intereses mensualmente que en su mayor parte se acumulan al capital. Por lo tanto, si los depósitos de la entidad no crecen al menos a la misma tasa que lo hacen los indisponibles, en la práctica su efecto es asimilable a una reducción de la capacidad prestable, aun sin haberse dispuesto aumentos de efectivo mínimo, motivo por el cual los indisponibles afectan doblemente la capacidad prestable en un contexto de desmonetización, ya que al contrario de los encajes se mueven independientemente de los depósitos, originando un elevado riesgo de liquidez para entidades cuyos depósitos no crecen al mismo ritmo que el devengamiento de los indisponibles.

2) Costos de eficiencia

a) Eficiencia distributiva

Frente al objetivo de equidad que procura la política fiscal, la acción parafiscal del BCRA genera efectos opuestos como consecuencia de la transferencia de riqueza que provoca esta intervención.

El impuesto inflacionario –derivado de esa acción– constituye uno de los principales aspectos negativos de esta transferencia. Es el más regresivo de los tributos, por cuanto los sectores de menores recursos son los que poseen menores posibilidades de evadirlo: sus activos monetarios poseen un alto porcentaje de billetes y monedas, y su capacidad de ahorro –en forma de activos a interés– es nula o casi nula.

Otro de los efectos de la acción parafiscal surge de la redistribución de riqueza entre prestamistas y prestatarios. No es fácil medir esa transferencia aunque es fácil identificar grandes grupos de beneficiarios y perdedores.

Desde el mes de octubre de 1987 se modificaron algunas condiciones del redescuento. A partir de esa fecha se eliminaron los redescuentos a tasa regulada por lo que las deudas devengan la tasa libre o la variación de precios. Según se estima, alrededor de dos tercios de los redescuentos corresponden a líneas indexadas por la variación de los precios. El tercio restante devenga la tasa libre. Al eliminarse la tasa regulada de interés desaparecieron parte de las transferencias hacia los deudores, dado que esa tasa se ubicaba normalmente por debajo de la tasa libre y en oportunidades por debajo de la inflación. Los préstamos indexados implican un subsidio para los deudores respecto al costo de los fondos tomados a tasa libre cuando las tasas activas son positivas en términos reales, y la diferencia es pagada a través del impuesto inflacionario en que se traduce el déficit cuasifiscal del Banco Central.

Una forma de medir la transferencia de riqueza que se realiza a través del redescuento consiste en estimar la diferencia entre la tasa de interés pagada por los redescuentos y el costo de los fondos para los demás usuarios. En condiciones relativamente normales del mercado financiero –en términos de certidumbre– el Tesoro pagó por la colocación de títulos de mediano plazo en

australes, en marzo de 1987, una tasa de 15% anual en términos reales. (Esta es una tasa que está libre de las fluctuaciones que la cambiante inflación introduce ex post en la tasa de interés real implícita en la tasa nominal de corto plazo.)

Alternativamente, la tasa de interés real para un tomador de riesgo reducido resultó en estos últimos años de 1,5% mensual.

El monto de los redescuentos al mes de julio de 1988 ascendía a 87.600 millones de australes. Como se dijo, las dos terceras partes de los redescuentos devengan el ajuste de precios, pudiendo suponerse que no se aplica ninguna tasa real.⁵ Aplicando una tasa de interés real de 1,5% mensual, la transferencia de riqueza a través de los redescuentos indexados asciende anualmente a 10.400 millones de australes de julio de 1988, equivalente aproximadamente a 1,2% del PBI.

Esta cifra mide el costo de la regulación de la asignación del crédito, calculado sobre la base del beneficio que obtienen los deudores últimos de los redescuentos. La contrapartida de este subsidio sobre el costo del crédito es: a) el mayor spread pagado por los usuarios de crédito del segmento de libre asignación, y b) el spread pagado por el Banco Central sobre los encajes remunerados financiado por la comunidad a través del impuesto inflacionario.

De todos modos la reforma del mes de octubre de 1987 no eliminó otra forma de transferencia de riqueza, ya que la calidad de los préstamos financiados con redescuento es mala y las posibilidades de cobrarlos son, en muchos casos, nulas. Es decir que la reforma no impide que el sistema de orientación del crédito continúe transfiriendo recursos hacia deudores que no pagarán sus créditos al vencimiento a menos que se decida una transferencia de ingresos por otro mecanismo.

Aunque la información acerca de la distribución del redescuento por entidades no se ha publicado, puede alcanzarse una idea al respecto a partir de la información contable proporcionada por el Banco Central.

Por un lado se encuentra la clasificación de la deuda que separa la deuda de entidades en liquidación de la del resto del redescuento. Esta información se proporciona respecto de los capitales originales, pero no en cuanto a los ajustes de la deuda. Atribuyendo en proporción a los capitales originales los ajustes, a partir de las cifras del balance del Banco Central puede concluirse que a junio de 1988 la agrupación del redescuento según ese criterio sería:

| | |
|-----------------------------------|------------------------------|
| Deuda total por redescuento | 87.635 millones de australes |
| Deuda de entidades en liquidación | 17.950 millones de australes |
| Resto del redescuento | 69.685 millones de australes |

Esta distribución podría sobreestimar la participación de las entidades en liquidación dado que en los últimos meses sólo se devengan ajustes por 7% del saldo de la deuda, aceptándose así un elevado porcentaje de incobrabilidad. No debe plantearse aquí un problema de transferencia de riqueza sino

5. Esta hipótesis, que supone en la mayor parte de los redescuentos indexados que la tasa real de interés es cero, es coherente con la política anterior a octubre de 1987 que aplicaba descuentos sobre las tasas de ajuste de la deuda a tasa regulada.

de financiación de un gasto público como es la atención de la garantía de depósitos.

Independientemente, puede plantearse una aproximación a la distribución del redescuento a través del saldo de la cuenta Otras Obligaciones en Moneda Nacional, de los balances de las entidades que publica el Banco Central en su boletín *Estado de las Entidades Financieras*.

Esta cuenta no comprende sólo la deuda por redescuentos sino que también incluye, entre otras partidas, la deuda entre entidades financieras. Esta última partida es muy importante para algunas entidades privadas con enfoque de banca mayorista. No obstante, la cuenta Otras Obligaciones permite identificar la distribución del redescuento por grandes grupos, ya que se sabe que existe un reducido grupo de bancos con alta concentración de deuda por redescuentos.

DISTRIBUCION DEL SALDO DE LA CUENTA "OTRAS OBLIGACIONES EN MONEDA NACIONAL"

| | |
|---|---------|
| Banco de la Nación Argentina | 5,0% |
| Bancos Oficiales de Provincia (de los cuales Banco de la Provincia de Buenos Aires) | 27,1% |
| | (13,9%) |
| Banco Hipotecario Nacional | 25,3% |
| Banco Nacional de Desarrollo | 12,0% |
| Resto de entidades | 30,6% |

Si se utiliza esta distribución tentativa como variable aproximada de distribución del redescuento entre sectores, puede concluirse, a partir de la composición de la cartera de las entidades, que alrededor de la cuarta parte de la deuda corresponde a la deuda hipotecaria por financiación de vivienda. Una cifra equivalente se habría destinado a los redescuentos para actividades industriales canalizadas por el Banco Nacional de Desarrollo y el Banco de la Provincia de Buenos Aires. Una participación menor tendrían las actividades regionales y los gobiernos provinciales con 13% de la deuda.

b) Pérdida de eficiencia de la política monetaria

Finalmente, existe una pérdida de eficiencia de la política monetaria. Los deudores últimos de los redescuentos, deudores de largo plazo, son indiferentes a la política monetaria debido, por una parte, al hecho de que la mayor parte de los préstamos están indexados y en consecuencia son insensibles a la tasa de interés, y por otra, a que su situación patrimonial los hace deudores cautivos. De este modo no responden de ninguna manera a los ajustes que se procuran a través de tasas de interés. En consecuencia, si se desea lograr algún efecto sobre el sector real de la economía a partir de la política monetaria, los resultados dependen de la respuesta de los deudores pertenecientes al segmento financiado con la capacidad prestable libre de los bancos. Esto significa una mayor tasa de interés para lograr el mismo efecto sobre la economía.

Las entidades privadas no pueden por otra parte cobrar créditos porque

en sus carteras poseen fundamentalmente deuda del BCRA y sólo en menor medida, préstamos.

c) *Pérdida de eficiencia en la asignación de recursos*

De acuerdo con la teoría clásica la aparición de un sistema financiero permite acrecentar el ahorro y la inversión, y por lo tanto la tasa de rendimiento social de los recursos. Sin embargo, en Argentina, los efectos de la gestión bancaria sobre la economía no pueden calificarse de la misma manera.

Por el contrario, la amplia intervención del BCRA en el sistema financiero genera muchas veces resultados nocivos para la economía. Y esto ocurre porque el sistema financiero no se desarrolla libremente o con el mínimo de regulaciones que requeriría este tipo de actividad, sino que lo hace en condiciones de alta interferencia, que se relaciona principalmente con la falta de racionalidad en los criterios utilizados para la asignación del crédito, no coincidentes con aquellos que guiarían al sector privado en ausencia de intervención. Podrían nombrarse a modo de ejemplo la refinanciación de pasivos empresarios, la de carteras de bancos quebrados o la financiación de gastos públicos. Podría cuestionarse la utilización de criterios maximizadores utilizados por la actividad privada si es que se considera al crédito un bien público. Sin embargo existe evidencia suficiente para demostrar que la acción del BCRA no ha maximizado el bienestar general. Por lo tanto en el caso de la Argentina es claro que los potenciales beneficios sobre la economía que aportaría el desarrollo de un sistema financiero eficiente son contrarrestados por la intervención del BCRA ya que disminuye el rendimiento de la función intermediaria, reduce su capacidad prestable, y aumenta la tasa de interés real de la economía.

Con frecuencia las políticas de control dan lugar a tasas de interés diferenciales. En particular esta segmentación incrementa el costo para los sectores que no reciben préstamos financiados con redescuentos. Así se altera la tasa de sustitución por capital. En equilibrio esta tasa es superior para los sectores que no reciben crédito subsidiado. En consecuencia la sociedad no opera en su zona de eficacia y los precios relativos de los productos no representan los verdaderos costos de oportunidad sociales relativos de producción. Por último, los consumidores reciben un flujo de bienes y servicios distinto del óptimo.

El otorgamiento de créditos a prestatarios que no son aceptables para las entidades financieras debido a sus características de riesgo implica un subsidio que altera la asignación de recursos. En términos de la teoría financiera tradicional, ese subsidio quedaría medido por el diferencial de tasas de interés entre la que cobraría una entidad bancaria privada y la tasa de interés a la que es concedido un préstamo financiado con redescuentos. Esta medida no es posible de obtener en tanto se acepte que la exclusión de clientes por riesgo significa que no se los acepte a ninguna tasa de interés.

Tampoco sería adecuado considerar que la evaluación de los bancos es siempre correcta, y que por lo tanto todas las operaciones de crédito financieras con redescuento son subsidios. La medida práctica del subsidio la indica la cartera imposible de recuperar. Una idea aproximada de esta pérdida la da

el porcentaje de préstamos incobrables en los bancos oficiales, que en marzo de 1987 alcanzaba aproximadamente al 150% del capital de esos bancos.

3) Costos monetarios

Este tipo de costos está ligado fundamentalmente a la inflación, al nivel de las tasas nominales de interés y a su efecto realimentador sobre la tasa de crecimiento del nivel de precios y, finalmente, a la potencial pérdida de control sobre la oferta monetaria.

Todo redescuento genera expansión de base monetaria que, mientras tenga como contrapartida aumentos en la demanda de activos monetarios no concluye en efectos inflacionarios. Pero, generalmente, esto no ocurre y deben imponerse encajes cuya finalidad, como impuesto implícito, es hacer compatible la elevada emisión primaria con una limitada expansión monetaria total, dirigida a mantener bajo control las presiones sobre el nivel de precios.

Sin embargo, si la población no desea aumentar sus tenencias de activos en australes y hay sobreoferta en el mercado de dinero, los encajes resultarían totalmente ineficaces. Por lo tanto, el BCRA se ve obligado a intervenir activamente, induciendo artificialmente aumentos en las tasas de interés, para conseguir que el público canalice hacia los activos encajables la sobreoferta de dinero. Generalmente se logra así el crecimiento de los activos a interés, pero no el de M_1 . La forma más habitual de esta intervención es fijar la tasa de corte de instrumentos de deuda de corto plazo en un nivel más elevado del que requeriría el equilibrio del mercado de dinero bajo condiciones de oferta excedente. Se intenta así reunir en el sistema financiero los fondos que serán objeto de imposición. Luego las entidades, asumiendo el papel de intermediarios fiscales –que les asigna el BCRA–, cumplen con los requisitos de inmovilizaciones y encajes, evitando de este modo la desmonetización.

Si a pesar de estos recursos no puede frenarse el proceso de huida del dinero, el crecimiento de los precios es la inevitable consecuencia.

Además, si las condiciones de la demanda de dinero se perpetúan –en el sentido de no crecer en términos reales–, la combinación de redescuentos y encajes remunerados acciona un mecanismo perverso dada la endogeneidad que adquiere la oferta de dinero: los redescuentos crecen por mecanismos de ajuste automático, de modo tal que el BCRA no ejerce ningún control sobre ellos, en tanto que debe remunerar un volumen creciente de encajes a una tasa de interés también creciente. Su consecuencia directa es la pérdida de control del BCRA sobre la oferta de dinero.

En el periodo julio 1986-julio 1988 la emisión por pago de intereses sobre inversiones compulsivas en el BCRA, medida en términos reales, se incrementó 68%, mientras que los depósitos a interés disminuyeron 20%.

Es decir, que si se suma el efecto conjunto de la emisión mensual que implica el déficit cuasifiscal y los redescuentos, se explica alrededor de 65% de la variación de la Base Monetaria, dependiendo de la estacionalidad del sector externo.

IV. LA RESTRICCIÓN A LA APERTURA DE SUCURSALES

LA EVOLUCIÓN EN LOS ESTADOS UNIDOS

En los Estados Unidos se ha restringido durante muchos años la apertura de sucursales. Para los bancos autorizados por los Estados las normas variaban ampliamente. En los años 20, en la mayoría de los Estados se autorizaba a los bancos a operar en una única localización. Unos pocos permitían la apertura de sucursales dentro del Estado pero con limitaciones geográficas. Finalmente, California permitía la extensión mediante sucursales dentro del Estado. Para los bancos nacionales, la McFadden Act de 1927 autorizó la apertura de sucursales dentro de la ciudad donde operaban si las leyes del respectivo Estado lo permitían; hasta entonces no podían abrir sucursales. En 1933 la Banking Act autorizó una mayor libertad a los bancos nacionales permitiéndoles actuar de acuerdo con las leyes de los Estados. Sin embargo, las legislaciones restrictivas de estos impedían de hecho su expansión. Al llegar a 1983, la legislación estatal había ido flexibilizándose, de manera que 21 Estados permitían abrir sucursales dentro del mismo, 20 lo autorizaban con limitaciones y sólo 9 persistían en el esquema de banco de una sola casa. El mayor avance se inicia en 1982 en Massachusetts y en 1983 en Connecticut, cuyas autoridades aceptan la apertura de sucursales de bancos de otros Estados, en particular de los lindantes. En la actualidad sólo seis Estados persisten en la tradicional postura de no aceptar la expansión interestatal de los bancos.

El argumento para prohibir la expansión mediante sucursales se ha basado en suponer la existencia de importantes economías de escala para los bancos. Según esa hipótesis, la autorización de sucursales iba a significar que los grandes bancos podían eliminar a los pequeños bancos locales estableciendo un monopolio. El contrargumento planteaba la posibilidad de que la restricción consolidara posibles monopolios locales de bancos existentes.

LAS ECONOMIAS DE ESCALA

Los estudios acerca de las economías de escala comenzaron analizando los costos en relación con los volúmenes de activos de los bancos. Este punto de partida sesgaba los resultados hacia la verificación de aparentes economías de escala, ya que los bancos que poseen activos de mayor volumen individual –normalmente los bancos de mayor tamaño– exhiben más baja relación costos/volúmenes. Pero este resultado no es suficiente para demostrar que existen economías de escala en el volumen físico de operaciones –es decir dejando de lado su monto individual– que es la pregunta pertinente para evaluar las ventajas de un banco con sucursales sobre un banco con casa única.

Para realizar ese análisis fue necesario contar con información sobre costos e ingresos asignados por producto, así como datos relativos al número de cuentas procesadas por cada institución.

El más reciente de los estudios [16] concluye que el tamaño óptimo de planta corresponde a un banco pequeño: entre 10 y 25 millones de dólares

de depósitos. Por encima de esa dimensión aparecen deseconomías de escala, aunque estas son mayores para los bancos de casa única.

Estos estudios tienen una limitación de cierta importancia, como es que excluyen a los bancos de mayor dimensión de los Estados Unidos, aquellos con activos de más de 1000 millones de dólares. Sin embargo, una confirmación de la inexistencia de una ventaja por el lado de las economías de escala se obtuvo a partir de la mencionada liberalización de las reglamentaciones [156]. Un estudio de recientes adquisiciones de bancos por parte de bancos grandes –activos por más de 1000 millones de dólares– realizado por una firma de consultores [146] encontró que los precios de sus acciones habían subido en sólo 6 de 26 casos, por encima de las de sus colegas que no realizaron adquisiciones. La conclusión es que se pagaron precios excesivos o que no se realizaron las supuestas reducciones de costo.

También se ha supuesto que los bancos regionales de los Estados Unidos atendían a sus clientes mejor que lo que lo harían bancos de otros Estados. Sin embargo la evidencia indica lo contrario. Tanto el comportamiento de sus tasas de interés como su mayor inclinación a invertir en bonos del gobierno antes que en préstamos caracterizan a las áreas protegidas (White).

LA SITUACION EN LA ARGENTINA

En la Argentina, solamente entre 1977 y 1983 se aceptó que los bancos abrieran sucursales libremente, requiriéndose solamente que se informara al Banco Central.

En 1983 la Ley de Entidades Financieras incorporó una reforma –ley 22.871– según la cual las entidades de capital nacional debían requerir autorización previa al Banco Central para abrir sucursales, estableciéndose que se otorgaría la autorización atendiendo la “oportunidad y conveniencia” de la nueva casa. Se excluía de la disposición a los bancos oficiales de provincia y municipalidades, los cuales sólo debían informar al Banco Central de su decisión y este podía rechazar el pedido dentro de un lapso preestablecido, quedando automáticamente aprobado en caso contrario.

Adicionalmente en los últimos años se han sancionado una serie de leyes provinciales que suman a la limitación establecida por el Banco Central el requisito de su previa intervención.⁶ La autorización para la apertura de sucursales está sujeta a consideraciones similares a las del Banco Central: la necesidad de una nueva sucursal para atender el mercado respectivo y la contribución de la nueva casa al crecimiento de la economía.

Sin embargo, las razones de fondo de estas reglamentaciones se fundan en:

1) La sospecha de que las entidades de otras regiones concurren a plazas distintas de las de su radicación con la sola finalidad de extraer depósitos. Esta hipótesis es de demostración virtualmente imposible dado que aunque las estadísticas por región lo confirman, el hecho de que grandes firmas con actividad económica en el interior están domiciliadas en la ciudad de Buenos

6. Pcia. Neuquén, ley 1552 (1984); Entre Ríos, ley 7789 (1986); San Luis, ley 4609 (1984); Chubut, ley 2556 (1985); La Pampa, ley 816 (1984); Jujuy, ley 4140 (1984).

Aires, invalida ese registro. De todas formas, el contexto de restricción financiera en que se ha desenvuelto la Argentina –con circunstanciales excepciones– justificaría esa traslación. La solución óptima no es la limitación a la competencia sino la supresión de la restricción financiera.

2) La necesidad de proteger los bancos oficiales de cada provincia. No es descartable que se intente restringir la competencia para permitir a los bancos oficiales de cada provincia mejorar sus posibilidades de captar fondos de bajo costo, aprovechando las ventajas que otorgan los costos de transporte. La situación general de los bancos de provincia y su inclinación a prestar a gobiernos locales sustentan este supuesto.

3) La actitud de expansión injustificada de sucursales bancarias luego de que en 1981 comienza un proceso de desmonetización. La explicación de esta actitud de los bancos puede basarse en razones microeconómicas, así como en predicciones acerca de futuras regulaciones. En el aspecto microeconómico debe tenerse en cuenta que el supuesto habitual de los banqueros es el de las economías de escala. Se tienen en cuenta algunos factores, que indudablemente mejoran la gestión, como ser: a) la mayor amplitud de operaciones, así como la facilidad para captar depósitos que otorga el tamaño; b) efectivas economías de escala en gastos como los de publicidad y los gastos de procesamiento de información; c) el menor costo de captación y el menor riesgo de liquidez que implica una base amplia de depósitos minoristas; d) aunque ahora rige libertad de tasas, las regulaciones de tasas, o de volumen de captación libre en función de la captación regulada obliga a abrir sucursales como único modo de expandir la entidad.

En general, el contexto de regulaciones puede afectar sensiblemente las decisiones acerca de la apertura de sucursales, pudiendo un conjunto de regulaciones aumentar el estímulo para esa expansión [54]. En este sentido, la expectativa de un retorno a la restricción de sucursales puede impulsar aperturas que en otras condiciones se postergarian.

Finalmente, no es descartable que las deseconomías de estructura –las que derivan de ampliar la gama de operaciones– así como las deseconomías de escala no sean correctamente medidas al plantearse la apertura de nuevas casas.

4) En la idea de restringir la entrada sobre la base de la existencia de un nivel satisfactorio de prestaciones bancarias subyace un implícito rechazo –o desconocimiento– del efecto de la competencia sobre los costos operativos y los márgenes de utilidad. Pero existe además una prevención explícita acerca del efecto del número de sucursales sobre los costos operativos.

El supuesto de que las sucursales tienden a aumentar los costos se sustentó en parte en la identificación de deseconomías de estructura –entendida como número de sucursales– en los estudios acerca de las economías de escala (Feldman). Estos estudios iniciales tuvieron, al igual que los realizados en los Estados Unidos, la limitación de la información disponible, por lo que trabajaron con el volumen monetario de operaciones y no con el número físico de operaciones.

Los resultados obtenidos con metodologías más actualizadas, que parten del costo por servicios [118], encuentran rendimientos constantes a escala.

Para la Argentina existiría una relación directa entre tamaño de la firma bancaria y número de sucursales, por lo que no puede identificarse a las sucursales como variable explicativa adicional de los costos.

CUANTO VALE UNA SUCURSAL

Desde fines de 1987 el Banco Central ha venido licitando un conjunto de sucursales pertenecientes a entidades liquidadas. Estas licitaciones se han convertido en el único mecanismo disponible –aparte de las fusiones– para que un banco expanda su red de casas. Como el Banco Central estableció una base de venta equivalente al valor de los activos físicos, la diferencia entre ese valor base y los precios ofrecidos en la licitación indican el valor “llave” que se les asigna, es decir el valor que se da a esos activos cuando cumplen la función de sucursal bancaria.

El diferencial implica que las casas fueron valuadas entre 2 y 5 veces más que el precio base del Banco Central. Si se acepta que en una valuación correcta de sus activos físicos, los bancos argentinos están obteniendo sólo un 12% de rendimiento anual, debería interpretarse que están dispuestos –en promedio– a obtener por estas casas sólo de 6,85 a 3% anual, muy por debajo de los rendimientos financieros que pueden obtenerse en el mercado monetario.⁷

PRECIO BASE Y PRECIO OFRECIDO EN CINCO LICITACIONES DE SUCURSALES (AÑOS 1987 Y 1988)

| Licitación | Precio base | Ofertas | Diferencia |
|-------------------------------|-------------|----------|------------|
| | 1 | 2 | 2/1 |
| (miles de australes) | | | (en %) |
| 1a. | 16.553,1 | 33.357,9 | 101,8 |
| 2a. | 9.056,2 | 32.456,0 | 258,4 |
| 3a. | 11.433,3 | 33.945,0 | 196,9 |
| 4a. | 2.214,7 | 10.893,6 | 391,9 |
| 5a. | 2.022,3 | 4.499,5 | 222,5 |
| Promedio simple de sobrecosto | | 234,3% | |

Fuente: BCRA

Si las decisiones de precio estuvieran libres de las distorsiones mencionadas en el punto 3) de la sección anterior, el diferencial precio ofrecido/precio base estaría indicando la renta de escasez que perciben los bancos por sus instalaciones actuales, lo que indicaría que la restricción a la entrada es finalmente una fuente importante de protección a los intereses de los bancos y casas existentes.

Pero con esas distorsiones, y en un contexto de rentabilidad regulada por

7. Se supone en el cálculo que los inmuebles constituyen 75% del patrimonio asignado a cada sucursal.

el Banco Central, el precio pagado por una sucursal bancaria por encima de su valor físico no puede interpretarse como renta de escasez.

Para una empresa atrapada en el dilema de licitar un precio superior al que se debería pagar en función de las perspectivas de utilidad -riesgo debido tanto a la incertidumbre con que se trazan los pronósticos de utilidad como al desconocimiento de las actitudes de los restantes oferentes-, la única vía para escapar del riesgo de pagar un sobreprecio consiste en el acuerdo previo con los competidores. Este mecanismo es sin embargo imposible cuando no se trata de un procedimiento reiterado, donde la entrada puede regularse por los oferentes, sino que es un ofrecimiento virtualmente único para cada localidad.

En consecuencia, el aparente sobreprecio pagado en las licitaciones puede interpretarse como el costo que los bancos están dispuestos a asumir para enfrentar las restricciones a la entrada y buscar la dimensión que consideran óptima. El sobreprecio refleja el costo para una entidad bancaria de no poder diseñar su estructura operativa de acuerdo con sus propios criterios, sino únicamente aprovechando las oportunidades que ofrece el Banco Central, administrando la escasez y generando sobreprecios.

Al asumir este costo, obviamente se tiene en cuenta que se debe enfrentar la competencia que con el mismo objetivo persiguen bancos con el mismo enfoque comercial de sus operaciones, por lo que el sobreprecio podría considerarse el costo de competir a través de los limitados mecanismos que admite la regulación. Los bancos han incurrido en costos muy superiores a los que deberían afrontar en ausencia de las restricciones regulatorias a la apertura de sucursales.

Es la misma actitud que lleva a la apertura de sucursales cuando se eliminan las restricciones, ya que se supone que esa oportunidad es transitoria. En otros términos, se trata del caso en que una regulación y la inestabilidad de las normas dan lugar a nuevas regulaciones.

La apertura de sucursales constituye para las entidades una forma eficaz de proteger su patrimonio de la desvalorización causada por la inflación, que es otra distorsión causada por el Estado. Al menos desde el punto de vista contable, los inmuebles acompañan a la inflación.

En forma seguramente impensada, el Banco Central concluyó beneficiándose de la política restrictiva en materia de sucursales, ya que esa limitación favoreció la aparición de sobreprecios para conformar una red de sucursales que de otro modo no podría alcanzarse. Debe recordarse que al disponerse de una sucursal autorizada se facilita el camino a través de la relocalización.

La prolongada etapa de restricción a la apertura de sucursales, seguida por un lapso permisivo y luego por otra etapa de restricción ha impedido que a través del mercado se definiera la estructura óptima para una organización bancaria en la Argentina. La ventaja o no de una estructura regional versus una nacional o aun sobre la eficacia de banco de casa única o de extensión sólo provincial, no ha podido probarse y seguramente no se probará fácilmente en los próximos años. El esquema seguido por el Banco Central ha sido favorable a la concentración sobre la cual sin duda existen consideraciones que la hacen recomendable, pero que no aseguran que sea la más eficiente. En los Estados Unidos, en cambio, la desregulación está llevando a

definir por el mercado la estructura de organización bancaria más eficaz, con notoria expansión de los bancos regionales.

La evolución de los Estados Unidos tiende a favorecer una competencia limitada, en el sentido de facilitar la expansión de bancos entre Estados que acuerden esa expansión reciproca, pero impidiendo la participación de bancos del principal centro monetario. No es descartable que se intente favorecer el fortalecimiento de bancos locales antes de exponerlos a la competencia de grandes bancos.

La opción por esta expansión con base regional ya no es accesible a la Argentina. Se ha optado por la banca nacional, tanto privada como pública, la cual es de todos modos predominante en el mundo industrializado. Pero en forma aparentemente contradictoria con el criterio de bancos de alcance nacional, la gran expansión de sucursales de los bancos privados y públicos durante los años 1982-1984 realimentó las inclinaciones restrictivas del Banco Central y luego de las provincias. Para las provincias sus bancos oficiales se han convertido –repitiendo lo ocurrido en el orden nacional– en extensiones de su organización fiscal, lo que refuerza las tendencias a impedir que sus habitantes tengan la opción de elegir entre entidades como destino de sus ahorros. De este modo se reduce el costo de captación para las entidades oficiales de provincia.

POLITICAS POSIBLES RESPECTO DE LA APERTURA DE SUCURSALES

Si se acepta que la apertura de sucursales es una inclinación permanente de las entidades alimentada por las regulaciones, en particular por las que limitan dicha apertura, y teniendo en cuenta que las características de escasez de fondos persistirá en tanto continúe el desequilibrio fiscal (lo que agrava conveniencia a la apertura de casas) el problema no tiene solución en lo inmediato.

Los pasos para la desregulación en el ámbito de la autorización de sucursales son: 1) eliminar la restricción monetaria a través de la corrección de la situación fiscal y recuperación de la estabilidad y confianza en general; 2) equilibrio de las finanzas provinciales y administración eficiente de los bancos oficiales de provincia; 3) establecer una estrategia respecto de regiones y respecto del tamaño de los bancos;⁸ 4) avanzar –tal como en los Estados Unidos– en la eliminación gradual de las restricciones, lo que tendería a favorecer la formación de estructuras regionales sólidas y autónomas, a partir de los bancos y sucursales ya existentes.

El esquema de un modelo regional –como paso deseable para las provincias que estuvieran dispuestas a aplicar una rígida legislación excluyente para la apertura de sucursales en su territorio–, sería un camino intermedio frente a lo que es una contradicción entre el poder central y las provincias en

8. El actual esquema del Banco Central se sustenta en suponer que la concentración debe estimularse, excluyendo la competencia geográfica y admitiendo la competencia por tasa. Esta estrategia es la más conveniente para que el Banco Central resuelva su problema de liquidación de entidades pero no lo es necesariamente desde el punto de vista de la estructura geográfica óptima que solo la competencia puede diseñar.

materia de política bancaria. Los acontecimientos financieros de la década llevaron, como se explicó antes, a fortalecer el esquema de bancos de alcance nacional. Las provincias que dictaron las leyes restrictivas parecen perseguir en cambio un sistema de bancos de alcance local, aunque normalmente propician la extensión de sus bancos oficiales a los grandes centros financieros del país.

El camino de la consolidación regional seguiría la lógica del planteo restrictivo y permitiría eludir el debate a que conduciría la aceptación del esquema de bancos de alcance nacional: sería difícil justificar la competencia entre los bancos de cada una de las provincias en todo el territorio del país.

V. CONCLUSIONES

LA PROHIBICION DE PAGAR INTERESES EN CUENTA CORRIENTE

La utilización de los depósitos en cuenta corriente como principales demandantes de encaje no remunerado en condiciones de elevada inflación ha llevado a que la relación entre esos depósitos y el PBI sea en la Argentina extremadamente baja, de alrededor de 2,0%. Suponiendo que se reducen los encajes no remunerados y que se permiten pagar intereses que compensen 80% de la inflación, estos depósitos podrían llegar a 11% del PBI, aumentando así la eficiencia del sistema de pagos en la economía y expandiendo la capacidad prestable del sistema en una cifra que en una estimación de máxima alcanzaría a 57%.

LA ASIGNACION DE CREDITO MEDIANTE REDESCUENTO

La asignación de crédito mediante redescuentos origina una transferencia de riqueza que se puede estimar en alrededor de 1,2% del PBI, casi 1000 millones de dólares anuales, en concepto de subsidio por menor tasa. Este subsidio es pagado por los tomadores de fondos del segmento de libre asignación y por toda la comunidad a través del déficit cuasifiscal del Banco Central. Existe un subsidio adicional que corresponde a la pérdida originada por la deuda de devolución improbable, no medida en este estudio.

LA RESTRICCION A LA APERTURA DE SUCURSALES

La restricción a la apertura de sucursales introduce una distorsión en la decisión de expansión de las entidades financieras, al impedirles diseñar su estructura operativa siguiendo sus propios criterios de optimización. La reciente venta de sucursales pertenecientes a entidades liquidadas permitió al Banco Central apropiarse de un beneficio extraordinario creado por las restricciones a la apertura de sucursales, por cuanto las entidades pagaron entre 2 y 5 veces el valor de los inmuebles para lograr operar en las zonas de radicación de esas casas.

CAPITULO III

REGULACIONES AL SISTEMA DE ATENCION MEDICA

I. INTRODUCCION

En la Argentina, la intervención del sector público en el sistema de atención médica se concreta, fundamentalmente, a través de dos vías. Por un lado, la provisión directa del servicio a través de los hospitales públicos y, por el otro, mediante una intensa actividad reguladora sobre el sistema de seguro de salud laboral.

En ambos casos se argumentan consideraciones de equidad que se utilizan para intentar justificar esta importante intervención estatal en el sistema.

Aceptando la validez de los objetivos que subyacen en la legislación vigente, se pretende demostrar en este trabajo que los instrumentos seleccionados para la satisfacción de tales metas conducen necesariamente a una pérdida de calidad en las prestaciones y a un sobreconsumo de atención médica; esto deriva en graves problemas financieros del sistema, que a su vez da lugar al establecimiento de mayores regulaciones del Estado.

Por último, se propone como alternativa un sistema económico más competitivo que el actual, previéndose, sin embargo, cierta participación del sector público, referida en particular a la financiación de la atención médica de la población desprotegida.

II. LEGISLACION VIGENTE EN LA ARGENTINA

ANTECEDENTES HISTORICOS

Hasta comienzos de la década del 40, el sistema de atención médica en la Argentina se caracterizaba por la total ausencia de seguros de salud. Debido a ello, la población de altos ingresos contrataba los servicios directos de proveedores privados, en tanto que los grupos de escasos recursos se asistían en el hospital público. Por ese entonces, la atención hospitalaria estaba estructurada en torno del concepto de hospital de beneficencia, es decir, establecimien-

tos inspirados en la idea paternalista de la asistencia social, de acceso gratuito, destinados a los indigentes y financiados con rentas generales.

La ausencia de seguros de salud comerciales condujo -al igual que en otras sociedades- a que instituciones sociales no de mercado, en este caso asociadas al concepto de mutualismo, intentaran dar respuesta a esa demanda insatisfecha. Así comienza el desarrollo incipiente de seguros de salud voluntarios de diferente naturaleza vinculados a la acción de las asociaciones gremiales de trabajadores u originados en grupos estructurados sobre la base de una afinidad étnica inmigratoria.

A medida que se profundizaban los procesos de desarrollo económico, urbanización y sindicalización, se aceleraba el crecimiento de los seguros de salud voluntarios de índole gremial, al tiempo que el cese de la corriente inmigratoria y el costo creciente de la atención médica condujo a las instituciones de origen étnico a ampliar su mercado incluyendo sectores poblacionales fuera de las comunidades respectivas.

Al mismo tiempo se comienza a avanzar hacia el seguro social obligatorio, al constituir el Estado obras sociales específicas, cubriendo inicialmente a trabajadores del sector público y extendiéndose en forma paulatina hacia otras ramas de actividad. Este comportamiento está inspirado de alguna manera en el modelo que unas décadas antes ganaba espacio en Europa, en el que el Estado asumía una creciente intervención en la organización y financiamiento del seguro de salud para la población asalariada.

Paralelamente, en 1949, se abre una nueva etapa en el sistema de asistencia pública, jerarquizando las funciones de planificación y administración de los servicios nacionales de salud mediante la creación del Ministerio de Salud Pública.

A esa época corresponde una de las mayores expansiones del sistema hospitalario, siendo un indicador de ello la duplicación del número de camas en menos de una década.

Este crecimiento del sector estatal en la oferta de servicios se detiene al iniciarse los años 60, perdiendo así importancia relativa frente a los restantes prestadores.

Por otra parte, tanto en el nivel local como internacional, el costo real de la atención médica presentaba una tendencia creciente que, sumado a una mayor cantidad de población asegurada, condujo a una disminución en la utilización de los servicios de prestadores privados en forma directa.

Esta merma en los ingresos de los prestadores privados fue paulatinamente atenuada por el aumento en la demanda de servicios proveniente de las obras sociales que se iban conformando, las que se inclinaron por contratar las prestaciones en ese ámbito y no con el sector público.

La década del 60 finaliza así con un sector de obras sociales en crecimiento -básicamente desde el punto de vista del financiamiento, no de la prestación directa-, con un servicio público que luego de la expansión vertiginosa de los primeros años va perdiendo participación en la oferta total, y con el sector privado que enfrentaba un cambio cualitativo en la demanda -menor demanda autónoma y mayores contratos con obras sociales- lo que a su vez introdujo cambios en las modalidades de trabajo.

Este capítulo espontáneo de la historia de la seguridad social en el campo

de la salud, se cierra con el dictado de la ley 18.610 en 1970, dejando paso a una segunda etapa: el seguro social obligatorio.

EL SEGURO DE SALUD OBLIGATORIO

El dictado de la ley 18.610 marca un hito importante en el desarrollo del sector de atención médica, ya que constituye el instrumento legal mediante el cual se institucionaliza y regula el sistema de obras sociales.

Se declara, a partir de ese momento, la obligatoriedad de la cobertura para todos los trabajadores en relación de dependencia y su grupo familiar primario, y se fijan para su financiamiento los aportes y contribuciones mensuales mínimos: 2% sobre las remuneraciones a cargo del empleador, y 1% -sobre el mismo concepto- a cargo del trabajador.

Se mantiene el carácter mixto que el sistema presentaba con anterioridad a la sanción de esta ley, permitiendo la coexistencia de obras sociales estatales y paraestatales con las pertenecientes a las asociaciones profesionales de trabajadores; las que tienen la responsabilidad de brindar los servicios asistenciales en forma directa o mediante convenio con prestadores públicos o privados.

Se establece un mecanismo redistributivo entre las obras sociales a través del denominado Fondo de Redistribución –integrado con los aportes correspondientes al sueldo anual complementario– cuyos recursos se destinan en calidad de préstamo, subvención o subsidio a asistir a los entes que así lo requieran.

Se crea el Instituto Nacional de Obras Sociales (INOS) como autoridad de aplicación de la ley, cuyos objetivos son coordinar y planificar el sistema y controlar la inversión de recursos y el funcionamiento técnico y administrativo de las entidades. Para ello tiene, entre otras, la facultad de fijar aranceles para el otorgamiento de servicios y la de disponer los recursos provenientes del Fondo de Redistribución.

El dictado de esta ley fortaleció el desarrollo de las obras sociales, ya que al ampliar la población beneficiaria se incrementaron sustancialmente los fondos que se canalizaban al sistema.

En 1971, se agrega al conjunto de regulaciones, la ley 18.980 que alienta la creación de obras sociales para el personal jerarquizado no incluido en los convenios colectivos de trabajo.

En ese mismo año, mediante la ley 19.032, se crea el Instituto Nacional de Seguridad Social para Jubilados y Pensionados (INSSJyP), a través del cual se extiende la cobertura asistencial obligatoria a los jubilados y pensionados del régimen nacional de previsión y a su grupo familiar primario, estableciendo modalidades de prestación de servicios similares a las de las restantes obras sociales, y quedando comprendido inclusive en las disposiciones de la ley 18.610.

Se establece que los recursos para financiar el INSSJyP se integran básicamente con: a) 2% de los haberes y 3% del sueldo anual complementario de los titulares, b) el aporte de la diferencia del primer haber jubilatorio o pensión, resultante de todo incremento, c) 1% de aporte obligatorio sobre la remuneración de los trabajadores activos comprendidos en el régimen nacional

de previsión y d) 10% del producido neto de toda fuente de recursos de la Lotería de Beneficencia Nacional y Casinos creada con posterioridad a 1971.

Por último, en 1980 se dicta la ley 22.269 -nunca reglamentada- la que si bien no altera mayormente el funcionamiento del sistema, introduce cambios en la propiedad y personería de las obras sociales, ya que establece que los recursos del sistema y el patrimonio de las obras sociales serán considerados de naturaleza pública, quedando éstas desvinculadas de las asociaciones gremiales de trabajadores.

Los aportes mínimos al sistema se fijan en 4,5% para el empleador y en 3% para los trabajadores; quedando 10% de dichos recursos afectados al Fondo de Redistribución como así también 60% de los ingresos que, por otros conceptos, reciban los entes de obra social.

En la actualidad aproximadamente 300 entidades integran el sistema, cuyas actividades están coordinadas por el INOS, a las que se agregan las obras sociales provinciales y municipales, las del Poder Judicial y Congreso de la Nación y las correspondientes al personal de las Fuerzas Armadas y de Seguridad.

Para 1984, 22.357.078 personas residentes en el país contaban con cobertura de alguna obra social, lo que significa que alrededor de 74,3% de la población era beneficiaria del sistema.

El rol principal del sector de obras sociales es el financiamiento de la atención médica, ya que en su mayoría no han desarrollado una significativa capacidad instalada, inclinándose por la contratación de las prestaciones con el sector privado. De todas maneras, desde el punto de vista de la infraestructura, el prestador más relevante en la Argentina continúa siendo el sector oficial.

En efecto, de acuerdo con datos que surgen del Catastro Nacional de Recursos y Servicios para la Salud, en 1980, el total de camas del país ascendía a 150.010, de las cuales 64,1% pertenecía al sector público, en tanto que el 35,9% restante se repartía entre 31,4% del sector privado y 4,5% de las obras sociales.

Sin embargo, en lo que respecta al gasto en salud, una estimación efectuada por FIEL [58] para 1985, señala que el principal sector es el de obras sociales, ya que sobre un total de aproximadamente US\$ 6200 millones (8,2% del PBI), su participación ascendía a 45,5%, correspondiendo un 23,5% al gasto público y un 31% al gasto privado.¹

OBJETIVOS E INSTRUMENTOS

Los objetivos perseguidos por este conjunto de normas que regulan el funcionamiento del mercado de atención médica pueden resumirse en los siguientes: a) permitir un acceso más generalizado al seguro de salud, b) garantizar un adecuado financiamiento del sistema y c) lograr un uso eficiente de la capacidad instalada.

1. El gasto privado incluye el desembolso monetario efectuado por las personas para su atención, ya sea como coseguro en caso de existir cobertura, o como pago total en su ausencia.

Para el cumplimiento de estas metas se ha optado, en todos los casos, por la utilización de mecanismos de regulación directa. Así, se intenta extender la cobertura médica a una amplia proporción de la población a través de la afiliación compulsiva al sistema; los aportes mínimos obligatorios y el control de precios de los servicios son los instrumentos que se utilizan para resolver el problema de financiamiento, en tanto que en la intervención del INOS se apoya el logro de una asignación eficiente de recursos.

Desde un punto de vista económico, el argumento que justificaría la intervención del Estado para la satisfacción de las metas enunciadas, sería fundamentalmente la "falla del mercado" para proveer un adecuado seguro de salud a ciertas categorías poblacionales (ancianos, crónicos, de bajos ingresos, etc.) combinado con un criterio de "equidad" que torna socialmente deseable que toda la población tenga acceso a un nivel mínimo de atención médica.

Sin embargo, lo que resulta cuestionable son los instrumentos seleccionados para la obtención de tales objetivos.

III. REVISION DE LA LITERATURA Y COMPARACION INTERNACIONAL

EL ROL DEL SECTOR PUBLICO

El rol del Estado en el mercado de atención médica ha sido uno de los temas que más debate ha suscitado en el campo de la economía de la salud.

En este sentido, la discusión se ha centrado en la identificación de aquellas condiciones que justificarían, al menos en cierto grado, la intervención estatal.

Uno de los principales argumentos esgrimidos al respecto es la existencia de externalidades, en particular aquellas asociadas a enfermedades contagiosas. Así, por ejemplo, una campaña de inmunización es efectiva sólo si se logra vacunar a todo el grupo de referencia. Algunos individuos, frente a un precio positivo e inclusive nulo del servicio, podrían no estar dispuestos a ser inmunizados, comportamiento que más allá de lo individual, perjudica al conjunto de la comunidad.

Otro tipo de externalidad es el que se produce en las relaciones materno-infantil, dado que el bienestar de los infantes –tanto antes como después del nacimiento– depende fuertemente de la salud de la madre.

En estos casos se justificaría la existencia de regulaciones que hagan compulsiva la inmunización, el mantenimiento de cuarentena, el control periódico de las embarazadas, etc.

Otro de los argumentos que se sostiene para recomendar cierta intervención estatal, es la falla del mercado para proveer un seguro de salud adecuado a ciertas categorías poblacionales, incluyendo dentro de éstas en particular a los enfermos crónicos y a los ancianos.

Arrow [5] extiende este concepto de falla de mercado a la ausencia de seguro para cubrir la totalidad de los eventos inciertos en el área de la salud, proponiendo que en esos casos el Estado debe llevar a cabo la actividad aseguradora.

Pauly [106], por el contrario, argumenta que la ausencia de mercado no

significa suboptimalidad, ya que algunos gastos de atención médica no serían asegurables en una situación óptima, dependiendo ello de los gustos de los individuos. En otras palabras, sostiene que no existe un seguro que pueda considerarse óptimo para toda una población.

Un tratamiento también especial se sugiere para la investigación en medicina, ya que como la mayor parte de los descubrimientos no son patentables, ingresaría en el grupo de los denominados bienes públicos, es decir, que no habría forma de limitar los beneficios a aquellos que estuvieran dispuestos a pagar.

Por último, y quizás la más importante en término de erogaciones y la que más controversia ha generado, es la justificación de la intervención estatal en el campo de la salud basada en consideraciones de equidad.

En este sentido, hay quienes sostienen que el acceso a niveles adecuados de atención médica es un derecho de todos los ciudadanos —el derecho a “vivir”— y que, por lo tanto, no debería estar controlado por el mercado, así como no lo está el derecho a votar. En este caso, dado que los recursos son limitados, el racionamiento debería efectuarse teniendo en cuenta otras variables, tales como edad, probabilidad de resultado exitoso, orden de llegada, etc. Este punto de vista se conoce como “igualitarismo específico”, ya que no se extiende a la totalidad de los bienes y servicios económicos, sino a un pequeño subconjunto de los mismos.

Por el contrario, hay quienes opinan que los servicios de atención médica no merecen un tratamiento diferente al de los restantes bienes, y se apoyan en la idea de que no es la atención médica el principal determinante de la calidad de vida de los individuos, sino que tienen más peso otros factores tales como alimentación, higiene, educación, tabaquismo, alcoholismo, etc.

Una visión intermedia es la que considera que todos los individuos tienen derecho a un nivel mínimo de atención médica, concepto que está relacionado con la existencia en este mercado de un tipo de externalidad más general que las mencionadas previamente: aquella relacionada con el altruismo. Esto significa que el placer por mejorar la salud de otros resultaría más fuerte que mejorar otros aspectos de su bienestar.

Obviamente la solución óptima dependerá de cada sociedad en particular, aunque puede inferirse que razones de equidad justificarian al menos una mínima intervención del Estado en favor de las clases más pobres.²

Estas consideraciones son las que dieron lugar en los países industrializados al desarrollo de sistemas de salud de diversa índole, en lo que se refiere a la participación del Estado y a la actividad de la regulación. En todos ellos, sin embargo, los aspectos preventivos, nutricionales y de servicios sanitarios han sido encarados por el sector público.

Gran Bretaña es quizás el país desarrollado que cuenta con la intervención estatal más directa y generalizada en la provisión de atención médica. El Servicio Nacional de Salud (NHS), introducido por el Partido Laborista en la década del 40, constituye un servicio de atención integral al que tiene acceso

2. La existencia de una externalidad de tipo altruista, como la señalada en el párrafo anterior, implica que este tipo de redistribución pueda justificarse aplicando un criterio de eficiencia.

toda la población en forma gratuita, el cual es utilizado por alrededor de 90% de la misma, ya que el 10% restante está cubierta por algún seguro privado. Los fondos para financiar el sistema son determinados cada año y están sujetos a un estricto control presupuestario, tal que nunca han superado 6,2% del PBI.

El sistema canadiense también descansa en el sector público aunque, a diferencia del británico, está descentralizado en las provincias. La cobertura también es universal y si bien el sistema no es totalmente gratuito, los coseguros están limitados a casos excepcionales. El gasto en salud en este país representa algo más de 7% del PBI.

Un sistema mixto de atención médica, entendiendo por ello un sistema de afiliación obligatoria, no estatal pero altamente regulado, es el modelo adoptado en Alemania Federal y en Francia.

El seguro de salud alemán está constituido por una red de alrededor de 1500 "fondos de enfermedad", cuyo origen son las asociaciones de tipo gremial que voluntariamente surgieron a fines del siglo pasado. Actualmente la adhesión a estos fondos es compulsiva para gran parte de la población, y su financiamiento proviene de un aporte —que sobre el salario— comparten el empleado y el empleador. Estos "fondos" son organizaciones privadas sin fines de lucro, aunque estrictamente controladas por el gobierno federal. El seguro privado está limitado a una cobertura de alrededor de 7% de la población. El gasto en salud en Alemania representa aproximadamente de 9 a 10% del PBI.

Un esquema similar presenta el sistema de seguro francés, aunque con una cobertura universal, menor participación de los seguros privados, y una organización sobre base geográfica supervisado por el Ministerio de Salud y Seguridad Social. En Francia, la relación gasto en salud/PBI asciende a algo más de 7%.

Por último, en los Estados Unidos el gasto público en salud —si bien no es despreciable— está concentrado fundamentalmente en cuatro programas: Medicare y Medicaid, que proveen atención a los ancianos y a individuos de bajos ingresos, respectivamente; un programa para veteranos de guerra y, finalmente, sostiene gastos de docencia e investigación en medicina.

Los restantes seguros médicos son de carácter privado y voluntario, aunque tienen un subsidio indirecto del Estado a través de las deducciones impositivas. En efecto, los aportes (voluntarios) patronales para seguro médico no son considerados ingreso imponible del empleado, y también son gastos deducibles para el empleador. Asimismo, los gastos médicos que superen el 5% del ingreso individual pueden ser deducidos.

De todas maneras, y aunque el gasto en atención médica alcanza a 11% del PBI, una amplia franja de la población —entre 10 y 25 millones de individuos— se encuentra desprotegida, y recibe un inadecuado servicio médico, lo que ha llevado a muchos a sugerir una mayor participación estatal en la provisión de atención médica.

En resumen, mientras en los Estados Unidos ha ganado espacio la idea de que el acceso a un nivel mínimo de servicios médicos es un derecho de todos los ciudadanos, en Canadá y Europa prevalece el concepto de igual nivel de atención para toda la población.

POLITICAS DE CONTROL DE COSTOS

Aun cuando permanece abierto el debate sobre el rol del sector público en el mercado de atención médica, un nuevo tema ha concentrado el interés de especialistas y políticos. Este ha sido la explosión de costos que desde hace más de una década observan los sistemas de salud en la mayoría de las naciones industrializadas, independientemente del financiamiento adoptado.

Este fuerte crecimiento en los costos de la atención médica obedecería –al menos en forma parcial– a la existencia de seguros de salud generalizados. En efecto, si bien el seguro es una respuesta óptima del mercado a la existencia de riesgo, su establecimiento introduce incentivos perversos a sobreconsumir atención médica, hecho que en la literatura económica se conoce como “azar moral”. Este fenómeno se produce porque la demanda por atención médica depende, en alguna medida, del precio, del ingreso del consumidor, etc., lo que sugiere que los asegurados tienen algún control sobre el monto a gastar. Si además, como es habitual, el reembolso del seguro está positivamente asociado a los gastos incurridos –ya sea porque la cobertura es total o una fracción de los mismos–, entonces la provisión del seguro médico tiene el efecto de reducir el precio con que se enfrenta el usuario, e induce, por lo tanto, a un consumo de atención sanitaria mayor de lo que sería en su ausencia.

Este uso excesivo de la atención médica conduce a un aumento en los costos del servicio que se traslada a los asegurados a través de un incremento en las primas del seguro o de un aumento en los impuestos. Si bien cada individuo se da cuenta de ello, una vez contratado el seguro, desaparecen los incentivos para evitar el sobreconsumo. Se convierte así en un caso de “dilema del prisionero”: todos se beneficiarían con utilizar razonablemente los recursos, pero no hay incentivos que operen en el nivel individual para restringir el uso.

Este problema se ve agravado por la presencia de otro factor característico del mercado de atención médica: la amplia asimetría de información que poseen ambos lados de la transacción, i.e., la oferta y la demanda. Este fenómeno conduce a que el paciente delegue en el profesional la toma de decisiones, de modo que el médico no sólo es el proveedor del servicio, sino que, en gran medida, es el creador de su propia demanda. En otros términos, los profesionales de la salud constituyen casi la única parte en la asignación de recursos en este sector. Sin embargo, es casi nula la responsabilidad que tienen sobre las consecuencias económicas de sus decisiones, ya que los métodos de pago generalmente establecidos tienden a estimular la recomendación de tratamientos superfluos.

En resumen, el pago efectuado por “terceras partes” resta incentivo a los consumidores a regatear precios o utilizar razonablemente los recursos, al tiempo que los proveedores –con gran influencia sobre la demanda– se ven beneficiados del consumo en exceso de atención médica. Obviamente, bajo estas condiciones, e independientemente del tipo de financiamiento adoptado, no existen fuerzas endógenas al sistema que le pongan un techo al crecimiento de los gastos, lo que ha dado lugar a la escalada en los costos de salud antes mencionada.

En la primera mitad de la década del 70, el crecimiento generalizado en los costos de la atención médica era un hecho meramente observado en las distintas sociedades. Sin embargo, desde hace 10 años este fenómeno comenzó a provocar alarma,³ dando lugar a la discusión e implementación de medidas que permitieran una reducción de tales gastos.

Obviamente, en cada país el tipo de intervención ha sido diferente, de acuerdo con el esquema institucional adoptado en cada uno de ellos, inclusive porque la crisis del sistema no se manifestó de la misma manera en las distintas naciones. Sin embargo, el objetivo –explicito o implícito– ha sido el mismo: que el crecimiento del gasto en salud se ajuste al crecimiento del PBI, lo cual resulta sumamente arbitrario, ya que no existe argumento económico que justifique que una sociedad prefiera asignar una porción constante de sus recursos al consumo de un bien en particular.

Los instrumentos utilizados en Canadá, Francia y Alemania se han concentrado en la negociación o fijación de los aranceles médicos, en el control de los presupuestos hospitalarios y en restricciones al crecimiento –intentando en algunos casos incluso reducir– la capacidad instalada.

En Gran Bretaña, debido a las rígidas restricciones presupuestarias antes comentadas, la creciente demanda ha conducido inevitablemente al racionamiento en ciertos servicios, siendo habitual largas listas de espera para procedimientos quirúrgicos, inadecuadas diálisis y transplante renal, etc. El evitar estos inconvenientes ha constituido uno de los principales factores de estímulo a la expansión del sector privado. Asimismo, en la órbita del sector público se han hecho algunos tímidos avances hacia la privatización, restringiéndose en principio a servicios periféricos tales como limpieza de hospitales, cocina, etcétera.

En ninguno de estos países se ha asignado un rol importante a los pacientes en el proceso de control de costos y, aparentemente, esto obedecería a que los políticos consideran que aún no se dieron las condiciones para que sean aceptados cambios profundos en los sistemas de salud.

En definitiva estos esfuerzos han tendido a reducir la tasa de expansión de los costos de la atención médica, aunque no han atacado las causas estructurales que producen estos cuantiosos gastos.

La opinión de expertos de estas naciones es que el modelo de medicina socializada no será viable en el largo plazo, por lo que la implementación de profundas reformas tarde o temprano será inevitable.

En el caso de los EE.UU., existe consenso acerca de la necesidad de instrumentar cambios, en algunos casos poniendo énfasis en la reducción de costos y en otros en asignar una protección adecuada a todos los individuos.

La mayoría parece coincidir en la reducción o eliminación de los beneficios impositivos, ya que además de estimular el sobreconsumo de atención médica, hay estudios [107] que demuestran que son altamente regresivos.

Muchos economistas bregan por un aumento en el coseguro en los programas Medicare y Medicaid, de modo de inducir a los usuarios a tener una

3. En Alemania, por ejemplo, funcionarios del gobierno expertos en salud estimaron que si los gastos continuaban creciendo en la misma tasa que en los últimos años, para el año 2080 éstos insumirían la totalidad del PBI.

mayor consideración de los costos de los servicios. Estas medidas encuentran, sin embargo, una considerable oposición, ya que implica una menor cobertura para la clase pasiva y la de menores recursos, lo que resulta menos equitativo y significa, al mismo tiempo, una traslación de riesgo de esta población que puede ser subóptima.

Una opción que está ganando mayor espacio es la de establecer los incentivos financieros apropiados para que los médicos –principal parte en la toma de decisiones– tiendan a economizar el uso de los recursos.

Al respecto, existe actualmente un tipo de organización, Health Maintenance Organizations (HMO), que enfrenta a los profesionales de la salud con una estructura de incentivos más adecuada, y se ha demostrado que con este nuevo sistema, los gastos médicos resultan –para una muestra comparable– de 10 a 40% inferiores que el de los seguros que utilizan esquemas tradicionales, sin encontrarse diferencias significativas en el estado de salud de ambas poblaciones.

De todas maneras, debe señalarse que las experiencias internacionales sobre este u otros métodos de contención de costos son aún muy recientes como para extraer conclusiones definitivas, aunque puede presumirse que las transformaciones necesarias requerirán una activa participación de la profesión médica y una considerable comprensión por parte del público.

IV. ANALISIS DEL CASO ARGENTINO

INTRODUCCION

En el sistema de atención médica argentino, la intervención del sector público se canaliza, fundamentalmente, a través de dos vías: por un lado, constituyendo una parte significativa de la oferta de servicios; por el otro, estableciendo un conjunto de regulaciones sobre el funcionamiento del resto del sistema.

Apoyándose en criterios de equidad, se ha intentado por esta vía establecer una política de salud que brinde una amplia cobertura a gran parte de la población, objetivo que, en términos generales, se ha logrado.

Sin embargo, cualquiera sea el nivel de protección que se desee alcanzar, debe encararse introduciendo el menor grado de distorsión posible, para minimizar de esta forma las ineficiencias y transferencias de ingresos no deseadas que estas políticas pudieran generar.

Y es este aspecto el que ha sido descuidado en el diseño del sistema de salud argentino, dando lugar a las graves deficiencias que lo caracterizan en la actualidad.

En este capítulo se analizan con cierto detalle los problemas antes mencionados, también se efectúa una medición de algunos de los costos a los que se hace referencia.

SEGURO DE SALUD OBLIGATORIO

En lo que respecta al seguro de salud obligatorio, una de las caracteristi-

cas más relevantes es que los beneficiarios no tienen la posibilidad de elegir con quien contratar su seguro de salud, ya que obligatoriamente deben hacerlo con la institución correspondiente a la asociación gremial a la cual pertenecen, la que a su vez determina qué tipo de servicios serán brindados.

Este mecanismo –además de lesionar la soberanía del consumidor– elimina por completo la competencia entre los distintos entes, lo cual resta incentivos para la constante superación en la calidad y cantidad de servicios otorgados, pues el flujo de ingresos de las obras sociales es independiente de la conformidad del usuario con la atención médica suministrada.

En este punto cabe aclarar que no existe argumento económico que justifique que los sindicatos y el Estado mantengan el monopolio de las obras sociales, y sólo razones históricas (previo a la legislación el mercado se organizaba de esta manera) fueron tenidas en cuenta para hacer compulsivo este tipo de estructura.⁴

A su vez, esta organización por actividad productiva da lugar a fuertes diferencias en el tamaño de las distintas obras sociales –medido por la población cubierta–, de forma tal que algunos entes resultan tan pequeños que desde el punto de vista de la teoría del seguro no estarían justificados, por la imposibilidad de hacer un pool de riesgo adecuado.

Asimismo, esta disparidad en el tamaño de las unidades de seguro y la falta de incentivos para lograr un grado adecuado de eficiencia, se refleja en una amplia dispersión en los gastos administrativos de las obras sociales en relación a los gastos totales.

En efecto, de una muestra de 47 entes estudiados, se obtuvo una relación promedio de egresos administrativos/egresos totales del orden de 11%, pero en 5 de ellos dicha incidencia superaba el 20%, alcanzando en uno, inclusive, cifras cercanas a 45%. Como contrapartida en 9 de las obras sociales estudiadas los gastos administrativos representaban menos de 5% de los gastos totales.

Por otra parte, dado que los aportes al sistema se efectúan sobre la base de las remuneraciones, existe una doble afiliación en el caso de los individuos con más de un empleo o de los hogares en los que trabaja más de un integrante del grupo familiar primario. Al respecto, de acuerdo con una encuesta⁵ efectuada en el área metropolitana, esta situación involucraba a 2,3% de la población de esa zona. Suponiendo –por falta de información– que este porcentaje se extiende al total del país, la población cubierta por el sistema, se reduce de 74,3% (como indican las cifras oficiales) a 72%.

Si se supone que los dobles aportes al sistema se ubican en torno al aporte promedio, ello significa una transferencia de ingresos entre asalariados (de los que tienen doble afiliación a los que no la tienen) del orden de US\$ 58 millones anuales.⁶

4. Recuérdese que, sin embargo, con anterioridad a la legislación la afiliación a las obras sociales era voluntaria.

5. Encuesta de Utilización de Servicios y Gastos en Atención Médica. Área Metropolitana, MSP y MA. Buenos Aires, 1982.

6. Este resultado surge de multiplicar el aporte promedio, US\$ 114 anuales, por la población que estaría efectuando dobles aportes, es decir, 2,3% de 22.357.078 personas.

A esta cifra debe agregarse la correspondiente a aquellos individuos que por no estar conformes con la atención brindada por la obra social a la que deben contribuir, contratan los servicios de un seguro privado. De acuerdo con datos que surgen de la encuesta mencionada en el párrafo anterior, en esta situación se encontraba el 3,5% de la población del área metropolitana. Suponiendo nuevamente que este porcentaje pueda extenderse al total del país, y que el aporte a la obra social sea similar al promedio, ello significaría una transferencia adicional entre asalariados (de los que efectúan el aporte a la obra social, pero no la utilizan por haber contratado un seguro privado, a los que hacen uso del sistema) de aproximadamente US\$ 90 millones anuales.

A estas transferencias específicas –por doble afiliación y por disconformidad con el sistema– se debe adicionar un tipo de subsidio cruzado más general que, obviamente, le quita aun más transparencia al mercado: es el que se genera como consecuencia de que las contribuciones al sistema están en función de los salarios y no del riesgo médico que involucra cada individuo ni del nivel de la asistencia ofrecida por el ente asegurador y/o demandada por el usuario.⁷

Desde el punto de vista de las obras sociales, al estar su financiamiento ligado a las remuneraciones de los beneficiarios y no al costo actuarial de la atención médica de éstos, presentan –contrariamente a lo que se sugiere en la teoría del seguro– una completa disociación entre ingresos y egresos.

Al respecto, un estudio efectuado por el INOS para el primer trimestre de 1986 para un conjunto de obras sociales mostraba que, en promedio, la relación gastos/ingresos totales era 1,14, y que presentaba una variación entre 0,84 y 1,68 de acuerdo con la naturaleza institucional de las entidades.

Resulta importante en este punto comentar brevemente los sistemas de pago a los prestadores generalmente utilizados ya que como se verá, explican en parte el desequilibrio financiero de muchos entes.

Al respecto, por lo general el pago de las prestaciones a los profesionales, en el caso de las obras sociales, se efectúa por acto médico, de acuerdo a una escala arancelaria –denominada Nomenclador Nacional– que elabora el INOS.

En cuanto a la hospitalización, el pago de las obras sociales a los establecimientos asistenciales se efectúa en forma retrospectiva de acuerdo con valores arancelarios que también estipula el INOS.

Este sistema de pago alienta la recomendación de tratamientos superfluos, pues el prestador incrementa de esta manera sus ingresos.⁸

Dado que los pacientes no están en condiciones de evaluar las decisiones del profesional y que, al estar asegurados, enfrentan un precio reducido o nulo de los servicios, existe una tendencia a sobreconsumir atención médica.

En un mercado competitivo, un comportamiento de este tipo da lugar a

7. Obsérvese que los beneficiarios están imposibilitados de obtener un mejor plan de salud aumentando su aporte al sistema, ya que no existe relación entre ambos factores.

8. En un estudio encarado en una obra social relativo a la demanda de internación en tres áreas geográficas con población de similares características pero con servicios médicos contratados de diversas formas, se observó que las mayores tasas de internaciones clínicas y quirúrgicas correspondían a los servicios remunerados por prestación, seguidos por los que contaban con servicios propios y, por último, por los abonados por capitación.

un aumento en el precio de la atención médica y a una mejora en la calidad de los servicios [52], lo que a su vez se traduce en un incremento en las primas del seguro.

En un sistema como el argentino, en el que los aportes constituyen una proporción fija del salario, se intenta controlar esta tendencia creciente en los costos por la vía de dos mecanismos: por parte de las obras sociales, estableciendo un sistema de auditorias, y por parte de las autoridades, mediante el control de precios de los servicios.

Ambos instrumentos de control de costos generan en la práctica mecanismos para eludirlos, tales como facturar prácticas no realizadas, aumentar el número de prestaciones para compensar la caída en el precio, cobrar el diferencial de precios a los usuarios o reducir la calidad de los servicios.

Los Gráficos N° 1 y N° 2 resumen el comportamiento descripto:

En el Gráfico N° 1 se representa la situación del mercado antes y después de la introducción del seguro y el control de precios; pero sin considerar la restricción presupuestaria de las obras sociales.

Supóngase que p_o es el precio de la atención médica, que UAM mide unidades de atención médica y que DD es la curva de demanda.

En ausencia de seguro, los consumidores a dicho precio demandarían una cantidad q_o del bien. La introducción del seguro tiene el efecto de una reducción del precio que enfrenta el usuario que, inclusive en algunos casos, puede llevar a que el precio para el consumidor sea nulo si es que la cobertura es del 100% de los gastos.

Supóngase que los beneficiarios del seguro deban abonar una parte de los gastos médicos en los que incurren. En este caso, el precio que enfrentan los demandantes no es p_o , sino una fracción de éste, θp_o , donde $0 < \theta < 1$ es lo que se denomina el coseguro (fracción de los gastos a cargo del usuario).

Si la demanda de atención médica tiene alguna elasticidad, y mediciones internacionales confirman esta hipótesis, entonces el resultado de la introducción del seguro será un aumento en la cantidad demandada de q_o a q_1 (Punto C).

Ahora bien, aceptando que p_o es el costo marginal social de producir una unidad adicional de atención médica, y dado que los consumidores valoran esa unidad adicional en sólo θp_o , se produce una pérdida de bienestar al introducir el seguro, equivalente al área del triángulo ABC. Cabe señalar, sin embargo, que existe como contrapartida una ganancia de bienestar que está dada por la traslación de riesgo que los consumidores efectúan debido a la introducción del seguro médico.⁹

Supóngase ahora que las autoridades establecen un precio máximo p^* , menor que p_o , y que los oferentes ajustan el nivel de calidad de las prestaciones de modo tal de brindar servicios al precio p^* .

El precio que enfrenta en esta situación el usuario es θp^* , y la pérdida de bienestar es igual al área del triángulo EFG.

Es posible efectuar, para el caso de internaciones, una aproximación al valor monetario de esta pérdida bruta de bienestar. Para ello, se ha tomado

9. Esta afirmación supone que los consumidores tienen una actitud normal frente al riesgo y que las aseguradoras son neutrales respecto de éste.

Gráfico N° 1

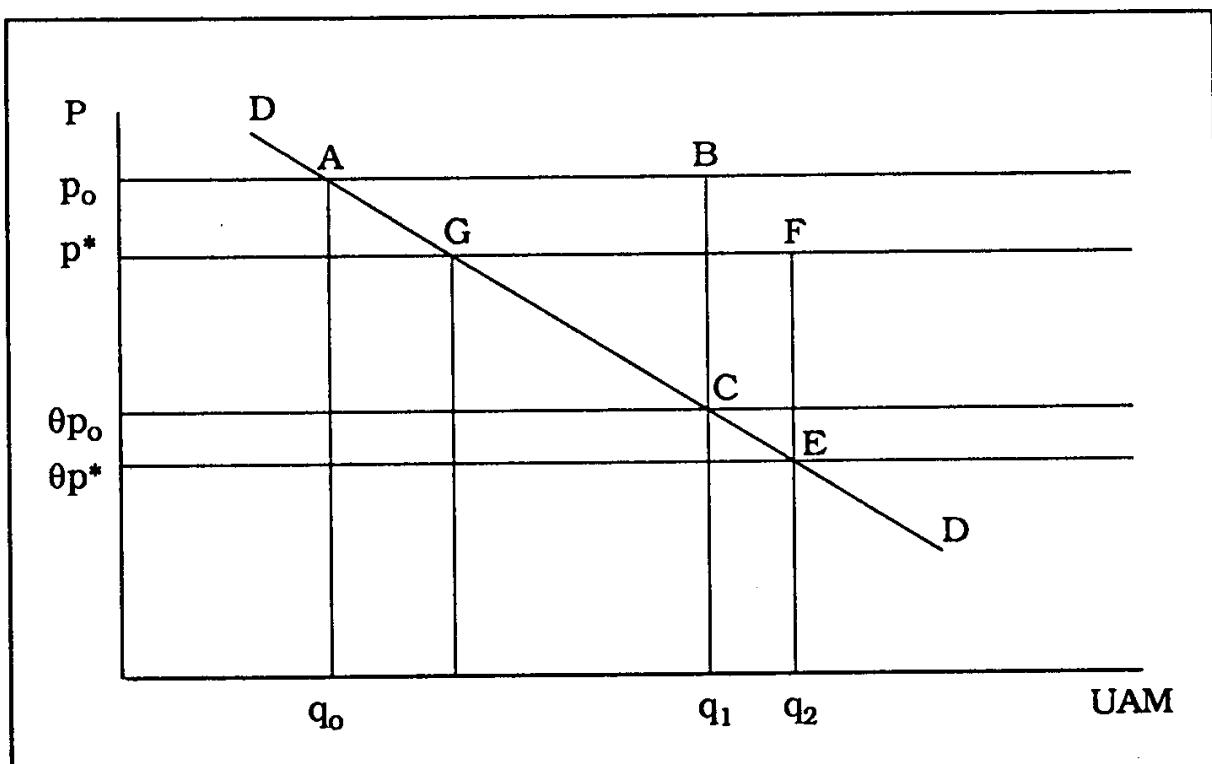
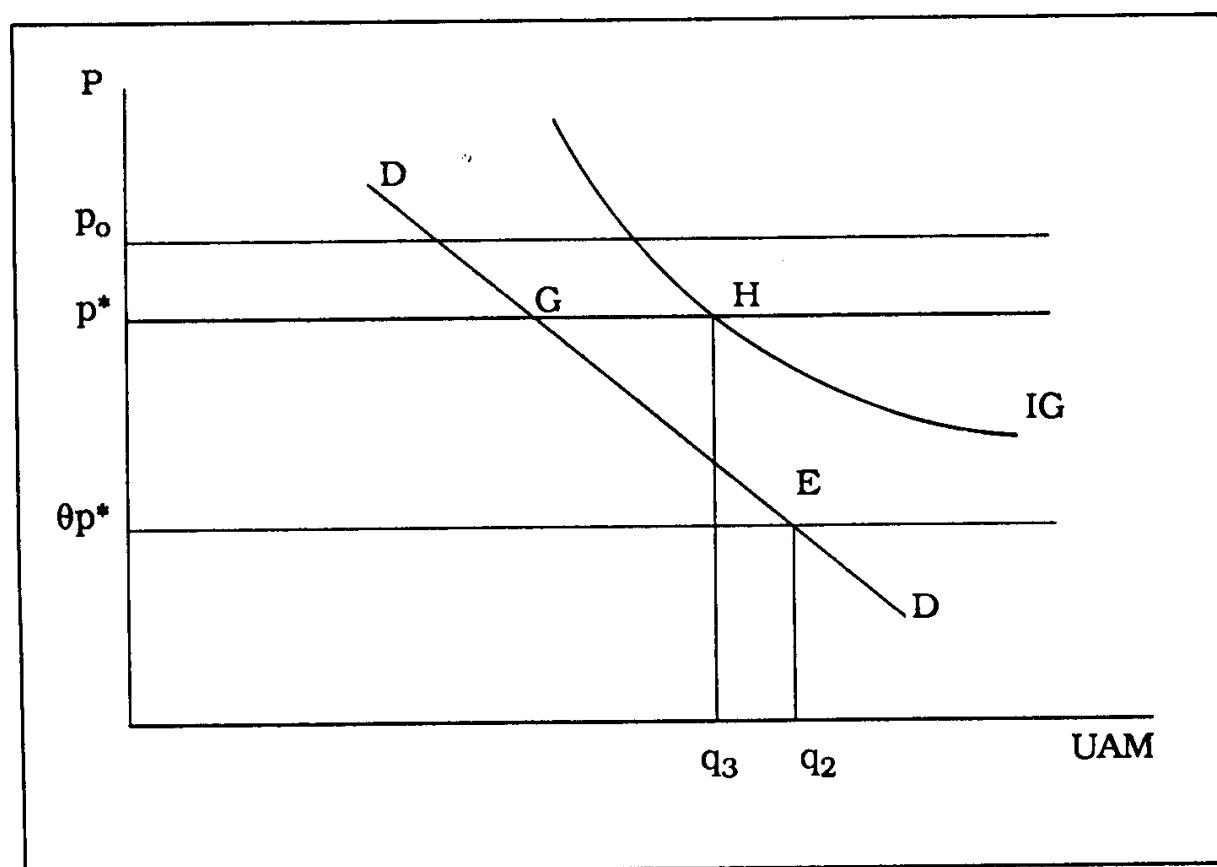


Gráfico N° 2



a) p^* , como el valor que fija el Nomenclador Nacional para el dia-cama (US\$ 14); b) q_2 -que en este caso representa los días de internación- se ha estimado sobre la base del promedio de egresos cada 100 beneficiarios de las obras sociales publicado por el INOS (8,3) [20, Nº 39], y tomando un promedio de permanencia en internación de 3 días siendo ésta probablemente una subestimación del verdadero valor;¹⁰ arrojando un total de aproximadamente 5.400.000 pacientes-día; c) 0,67 como el valor de la elasticidad de la demanda para este tipo de prestación según surge de cálculos efectuados para los EE.UU.[52], ya que la falta de información impide la estimación para el caso argentino, y d) $\theta = 0,10$ y $0,20$, es decir se ha efectuado el cálculo suponiendo en un caso un coseguro de 10% y en otro, de 20%.

Con estos supuestos, la pérdida bruta de bienestar asciende a US\$ 13 millones con un coseguro de 10%, y a US\$ 11 millones con uno de 20%.

Esta, sin embargo, no es la única pérdida de bienestar, ya que existe una adicional –no representada en el gráfico– dada por la pérdida de calidad del servicio antes señalada.

A su vez, en el caso argentino y a diferencia de un seguro tradicional, las obras sociales se enfrentan con una restricción presupuestaria, ya que sus ingresos (I) (que no dependen de los gastos en que incurran los beneficiarios) deben alcanzar para cubrir todos los gastos, que son iguales al precio de la atención médica multiplicados por las UAM consumidas. En resumen, $I = p \times UAM$.

Como el ingreso está dado, a medida que el precio baja, las UAM que la obra social puede financiar, aumentan. La curva IG en el Gráfico Nº 2 representa esta restricción presupuestaria. Esta curva tiene una elasticidad unitaria, lo que significa que si el precio baja 1%, los UAM que la obra social puede cubrir aumentan en 1%, de modo tal de seguir cumpliendo la restricción presupuestaria.

Obsérvese en el gráfico que al precio p^* , la obra social puede financiar una cantidad q_3 de UAM, cuando en realidad los usuarios demandan una cantidad superior (q_2). Dado que en el sistema argentino no hay evidencia de importantes racionamientos, las soluciones o reclamos de éstas más comúnmente utilizadas son las siguientes:

a) La obra social incurre en déficit al brindar q_2 a un precio p^* , que excede su restricción presupuestaria. Ello genera una presión de estos entes para por un lado reducir aún más el precio real de las UAM,¹¹ y por el otro aumentar sus ingresos vía un incremento en los aportes al sistema (desplazamiento hacia la derecha de la curva IG).

b) Dado que los subsidios del INOS se otorgan sobre la base del déficit de las obras sociales, independientemente de los servicios o grado de eficiencia

10. De acuerdo con datos de la Encuesta de Utilización de Servicios antes citada, para 1980, 60,5% de los casos en Capital Federal y Conurbano tenían una permanencia de 6 días o menos, en tanto que 18,7% tenía más de 15 días.

11. Si bien al reducirse p^* , cae también θp^* y en consecuencia aumenta la cantidad demandada por los usuarios, la evidencia empírica internacional apoya la hipótesis de que la elasticidad de la demanda es menor que 1. En este caso el aumento en las UAM financierables por la obra social es mayor que el aumento en la cantidad demandada por los usuarios, con lo cual el déficit de la obra social se reduciría.

que éstas tengan, se produce una incesante puja de los distintos entes por acceder a estos fondos. Desde el punto de vista gráfico este subsidio puede representarse por un desplazamiento de la curva IG a la derecha.

c) Las obras sociales incurren en una demora considerable en el pago a los prestadores, lo cual significa en definitiva una reducción del precio real de los servicios que, a su vez, genera una disminución adicional en la calidad de éstos.

d) Los prestadores, ante esta situación, optan en algunos casos por cobrar un plus a los usuarios, que en definitiva significa un aumento del coseguro, y que tiene el efecto de reducir la cantidad demandada.

e) Otra alternativa es facturar prácticas no realizadas, de modo tal que el precio promedio de lo efectivamente realizado sea superior al precio controlado. Obviamente esto torna ineffectivo el control de precios.

Obsérvese que, excepto en los casos d) y e) en donde el control de precios o bien no existe o sólo rige para las obras sociales, no para los usuarios, el modelo adoptado en la Argentina lleva necesariamente a una pérdida en la calidad de los servicios. Esta situación es la que genera, entre otras, la disconformidad no sólo de los usuarios, sino también de la profesión médica.

En un mercado competitivo, una baja en la calidad de la atención médica daría lugar a una retracción en la demanda con la consiguiente pérdida de beneficios para el ente asegurador.

En la Argentina, sin embargo, si la demanda se reduce, los ingresos de las obras sociales permanecen inalterados, pues el aporte al ente correspondiente es compulsivo. Es más, permanecerían constantes los ingresos de la obra social, pero se reducirían los egresos, cerrando así su déficit permanente.

Aumentar los aportes al sistema puede ser una medida necesaria, pero de ninguna manera constituye una solución al problema, ya que no existe mecanismo alguno en el modelo argentino que tienda a lograr un mayor grado de eficiencia.

Cabe señalar, por último, que si en el caso argentino –a diferencia del resto del mundo– los gastos en atención médica no crecen a una tasa preocupaante, es porque aquí el ajuste se ha efectuado disminuyendo la calidad de las prestaciones, y no a través de un uso más eficiente de los recursos.

SISTEMA HOSPITALARIO

El servicio que brinda el sector público en el campo asistencial presenta una amplia dispersión, tanto en la cobertura como en el grado de complejidad de los establecimientos, asociada, en muchos casos, al ámbito al que éstos pertenezcan, i.e. nacional, provincial, municipal y universitario.

Ello se debe a que, si bien el Gobierno Nacional es quien dicta los lineamientos generales de política de salud, los gobiernos provinciales tienen completa autoridad en la materia, y tienen la responsabilidad en cuanto al funcionamiento de los servicios asistenciales, de los programas de preventión como así también sobre el cumplimiento de las normas que regulan la actividad del sector.

Sin embargo, un fenómeno generalizado es, y ha sido, su carácter de sistema abierto, aceptando –en forma gratuita– la demanda espontánea de toda

la población, parte de la cual o está afiliada a alguna obra social o tiene capacidad de pago de un seguro de salud.

Al respecto, una encuesta efectuada en 1976 en el Área Metropolitana revelaba que aproximadamente 60% de las personas asistidas en hospitales públicos contaban con la cobertura de algún ente de obra social. Ello significa que estos establecimientos han operado como un subsistema de apoyo de las obras sociales, por cuya utilización éstas no pagan.

Extendiendo esta situación al total del país, y efectuando las valuaciones de acuerdo con lo que surge de la escala arancelaria fijada por el INOS, se obtiene que –por motivo de consulta médica, sin incluir internaciones– el sector público transfirió al de obras sociales por omisión de pago, alrededor de US\$ 23 millones.

Esta situación pone de manifiesto la falta de racionalidad económica para la intervención del sector público en la prestación de servicios, ya que no existe argumento que justifique un subsidio aleatorio –pues no hay criterio de selección alguno– a aquellos individuos que tienen alternativas de asistencia médica, ya sea porque tienen capacidad de pago o porque cuentan con un seguro de salud.

Los recursos que permiten el financiamiento del sector público en el campo de la salud provienen, en su mayor parte, de rentas generales, y el monto total asignado surge de una decisión del Poder Ejecutivo que es luego aprobada y/o modificada por el Poder Legislativo. La distribución de estos fondos entre las distintas partidas se efectúa, por lo general, sobre la base del presupuesto del año anterior, sin tomar en consideración si estos recursos fueron o no gastados en forma eficiente.

Este mecanismo resta incentivos a la reducción de costos, y más bien penaliza cualquier intento en esa dirección, ya que en este esquema una reducción de costos implica menores fondos asignados a ese rubro en ejercicios siguientes, lo que, lejos de generar beneficios para el responsable del área, significa una pérdida de poder para el mismo.

Algunos indicadores del grado de ineficiencia del sector público en la prestación de servicios asistenciales lo constituye el hecho de que con más de 63% de las camas totales del país produce algo menos de 50% de los egresos. Eliminando las camas de crónicos que, dado su predominio en la órbita estatal pueden distorsionar los resultados, se obtiene que los egresos por cama en el sector público alcanzan a 22,3 por año, mientras que dicho guarismo en el sector privado asciende al 34,7. Ello se debe, por un lado, al mayor promedio de permanencia de los pacientes en el sector público que en el sector privado, y por el otro, al importante exceso de capacidad instalada que mantiene el primero.

Al respecto, las estadísticas oficiales indican que, para 1985, el porcentaje de ocupación de los establecimientos públicos alcanzaba un máximo de 74,3% en la Capital Federal, existiendo 5 provincias en las cuales ni siquiera superaba 50%. Valuado el día/cama de acuerdo con el arancel que fija el INOS en el Nomenclador Nacional, esta capacidad ociosa en establecimientos oficiales representa un costo de oportunidad cercano a los US\$ 172 millones anuales.

CONCLUSIONES

El análisis del funcionamiento del sistema de atención médica en la Argentina permite identificar ciertas fallas que son inherentes a su organización.

En primer lugar, el sistema de obras sociales elimina por completo la competencia entre los distintos entes, ya que los beneficiarios no tienen libertad para elegir con quién contratar su seguro de salud, pues deben hacerlo con la asociación gremial a la que pertenecen.

Las únicas razones que se han esgrimido para mantener esta estructura organizativa, son de índole histórica, apoyadas en que fueron las asociaciones gremiales de trabajadores las que dieron origen al sistema hace más de 40 años, aunque por lo general no se menciona que en ese entonces la adhesión era voluntaria.

La consecuencia directa de la ausencia de competencia es la falta de estímulo a la constante superación en la calidad y cantidad de servicios brindados.

El mecanismo de financiamiento adoptado y la imposibilidad del usuario de elegir el plan médico deseado, dan lugar, a su vez, a un conjunto de transferencias de ingresos entre asalariados que, como mínimo, ascienden a los US\$ 150 millones.

Por otra parte, dado que los ingresos de las obras sociales no provienen del pago de primas que representen el costo actuarial de la atención médica, no existen fuerzas intrínsecas que tiendan a mantener una relación equilibrada de gastos/ingresos, por lo que estos entes presentan déficit recurrentes.

Cabe señalar, sin embargo, que si bien la disociación entre ingresos y egresos de las obras sociales constituye el principal factor explicativo de los problemas financieros del sector, a ello también contribuye la modalidad de pago de las prestaciones adoptada por la mayor parte de las entidades. En efecto, la combinación de un sistema de pago por acto médico para los profesionales, de pago retrospectivo para la hospitalización y de "terceras partes" que financian, alienta el gasto excesivo y superfluo en atención médica, ya que con ello se benefician los prestadores, pues ven así aumentados sus ingresos, sin perjuicio de los usuarios quienes, al estar asegurados, enfrentan un precio reducido o nulo por los servicios que le son brindados.

En este sentido, se ha estimado que la pérdida bruta de bienestar al introducir el seguro, considerando exclusivamente el caso de internación, varía entre US\$ 11 millones y US\$ 13 millones, de acuerdo con distintas hipótesis de coseguro médico.

Los instrumentos que se utilizan para controlar el exceso de gastos por sobre los ingresos tienden a concentrarse alrededor de regulaciones directas en los precios, a través del Nomenclador Nacional.

Sin embargo, la política de fijación de precios conduce a adoptar mecanismos que tornan inefectivo el control, o bien da lugar a una reducción en la calidad de las prestaciones.¹²

12. Este tipo de respuesta es posible en este sistema, porque el flujo de ingresos de las obras sociales es independiente de la conformidad del beneficiario con los servicios suministrados.

De lo expuesto se desprende que la organización actual del seguro de salud obligatorio en la Argentina arroja como resultado una combinación de baja calidad con consumo superfluo de atención médica.

En lo que se refiere a la actividad del sector público en el campo asistencial, su carácter de sistema abierto lo ha convertido en un subsector de apoyo gratuito a las obras sociales, introduciendo, de esta manera, distorsiones que impiden satisfacer los objetivos que justifican su existencia.

Se ha estimado que, por motivo exclusivo de consulta médica, el sector público transfiere al de obras sociales –por omisión de pago– alrededor de US\$ 23 millones anuales.

A esta falta de definición del rol del Estado en el área asistencial se suma la ausencia de mecanismos para lograr un comportamiento eficiente, dando todo ello como resultado un sector sobredimensionado y de baja productividad. Un indicador de ello, es que el costo de oportunidad que se genera por la capacidad ociosa en los establecimientos públicos, se ha estimado en el orden de los US\$ 172 millones anuales.

De todo lo expuesto se desprende la necesidad de revertir la situación de la atención médica en la Argentina.

Al respecto, los denominados Proyectos de Ley del Seguro Nacional de Salud (SNS) y de Obras Sociales (OS) constituyen los instrumentos legales con los que se pretende modificar el actual funcionamiento y la organización del sistema de salud en la Argentina.

Uno de los cambios más significativos que intentan introducir estos proyectos es la extensión de la cobertura asistencial a través de un seguro de salud a los trabajadores autónomos y a los indigentes, equiparándolos en este sentido a la población que trabaja en relación de dependencia.

El financiamiento previsto del sistema es similar al actual, a excepción de: a) un incremento en el aporte patronal de 4,5% a 6%, b) aportes presupuestarios del Gobierno Nacional y demás jurisdicciones para cubrir el financiamiento de la población carenciada y c) un mecanismo de asignación automática de una porción del fondo de Redistribución a las obras sociales de menores ingresos.

Sin embargo, lo más destacable de estos proyectos es que tienden a profundizar el esquema compulsivo e intervencionista que gobierna actualmente el desempeño del sector.

Al respecto, el hecho más sobresaliente es la ratificación del poder monopólico de los sindicatos y el Estado sobre las obras sociales, impidiendo la competencia entre los distintos entes al obligar a los beneficiarios a efectuar su aporte en la obra social correspondiente a la asociación gremial a la que pertenecen.

Se sustenta asimismo una importante actividad regulatoria del Estado, que abarca no sólo la coordinación de la política sanitaria del país, sino también la supervisión y reglamentación de la gestión de las entidades intermedias, abarcando aspectos tanto asistenciales, contractuales, como financieros.

De todo lo expuesto, se infiere que los cambios propuestos por los proyectos de ley no constituyen de ninguna manera una respuesta a los problemas del sector, ya que más que implicar profundas reformas en el sistema, tienden a convalidar el statu quo.

Por ello se ha considerado relevante presentar los lineamientos de una

propuesta de reforma que respete las preferencias individuales, utilice racionalmente los recursos y mejore la calidad de las prestaciones, al mismo tiempo que satisface criterios de equidad.

V. PROPUESTA DE REFORMA

INTRODUCCION

Alcanzar el objetivo de que toda la población tenga acceso a un servicio de atención médica de buena calidad y a un costo adecuado al grado de desarrollo de la economía, exige cambios significativos en la estructura básica del actual sistema sanitario.

Tales cambios deben apuntar a reemplazar a la actual organización apoyada por un lado en sistemas de pago que alientan el sobreconsumo de atención médica y, por el otro, en un mecanismo de adhesión coercitiva que desincentiva una mejora en la calidad de las prestaciones.

Una alternativa para lograr tal reorganización podría apoyarse en la acción directa del gobierno. Sin embargo, las experiencias internacionales y la de nuestro país en este y otros aspectos de la economía, generan una gran desconfianza en cuanto a los resultados que pueden alcanzarse por esta vía, al tiempo que es probable que -por tratarse de cambios impuestos involuntariamente- encuentren gran resistencia en el seno de la sociedad.

Lo que, en su lugar, puede hacer el Estado es crear el marco con los incentivos económicos adecuados como para que consumidores y proveedores de atención médica se beneficien de participar en sistemas organizados que utilicen razonablemente los recursos.

La propuesta desarrollada en este capítulo se basa precisamente en el concepto de que la transformación necesaria se logrará a través de cambios voluntarios dentro de un mercado competitivo.

ORGANIZACION GENERAL DEL SISTEMA

El sistema de salud que se propone está estructurado, desde el punto de vista del financiamiento, en tres partes: 1) Programa Nacional de Salud, 2) Sistema de Seguro de Salud y 3) Entidades Privadas de Salud.

El Programa Nacional de Salud se financiará con contribuciones fiscales y tendrá como beneficiarios a los jubilados y pensionados, indigentes, discapacitados, enfermos mentales y crónicos.

Consideraciones de equidad, existencia de externalidades, imposibilidad de toma de decisiones de los individuos, etc., son los argumentos que se han tenido en cuenta para recomendar la intervención del sector público en la financiación de un seguro de salud para esta parte de la población.

Sin embargo, ello no significa que el Estado deba ser necesariamente el proveedor del servicio, por lo que en esta propuesta se alienta la participación del sector privado en esta franja del mercado.

El mecanismo que se sugiere utilizar es un sistema de licitaciones competitivas periódicas, mediante el cual el Estado determinará los centros asis-

tenciales que brindarán las prestaciones, los que serán remunerados de acuerdo con una capitación que surgirá de la licitación. Se aconseja que, en la medida de lo posible, los beneficiarios tengan posibilidad de elegir a su prestador.

Dado que los precios que se licitan constituyen el principal factor para determinar los ganadores de los contratos, aquellos proveedores de elevados costos de atención médica corren el riesgo de no ser seleccionados, lo cual genera incentivos para desarrollar métodos de organización que minimicen costos.

A su vez, aquellos proveedores que no brinden un servicio adecuado, no sólo aumentarán el riesgo de ser rechazados en la siguiente licitación, sino que –de existir competencia en la región– acusarán en el corto plazo una merma de adherentes con la consiguiente pérdida de ingresos.

Por lo tanto, este sistema introduce incentivos que tienden a lograr una mejora en la calidad de los servicios y, al mismo tiempo, una reducción en los costos de la atención médica.

En resumen, bajo este esquema el papel del Estado estará limitado a la financiación y administración del Programa, a la provisión de servicios en el caso de que resulte una alternativa competitiva (a través del sistema de hospitales públicos) y al contralor técnico y financiero de las instituciones que participen.

Los trabajadores en relación de dependencia y su grupo familiar primario, y los trabajadores autónomos serán los beneficiarios del Sistema de Seguro de Salud, pudiendo extenderse en forma optativa a los jubilados y pensionados.

Se contempla muy especialmente que toda la población involucrada tenga posibilidad de elección entre distintas alternativas competitivas, para lo cual se prevé un mecanismo de información periódica sobre costos, beneficios y limitaciones de los planes que ofrecen las diversas aseguradoras, sobre la base de la cual los usuarios seleccionan la opción deseada.

El Sistema se financiará con aportes patronales y de los trabajadores,¹³ los que en parte serán canalizados a la institución aseguradora que elija cada individuo, y en parte integrarán un Fondo de Seguro. Este Fondo será redistribuido a través de bonos entre todos los beneficiarios, y su valor variará de acuerdo con el riesgo que involucre cada persona.

La elección de este mecanismo responde a que, dado que se considera más eficiente que las primas de los distintos planes reflejen el costo actuarial de cada categoría de riesgo, surge entonces la necesidad, para que ello sea socialmente aceptable, de otorgar mayores subsidios a los grupos de mayor riesgo.

Por último, el subsector de Entidades Privadas estará compuesto por aseguradoras que capten la demanda espontánea de aquella población que, por diversos motivos, no desee asegurarse con las instituciones que participan del Sistema de Seguro.

Los beneficiarios podrán destinar al pago de la prima de estas entidades, la porción del aporte sobre las remuneraciones que se efectúa en el Sistema

13. Los trabajadores autónomos y los jubilados y pensionados que deseen adherirse tendrán a su cargo la totalidad del aporte.

de Seguro de Salud a la institución aseguradora, no así la parte que se canaliza al Fondo de Seguro.

Se espera que este tipo de planes quede reducido a una pequeña porción del total, ya que los cambios introducidos en el mercado de Seguro de Salud conducirán a que muchas aseguradoras privadas compitan en esa franja a la cual hoy tienen un acceso limitado.

CAPITULO IV

REGULACIONES A LOS HIDROCARBUROS

I. INTRODUCCION

La actividad petrolera argentina ha estado sujeta a múltiples regulaciones durante casi toda su historia. El Estado ha impuesto controles sobre precios, cantidades, operaciones de comercio exterior, barreras a la entrada y regulaciones generales sobre esta actividad sin que se haya efectuado un análisis riguroso de los costos y beneficios que involucran estas medidas.

En este capítulo se intenta cuantificar los costos de estas regulaciones; en particular se estiman los costos de ineficiencia a que han dado origen los controles de precios sobre el petróleo crudo y sus derivados más importantes.

II. LOS HIDROCARBUROS EN LA ARGENTINA

La industria de hidrocarburos en la Argentina presenta un elevado grado de intervención estatal en toda la cadena productiva. Esta intervención se manifiesta a través de la presencia de empresas públicas y por medio de regulaciones a compañías privadas.

Para analizar más fácilmente este marco regulatorio es conveniente evaluar por separado las distintas etapas productivas. La actividad petrolera se inicia con la exploración de las cuencas sedimentarias, es decir, con la búsqueda de yacimientos que contengan reservas de hidrocarburos que justifiquen su explotación comercial. Las tareas a realizar son diversas, desde el tendido de líneas sísmicas hasta la perforación de pozos exploratorios que permitan detectar si existen o no tales reservas. Posteriormente se inician las tareas de avanzada y explotación, donde se perforan nuevos pozos para poder extraer los hidrocarburos detectados en la etapa anterior.

En la mayoría de los yacimientos argentinos fluyen en forma conjunta petróleo crudo y gas natural (húmedo). Estos hidrocarburos se venden a las destilerías que transforman el crudo en subproductos (naftas, gas oil, lubricantes, etc.) y a la empresa distribuidora de gas natural, que lo trata para separar los gases en: metano, que se distribuye por redes para consumo resi-

dencial e industrial; etano que es una materia prima de la industria petroquímica, y propano-butano, que son gases licuados que se venden al público en garrafas o cilindros y que por lo tanto abastecen a los usuarios que no tienen gas natural. En los puntos que siguen se analiza con mayor detalle cada una de estas etapas.

EXPLORACION, EXPLOTACION Y REFINACION

Producción

La legislación vigente¹ en materia de hidrocarburos líquidos data del año 1967. La ley permite la exploración, producción y transporte de hidrocarburos por parte de la empresa pública y de empresas privadas, aunque prevé la reserva de áreas para uso exclusivo de la empresa estatal. En la faz de producción, la participación privada puede concretarse a través de contratos de servicio o de concesiones.

Las áreas reservadas para la explotación por parte de YPF han sido las de mayor potencial productivo. Paralelamente, y al no utilizarse el mecanismo de concesiones previsto en la legislación, la participación de la actividad privada en la producción de hidrocarburos se ha manifestado a través de las subcontrataciones de YPF.

Estos contratos de locación de obra y servicios se han utilizado para que empresas privadas efectúen diversas tareas para la empresa estatal; en algunos casos, estas tareas se restringen a la mera perforación de pozos (contratos de perforación), en otros comprenden también la exploración y/o explotación de áreas de YPF, produciendo hidrocarburos que deben entregarse en su totalidad a la empresa estatal.² Por lo tanto, es válido afirmar que la industria de extracción de hidrocarburos está monopolizada por YPF, aunque firmas privadas la abastecen con aproximadamente un 30% de su volumen de ventas.

Los contratos de producción firmados con anterioridad a agosto de 1985 y todavía vigentes, reconocen los costos de producción de la empresa privada; por lo tanto la llamada renta petrolera³ se percibe a través de la diferencia entre el costo medio de producción y el precio internacional (o de venta al consumidor argentino).⁴

1. Ley 17.319/67. En 1978 se sancionó la ley 21.778 de contratos de riesgo, que entre otros conceptos modificó para esos contratos el régimen impositivo. No obstante ello, la ley 17.319 continuó vigente, y sirvió como marco legal al nuevo modelo de contrato sancionado en 1985, que se discute más adelante.

2. Las concesiones otorgan la libre disponibilidad de los hidrocarburos extraídos; los contratos de explotación obligan a vender la producción a YPF, quien la revende a las refininerías.

3. La renta petrolera tiene dos orígenes: a) la posibilidad de agotamiento de los hidrocarburos, que son recursos no renovables, hace que exista una renta de escasez (Véase por ejemplo, Dasgupta y Heal (1979)), b) la existencia de áreas con costos diferenciales, sumada a la presencia de la OPEP que fija precios superiores a los costos de producción de algunas regiones, hace que exista una renta diferencial en cada área.

4. En algunos casos el precio reconocido a YPF por la venta de petróleo es inferior al precio pagado al contratista. La empresa estatal utiliza esa diferencia como pago a cuenta del impuesto a los derivados del petróleo. Las diferencias en menos acrecen a YPF.

El actual gobierno sancionó el decreto 1443 en agosto de 1985, permitiendo la exploración de empresas privadas en áreas reservadas a la empresa estatal, pero con mejores perspectivas de éxito comparadas con las que tradicionalmente se licitaban al sector privado. Asimismo, se fijó la remuneración del contratista en función del precio internacional, pero se mantuvo la obligación de vender a YPF los hidrocarburos extraídos.

Otro aspecto importante del nuevo modelo de contrato es el de permitir la asociación de YPF en el negocio. Si la empresa estatal opta por participar directamente en la sociedad, se compromete a afrontar el porcentaje correspondiente de los gastos de perforación y terminación de los pozos de exploración productivos y de todos los gastos de explotación y desarrollo.

En este nuevo contrato la participación del Estado se manifiesta a través del cobro de una regalía de 12% destinado a los gobiernos provinciales y del pago de un canon entre 8 y 18% del valor del producto obtenido destinado a YPF (ambos calculados sobre el valor de la producción), del porcentaje de asociación de YPF y de los impuestos generales que tribute la actividad petrolera. Además, el contratista debe pagar un canon anual por kilómetro cuadrado fijado en dólares estadounidenses para solventar los gastos de la Secretaría de Energía en su carácter de ejecutor del poder de policía.

Recientemente el gobierno argentino ha anunciado una nueva modificación en el marco contractual que liga a YPF y las empresas privadas en la faz de explotación. Se prevé otorgar la libre disponibilidad de los hidrocarburos extraídos para permitir la competencia con YPF, y se propone adjudicar las áreas a la empresa que oferte la mayor suma de dinero en efectivo. Este nuevo esquema contractual estará reservado para yacimientos marginales de YPF (donde la empresa estatal produce menos de 300 m³ por día).

Debe señalarse también que todavía están en producción áreas que pertenecen a concesiones otorgadas en el marco del Código de Minería vigente a principios de este siglo. Estos concesionarios tienen la posibilidad de disponer libremente de su producción, pero en los hechos la venden a YPF a un precio fijado por el gobierno. Hasta 1979 esta remuneración era equivalente a la que recibía la empresa estatal (inferior al precio internacional), y a partir de ese año se reconoció el valor vigente en el mercado mundial para la producción adicional a la básica.⁵

Existen otras regulaciones sobre la exploración y explotación de hidrocarburos. Se establecen controles para prevenir la contaminación ambiental y se trata de prevenir el venteo excesivo de gas natural. Asimismo, YPF y las empresas privadas contratistas están sujetas al régimen de Compre Nacional, que las obliga a adquirir sus insumos a proveedores locales (siempre y cuando estos compitan en calidad y precio con los competidores extranjeros).⁶ En el capítulo referido a las regulaciones sobre las empresas pú-

5. En términos sencillos se paga un precio mayor por la producción incremental. Esto trata de evitar que existan ganancias extraordinarias por producción que se hubiera realizado de todas maneras.

6. Los concesionarios no están incluidos en este régimen. Los contratos firmados con anterioridad a 1963 (los dos contratistas más importantes por sus volúmenes de producción anual) tampoco están obligados por la legislación de Compre Nacional.

blicas se analizan con mayor detalle las consecuencias de esta normativa. Como resumen para el caso petrolero, debe señalarse que el engoroso trámite administrativo implícito en esta legislación permite a los fabricantes nacionales de insumos petroleros cobrar precios superiores a los internacionales.

Industrialización, comercialización y precios

Una vez extraídos los hidrocarburos, YPF los transfiere a Gas del Estado, otra empresa estatal que posee el monopolio de la distribución de gas natural, y a las empresas refinadoras de petróleo. Aquí YPF posee destilerías propias, y existen compañías privadas competidoras.

La instalación de nuevas destilerías de petróleo está sujeta a regulaciones del gobierno; de hecho existe capacidad ociosa de refinación en la actualidad. La existencia de esta capacidad ociosa ha llevado al gobierno a establecer cuotas de entrega a cada destilería, en función de la capacidad instalada de cada una de ellas. Por su parte, las inversiones en gasoductos las realiza la empresa Gas del Estado, siguiendo las normas comunes para todas las empresas públicas, aunque a partir de 1985 se ha permitido la participación privada en la construcción y operación de los ramales secundarios, a través de cooperativas.

Los precios de venta del petróleo crudo y del gas natural que recibe YPF son fijados por la Secretaría de Energía. Este organismo también determina los precios de venta de las destilerías de los subproductos más importantes (es decir, se fija indirectamente gran parte del margen de las destilerías de petróleo). En materia de gas natural, también el gobierno nacional fija las tarifas que Gas del Estado percibe por la venta a usuarios industriales y residenciales en todo el país.

Las refinerías de petróleo comercializan los subproductos más importantes a través de estaciones de servicio. En esta última etapa, la Secretaría de Energía regula la entrada de nuevas bocas de expendio y se reglamenta una distancia mínima con respecto a las ya existentes. También controla los precios de venta al público de los subproductos más importantes, así como los márgenes que las estaciones de servicio reciben por la atención al público.

Por lo tanto, las destilerías privadas y las estaciones de servicio carecen de libertad respecto de casi todos los precios relevantes. Sólo unos pocos subproductos tienen precio libre de venta (lubricantes, asfaltos, etc.). Paralelamente, diversas leyes permiten en la práctica precios especiales a distintas actividades. Se ven favorecidas por esta política: la industria petroquímica, los barcos de cabotaje y pesca, las usinas eléctricas, en el pasado los ferrocarriles, etcétera.

Por último, debe señalarse que la importación o exportación de hidrocarburos también exige la autorización previa de la Secretaría de Energía.

Finalmente el artículo 19 de la ley 21.778 eximió de esta obligación en el período 1978 a 1983 a los contratos de riesgo. En este último año se eliminó esta exención para la etapa de producción.

ESQUEMA TRIBUTARIO

Una importante característica del sector petrolero argentino es la complicada estructura de imposición al sector. Al precio de transferencia que percibe YPF por la venta de petróleo se le aplica un impuesto de 10%, mientras que la mayor parte de la recaudación fiscal se obtiene a través de los impuestos a los derivados. Si se tiene en cuenta que el precio del crudo intenta aproximar los costos de extracción (hasta 1986 sensiblemente inferiores al precio internacional) y que los precios de venta al público se aproximan (actualmente superan) a los internacionales, se puede concluir que la estructura impositiva argentina, en lugar de gravar al petróleo para hacerse de recursos fiscales como se hace en el resto del mundo, recae sobre los derivados.

Por su parte, la legislación actual en la faz productiva establece que todos los contratistas de YPF están sujetos al marco tributario general. No obstante, en los impuestos a las ganancias y a los capitales se presenta el problema de medición de los costos relevantes de cada yacimiento. Distintas normas establecen que el valor impositivo de los yacimientos está dado por el costo atribuible a los mismos más los gastos incurridos para obtener la concesión (contrato en este caso), admitiéndose la amortización de ese valor en forma proporcional al agotamiento de los hidrocarburos del reservorio. Resoluciones de la Dirección General Impositiva aclaran que se permite computar como costo (y por lo tanto ser considerados como activo sujeto a amortización), todas las erogaciones relativas al estudio, descubrimiento y/o exploración de los yacimientos, excluyéndose la inversión en aquellos bienes de uso cuyo valor residual no depende del agotamiento de las reservas.

Finalmente, un punto importante en el orden tributario es la posibilidad de efectuar modificaciones impositivas que alteren las condiciones contractuales. Aumentos de gravámenes pueden ser formas sutiles de expropiación indirecta de las quasi-rentas que caracterizan a la actividad petrolera, que requiere de cuantiosas inversiones que luego de realizadas tienen escaso o nulo valor alternativo. Los "reaseguros" tributarios para evitar este problema están presentes en el contrato de agosto de 1985, donde para inducir a las provincias en este sentido se les otorga una participación del canon que percibe YPF.

III. EVALUACION DE LAS REGULACIONES VIGENTES

El objetivo de esta sección es realizar un análisis general de las diversas regulaciones que el Estado impone a la actividad petrolera, para posteriormente efectuar mediciones a fin de aproximar los efectos de las regulaciones de precios, tanto en la faz de producción, como en la venta al público.

CONTRATOS DE EXPLORACION Y/O EXPLOTACION

Monopolio estatal

Una primera falencia común a los distintos tipos de contrato está consti-

tuida por el rol preponderante (cuasimonopólico) que se asigna a YPF. La experiencia internacional indica que en los países que cuentan con empresas estatales para la provisión de bienes y servicios, sus niveles de eficiencia mejoran sensiblemente cuando existen competidores privados que provean esos mismos bienes y servicios [22]. En la Argentina, la imposibilidad que tienen los contratistas de ser propietarios de los hidrocarburos obtenidos, les impide competir en un pie de igualdad con YPF. En realidad, el rol desempeñado por estas empresas se asemeja, en gran medida, al de un proveedor más del ente estatal que al de una firma competitiva. De esta forma el auge de la inversión privada en el negocio petrolero ha sido función de decisiones políticas y no de las condiciones de mercado.

Este énfasis en el monopolio estatal con proveedores privados se tradujo en una menor recuperación total de los yacimientos. Así, mientras el promedio mundial de hidrocarburos extraídos del total en cada cuenca alcanza a 35%, en la Argentina sólo se aproxima a 21%. Esto es consecuencia de la falta de recuperación secundaria y la escasa reinyección de gas natural que YPF no realiza en gran escala, urgida por obtener mayores cantidades de hidrocarburos hoy, aun a costa de sacrificar producción futura.⁷

Paralelamente, la carencia de capitales para invertir en YPF afectó las tareas exploratorias teniendo como resultado un país prácticamente inexplorado. En este sentido, mientras en otras partes del mundo se considera que un territorio se encuentra explorado cuando se ha perforado un pozo de exploración cada 5 kilómetros cuadrados, en la Argentina esa relación es de un pozo por cada 370 kilómetros cuadrados.

Un último inconveniente serio que ha generado la decisión política de no permitir una mayor participación privada en el negocio de hidrocarburos es el tradicionalmente alto porcentaje de venteo de gas natural, originado fundamentalmente en los yacimientos directamente explotados por el Estado. Este porcentaje de venteo ha sido recientemente reducido por YPF, pero en un contexto de menor producción total de hidrocarburos.

Remuneración al contratista

En el caso de los contratos anteriores a agosto de 1985, se intenta remunerar a los proveedores en función de sus costos medios de producción. En un contexto de costos crecientes se distorsiona de esta forma el incentivo marginal a producir, suboptimizando la tasa de extracción de los yacimientos, en especial porque las remuneraciones percibidas por las firmas no están ligadas a la evolución del precio internacional. Esto impide que las decisiones privadas de producción se adopten teniendo en cuenta los costos de oportunidad relevantes. Las consecuencias de esta regulación de precios se cuantifican en la sección siguiente.

7. En [56] se muestran algunos indicadores de eficiencia de la empresa estatal que revelan que YPF ha tenido menor rendimiento que las empresas privadas argentinas y no ha podido equiparar el avance obtenido en otras empresas del mundo (en porcentajes de éxito en exploración, pozos productivos de explotación, metros perforados por equipo activo, etc.).

Adicionalmente, los contratos argentinos de petróleo establecieron una remuneración al contratista en función de los costos de producción en un período base, indexando ese valor según una fórmula establecida contractualmente.

La determinación de este precio en función de una fórmula objetiva aparentemente se aproximaría a un contrato a la Demsetz, donde el precio que percibe la firma surge de un proceso licitatorio y al ajustarse en forma pre-determinada elimina todos los efectos negativos de los controles sobre la tasa de retorno, que han sido discutidos extensamente en la literatura sobre Organización Industrial [11;41;152].

Sin embargo, las periódicas renegociaciones contractuales revelan que en realidad la situación trata de adaptarse a los costos del contratista en diferentes períodos de tiempo, asegurando una tasa de retorno a la inversión. Por lo tanto, la situación de los contratos se asemeja al típico caso de regulación por tasa de retorno o contratos costo plus.

El nuevo tipo de contrato mejora este aspecto al ligar la remuneración del contratista al precio internacional.

Estabilidad contractual

Los contratos anteriores a 1985 han sido renegociados recientemente en dos oportunidades con el objeto de mejorar las fórmulas de ajuste y para remunerar con valores más acordes con los internacionales a la producción adicional de los yacimientos.

Paralelamente, YPF fue postergando el momento de pago de la producción facturada mensualmente, para finalmente en 1986 adoptar una decisión unilateral que causó profundo malestar en empresas del sector.⁸

El contrato de 1985 intenta brindar una mayor seguridad a las empresas a través de la estabilidad tributaria, pero prevé la asociación de YPF. La aplicación práctica de este mecanismo en los yacimientos más rentables es la principal objeción al esquema.

En primer lugar, no puede especificarse ex ante el porcentaje de asociación de la empresa estatal; precisamente la idea que justificaría la variación de este porcentaje entre el 15% y el 50% es la intención de discriminar entre los distintos yacimientos según los costos diferenciales de producción. Pero al darse a YPF la opción de asociarse en función del resultado obtenido ex post la concreción de las inversiones, se incrementan los riesgos del emprendimiento privado porque sólo se reconoce el porcentaje sobre las inversiones en pozos productivos. Es un hecho conocido en la actividad petrolera que la incertidumbre sobre la existencia y/o comerciabilidad de hidrocarburos hace que un elevado porcentaje de las inversiones no obtenga resultados positivos. Obviamente, el capitalista privado obtiene una tasa de retorno compatible con la que podría recibir en actividades alternativas si el rendimiento de los pozos productivos se utiliza para pagar la totalidad del capital invertido.

8. Nótese que la imposibilidad de vender la producción a otros compradores facilita la violación de las pautas convenidas por parte del Estado desalentando así la inversión privada en la actividad.

El contrato argentino dificulta esa promediación porque el socio estatal sólo aporta en los casos de inversiones exitosas.⁹

En segundo término, la asociación de YPF requiere de capitales que el Estado argentino hoy no dispone.

En tercer lugar, se incentiva la existencia de prácticas no deseables para lograr que YPF se asocie con una menor participación.

Por último, se deben considerar las dificultades que existen para determinar con precisión los verdaderos costos de producción de un yacimiento; hecho que impide que la aproximación al costo promedio sea muy certera.¹⁰

Forma de adjudicación de las áreas

En el contrato de 1985 las áreas se asignan a la empresa que ofrezca el mejor "mix" de inversiones mínimas y remuneración en moneda nacional. Las adjudicaciones sobre la base de montos de inversión han sido criticadas en la literatura porque facilitan las selecciones arbitrarias, ante la dificultad de homogeneizar las distintas variables que intervienen en la oferta respectiva [98], y por quitar flexibilidad al inversor privado, máxime teniendo en cuenta la incertidumbre que caracteriza a las tareas exploratorias.¹¹ Asimismo alientan a eliminar la renta petrolera porque los oferentes tienen un incentivo a comprometer inversiones superiores a las óptimas en el afán de ganar la licitación.¹²

La incorporación del pago en moneda nacional con un ponderador fijo tampoco contribuye a una adjudicación eficiente. Un mayor porcentaje de pago en australes puede estar relacionado con una firma más ineficiente.

En el nuevo esquema contractual actualmente en estudio se mejora este aspecto porque las áreas se adjudicarian a la firma que oferte la mayor suma de dinero. De esta forma la renta petrolera acrecería a YPF en efectivo, y no se disiparía en sobreinversiones en el área.

REGULACION DE PRECIOS

A partir de la crisis petrolera de 1973 el precio interno del petróleo crudo fijado por la Secretaría de Energía comienza a alejarse de su valor internacional (en algunos periodos sólo representó 30% del precio mundial). Paralela-

9. En 1987 se modificó este contrato eliminando la obligación de pedir la declaración de comerciabilidad de los yacimientos a la Secretaría de Energía. Esta exigencia aumentaba innecesariamente los riesgos de expropiación indirecta porque permitía la posibilidad de denegar la explotación de yacimientos exitosos, luego de efectuada la inversión en exploración y desarrollo.

10. En otros países como Colombia, se opta por fijar ex ante el porcentaje de asociación del ente estatal (generalmente en 50%). No se puede así discriminar entre los distintos yacimientos en función de su costo promedio.

11. En el modelo argentino existe mayor flexibilidad porque se comprometen unidades de trabajo que pueden cumplirse con pozos, líneas sísmicas, etc.

12. Nótese que si el objetivo del gobierno es aumentar la inversión petrolera *independientemente de la ineficiencia en la asignación de recursos que pueda implicar esa política*, esta forma de licitación tiene una ventaja sobre otras, aunque existen otros mecanismos (desgravaciones impositivas a la inversión) que permitirían obtener un resultado similar con un menor nivel de ineficiencia.

mente, a partir de 1986 la caída en los precios internacionales acercó el valor doméstico a su costo de oportunidad.

No siempre los consumidores de derivados del petróleo usufruyeron este subsidio, porque en algunos períodos la presencia de impuestos a los derivados con precio controlado por el gobierno significó una transferencia de la renta petrolera al Tesoro Nacional y a Fondos con afectación específica. En el caso de subproductos con precio libre de venta los valores finales equivalentes a los mundiales se tradujeron en beneficios para las refinerías.¹³

Los efectos económicos de estos controles de precios se analizan con más detalle en la sección siguiente, donde se intentan cuantificar las distorsiones más relevantes.

COMERCIO EXTERIOR DE PETROLEO Y DERIVADOS

La necesidad de recurrir a hidrocarburos importados hasta 1983 exigió la implementación de un complejo mecanismo de compensaciones.¹⁴ De otra forma, las destilerías no podrían financiar la venta de sus productos a valores de retención inferiores a los internacionales, elaborados con una materia prima pagada a costo de oportunidad. Paralelamente, en el caso de exportaciones (fundamentalmente de derivados pesados hasta 1984) se instrumentó un mecanismo de descompensaciones para evitar que las refinerías obtuvieran excedentes importantes a partir de petróleo que les había sido facturado a valores domésticos.

Este sistema de compensaciones y descompensaciones resultó sumamente engorroso en la práctica. Periódicamente se discutían nuevos conceptos que había que reconocer a las empresas (gastos de alijo, diferencias de cambio, fletes, gastos bancarios, etc.) que resultaban de difícil control para los funcionarios públicos y facilitaban la presencia de prácticas arbitrarias.

Al desaparecer las importaciones de hidrocarburos se sustituye el sistema de descompensaciones por derechos a la exportación. También este sistema resultó engorroso porque en algunos períodos estos derechos impedían la venta al exterior y en otros la hacían muy rentable, hecho que planteaba la necesidad de discernir qué destilerías exportaban los excedentes.¹⁵

La principal dificultad de realizar un *fine-tuning* que deje indiferentes a las destilerías radica en la imposibilidad de prever todas las variantes que presenta el negocio petrolero. Por ejemplo, en un momento se compensaba la

13. O alternativamente para el Estado, por ejemplo cuando se instrumentaron sobrepagos al crudo presuntamente destinados a la elaboración de esos subproductos; o a través de una renegociación de los valores de retención de los derivados con precio oficial que contemplara la existencia de utilidades originadas en la comercialización del resto de los productos.

14. La necesidad de importar hidrocarburos líquidos durante 1987 revivió el sistema de compensaciones.

15. Todo este proceso en la práctica se vio acompañado de una puja entre entes oficiales por obtener los recursos provenientes de la exportación. Por un lado, se intentó fortalecer a YPF cobrando sobrepagos al crudo presuntamente utilizado para la elaboración de derivados exportables, por otro, se aumentaban los derechos a la exportación para reducir este sobreprecio (calculado como la diferencia entre el valor internacional -neto de derechos- y el valor de retención local).

importación de crudos especiales que permitían la obtención de una mezcla de subproductos intensiva en lubricantes (productos con precio libre de venta), cuando la lógica del esquema no debería haberla aceptado.¹⁶

SUBSIDIOS CRUZADOS Y/O ENCUBIERTOS

La existencia de este complicado sistema de regulaciones facilita la presencia de subsidios cruzados y/o encubiertos.

Así, la exención en los impuestos a los derivados, que en principio puede ser lógica para algunos consumidores, se tradujo en precios inferiores a los internacionales, al menos hasta 1986.

Este subsidio que no figura en el Presupuesto Nacional, beneficia a numerosos sectores (petroquímico, barcos de cabotaje y pesca; en el pasado, ferrocarriles y usinas eléctricas) y se perpetúa en el tiempo amparado en su carácter de encubierto.

A nivel productivo, la determinación de contratos costo-plus y probablemente presiones políticas en el caso de YPF, llevaron a la sobreexpansión de yacimientos con costos muy superiores a los internacionales (notablemente en el norte del país) y la subexplotación de otros más convenientes (por ejemplo, en la Patagonia).

Por su parte, la existencia de regímenes de sobreprecios al crudo para que YPF reciba algún beneficio adicional por las exportaciones y las ventas al mercado interno de subproductos con precio libre de venta, ha favorecido la presencia de un tratamiento especial encubierto a las destilerías más pequeñas por sus operaciones de exportación de solventes, siempre amparado en la dificultad que enfrenta un no experto para entender el problema petrolero.

OTRAS REGULACIONES

Comercio exterior

La Secretaría de Energía autoriza la importación y exportación de petróleo y derivados, asignando cupos trimestrales a solicitud de las refinerías.

Esta regulación sería redundante en un contexto donde las destilerías maximicen beneficios y los precios internos reflejen los costos de oportunidad. Temores referidos a la posibilidad de que empresas extranjeras exporten su producción desabasteciendo el mercado local carecen de sustento económico y exigirían un comportamiento irracional por parte de la refinería, porque siempre existe un punto de indiferencia entre vender al mercado local o al exterior.¹⁷

16. Adicionalmente, la prohibición de compensar la importación de crudos especiales es difícil de controlar en Aduana ya que resulta complejo distinguir petróleos de distinta calidad.

17. Nótese que esta restricción en cierta forma demuestra la falta de credibilidad del gobierno en su esquema de descompensaciones. Si éste fuera perfecto sería innecesario controlar la exportación de productos elaborados con materia prima adquirida a valores inferiores a los internacionales.

Mesa de crudos

La Secretaría de Energía trimestralmente se reúne con las refinerías locales y distribuye el petróleo crudo producido en el país.

La existencia de capacidad ociosa en las refinerías sumada al monopolio estatal de YPF en la venta de hidrocarburos, serían las razones de esta cuotificación de la producción. En otro contexto, las destilerías privadas no podrían obtener petróleo para procesar.

Adicionalmente, esta asignación trimestral de petróleo da lugar a otras distorsiones: al distribuirse la materia prima en función de la capacidad instalada de las destilerías se subsidia la subsistencia de refinerías ineficientes que sólo se mantienen abiertas para captar una cuota mayor de crudo.

Estaciones de servicio

La instalación de estaciones de servicio debe ser autorizada por la Secretaría de Energía, quien regula las distancias mínimas entre las unidades de comercialización.

Esta regulación evita la competencia entre entidades y convalida la práctica de fijar precios al usuario final. De esta forma se facilita la vigencia de un precio único en vastas regiones del país independientemente de la racionalidad de este esquema. Si por razones políticas se justificaran precios preferenciales a algunas áreas geográficas, esa medida puede instrumentarse a través de la política tributaria. Esto permitiría explicitar las transferencias de una zona a otra.

ANALISIS DEL SISTEMA TRIBUTARIO

En los puntos precedentes se han señalado los inconvenientes que genera el sistema actual que concentra la imposición en los derivados. En esta parte del trabajo se evalúa el tratamiento impositivo a los productores de hidrocarburos privados.

El contrato de 1985 prevé que los contratistas estarán sujetos a las normas tributarias generales y al régimen de Compre Nacional. Esto significa que deben ingresar los impuestos a las ganancias y a los capitales, y que su producción estará exenta en el Impuesto al Valor Agregado, aunque las compras de algunos insumos están gravadas con esta gabela (por ejemplo perforación de pozos y *pulling*).

En el impuesto a las ganancias, los equipos que no están directamente ligados al yacimiento se amortizan como cualquier activo standard, los gastos directos en exploración de los pozos exitosos se activan y se depreciarán de acuerdo al agotamiento del pozo y las erogaciones incurridas en los pozos improductivos se tratan como un gasto a partir del momento en que se establece la imposibilidad de llevar a cabo la explotación comercial.

En este punto resulta interesante evaluar cómo el sistema tributario argentino trata a la inversión petrolera vis-à-vis la inversión en otras actividades que deben tributar impuestos. Por ejemplo, la regalía y el canon a YPF y

la exención en el IVA¹⁸ perjudican a los productores de petróleo, pero el tratamiento de los pozos improductivos los beneficia.¹⁹

En un trabajo anterior [6] se demuestra que la legislación tributaria penaliza a la inversión petrolera vis-à-vis de otras inversiones. La regalía no inferior a 20% y los sobrecostos generados por la exención en el IVA hacen que en el margen esta penalización alcance a aproximadamente 30%.

IV. LAS REGULACIONES DE PRECIOS: EFECTOS SOBRE LA ASIGNACION DE RECURSOS

En la sección anterior se evaluaron conceptualmente las principales regulaciones que afectan a la actividad petrolera. En esta parte del trabajo, el análisis se concentrará en aquellas normas que fijan los precios que perciben o enfrentan los distintos agentes económicos privados (productores y consumidores).

Como se ha señalado, el gobierno controla la mayoría de los precios relevantes: precios del petróleo y del gas natural a YPF, valores a salida de destilería y al público de los derivados más importantes. Asimismo, la selección de un modelo contractual que remunera a los contratistas de YPF según sus costos de producción impidió a éstos recibir el precio internacional por sus ventas de petróleo. Todos estos controles tienen efectos sobre la asignación de recursos. En los puntos que siguen se analizarán las consecuencias económicas de la política de precios a los productores privados y la fijación de los valores al público de los derivados del petróleo.

PRECIOS Y EFICIENCIA ECONOMICA

La Argentina, por el volumen de operaciones petroleras, es un país tomador de precios en el mercado internacional de hidrocarburos. Las acciones que se adopten internamente no tienen un efecto significativo sobre las variables mundiales. En este contexto, el precio internacional del petróleo crudo y sus derivados es un dato para el país.

Tanto el crudo como sus subproductos más importantes pueden importarse o exportarse; son bienes "transables" con el resto del mundo. Para este tipo de productos, la alternativa para la producción y el consumo nacionales es la venta al exterior.

En este contexto, si el precio que se reconoce a los productores nacionales es inferior al valor internacional relevante, el país penaliza la producción de hidrocarburos.

Esto provoca que se produzca una cantidad menor a la que se hubiera

18. Al generalizarse el IVA en 1980, los subproductos exentos sufrieron un incremento adicional de 20% en dos etapas para incluir implicitamente el nuevo gravamen. Por lo tanto, en cierta forma puede afirmarse que la exención del petróleo no se trasladó a los consumidores finales. La mecánica del IVA permite demostrar que las actividades exentas que utilizan insumos gravados, se ven perjudicadas en la medida en que el tributo alcance alguna etapa posterior en la cadena productiva. Para este punto véase [66], cap. 13.

19. Desde un punto de vista económico, los gastos en pozos secos deberían computarse como inversión para obtener los productivos y por lo tanto activarse.

producido si el productor recibiera el precio internacional (ya que la oferta nacional de petróleo tiene pendiente positiva). Esto trae como consecuencia la no percepción de ingresos por la cantidad no producida que es mayor que los costos que se ahorran por producir una cantidad menor. La diferencia entre ambos es la pérdida de eficiencia que provoca la regulación.

Por lo tanto, la política de precios contractuales inferiores a los mundiales da lugar a una pérdida de eficiencia neta, a menor producción y por lo tanto a mayores importaciones (o menores exportaciones).

En lo que respecta a los derivados, el análisis es similar al anterior.

Si el gobierno fija un precio inferior al precio internacional la cantidad demandada internamente aumenta (ya que la demanda tiene pendiente negativa). El valor de ese consumo adicional medido a precios internacionales supera a la utilidad que los demandantes derivan de él. Por lo tanto, también se origina un costo de eficiencia.

En ambos casos existen transferencias entre los distintos agentes económicos. En el primer caso, se transfieren recursos de los productores al Estado, y en el segundo del gobierno a los consumidores.

Para estimar los efectos de las regulaciones de precios es necesario estimar los costos especificados anteriormente. Para ello, es necesario conocer los precios fijados por el gobierno, los valores de oportunidad, las cantidades efectivamente consumidas y producidas a los valores controlados, y estimar las cantidades que se negociarían en ausencia del control sobre la base de las elasticidades de oferta y demanda.

La estimación de la curva de oferta de petróleo

La estimación de la curva de oferta de petróleo no es sencilla; la extracción de recursos no renovables es sólo la parte final de un proceso complejo de optimización intertemporal [19].

En una primera simplificación se supone que existe un stock dado de reservas que pueden ser explotadas durante varios períodos. Por lo tanto, al tomar su decisión de cuánto extraer hoy, la firma tiene en cuenta la evolución de los precios en el futuro (lo que no se extrae hoy puede obtenerse parcialmente mañana), sus costos de producción y también otros aspectos tales como la estabilidad de su contrato (si uno prevé ser expropiado mañana la producción sólo tiene valor hoy) y el tiempo que tendrá el área (si la concesión vence mañana nuevamente sólo se obtienen ingresos extrayendo recursos en el presente).

El problema se complica aún más porque la firma puede invertir no sólo en actividades de extracción, sino también en tareas destinadas a ampliar su stock de reservas. A su vez, la exploración para obtener nuevas reservas puede hacerse dentro del área que está hoy explotando, o relevando otras nuevas.

Esta compleja gama de posibilidades ha llevado a concluir a algunos autores [19] que a las técnicas econométricas actuales y dadas las restricciones de información, es muy difícil obtener una estimación de la elasticidad precio de la oferta de petróleo que contemple todas las posibilidades relevantes.

Dentro de las estimaciones disponibles se obtienen la elasticidad de corto

plazo y la de largo plazo [19;46;79;90]. La primera supone constante el stock de reservas, mientras que la segunda flexibiliza esta restricción y por lo tanto incluye todas las tareas inherentes a la exploración. En general, la elasticidad precio de corto plazo de la oferta de petróleo y/o gas natural es inferior a la unidad (aproximadamente 0,2). Este resultado no es sorprendente, porque a corto plazo sólo se puede aumentar (reducir) la producción cuando mejoran (empeoran) los precios de los hidrocarburos, ajustando los pozos existentes. La elasticidad de largo plazo oscila, según los trabajos, entre 0,5 y 1.

En la Argentina, la escasa disponibilidad de datos, en particular aquellos referidos a las reservas de hidrocarburos, constituye una seria traba para llevar a cabo una estimación. Por otra parte, los productores privados durante muchos periodos sólo pudieron aumentar sus reservas, desarrollando más intensivamente el área de su contrato.

Asimismo, una variable crucial en el caso argentino es la inestabilidad en las reglas de juego, al estar los contratos sometidos a periódicas renegociaciones.²⁰ Como contrapartida, la experiencia de las concesiones petroleras permite contar con una interesante información sobre la capacidad de respuesta de los yacimientos nacionales: a partir de 1979 se les reconoció el precio internacional por la producción adicional, provocando un fuerte incremento de su remuneración (marginal) en términos reales.

Como primera aproximación se intentó estimar la curva de oferta de petróleo para aquellos contratos privados donde pudo obtenerse mayor información. Sin embargo, la estimación de modelos complejos donde interactúan las decisiones de producción a partir de una cantidad dada de reservas y la búsqueda de nuevas reservas en el mismo reservorio, no arrojó resultados confiables, en parte debido a las limitaciones de la información.²¹ Estimaciones sencillas de la elasticidad precio muestran para el caso de las concesiones valores cercanos a uno.

Por lo tanto, se optó por tomar como relevantes las estimaciones internacionales antes mencionadas. Sin embargo, existen dos valores extremos, la elasticidad de cortísimo plazo, que mide el efecto de un cambio en el precio sobre la producción de los pozos existentes; y otra de largo plazo con libre entrada a otras áreas, que incorpora los efectos de un mejor precio sobre la decisión de explorar más intensamente las áreas ya en poder de la empresa y la búsqueda de nuevas reservas en otras nuevas áreas. En la Argentina, la decisión privada está en el medio: al mejorar los precios se puede tratar de incorporar nuevas reservas, pero sólo en las áreas ya en poder de las empresas privadas, porque la licitación de otras nuevas no se realiza en forma periódica, sino que depende de la cambiante política oficial en la materia. Por ello, se ha

20. Independientemente de la capacidad de lobby de las empresas privadas que puede asegurar una renegociación exitosa, la reducción en los niveles de producción para "presionar" al gobierno a conceder mejoras, hace que en los períodos de negociaciones se afecte (al menos potencialmente) el ritmo de producción.

21. Nótese que en los yacimientos explotados por empresas privadas, en general se perforan pocos pozos de exploración y avanzada por año y esto hace difícil la estimación al incorporar esta variable, que es necesaria en las regresiones más realistas de la oferta de petróleo. Asimismo, existen en la Argentina serios problemas en la medición de las reservas, porque en muchos casos éstas se calculan extrapolando la producción actual, ajustada por la tasa de declinación del yacimiento.

considerado un valor intermedio de la elasticidad de oferta del crudo de 0,2, conservador en función de las estimaciones internacionales antedichas.

Para computar la pérdida de eficiencia de la política de precios del crudo se contó con datos de la producción y precios pagados a los contratistas por mes en la última década. El costo de eficiencia fue entonces obtenido como [0,5 x Diferencia de precios al cuadrado x Derivada de la cantidad ofrecida con respecto al precio], donde para obtener esta derivada parcial se multiplicó la elasticidad (0,2) por el promedio de las cantidades ofrecidas por cada contrato y se dividieron por el promedio de los precios pagados. Finalmente, la diferencia de precios se computó considerando el precio pagado por la producción excedente (o la básica si no hay precios diferenciales por tramo de producción) y el precio internacional del petróleo Arabian Heavy en el mercado spot de Rotterdam, más un siete por ciento en concepto de costo de transporte y un cinco por ciento por otros gastos de importación, menos un doce por ciento en concepto de regalía.

Las razones para incluir una regalía de 12 %, nivel equivalente al máximo permitido por la ley de hidrocarburos para retribuir a las provincias productoras, se explican con mayor detalle en trabajos anteriores [7;56] y en la propuesta que se expone en la sección siguiente de esta investigación.

El Cuadro N°1 resume el costo de eficiencia calculado para cada año en el período 1977-1987.

Cuadro N° 1
COSTO DE BIENESTAR ORIGINADO EN LOS
CONTROLES DE PRECIOS SOBRE LA PRODUCCION DE PETROLEO
(millones de australes de junio de 1988)

| | |
|-------|----------|
| 1977 | 756,8 |
| 1978 | 450,7 |
| 1979 | 349,4 |
| 1980 | 716,0 |
| 1981 | 1.051,5 |
| 1982 | 3.544,2 |
| 1983 | 3.028,8 |
| 1984 | 6.128,6 |
| 1985 | 2.197,1 |
| 1986 | 208,2 |
| 1987 | 731,5 |
| Total | 19.162,8 |

La pérdida de bienestar acumulada en el período 1977-1987 generada por la política de remunerar a los productores privados de petróleo según sus costos de producción, sin tener en cuenta los precios de oportunidad del mercado internacional asciende a 19.162,8 millones de australes de junio de 1988 (aproximadamente igual a 2350 millones de dólares de ese mismo mes). Visto desde otro ángulo, la decisión de ignorar la tendencia de los mer-

cados mundiales luego de la crisis del petróleo produjo un serio desaliento en los productores locales que puede cuantificarse en una menor producción acumulada de 40 millones de m³ (aproximadamente 3,6 millones por año), equivalente a 15% de la producción total del país.²² Nótese que en este cálculo no se incluyen los yacimientos de YPF, que también recibió precios inferiores a los internacionales, porque se desconoce el criterio seguido por los funcionarios de la empresa estatal para determinar cuánto producir en cada área. En la medida en que las decisiones de YPF hayan seguido criterios de optimización (es decir precio local igual a costo marginal) la pérdida de producción y el costo de eficiencia se incrementarian sensiblemente.²³

La estimación de las curvas de demanda de derivados

En esta parte del trabajo se analizarán cuatro de los seis subproductos del petróleo sujetos a precio oficial de venta: nafta super, nafta común, gas oil y fuel oil. Para cada uno de ellos, la política gubernamental ha sido cambiante, pero en general se subsidió relativamente a los combustibles pesados.

La estimación de las respectivas curvas de demanda de cada derivado presenta menos complicaciones que en el caso de la oferta de petróleo, pero cada una tiene características distintas, dependiendo del uso que se hace de ellos. En general, el fuel oil y parte del gas oil se utilizan en las actividades industriales, agropecuarias y comerciales mientras que las naftas y parte del gas oil abastecen al transporte automotor.

Asimismo, es necesario calcular el cambio de las cantidades demandadas ante modificaciones en el precio de otros derivados sustitutos o complementos, ya que cuando existen impuestos o subsidios en otros bienes relacionados al subproducto en cuestión es necesario modificar las fórmulas que permiten cuantificar el costo de eficiencia calculado. Más específicamente, al costo que se genera (que es igual a 0,5 x diferencia de precios al cuadrado x el cambio en la cantidad demandada ante un cambio en el precio) debe adicionarse (o restarse según el caso) el costo de eficiencia que resulta de computar los efectos cruzados que ocurren en el mercado del bien bajo estudio cuando se modifica el precio de otro bien que es sustituto o complemento del anterior [67]. Este es igual a: cambio en la cantidad demandada ante un

22. Esta estimación se basó en los diferenciales mensuales de precios estimados anteriormente y computando el cambio porcentual en la cantidad producida como 0,2 por el cambio porcentual en los precios para cada contrato privado.

23. Nótese que existen otras regulaciones que aumentan la inefficiencia de la producción local de hidrocarburos. Entre ellos se destacan el encarecimiento de los costos de los productores locales ante la presencia de elevados derechos de importación y el régimen de compra nacional que los obliga a proveerse de empresas locales, aun cuando los precios que éstas cobren superen a los vigentes en el nivel mundial. En este caso, la inefficiencia debería medirse considerando que toda la curva de oferta se traslada hacia arriba para reflejar esos mayores costos. Iguales comentarios caben en el caso del IVA que grava a los insumos petroleros, que no puede descargarse por estar la producción de hidrocarburos exenta del pago de este tributo, y por lo tanto se transforma en un costo adicional.

cambio en el precio del otro bien x diferencia de precio del bien x diferencia de precio del otro bien.

En las estimaciones realizadas sólo se verificaron efectos cruzados entre las dos naftas.

Con estos resultados es posible estimar el costo de eficiencia de los controles de precios a los derivados. Previo a ello es necesario especificar algunos detalles respecto de las variables involucradas.

Como surge del análisis del punto anterior, los controles darán lugar a un costo de eficiencia cuando exista una diferencia entre el precio fijado internamente y el costo de oportunidad dado por el valor en el mercado internacional. Este costo aparece no sólo cuando se subsidia el consumo local, sino también cuando se lo impone diferencialmente.

Hecha esta salvedad, resta definir cuál es el costo de oportunidad relevante. Para los derivados del petróleo existe un mercado spot donde la Argentina podría vender o comprar derivados libremente a un precio dado, ya que el país no cuenta con un volumen significativo para alterar a través de sus operaciones comerciales ese precio internacional. En este trabajo se calculó el precio promedio simple vigente para cada derivado en los mercados de Rotterdam e Italia, según la publicación *Platt's Oilgram*, en dólares por tonelada, ajustando los valores de las naftas y el gas oil por la densidad correspondiente para expresar los precios por metro cúbico.

Sin embargo, el precio relevante es el internacional en puerto argentino. Para obtener este valor se supuso que las naftas y el gas oil serían importables y el fuel oil potencialmente exportable; por lo tanto, al precio en Europa se adicionaron (o restaron para el fuel oil) el costo de transporte más un cinco por ciento en concepto de gastos de despacho, seguro y otros gastos menores.

Los ajustes anteriores no contemplan la política impositiva del país. En un mercado libre de regulaciones, seguramente se hubiera gravado a los derivados del petróleo con el IVA²⁴ a la tasa máxima vigente en cada período, y en el caso particular de las naftas y el gas oil se hubiera cobrado un gravamen que permitiera recaudar fondos para financiar a los organismos viales, ante la imposibilidad de cobrar peaje en todos los caminos del país. También se hubiera adicionado el costo de transporte hasta la boca de expendio y la remuneración del distribuidor al público. Por ello, los valores puerto argentino de los derivados livianos se multiplicaron por un coeficiente ($1 + s + m + 0,3$) donde s es la tasa del IVA vigente en el período correspondiente, m muestra el margen de comercialización de cada período y 0,3 refleja un impuesto vial de 30% sobre los valores a salida de puerto. Para los derivados pesados se computó el precio con el IVA correspondiente.

Los precios internacionales promedio de cada año así calculados se muestran en el Cuadro N° 2, junto con los precios vigentes en el mercado local. Todos los valores están expresados en australes constantes de junio de 1988, es decir el precio internacional de cada mes, definido anteriormente, fue expresado en australes multiplicando por el tipo de cambio promedio

24. Actualmente el fuel oil tributa IVA, pero sólo por la diferencia entre el precio de venta al público y el valor de retención.

para las operaciones de importación del mismo periodo, y luego indexado por la variación del Indice de Precios al Consumidor Nivel General.

Puede observarse en el Cuadro Nº 2 que los precios del fuel oil y el gas oil han sido en general fijados en el mercado interno a valores inferiores a los internacionales. A la inversa, en el caso de las naftas en general los precios locales superaron a los precios internacionales (ajustados de forma tal de incluir el IVA y un gravamen para financiar a la red vial). Asimismo, si se computa el precio relativo de los distintos derivados se observan importantes diferencias con respecto a los valores de oportunidad. Por ejemplo, en el nivel internacional la nafta super es ligeramente más cara que la común (entre 3 y 9 % según los años) mientras que localmente es entre 8 y 21 % más cara. Por su parte, el precio relativo gas oil/nafta común es sensiblemente inferior en la Argentina; en el nivel internacional valen aproximadamente lo mismo, mientras localmente el gas oil se vendió entre 25 y 60 % más barato. Similares conclusiones pueden extraerse para el caso del fuel oil.

Cuadro Nº 2
PRECIOS LOCALES E INTERNACIONALES¹
(australes de junio de 1988 por m³)

| Año | Nafta super | | Nafta común | | Gas oil | | Fuel oil | |
|-------------------|-------------|---------|-------------|---------|---------|---------|----------|---------|
| | Local | Intern. | Local | Intern. | Local | Intern. | Local | Intern. |
| 1978 | 2.507,1 | 2.286,5 | 2.089,8 | 2.128,2 | 1.589,2 | 1.738,0 | 652,0 | 756,3 |
| 1979 | 2.012,4 | 2.833,3 | 1.676,3 | 2.701,7 | 1.240,8 | 2.498,8 | 517,8 | 847,3 |
| 1980 | 1.969,9 | 2.317,9 | 1.625,3 | 2.231,8 | 1.134,1 | 1.867,3 | 562,7 | 750,9 |
| 1981 | 2.328,6 | 2.551,0 | 1.917,4 | 2.265,2 | 1.410,1 | 2.007,2 | 647,4 | 854,6 |
| 1982 | 2.467,7 | 3.844,3 | 2.106,3 | 3.656,1 | 1.385,8 | 3.461,7 | 517,4 | 1.392,4 |
| 1983 | 3.094,9 | 4.219,4 | 2.857,1 | 4.050,6 | 1.724,2 | 3.500,7 | 856,5 | 1.587,0 |
| 1984 | 4.193,8 | 3.503,9 | 3.844,4 | 3.391,2 | 1.620,4 | 2.859,4 | 967,2 | 1.508,0 |
| 1985 | 4.355,6 | 3.852,9 | 4.033,1 | 3.661,6 | 1.851,5 | 3.195,6 | 1.139,7 | 1.400,7 |
| 1986 | 3.813,4 | 2.325,6 | 3.487,2 | 2.136,4 | 1.702,4 | 1.720,5 | 1.133,3 | 521,0 |
| 1987 | 3.648,8 | 2.552,6 | 3.204,7 | 2.315,3 | 1.539,8 | 1.781,8 | 973,0 | 776,3 |
| 1988 ² | 4.188,2 | 1.567,4 | 3.499,7 | 1.434,3 | 1.558,5 | 1.604,7 | 303,9 | 540,7 |

1. Precios internacionales FOB Europa ajustados por transporte e impuestos según explicaciones del texto.

2. Cinco meses.

Las diferencias de precios estimadas permiten calcular el costo de eficiencia para cada periodo. En este cómputo se consideró la elasticidad precio de demanda de largo plazo, sin efectuar ajustes por la evolución de corto plazo de las variables involucradas. La pérdida de bienestar calculada para cada mes -ya sea por subsidios o por impuestos excesivos- fue agregada para cada año según se muestra en el Cuadro Nº 3.

La pérdida de bienestar acumulada en el periodo 1978-88 generada por los controles en los precios de los derivados asciende a 12.276 millones de australes de junio de 1988 (equivalentes a 1500 millones de dólares de ese mismo mes). El mayor costo relativo se obtiene en el caso del fuel oil, donde

se observan diferencias de precios significativas y la elasticidad precio de largo plazo es mayor.²⁵

Alternativamente, se calculó el costo de eficiencia tomando como referencia los precios internacionales en puerto de Buenos Aires más el margen de comercialización pero sin incluir ningún impuesto. En este caso, la pérdida de bienestar resulta 22% inferior a la calculada anteriormente. Esto demuestra que la estimación es poco sensible ante cambios drásticos en los supuestos acerca de la política tributaria sobre los derivados del petróleo.

Cuadro N° 3
PERDIDA DE EFICIENCIA POR LOS CONTROLES
DE PRECIOS A LOS DERIVADOS
(millones de australes de junio de 1988)

| Año | Nastas | Gas oil | Fuel oil | Total |
|-------------------|---------|---------|----------|----------|
| 1978 | 61,1 | 1,5 | 46,8 | 109,4 |
| 1979 | 337,6 | 90,2 | 401,7 | 829,5 |
| 1980 | 137,0 | 34,1 | 141,6 | 312,7 |
| 1981 | 123,0 | 22,5 | 166,6 | 312,1 |
| 1982 | 822,1 | 265,0 | 2.754,7 | 3.841,8 |
| 1983 | 490,2 | 179,2 | 1.841,6 | 2.511,0 |
| 1984 | 198,2 | 86,2 | 998,0 | 1.282,6 |
| 1985 | 56,0 | 99,8 | 374,7 | 530,1 |
| 1986 | 479,1 | 7,4 | 1.316,2 | 1.802,7 |
| 1987 | 228,8 | 3,5 | 138,0 | 370,3 |
| 1988 ¹ | 347,6 | 0,0 | 25,2 | 372,8 |
| Total | 3.281,2 | 789,9 | 8.205,4 | 12.276,0 |

1. Cinco meses.

Como conclusión puede afirmarse que los controles de precios de los derivados han dado origen a un importante costo de eficiencia, subsidiando al gas oil y al fuel oil y en general sobreimponiendo a las nastas.

V. CONCLUSIONES

En este trabajo se han analizado las regulaciones más importantes que enfrenta la actividad petrolera privada en la Argentina. Existen en la actualidad controles sobre precios, barreras a la entrada, restricciones cuantitativas y regulaciones generales que dificultan el accionar de las empresas que operan en

25. Los coeficientes utilizados para calcular el costo de eficiencia representan las derivadas parciales de la cantidad con respecto al propio precio. La elasticidad precio del fuel oil que surge de las regresiones realizadas es 0,76, sensiblemente superior a la de los demás derivados.

este sector. Esta injerencia estatal resulta excesiva a la luz de la experiencia internacional y hace presumir la existencia de importantes costos sociales.

Uno de estos costos ha sido estimado en esta investigación: la ineficiencia que genera la política de precios del petróleo crudo y sus derivados más importantes. Utilizando las técnicas usuales en el campo de las finanzas públicas, se estimó que controlar el precio del crudo en niveles muy inferiores a los vigentes en el mercado mundial da origen a importantes pérdidas, calculadas para el período 1977-1987 en 2350 millones de dólares de junio de 1988. Otra forma de ver el mismo fenómeno es cuantificar la menor producción inducida por esta política de precios: en ese mismo lapso la producción privada de petróleo hubiera sido 40 millones de m³ superior a la observada de haberse reconocido los valores internacionales a los productores locales, cifra que en términos anuales representa aproximadamente 15 % de la producción total del país.

Por otra parte, también se cuantificó el costo de bienestar originado en los controles de precios de los derivados del petróleo. Para el período 1978-1988 se obtuvo una pérdida de eficiencia equivalente a 1500 millones de dólares de junio de 1988, producto de los importantes subsidios al fuel oil y en menor medida al gas oil, y de sobreimponer a las naftas.

Como resumen, puede concluirse que la injerencia estatal en materia de precios en este sector ha causado importantes pérdidas sociales que se reflejan en menor producción, mayor consumo de derivados pesados y un desaliento a la utilización de motonáftas. En síntesis, la Argentina ha prácticamente ignorado la crisis del petróleo en el nivel mundial durante más de una década, afectando seriamente la producción local de petróleo y distorsionando el consumo relativo de sus derivados.

Para revertir esta política, en 1986 FIEL realizó una propuesta de desregulación de la actividad petrolera, que tenía como instrumentos básicos la libertad de precios y de comercio exterior y la competencia entre distintos productores de petróleo. A modo de síntesis, se proponía la licitación de áreas para la explotación y producción de hidrocarburos a la firma que ofreciera el mayor pago en efectivo, permitiendo a los productores fijar libremente sus precios de venta, previo pago de una regalía de 12 %. Esta regalía que distorsiona levemente el incentivo marginal a producir, se mantenía para transferir recursos a gobiernos futuros que así reciben un porcentaje del valor de la producción futura, dando menores incentivos a la expropiación de las áreas al transferirle al Estado ingresos cuantiosos en caso de encontrarse yacimientos de gran magnitud.

Con respecto a los derivados, se proponía desregular totalmente su comercialización; de esa forma los precios locales convergerían en los internacionales.

En este contexto, los productores tendrían el aliciente del precio internacional, y la renta petrolera acrecería al Estado en la licitación, ya que se ofrecerían sumas mayores por las áreas a priori más rentables, y la comercialización de derivados del petróleo se haría en un marco de mayor competencia, eliminando los subsidios que han caracterizado a los derivados. De esta forma, desaparecerían los costos sociales calculados en este trabajo, que en valores promedio anuales alcanzan a 350 millones de dólares, y se simplificaría sensiblemente el accionar del Estado en esta actividad.

CAPITULO V

REGULACIONES AL MERCADO DE CARNE VACUNA

I. INTRODUCCION

La corriente de revisión de los mecanismos de intervención del Estado en la actividad económica no ha sido simétrica en todos los sectores.

En el caso del sector agropecuario, sobre todo a partir de mediados de la década del 70, las regulaciones al sector privado han ido en aumento en los mismos países que lideraban la onda desregulatoria. El avance del proteccionismo comercial y la importancia política de los productores agropecuarios explican este fenómeno.

Los trabajos teóricos sobre la "desregulación del sector agropecuario" son relativamente pocos, comparados con el costo de las políticas de intervención, a la vez que presentan un perfil diferente al de otros sectores. En efecto, no tratan el estudio de regulaciones que tienden a "limitar" la acción privada (en busca de un mayor beneficio comunitario) como en el caso de la regulación a monopolios o la intervención cuando existen bienes públicos; sino que, en general, analizan los programas de política sectorial orientados a mejorar la posición de los productores (estabilización de precios e ingresos) cuyos efectos no deseados representan un fuerte costo para los consumidores. Se trata de un problema de redistribución más que de uno de pérdida neta de ingresos (aunque ésta también ocurra).

La política agropecuaria, en el caso argentino ha tenido, en cambio, un signo diferente.

La Argentina pertenece al grupo de países en desarrollo que en su condición de agroexportador ha usado el excedente agropecuario para financiar a otros sectores. Las regulaciones aplicadas al sector han tenido más frecuentemente objetivos macroeconómicos que objetivos de solucionar fallas de mercado.

El análisis de las regulaciones que afectan al sector ganadero argentino resulta relevante porque:

- se han aplicado en forma recurrente numerosas medidas sobre los sectores productores, de procesamiento y distribuidores de carne vacuna con el

fin de alcanzar objetivos alternativos de corto plazo: mejora del salario real, mejora de las exportaciones, estabilización de precios;

- las medidas de corto plazo han afectado la estructura agropecuaria y agroindustrial del largo plazo;
- ninguno de los problemas apuntados han sido resueltos y actualmente se discuten alternativas de políticas distintas de las tradicionales;
- el sector ganadero es importante para la economía argentina tanto por su nivel de actividad y abastecimiento del consumo interno como por su generación de divisas.

II. EL SECTOR DE GANADERIA VACUNA EN LA ARGENTINA: IMPORTANCIA Y ESTRUCTURA INDUSTRIAL

La ganadería vacuna está intimamente ligada a la economía argentina constituyendo sus productos el primer renglón históricamente significativo de exportaciones argentinas.

En los últimos 5 años el PBI de ganadería vacuna alcanzó 23,5% en promedio del PBI agropecuario y 3,57% del PBI total.

En cuanto al abastecimiento del consumo interno se calcula que de 10 a 15% del ingreso de la familia tipo se dedica a carne vacuna y el consumo per cápita es el más alto del mundo (entre 75 y 90 kg por hab.-año).

Este sector ha sido, además y tradicionalmente, proveedor de divisas a través de sus exportaciones. Argentina es el quinto exportador mundial de carne vacuna.

Sus cortes van dirigidos al circuito astósico y sus carnes termoprocесadas, el otro gran producto de exportación del sector, tienen su principal cliente en los Estados Unidos.

Entre 1980 y 1987 las exportaciones de carnes (la carne vacuna participa en más de 80% en este rubro) y sus manufacturas constituyeron 12,9% en promedio de las exportaciones tradicionales. Entre 1970 y 1979 la participación era mayor, de 24,6%. Esta reducción se debió a los cambios en las condiciones del mercado internacional (irrupción de la CEE como exportador neto) y a las condiciones del mercado interno (desde 1977 la Argentina entró en una larga etapa de liquidación brevemente interrumpida entre 1982-1984 por una recuperación limitada de sus existencias).

Los volúmenes exportados en los últimos 5 años son de alrededor de 1456 miles de tn equivalente con hueso y significaron un ingreso de US\$ 370 millones anuales.

En cuanto a la estructura del sector, deben distinguirse tres etapas: la producción primaria, el procesamiento manufacturero y la distribución.

El sector de producción primaria está compuesto por un gran número de empresas especializadas (sobre todo en el caso de cría) o de aptitud mixta, que utilizan la rotación agrícola-ganadera como práctica conservacionista, estimándose la existencia de, aproximadamente, 300.000 productores agropecuarios.

La utilización de técnicas extensivas de cría y engorde sujetan la producción a variaciones estacionales y cíclicas.

La variación estacional registra una reducción de la faena a la salida del

invierno por la falta de pastos naturales, y durante la primavera cuando se retienen vientres para su servicio (agosto-noviembre). En el resto del año el abastecimiento está por encima del promedio.

La componente cíclica está asociada al modo de producción y al comportamiento de las variables económicas (demanda, precios internacionales y política económica).

Brevemente, cuando los productores perciban una mejora de la rentabilidad ganadera decidirán invertir en esa producción. Para ello, retendrán vientres reduciendo en el corto plazo la oferta y resormando el efecto de aumento de la rentabilidad por aumento del precio (dada la curva de demanda). Las fases de retención son relativamente cortas, entre 2 y 4 años (periodo 1960-1987).

Una señal adversa sobre la rentabilidad futura desencadena la fase simétrica opuesta del ciclo, la liquidación, cuya duración en el caso argentino ha sido muy variable, entre 2 y 5 años. Este comportamiento cíclico de las existencias y la faena ha ido acompañado por importantes fluctuaciones del precio real de la hacienda.

Con respecto a la *etapa manufacturera*, los frigoríficos han sufrido una serie de transformaciones importantes.

El ganado que se destina al mercado interno tiene un bajo grado de elaboración, mientras que el que va a exportación ha incorporado históricamente un valor agregado creciente.

Se realiza 75% de la faena en 130 establecimientos, aproximadamente, sujetos a inspección sanitaria nacional y tipificación de la Junta Nacional de Carnes (JNC).

Entre 1960 y 1970 este sector sufrió un cambio importante a través del redimensionamiento de plantas hacia tamaños medianos y pequeños con especialización en ganado vacuno y orientadas a la exportación; también se produjo una relocalización regional parcial.

El grado de concentración es bajo al igual que el grado de utilización de la capacidad instalada, lo que marca una tendencia al sobredimensionamiento del sector.

La *cadena de distribución* del mercado interno tiene muchos participantes.

Las ventas de ganado se realizan 20% aproximadamente en el mercado de concentración de Liniers (nacional, dependiente de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca -SEAGyP-). Los remates-feria donde concurre ganado para faena y para su venta a otros productores (cria, invernada, vientres, etc.), reúnen 30% de las operaciones destinadas a matanza. Las ventas particulares alcanzan 12% y son operaciones en remate-feria donde el consignatario actúa como garante de los pagos. Los frigoríficos a su vez compran 5% de la faena directamente en estancia.

Otra modalidad de venta es la consignación de carnes donde el ganado se faena y las reses se venden por cuenta del productor. Finalmente, la forma de comercialización de 22% de la faena no es registrada por la JNC.

Las operaciones del mercado de Liniers son indicativas de la marcha del mercado general y proveen información al resto de los operadores.

Por su parte, los matarifes (aproximadamente 700, con obligación de registrarse en la JNC) adquieren ganado en los mercados o directamente en estancia, faenan en las playas de faena disponibles (inclusive frigoríficos) y dis-

tribuyen el producto a los comercios minoristas. Los subproductos (residuos de la faena) son entregados por el matarife al frigorífico que los paga descontando el costo de faena. Este pago se conoce con el nombre de recupero.

Los abastecedores realizan la distribución desde los frigoríficos hasta los minoristas (combinan en general esta actividad con la de matarife).

La etapa mayorista también la puede llevar a cabo el propio minorista en el caso de las carnicerías integradas o los matarifes-carniceros del interior del país (aproximadamente 16.000).

Recientemente se está desarrollando la comercialización directa de establecimientos integrados con la cadena frigorífica que abastecen a los supermercados.

En la etapa minorista participa un gran número de establecimientos que corresponden a la carnicería tradicional (alrededor de 35.000) y que canalizan entre 70 y 75% de las ventas.

Los supermercados han registrado en los últimos años un importante avance (15-18% de participación). Los minoristas tradicionales han desempeñado un rol económico significativo ya que el margen minorista opera atenuando las fluctuaciones del precio del mercado de Liniers.

III. LAS REGULACIONES: CARACTERISTICAS Y PRINCIPALES EFECTOS

La intervención estatal en el sector se originó en dos características relevantes del mismo:

- la condición de bien perecedero de la carne vacuna combinada con su importancia en la dieta argentina;
- la alta participación del sector en la actividad económica general y en la provisión de divisas.

A la primera de estas características se asocian regulaciones sanitarias y aquellas destinadas al ordenamiento de la etapa de comercialización.

La segunda característica mencionada impulsó la aplicación de medidas económicas que constituyen la "política ganadera" argentina. En algunos casos esta política estuvo asociada al desarrollo de largo plazo del sector (y al ciclo de producción) y en otros se vinculaba a las necesidades de corto plazo de la economía general (estabilización de fluctuaciones estacionales de precios, mayor abastecimiento al consumo local, etc.).

REGULACIONES SANITARIAS Y DE ORDENAMIENTO DEL COMERCIO: LA JUNTA NACIONAL DE CARNES (JNC) Y LA LEY FEDERAL DE CARNES

La ley 11.747 dio origen a la JNC como respuesta a una larga etapa de discusión sobre el poder comercial y político que tenían los frigoríficos de capital extranjero, entre principios de siglo y 1932 (fecha del acuerdo Roca-Runciman). Por la misma ley se creó la Corporación Argentina de Productores de Carne (CAP), empresa testigo que tenía por objeto regular el comercio exterior y asegurar los intereses ganaderos frente a los procesadores de sus productos. Su creación es coincidente con la de otros organismos similares en países competidores (the Australian Meat Board, the New

Zeland Meat Board, el Instituto Nacional de Carnes del Uruguay, the Livestock and Meat Commission de Gran Bretaña). Estos organismos cumplen funciones de promoción y/o contralor. Actualmente la JNC se rige por la ley 21.740 de 1977, y sus modificaciones. Es una entidad autárquica dentro de la Secretaría de Estado de Agricultura, Ganadería y Pesca dependiente del Ministerio de Economía.

Su objetivo específico es promover la producción y promover y controlar el comercio y la industria de ganados y carnes tanto para asegurar el abastecimiento interno como para el desarrollo de las exportaciones. En su directorio participa minoritariamente el sector privado. Las atribuciones de la JNC relevantes para este análisis son:

- Establecer normas de clasificación y tipificación del ganado y de las carnes destinadas al consumo y a la exportación y de todos los productos y subproductos de la ganadería;
- elaborar información estadística sobre las variables económicas vinculadas al mercado y la industria de ganados y carnes;
- autorizar el registro de plantas industriales, mercados mayoristas, exportadores, matarifes, plantas faenadoras y demás comerciantes en ganados y carnes y sus establecimientos;
- establecer normas de calidad y especificaciones técnicas a las que deberá ajustarse la exportación de carnes y subproductos ganaderos;
- establecer normas de comercialización dentro del régimen de libre concurrencia;
- promover las exportaciones de carnes participando directamente en mejorar las condiciones de su comercialización (publicidad, transporte, cadenas de frío);
- fiscalizar los embarques y participar en la concertación de convenios de exportación cuando los compradores así lo soliciten. Las exportaciones son realizadas por cuenta de las empresas exportadoras privadas, garantizándoles el derecho de participación;
- coordinar con el Servicio Nacional de Sanidad Animal el control de las normas sanitarias vigentes.

La creación de la JNC, como de otros organismos similares en otros países productores obedeció a la asimetría de la estructura de mercado de los años 1930-1940, cuando un gran número de productores vendían a la industria frigorífica de características oligopsonísticas.

El cambio de esa estructura entre los años 1960-1970 dejó naturalmente sin esa función de contralor de la transparencia del mercado al organismo oficial.

Actualmente la principal tarea de la JNC es la tipificación. Su intervención en el comercio exterior es esporádica, cuando lo requieren las operaciones con países que compran de gobierno a gobierno (los países socialistas).

La clasificación y tipificación de carnes abarca 75% de la faena nacional. Este procedimiento se aplica a las reses (no al ganado).¹ En la Argentina se

1. En el caso del ganado en pie existen diversas clasificaciones pero tanto en la Argentina como en otros países productores su desarrollo presenta aún limitaciones técnicas.

aplica la tipificación tradicional apta para un rodeo homogéneo pero no para cruzas industriales y rodeo de base heterogénea.²

Su falta de adaptación a los cambios ocurridos en el rodeo nacional le han restado paulatinamente uso práctico. Según algunos expertos la tipificación podría ser una herramienta útil como punto de referencia comercial sobre todo en el desarrollo de mercados futuros, requiriéndose previamente su adaptación a los nuevos patrones de producción.

La tarea de clasificación es realizada por tipificadores de la Junta; presenta las dificultades propias de una tarea artesanal.

En 1970 se sancionó la ley 18.811 que estableció la jurisdicción federal sobre las normas de higiene y sanidad de carnes. Consecuentemente se la acompañó por un digesto sanitario (decreto 4238). La ley dispone servicios de inspección del Estado para establecimientos que se dedican al tráfico interprovincial o internacional de carnes. Las provincias tienen a su cargo una inspección con menores requerimientos para las plantas locales.³

Entre 1971 y 1980 la JNC debía operar conjuntamente con las normas de la ley de carnes en la tipificación de los productos inspeccionados. En 1980 se reformó el texto original con la promulgación de la ley 22.375. Su objetivo era fortalecer el cumplimiento de las normas sanitarias.

Un balance de la aplicación de la ley de carnes indica un resultado pobre ya que no se logró en ningún momento del período de vigencia un control sanitario absoluto.

Los frigoríficos que habían realizado inversiones para adecuarse a los requerimientos sanitarios de los países importadores y que deseaban complementar su actividad con el abasto interno vieron en la ley un instrumento para ganar mercado con la desaparición de instalaciones primitivas y de condiciones sanitarias dudosas.

Los resultados hasta ahora obtenidos distan de esta situación. Los intereses locales (de los mataderos y colgadurías y de los productores marginales) que han impedido la aplicación de la ley de carnes, sostienen el argumento de que ésta favorecería la concentración industrial. Como se ha visto, la reforma estructural de la industria frigorífica en los 70 determinó un redimensionamiento de plantas hacia tamaños medianos y pequeños y una relocalización regional parcial que combinada con la actividad de los distribuidores, relativizaron este argumento.

Además, algunas normas impuestas por los clientes externos han modificado la estructura de comercialización y sanitaria. Por ejemplo, en el caso de la CEE, el ganado para faena que constituirá sus compras debe provenir directamente de estancias, con certificado oficial de que la zona es libre de aftosa.

Con respecto al control sanitario de los productos cárnicos cabe mencionar además, la participación de varios organismos oficiales: SENASA (Servicio de Sanidad Animal) y las diversas Direcciones Nacionales que integran el Programa Ganadero (Fiscalización Sanitaria, Producción y Comercialización Animal y el Laboratorio de Producción Ganadera).

2. Al respecto cabe mencionar que hay disponibles otros métodos más precisos que han ido desarrollándose (inclusive mecánicos).

3. En los EE.UU. existe un instrumento similar, la Wholesome Meat Act de 1967.

POLITICA GANADERA

Como se indicó anteriormente el gobierno ha intervenido con frecuencia en el mercado de carnes con diversos objetivos macroeconómicos: estabilización de precios, sostenimiento del salario real, incremento de las exportaciones.

El comportamiento cíclico del sector ganadero vacuno da origen al alza de los precios internos de la carne en etapas de recomposición del rodeo. Durante estas situaciones recurrentes se encarece el costo de la industria frigorífica exportadora, que por su parte presiona sobre la oferta del mercado para cumplir con los compromisos de entrega. Además, la importancia de la carne vacuna en la canasta de consumo del argentino típico, hace altamente sensible el ingreso real al precio de este producto.

Una solución adoptada en el caso de escasez de productos agrícolas (trigo, por ejemplo) ha sido suspender su exportación temporariamente. En cambio, en el caso de la carne, durante la década del 70 (cuando las exportaciones eran significativas), tanto el problema de la desocupación en la industria frigorífica como la importancia del ingreso de divisas por las exportaciones de carne hacían muy costoso priorizar el abastecimiento interno en épocas de restricción de oferta, limitando los envíos al exterior. Por el contrario, las autoridades optaban por racionar el consumo a través de cuotas de faena o prohibición de venta en los centros urbanos (veda) algunos días por semana.⁴

Adicionalmente se ha recurrido a la fijación de precios máximos al consumidor y para el ganado.⁵

Para tener una idea completa de los costos de las políticas aplicadas para regular la oferta ganadera se ha elegido reseñar el periodo 1970-87.

Una evaluación general de estas políticas indica que los intentos de estabilización del ciclo fueron en general dominados por los objetivos macroeconómicos.

Como se deduce del Cuadro N° 1, entre los instrumentos más usados se encuentra la veda combinada con el control de precios.

El objetivo de esta medida es reducir las cantidades transadas en el mercado para evitar que todo el ajuste se realice vía precio. Alternativamente se limitó la demanda cuotificando a los frigoríficos. La primera veda data de 1952 y fue de un día por semana.

Un efecto no deseado del racionamiento resultante ha sido el desplazamiento de la faena (clandestina) a establecimientos de menor nivel sanitario.

Asimismo, la limitación del consumo a través de esta política enfrentó la dificultad creciente de la incorporación de heladeras y freezers en el hogar, que permiten distribuir intertemporalmente el consumo.

Para mostrar la interrelación entre las medidas de política y el ciclo se construyó el siguiente cuadro:

4. Los aspectos de la política comercial no son analizados en este estudio. Un interesante enfoque usando "teoría de las regulaciones" puede encontrarse en Sapelli, Claudio, *The Political Economy of Taxation, an Application to the Uruguayan Beef Sector*, junio, 1986.

5. Dada la condición cíclica de esta producción, los efectos de las medidas económicas de corto plazo persisten sobre este sector más allá del horizonte de política.

Cuadro N° 1
**RESEÑA DE POLITICAS QUE AFECTARON A LA PRODUCCION
 Y ELABORACION DE CARNES VACUNAS (1970 - 1987)**

| Periodo | Etapa del ciclo y objetivos de política | Políticas |
|---------|---|---|
| 1970-73 | <ul style="list-style-type: none"> - inicio de una etapa de retención - controlar la suba de los precios y cumplir con los compromisos de exportación | <ul style="list-style-type: none"> 1970 - veda en restaurantes y control de márgenes de utilidad; 1971 - veda semanal al público, precios máximos minoristas, posteriormente precios máximos a mayoristas, retorno al control de márgenes de utilidad, nuevamente precios máximos; 1972 - desgravación impositiva para el envío de animales gordos al mercado; - financiamiento a tasas negativas y vigencia del plan Balcarce de desarrollo ganadero; - altos derechos de exportación. |
| 1973-76 | <ul style="list-style-type: none"> - mejora del stock que sigue creciendo a tasas menores que en el periodo anterior y recuperación de la faena - reducción del precio en términos reales | <ul style="list-style-type: none"> - precios máximos actualizados periódicamente en Liniers y diversas etapas de comercialización y veda hasta junio de 1973, luego sólo en restaurantes hasta octubre; - prohibición de los remates de carne; - eliminación de las desgravaciones impositivas. |
| 1976-80 | <ul style="list-style-type: none"> - comienza una etapa de liquidación, precedida por caída del precio - aliento parcial a la producción | <ul style="list-style-type: none"> - se liberaliza el comercio en todas sus etapas; - desgravación a la primera venta de novillos y deducción del impuesto a las ganancias por hembra retenida. |
| 1980-83 | <ul style="list-style-type: none"> - desde 1982 y hasta 1984 se recupera levemente el stock, los precios reales suben | <ul style="list-style-type: none"> - veda en restaurantes en el último cuatrimestre de 1982. |
| 1983-88 | <ul style="list-style-type: none"> - a partir de 1984, liquidación de existencias. Caida de las exportaciones a menos del 10% de la faena - se intentan medidas anticíclicas | <ul style="list-style-type: none"> - veda en 1984 (vigente por una semana) para faena y comercialización; veda en restaurantes dos veces por semana; - lanzamiento en 1985 del programa de Defensa de la Ganadería: crédito subsidiado a operadores del mercado de carnes para la constitución de stocks, financiación de adquisición de vacas tipo manufactura (mejora del ingreso de los criadores), créditos para retención de vientres. Su aplicación fue parcial; - congelamiento de precios desde el Plan Austral: precios máximos para el ganado, para mayoristas y minoristas. |

Por su parte, los controles de precios fueron violados tanto a niveles mayoristas como minoristas. En la etapa minorista, el gran número de establecimientos impide el control efectivo. En la etapa mayorista se han usado diferentes formas de evasión. En particular en el caso del mercado de concentración de Liniers, se observa en esos períodos una reducción de las entradas y un aumento del uso del sistema de venta directa. En esta modalidad el precio convenido entre las partes puede respetar en apariencia el control como ocurrió en 1985 (Plan Austral) cuando los gastos de traslado tradicionalmente a cargo del vendedor eran pagados por el comprador, incrementando el costo en la siguiente etapa de la cadena de distribución.

IV. LOS COSTOS DE LA REGULACION

En esta sección se realiza una evaluación de algunos casos de intervención descriptos en el punto anterior.

LOS COSTOS ADMINISTRATIVOS DE LA JUNTA NACIONAL DE CARNES

La JNC se financia actualmente con una contribución de hasta 1% sobre la faena interna a cargo del comprador.

La ley 23.055 indica además que hasta 60% de lo recaudado puede destinarse a erogaciones generales de carácter administrativo y no menos de 40% para actividades de promoción de exportaciones a través de su propia participación o asociación con el sector privado.

En cuanto a sus gastos desde 1982 se han mantenido estables en términos reales, en torno de los 115 millones de australes de agosto de 1988 (aproximadamente US\$ 8 millones).

La participación de sus gastos totales en el presupuesto de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca se ha reducido entre 1982 y 1985 de 5,2% a 2,9%. En cuanto al total del presupuesto de la Administración Nacional su participación es muy pequeña, 0,05%.

El Mercado Nacional de Hacienda de Liniers tiene un presupuesto independiente que ha oscilado entre 15% y 25% de los gastos de la Junta Nacional de Carnes.

Si bien de las cifras anteriores se desprende la reducida importancia de los costos administrativos de la Junta Nacional de Carnes, debe tenerse en cuenta que los beneficios provenientes de la gestión del organismo se han ido reduciendo por la pérdida de funciones ya comentada.

Por último, el costo del control administrativo sanitario a cargo de SENASA ha sido estudiado en un trabajo reciente de FIEL⁶ y en síntesis se indica allí que:

- en 1986, los gastos de este control ascendieron a 2% del valor de producción de los productos controlados,
- el gasto muestra alta variabilidad en los últimos 10 años.

6. Véase [58].

LA VEDA, EL CONTROL DE PRECIOS Y EL BIENESTAR SOCIAL

La reseña del Cuadro N° 1 indica que la veda y el control de precios se han utilizado repetidamente en la Argentina.

Una de las razones, quizás la más importante para ello, es la siguiente. "La reducción en el consumo de carne lograda a través de la veda de unos 9,5 kilogramos por habitante y por año implica una caída del consumo ligeramente superior a 10 por ciento. Para lograr un efecto similar dejando operar al sistema de precios sin interferencias, dada la elasticidad precio de la demanda de carne, hubiera sido necesario un aumento del precio del orden de 35% por ciento, magnitud por demás elocuente. De modo que la utilización de la veda permite restringir el consumo sin recurrir al mecanismo de precios, es decir sin perjudicar a los sectores de la población de menores ingresos" [114].

Los resultados citados no incluyen la consideración del funcionamiento del "mercado negro" en los días de la prohibición de venta.

Para el presente análisis se han seleccionado dos estudios de caso, por ser representativos de situaciones típicas de la economía argentina.

El primero corresponde al periodo 1971-1973, en el que la etapa de retención y aumento de precios del ganado seguía las señales del mercado internacional, y las medidas de control tuvieron como objetivo liberar producto del consumo a la exportación y contener en parte el alza de precios.

El segundo describe la situación de marzo de 1984 cuando el objetivo de política estuvo vinculado a controlar el alza de precios, y las exportaciones ya no eran determinantes en la marcha del mercado ganadero.

Las mediciones se realizan para el centro urbano de Capital Federal y Gran Buenos Aires.

La veda del periodo 1971-1972

Desde 1970 se registró una etapa de retención con un fuerte crecimiento del stock (4% anual). Durante este periodo el objetivo del gobierno fue controlar la suba de precios y regular el consumo para cumplir con los compromisos de exportación debido a la crisis del sector externo.

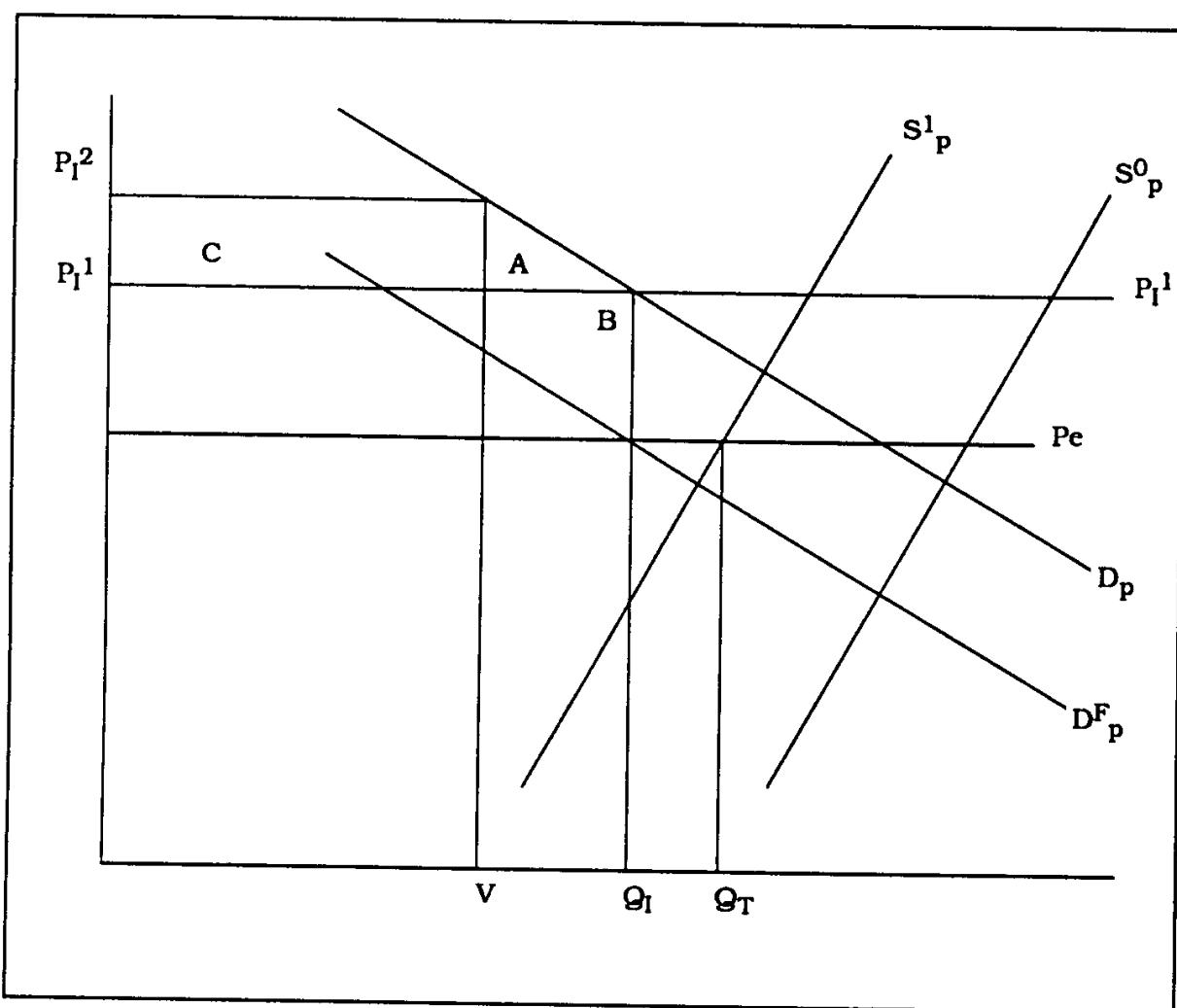
En el Gráfico N° 1 se describe aproximadamente esta situación.

En épocas de retención un desplazamiento de la oferta de S^0_p a S^1_p tiene como efecto casi exclusivo reducir las exportaciones. Puede ocurrir que la necesidad de cumplir con compromisos de embarque mueva Pe hacia arriba temporalmente aun con pérdida de los frigoríficos exportadores.

Por simplicidad se ha omitido el costo de intermediación del negocio de exportación y se supuso que la distribución en el mercado interno opera con un margen fijo.

En el Gráfico N° 1 se muestra el efecto de la intervención del gobierno a través de una veda para mantener el abastecimiento de las exportaciones y evitar una mayor suba de precios.

Gráfico N° 1



La notación usada es la siguiente:

Q : cantidades anuales/mensuales

P : precio en moneda local

D_p : demanda final

D^F_p : demanda de los distribuidores (derivada)

P_e : precio de exportación al productor

S^0_p : oferta en el momento inicial

S^1_p : oferta bajo retención

P_I^1 : precio al consumidor antes de la veda

P_I^2 : precio al consumidor con veda

Q_T : faena total

Q_I : faena mercado interno

$Q_T - Q_I$: exportaciones

El racionamiento aumentará el precio que están dispuestos a pagar los consumidores hasta P_I^2 .

Las regiones indicadas corresponden a:

A y C: pérdida de bienestar de los consumidores.

B y C: cambios en el ingreso de los distribuidores.

(C: transferencia de ingresos de los consumidores a los distribuidores)

En el corto plazo los productores ganaderos no registran pérdidas ni ganancias, sólo cambian el destino de su producción, del consumo interno a las exportaciones. En el largo plazo, si la restricción de oferta es tan fuerte como para reducir las exportaciones a cero, de modo que sólo el precio interno sea relevante para la determinación de la rentabilidad (bajo prohibición -explicita o implícita- de importar) entonces sí, el establecimiento de una veda afectará el excedente del productor.

Para el cálculo del costo de bienestar fue necesario estimar el consumo corriente, el efecto de la veda sobre las cantidades demandadas y los precios de mercado antes de la aplicación de la política.

Los datos usados aparecen en el siguiente cuadro:

| | Consumo | | Efecto de la veda ² (Q ₁ - V) | Precios de referencia ³ (\$/kg) |
|------|------------------|---|--|---|
| | Efectivo | Teórico ¹ (Q ₁) | | |
| | (en miles de tn) | | | |
| 1971 | 538,7 | 654,1 | 116,0 | 3,09 |
| 1972 | 549,4 | 664,5 | 115,1 | 4,91 |

1. Corresponde al consumo en ausencia de veda estimado a partir de la situación de mercado de 1970 (645,1 miles de tn), corregido por la tasa de crecimiento vegetativa (1,5% anual).

2. Es la diferencia entre el consumo efectivo y el teórico.

3. Son los precios que corresponden a la situación de mercado de 1970 indexados para expresarlos en valores corrientes de cada año.

La elasticidad precio de la demanda de carne se estimó 0,42 y el rinde en carnicerías 56%.

La estimación del área A referida al valor anual del consumo muestra una pérdida de:

1971: 4,4 %
1972: 3,85%

El efecto alcanza los US\$ 41,65 millones.

En cuanto al área del rectángulo B, debe recordarse que la reducción del volumen comercializado en el mercado interno significó un mayor nivel de exportaciones. Por lo tanto, al menos parte de los ingresos perdidos por la intermediación en un mercado se transfieren al otro.⁷

7. La fijación de un precio máximo mayorista, minorista o de márgenes de utilidad sólo afecta la distribución de los costos entre consumidores y frigoríficos o intermediarios en el mercado oficial.

El cálculo correspondiente bajo dos hipótesis de márgenes mayoristas y minoristas indica un área igual a:

| | % sobre el valor del consumo anual | |
|------|------------------------------------|-------------|
| | Hipótesis 1 | Hipótesis 2 |
| 1971 | 4,3 | 6,6 |
| 1972 | 3,8 | 5,8 |

Hipótesis 1: margen de comercialización 18,72% sobre el precio de kg limpio en Liniers.

Hipótesis 2: margen de comercialización 28,76% sobre el precio del kg limpio en Liniers.

El valor en dólares de ésta área se ubica entre 76,9 y 117,8 millones para los dos años tomados conjuntamente.

La veda de 1984

La descripción del escenario de la veda es la siguiente: hacia fin de 1983 las expectativas de cambio en la política que sobrevendría con el cambio de autoridades alentaban una probable mejora en el consumo. Dicha mejora se esperaba vía una recuperación del salario real y una reactivación económica. En lo que respecta a las exportaciones, su participación decreciente en la faena total restaba cada vez más importancia a su papel en la formación del precio.

En enero de 1984 el precio de la carne subió un 7,5% en términos reales, a pesar del fluido abastecimiento del mercado. En febrero se registró un incremento de 8% real que se mantuvo en marzo. En esos meses las contribuciones directas de estos aumentos al índice de precios al consumidor fueron 2% (sobre 12,5%); 3% (sobre 17%) y 2,1% (sobre 20,3%), respectivamente.

Las previsiones sobre la influencia del ingreso en el precio de la carne se confirmaban. La política económica del nuevo gobierno fijaba, inicialmente, la recuperación del salario real en alrededor de un 1% mensual para 1984. Por otra parte, computando el último trimestre de 1983 y el primero de 1984, el salario real del sector industrial creció 3,5%.

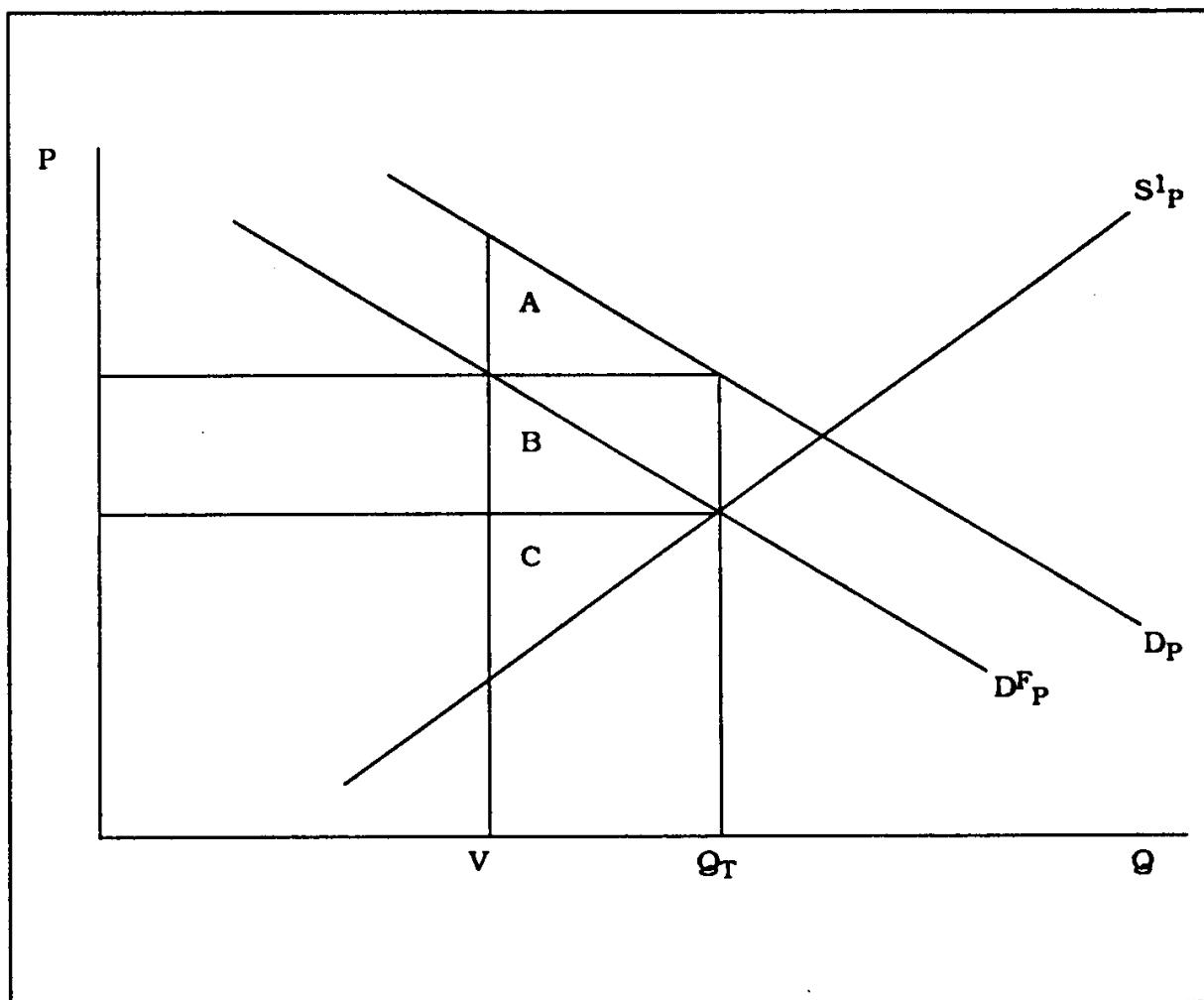
La Secretaría de Comercio anunció, en marzo, una veda de una semana al consumo.

Debido a que la oferta de sustitutos es rígida, en el corto plazo sus precios subieron, se registró desabastecimiento en algunos rubros y el rubro alimentos y bebidas superó en 4 puntos al promedio de incremento de precios al consumidor de marzo (20,3%).

La veda, según resolución N° 170 de la Secretaría de Comercio, prohibía la faena del 12 al 16 de marzo y la comercialización del 12 al 18 del mismo mes.

La medición se describe en el Gráfico N° 2. Las curvas de demanda y oferta se notan como en el Gráfico N° 1, pero ahora no aparece la demanda externa, que dejó de ser significativa.

Gráfico N° 2



Para establecer el consumo normal del mes de marzo en el contexto de precios e ingresos del año 1984 se calculó la relación porcentual entre el promedio de saena para consumo de enero y febrero y el volumen correspondiente de marzo entre 1980 y 1983. El mes de marzo resultó un 6,42% mayor a este promedio.

Aplicando este valor al promedio enero-febrero de 1984, el promedio semanal de marzo debió ser 79,3 miles de cabezas. En cambio fue de 77 miles de cabezas lo que indica una reducción de 2,3 miles de cabezas promedio semanal, es decir, 9,1 miles de cabezas en el mes.

El precio vigente en el mercado de Liniers era 19,34 \$/kg vivo (promedio precio novillito de consumo) y 58,48 \$/kg en carnicerías en la semana anterior a la veda.

En el nivel minorista, los consumidores estaban dispuestos a aceptar un aumento del precio de 4,07 \$/kg (bajo la hipótesis de elasticidad precio de la demanda igual a 0,42).

Las áreas A y C del gráfico indican la pérdida neta de bienestar de consumidores y productores respectivamente. La B muestra una reducción en el ingreso de los distribuidores y una consecuente transferencia de recursos.

La pérdida de los consumidores se estimó 0,10% del consumo mensual, considerado como normal, es decir, US\$ 56.600 por sólo cinco días de cierre de los mercados.

En cuanto a la pérdida de los productores, debe notarse que el cálculo de esta área implica que la curva de oferta mantiene su posición respecto de la demanda. Esta no era la situación en marzo de 1984. Como se ha mencionado, las expectativas sobre la recuperación del ingreso habían desatado un rápido desplazamiento de la curva hacia arriba y a la izquierda por lo que la veda, en caso de haber resultado operativa en estas condiciones extremas, sólo habría logrado desacelerar temporariamente los precios. En este caso la pérdida de los productores es de difícil estimación y probablemente revista sólo carácter temporal.

Tomando como base el precio del novillo en Liniers y suponiendo que en la situación de mercado descripta el precio tendía por lo menos a mantenerse en términos reales, se calculó que el valor del área C es 0,07% del valor de los envíos mensuales de los ganaderos (US\$ 25.158).

Por último, cabe acotar que los cálculos efectuados son muy conservadores, si en cambio se hubiese admitido que el cierre del mercado se traducía en una pérdida de los envíos que no podía recuperarse en las semanas siguientes la restricción ($Q_T - V$) sería de aproximadamente 60.000 cabezas en la semana que finaliza el 17-3 (datos JNC) y los resultados correspondientes:

Pérdida social proveniente del consumo, 4,8% y efecto sobre la distribución, 4,02% (del valor del consumo mensual).

Pérdida social proveniente de la producción, 0,45% de las ventas mensuales en Liniers.

En conjunto la pérdida neta asciende a US\$ 2.669.642.

V. CONCLUSIONES

En cuanto a las regulaciones sanitarias y de ordenamiento del comercio debe mencionarse que, la evolución del sector ganadero junto con las dificultades presupuestarias del Estado determinaron la pérdida de funciones de la JNC.

Si bien su participación en el presupuesto es reducida (0,05%), su forma de financiación a través de un impuesto de 1% sobre la primera venta del ganado implica un costo adicional de comercialización que corresponde aproximadamente a 25% del total de gastos a cargo del comprador en remate feria.

Las tareas más importantes de este organismo son: a) la tipificación, b) el procesamiento de información comercial, c) la participación en ventas externas de gobierno a gobierno.

Como se mencionara, únicamente la última de estas funciones que sólo ejerce esporádicamente, es relevante. La tipificación tradicional ha perdido vigencia frente a los cambios ocurridos en el rodeo nacional si bien se reconocen las ventajas que podría presentar para mejorar la transferencia de los mercados (sobre todo cuando se desarrollan mercados de futuro). Con todo, la actual estructura industrial presenta características lo suficientemente competitivas –a la vez que las técnicas de comercialización evolucionan rápi-

damente-, como para replantear el rol estatal en la tipificación. Otros países productores han dado soluciones privadas a estos aspectos de la comercialización.

En cuanto al procesamiento de la información, es muy probable que la organización privada de los mercados de concentración sea acompañada por un sistema también privado de información de mercado.

En 1982 las autoridades económicas favorecían una iniciativa a favor del cese de la JNC en su intervención en el comercio exterior proyectando reemplazarla por una dirección que actuara como aval de convenios. Si bien la reforma no se llevó adelante, en ese momento las opiniones se polarizaron.

Existen actualmente propuestas de modificación de sus atribuciones que, en general, apuntan a su reconversión a un organismo de promoción del comercio exterior (como en el modelo australiano). Esta iniciativa se funda en la necesidad de una política agresiva de comercio exterior en el marco de un mercado mundial muy competitivo.

La elaboración cada vez más sofisticada de productos cárnicos significó una transformación de estos productos desde *commodities* a productos agroindustriales con alto valor agregado. Los costos de comercialización son en consecuencia mayores, y el suministro de información sobre oportunidades comerciales podría presentar economías de escala si logra centralizarse en un solo organismo. En este caso también debería considerarse la complementación con el sector privado directamente involucrado.

Por último, este trabajo incorpora al análisis de las regulaciones el costo de bienestar de políticas ganaderas específicas diseñadas para solucionar los efectos del ciclo productivo en el corto plazo.

La medición de los costos de bienestar que incorpora la veda al consumo en el marco estático constituye sólo una parte de los costos de esta medida.

Al respecto cabe citar que la eficacia de la veda ha sido muy discutida. Por ejemplo:

"La evolución del efecto de las vedas en la disminución del consumo resulta más difícil de determinar en cuanto hubo en ello una fuerte influencia del aumento de los precios relativos de la carne vacuna y un deterioro del salario real producto de sucesivas devaluaciones y del incremento de la tasa de inflación.

"La intención de la veda es influir indirectamente sobre los precios.

"La política de precios ha estado casi siempre orientada al control de los mismos en épocas de alza o aun cuando esta condición no se cumpliera"[47].

Otra opinión: "La preocupación dominante por el corto plazo estimula una política ganadera procíclica"[37], en el sentido de acelerar la recomposición rápida de existencias en la fase de retención estimulando la reasignación de recursos de la agricultura hacia la ganadería e incentivando el aumento de la faena a través de bajas inducidas de los precios ganaderos. Una respuesta de la empresa ganadera a esta política habría sido la no especialización productiva.

Los costos de bienestar estimados en este capítulo indican que las distorsiones introducidas por estas políticas han sido importantes.

Para la experiencia de 1971-1973 se calculó una pérdida de alrededor de 4% anual del valor del consumo de carne vacuna, lo que equivale a un 0,5%

de los gastos totales anuales de la familia tipo (el efecto total alcanza los 41,65 millones de dólares corrientes anuales).

En el caso de la veda aplicada en 1984, una sola semana de restricción produjo bajo hipótesis muy conservadoras, una pérdida social de 0,10% del valor del consumo mensual y un 0,07% del valor de los envíos mensuales a mercado de los productores ganaderos (ambos efectos sumados equivalen a US\$ 81,76 miles, bajo una hipótesis más realista la pérdida social es de US\$ 2.669.642).

Distintos autores coinciden en la necesidad de evitar estas políticas de estabilización de precios de corto plazo, independizando la política ganadera de la política antinflacionaria y de la política de salarios. La propuesta en esos casos apunta a la diversificación del consumo y al estímulo de producciones de sustitutos.

CAPITULO VI

REGULACIONES A LA ACTIVIDAD PESQUERA

I. INTRODUCCION

En su característica de explotación de recurso renovable, la actividad pesquera tiene regulaciones específicas, las que, si bien difieren en su forma de país en país, en el fondo implican el mismo criterio: la limitación de la captura del recurso para evitar la depredación.

Existen tres alternativas para regular la actividad pesquera señaladas por los estudios en la materia: imposición, licencia y cuotas individuales.

En la Argentina, la regulación se hace a través de licencias, las que pueden suspenderse de acuerdo a la evolución del recurso marino o en casos de incumplimiento de la legislación vigente. Estas licencias son también reasignables en caso de transferencia o siniestro de la embarcación. El otorgamiento de las licencias toma en cuenta tanto la disponibilidad del recurso, como las posibilidades operativas de los puertos designados como base, expresados en el proyecto de solicitud de licencia.

El estudio realizado no encontró que esta regulación de la captura del recurso a través del sistema de licencias tal como está implementado en la Argentina, genere sobrecostos de importancia a la actividad pesquera.

Asimismo, aunque está suspendido el permiso por el cual se podían importar buques nuevos y usados con exención arancelaria, las excepciones otorgadas (sobre todo para pesqueros de altura), hacen que en la práctica esta regulación no sea operativa.

Por el contrario, si se hallaron regulaciones de importancia que afectan principalmente la asignación de recursos, en los regímenes de promoción industrial regionales utilizados por la industria pesquera.

Estos regímenes otorgan distintos tipos de reembolsos, deducciones de la materia imponible o, directamente, exenciones del pago de impuestos. Asimismo, en virtud de la clasificación de actividad de tratamiento preferencial (dentro del conjunto de industrias prioritarias en el marco de la ley de promoción industrial), le corresponde la totalidad y el máximo de los beneficios de los distintos regímenes.

Dado que pudo detectarse una fuerte preponderancia de este tipo de subsidios a la actividad industrial pesquera, el trabajo está principalmente enfocado a determinar la influencia neta resultante de las regulaciones sobre la industria pesquera, con efectos sobre la asignación de recursos de la economía.¹

II. CARACTERISTICAS DE LA ACTIVIDAD PESQUERA

En general la literatura mantiene el criterio de considerar a la agricultura y a la pesca en forma conjunta. La pesca se diferencia de los productos agrícolas dado que todavía se la obtiene cazando. La consideración conjunta se registra no sólo en la literatura sino también en las esferas gubernamentales.²

Si bien en la actualidad existe cierto auge por el desarrollo artificial ictícola, sólo se produce bajo este método aproximadamente el 8 % del producto mundial.²

Existe un alto grado de relación entre la regulación de un recurso renovable y los derechos de propiedad que sobre él se pueden tener. En el caso de que no se regule su captura la depredación y la extinción del recurso (o especie) es casi inevitable, ya que en el caso de sistemas de propiedad comunal la sociedad es la única que absorbe los costos de la depredación, alteraciones en la cadena trófica, etc. En el caso de que se instrumentara cierta clase de sistema de derechos de propiedad privada, la sociedad no absorbería los costos antes indicados sino que lo haría la firma.

Los peces³ son un recurso natural renovable que se pueden desplazar a grandes distancias durante los distintos estadios de su vida. Los conocimientos científicos acerca del comportamiento de este recurso móvil no son muy avanzados. De lo anterior se deduce que en cierta manera, o por lo menos hasta que no se cuente con conocimientos mayores, existe en la actividad pesquera un integrante de aleatoriedad importante.

La pesca al igual que la agricultura ha sido afectada en forma significativa por los cambios tecnológicos tanto en el desarrollo del recurso como en la efectividad de su captura.⁴ A su vez existen factores exógeno-ecológicos que afectan su comportamiento, su hábitat, rutas de desplazamiento, etc., tales como la polución, derrames de petróleo, pruebas nucleares, etcétera.

1. En el caso argentino existe la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca dependiente del Ministerio de Economía de la Nación.

2. Es conveniente recordar que en América Latina solamente hay tres países que no han desarrollado en forma sistemática la producción artificial ictícola, ellos son el Paraguay, Bolivia y la Argentina.

3. Cuando es utilizada esta palabra lo es en el sentido más amplio, vale decir que incluye crustáceos, mariscos, etc.

4. Se debería considerar en la efectividad de la captura el desarrollo de captura artifical.

III. METODOS DE CONTROL DEL RECURSO

BIOLOGICOS

Han existido diferentes intentos conservacionistas para evitar la depredación como, por ejemplo, la restricción de la pesca del halibut en el Pacífico. Esta restricción fue impuesta por los gobiernos de los Estados Unidos y Canadá ampliando la época de veda y su resultado fue que la misma cantidad de halibut que en 1933 se capturaba en seis meses, en 1952 se capturaba en 26 días, depredándose en igual forma e incrementándose los costos por la mayor concentración de recursos económicos necesarios.

Un caso similar sucedió con la restricción de la época de captura de las focas en la costa atlántica estadounidense. Como consecuencia de esta medida se incrementaron las trampas colocadas, no variando la cantidad de animales capturados.

Los métodos de control de origen biológico, en general, no son eficientes, sugiriéndose como más efectivos métodos de origen económico.

ECONOMICOS

Desde el punto de vista económico, las principales formas de regulación son impuestos, licencias y alguna forma de derechos de propiedad tales como las cuotas; siendo esta última la forma más eficaz.

Impuestos

Son de uso frecuente en varios países, y su principal ventaja es que favorecería aquellos tópicos que las economías de mercado consideran deseables. Vale decir, que los que queden en la industria después de la aplicación de los impuestos serían los más eficientes con mayores ventajas comparativas, y que se producirían con un menor costo de oportunidad.

La base imponible puede ser tanto el esfuerzo, como la captura. Algunos autores encontraron que no se obtienen resultados distintos fuera cual fuese la base del impuesto, pero existe el problema de que la imposición no es tan versátil como lo requieren las circunstancias, por ejemplo, ante variaciones de los precios, de los stocks naturales de los peces, etc. Por otro lado, la velocidad de respuesta de los pescadores a los cambios en los impuestos sería relativamente lenta y este razonamiento es lo que lleva a afirmar que la aplicación de impuestos no puede usarse como instrumento de corto plazo.⁵

Licencias

Este sistema es uno de los más usados y más discutidos en la literatura actual. En general, se considera que existen dos formas de conceder las licencias: por medio de remates y discrecionalmente. Obviamente el modo

5. Antecedentes de lo antedicho se pueden encontrar en la Fisheries Management and Conservation Act de los EE.UU. de 1976.

menos arbitrario es el del remate (y representa una manera de disminuir la renta esperada).

El modo en que son otorgadas las licencias es de gran importancia para establecer quiénes recibirán las rentas producidas por esta actividad. Un mejor aprovechamiento de los recursos aplicados requiere que las licencias sean transferibles.

El uso de licencias estimulará a los individuos a tratar de optimizar las restricciones de las mismas aumentando su esfuerzo en la medida que el retorno de la inversión sea mayor a su costo medio.

Cuotas individuales de pesca (CIP)

Este sistema controla la captura mediante la división del total posible de ser capturado (TPC) en pequeñas unidades que son otorgadas a los pescadores. Nuevamente al igual que en las licencias, la distribución inicial de las CIP es crucial para la distribución de la renta. Aquí al igual que en el caso anterior, la transferibilidad de las CIP es de vital importancia ya que de esta manera los pescadores ineficientes venderían a los eficientes sus CIP obteniéndose así una óptima utilización de los recursos.

Las CIP pueden ser otorgadas como porcentajes o cantidades del TPC. Los ajustes variarán de acuerdo al método utilizado. Por ejemplo, en el caso del uso de porcentajes se puede indicar que como consecuencia de un aumento (disminución) del TPC el porcentaje representa mayor (menor) cantidad de animales a capturar. En el caso de que se utilicen las cantidades, éstas simplemente se variarán de acuerdo con las variaciones del TPC.

IV. EL CASO ARGENTINO

En la Argentina se utiliza el sistema de licencias de pesca. El decreto 945/86 regula actualmente la aprobación de los nuevos permisos de pesca y reordena la normativa del sector.

En él se establecen los requisitos de viabilidad de los proyectos que se presentan para su aprobación:

a) que no exceda el límite de captura permisible para cada especie fijado, teniendo en cuenta la capacidad de captura de la flota de operaciones y de los proyectos aprobados. Si como consecuencia de ello resulta el otorgamiento de un permiso de pesca con restricciones para la captura de algunas especies, el mismo podrá ser modificado cuando así lo permitan los máximos de captura permisibles por especie, establecidos con el asesoramiento del Instituto Nacional de Investigaciones y Desarrollo Pesquero (INIDEP);

b) que el proyecto sea técnica y económicamente factible en aquellos supuestos en que se solicite algún tipo de beneficios promocionales.

Asimismo, establece que la aprobación de permisos de pesca tendrá validez siempre que la adquisición, construcción o importación de la embarcación se realice dentro del plazo que al aprobar la solicitud establezca la autoridad de aplicación.

Los permisos de pesca que se otorgan, y los que corresponda renovar a los

buques ya incorporados a la flota a la fecha del decreto (junio de 1986), son acordados con carácter de definitivos, salvo cuando se trate de buques arrendados, en cuyo caso se otorgan por el término de duración del contrato correspondiente. Durante la vigencia del permiso, deben adecuarse a las normas que se dicten sobre equipos a utilizar, zonas y épocas de veda, fundadas en la preservación del recurso. Los titulares deben comunicar las capturas obtenidas por cada buque pesquero.

Los permisos de pesca pueden ser suspendidos en forma parcial y/o temporaria con fundamento en la preservación del recurso y cuando la capacidad potencial de captura de la flota pesquera en operación exceda los máximos permisibles por especies determinados.

La autoridad de aplicación puede disponer del permiso de pesca en aquellos casos de inactividad del buque pesquero por un periodo mayor a los 120 días, salvo en los casos en que la inactividad fuera producida por razones fortuitas o de fuerza mayor.

Los empresarios pesqueros pueden reemplazar las unidades destinadas a la pesca por unidades nuevas, siempre y cuando la reemplazante no supere la capacidad de captura del buque dado de baja.

En caso de transferencia de buques con permisos de pesca vigente, el adquirente tiene derecho a obtener un permiso de pesca de las mismas características que el anterior.

Actualmente está suspendido el permiso que rigió desde 1971 hasta fines de 1979, por el cual podían importarse buques nuevos y usados con exención arancelaria. (Durante la vigencia de esa franquicia se incorporaron a la flota sobre todo pesqueros de altura.)

Sin embargo, el otorgamiento de excepciones a esta norma permitió la incorporación de nuevas unidades (lo que favoreció el incremento de la captura del recurso sobre todo a partir de 1985 en adelante), y en los hechos implicó su no operatividad como restricción al funcionamiento del sector.

V. REGIMENES DE PROMOCION QUE AFECTAN A LA ACTIVIDAD PESQUERA DE PROCESAMIENTO EN TIERRA

Esta parte del capítulo está dirigida a describir los regímenes de promoción que afectan a la industria pesquera y a estimar sus efectos económicos.

PROMOCION INDUSTRIAL

La actividad de "Elaboración de pescados, crustáceos y otros productos marinos y continentales, incluyendo algas marinas" fue considerada como una de las actividades industriales prioritarias de localización indistinta en la región comprendida por las provincias de Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz y el Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, y el partido de Patagones de la provincia de Buenos Aires, integrantes de la región geoeconómica patagónica (decretos 2332 y 2333/83).

Esta región fue dividida en 8 zonas con distintos porcentajes de beneficios impositivos, que son crecientes al avanzar hacia el sur de la región.

Los beneficios promocionales otorgados comprenden desgravaciones impositivas que alcanzan tanto a los inversores del proyecto como a la propia empresa promovida. Ellos son:

A los inversores del proyecto: la opción de deducir como gasto a los fines del impuesto a las ganancias hasta 100% de su aporte de capital; o alternativamente de diferir el pago de impuestos nacionales por el equivalente de hasta 75% de su aporte de capital, por cinco años. Los gravámenes diferidos deben devolverse al fisco en cinco cuotas anuales indexadas sin interés, iguales y consecutivas, a partir del sexto ejercicio desde la puesta en marcha del proyecto promovido.

A la firma promovida:

- 1) Liberación del pago del impuesto al valor agregado por hasta 15 años con una escala decreciente de beneficios. La escala se inicia con 100%, decrece en el tiempo, y disiere según cada zona.
- 2) Exención del pago de los impuestos a los capitales por hasta 15 años con una escala decreciente de desgravación, igual a la del punto 1) anterior.
- 3) Dedución del monto imponible del impuesto a las ganancias por hasta 10 años con una escala decreciente de desgravación, igual a la del punto anterior por montos invertidos en bienes de uso, y viviendas para el personal, o erogados como remuneración de personal y sus cargas sociales.
- 4) Exención del impuesto de sellos sobre los contratos de sociedad.
- 5) Exención de derechos de importación sobre bienes de capital y sus repuestos cuando éstos no se fabriquen en el país o los que se produzcan no sean sustitutos adecuados. El beneficio podrá extenderse a las partes que se importen para su incorporación a bienes de capital fabricados en el país (no incide en la industria pesquera ya que no utiliza bienes de capital importados).
- 6) Reembolsos especiales a la exportación, a partir de la sanción de la ley 22.876 en 1984. Estos reembolsos fijados en 10%, por 15 años de duración alcanzarán a las exportaciones que realicen directamente desde la región.

PROMOCION A LAS EXPORTACIONES

La exportación de productos promocionados goza de una deducción en el balance impositivo a las ganancias del exportador de hasta 10% del valor FOB de los bienes y servicios exportados. La "Elaboración de pescados, crustáceos y otros productos marinos y continentales, incluyendo algas marinas" se encuentra entre los productos promocionados. (Ley 23.101 art. 9. 2b. Reglamentado por el decreto 173/85 y la resolución 888/86 (ME).)

PROGRAMAS ESPECIALES DE EXPORTACION (PEEX)

Los PEEX son programas que tienen como objeto lograr un incremento sustancial de la exportación de determinados productos. Podrán ser beneficiarios del régimen, los que acrediten fehacientemente capacidad y responsabilidad para desarrollar el programa propuesto. Este durará entre 2 y 5 años. Deberá existir un balance positivo de divisas, preservando el abastecimiento

de la demanda interna. El beneficio puede alcanzar hasta 15% sobre el valor FOB correspondiente al incremento logrado en las exportaciones respecto a una base que toma el promedio de los últimos tres años. En el caso de recuperarse mercados o lograrse nuevos mercados, existe un beneficio adicional de 5%.

PROMOCION A LAS EXPORTACIONES REALIZADAS POR PUERTOS PATAGONICOS

La exportación de las mercaderías cuyo embarque para consumo se realice por los puertos y aduanas ubicados al sur del Río Colorado goza de un reembolso adicional a la exportación que varía de 7 a 12% siendo los mayores reembolsos los realizados más al sur del Río Colorado.

El reembolso adicional es aplicado únicamente a la exportación de mercaderías originarias de la región que se exporten en estado natural o manufacturadas en establecimientos industriales radicados en la región, así como las exportaciones de manufacturas elaboradas en establecimientos industriales radicados en esa región con insumos no originados en ésta, siempre que la mercadería resultante sea consecuencia de un proceso industrial y no de una simple etapa de armado.

Es importante destacar que este beneficio no alcanza a las exportaciones de mercaderías elaboradas por empresas que gocen de cualquier tipo de incentivo arancelario a las exportaciones, en virtud de regímenes promocionales, por lo que se la tratará por separado.

VI. EFECTOS ECONOMICOS DE LOS REGIMENES PROMOCIONALES SOBRE EL SECTOR PESQUERO DE PROCESAMIENTO

Se adaptará a los efectos del análisis de la actividad pesquera de procesamiento en tierra, el esquema de un trabajo anterior [58], tomando en cuenta la importancia de las desgravaciones impositivas en tanto es una actividad orientada principalmente a la exportación.

EL MODELO

Una firma enfrenta la decisión de invertir en activos que pueden recibir el beneficio fiscal o en proyectos no incluidos en el régimen promocional. La empresa invertirá en una actividad no promocionada (actividad 1) si el valor actual del flujo de ingresos, neto de impuestos, es mayor o igual que el costo de la inversión. En el margen, se cumplirá la igualdad. Es decir, el costo del activo (C_1) será igual al valor actual del flujo de ingresos antes de impuestos que acrece al bien de capital (Y) (que se obtiene descontando del valor de ventas los pagos a otros insumos y factores) menos el valor actual de los impuestos que deben pagarse durante la vida útil del proyecto.

El valor social de este proyecto, en ausencia de externalidades, es Y^6 . En

6. Cuando una firma privada invierte en un activo la rentabilidad social del proyecto, en ausencia de externalidades, es la productividad marginal del capital, bruta de

presencia de impuestos Y es mayor que C_1 , porque el flujo de ingresos debe alcanzar para cubrir el costo del bien de capital y los pagos al fisco.

Si, alternativamente, la firma invierte en una actividad o región promocionada igualaría, en el margen, el costo del activo (C_2) -neto del crédito fiscal- con el valor del flujo de ingresos al factor capital (Y) neto de los impuestos que deba tributar una vez descontada la promoción.

Si las dos regiones tuvieran el mismo tratamiento impositivo, el cociente C_2/C_1 sería igual a uno (en el supuesto que las tasas de retorno entre actividades y/o regiones tiendan a igualarse). En este caso, se invertiría la misma cantidad de recursos reales para obtener un flujo social de ingresos con un valor actual de Y.

La existencia de desgravaciones fiscales hace que el cociente C_2/C_1 sea mayor que la unidad. Si, por ejemplo, el valor estimado es igual a 1,50, ello significará que desde el punto de vista social inversores privados podrían desperdiciar recursos por un monto equivalente a 50% de la inversión en la zona no promocionada; la sociedad obtendría el mismo valor actual de ingresos invirtiendo 1,5 australes que el que obtendría si invirtiera uno en la zona sin beneficios.⁷

Este análisis supone que la ineficiencia potencial que permiten las desgravaciones fiscales se manifiesta a través de sobreinversiones en el bien de capital. Alternativamente puede suponerse que el valor de los activos es igual en ambas actividades ($C_2 = C_1$) y, si las tasas de retorno se igualan, los incentivos tributarios pueden financiar, por ejemplo, costos de transporte innecesarios originados en localizaciones subóptimas, combinaciones ineficientes de otros insumos, etcétera.

ESTIMACION DE C_2/C_1

Suponiendo que la inversión se financia con fondos propios, que el activo se deprecia linealmente en 15 ejercicios y una tasa de descuento -neta de impuestos- de 10% real anual, los valores de C_2/C_1 oscilan entre 1,91 y 1,95 en ausencia de reembolsos y desgravaciones, entre 2,46 y 2,54 con reembolsos de 10% y entre 3,0 y 3,1 con reembolsos del 20% según la zona promocionada.

Un valor de C_2/C_1 de 1,91 significa que desde un punto de vista social por cada austral invertido en la actividad promocionada existe la posibilidad de desperdiciar 0,91 australes.

Programas especiales de exportación (PEEX). Dada su característica de depender del aumento efectivo que cada proyecto logre en sus exportaciones, este subsidio no se incluyó dentro del esquema C_2/C_1 , y se lo trata por separado.

impuestos. Nótese que el criterio de promedio ponderado de Harberger entre la productividad marginal del capital y la remuneración a los ahorristas es el recomendable para la evaluación social de proyectos públicos.

7. Alternativamente, si las tasas de retorno no se igualaran, la firma promocionada recibiría beneficios extraordinarios.

Reembolsos por puertos patagónicos. Como se expresara este reembolso no alcanza a las exportaciones realizadas por empresas que estén acogidas al régimen de promoción industrial. Por lo tanto, se lo estimó directamente sobre la base de la información disponible para los años 1986 y 1987.

VII. RESULTADOS DE LA POLÍTICA PROMOCIONAL SOBRE LA ACTIVIDAD PESQUERA DE PROCESAMIENTO

Al efecto de estimar los resultados de la política promocional sobre la actividad pesquera de procesamiento, se contó con información de la Secretaría de Industria y Comercio Exterior sobre la inversión comprometida al momento de la aprobación de los distintos proyectos. Al no estar disponible la información sobre los montos efectivamente gastados, las estimaciones que se realizarán a continuación tomaron como base a la inversión y empleo total "esperados", como resultado de los proyectos aprobados.

Inversión y empleo promocionados. Los 19 proyectos pesqueros aprobados hasta junio de 1988 por la Secretaría de Comercio Exterior, en el marco de la ley 21.608, implican una inversión de 174,1 millones de dólares y la creación de 2903 nuevos empleos.

Gasto fiscal implícito en la promoción de actividad pesquera de procesamiento. En esta sección se realizará una estimación del monto de las desgravaciones impositivas concedidas a proyectos promocionados. Para ello, se calculó el valor actual de la diferencia de impuestos que se origina en el tratamiento preferencial suponiendo que el costo de los bienes de capital es el mínimo posible.

Los proyectos promocionados bajo análisis, contemplan tanto beneficios para la empresa (IVA, ganancias, capitales, sellos y reembolsos a la exportación), como para los inversionistas (diferimientos o deducciones de las ganancias del inversor). Dada su baja significatividad se excluyó del análisis el cálculo del impuesto de sellos.

Beneficios para la empresa:

a) *Impuesto al Valor Agregado (IVA).* Dado el hecho de que la mayor parte de la actividad pesquera no está gravada por el IVA, y que los insumos gravados representan una parte muy baja del costo total, el costo fiscal de este impuesto se calculó sobre la base de la desgravación de la inversión total inicial. El monto del impuesto exento se lo consideró equivalente a la tasa del IVA aplicada a la inversión de las empresas. Se estimó en dos años el lapso de implementación de los proyectos.

b) *Impuesto a las ganancias y capitales.* El costo fiscal fue calculado como el valor actual de la diferencia entre el impuesto que hubiera tributado si hubiera estado gravado y el que efectivamente ingresará al fisco.

La base imponible del impuesto a los capitales de cada período se obtuvo

como el valor de los activos netos de depreciación acumulada al final de cada ejercicio fiscal, bajo el supuesto de que todo el capital invertido es capital propio. La deducción del impuesto a las ganancias de la base imponible del impuesto a los capitales se restó del propio gravamen a la renta.

En el cálculo del impuesto a las ganancias se estimó una rentabilidad promedio bruta de impuestos de 15% real anual sobre el capital propio.

c) *Reembolsos especiales a la exportación y promoción de exportaciones por puertos patagónicos.* La información disponible no permitió diferenciar del monto total de reembolsos, cuáles eran específicos de los proyectos aprobados de promoción industrial, y cuáles correspondían solamente a exportaciones realizadas por puertos patagónicos. En consecuencia, se tomó el promedio simple de los reembolsos concedidos durante 1986 y 1987, estimándose que al menos el 40% corresponden a exportaciones de proyectos de promoción industrial.

Beneficios para los inversionistas:

a) *Diferimientos.* El régimen de promoción permite diferir hasta 75% del aporte del capital realizado, el que debe devolverse en cinco cuotas anuales indexadas a partir del sexto ejercicio de la puesta en marcha. El subsidio es equivalente al valor actual de las cuotas anuales como porcentaje del monto diferido inicialmente.

Con el supuesto de que el diferimiento se efectúa al momento de la puesta en marcha, para una tasa de interés real anual de 10%, si el activo se financia totalmente con fondos propios, el subsidio equivale a un crédito fiscal de 40%.

b) *Deducciones de la base imponible del impuesto a las ganancias.* Alternativamente al diferimiento, los inversionistas pueden optar por la deducción de su balance impositivo de un monto equivalente a su aporte de capital. El subsidio equivale en este caso a la tasa marginal en el impuesto a las ganancias del inversor, multiplicado por la suma deducida como gasto en la declaración jurada del impuesto.

Programas especiales de exportación

En función de los montos comprometidos de exportación de los programas aprobados, se estimó el gasto fiscal anual para cada uno de los cinco años de duración del programa.

ANALISIS DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS

El Cuadro N° 1 permite apreciar la magnitud del subsidio fiscal implícito en los proyectos de promoción industrial aprobados por la SICE.

El valor actual de los beneficios fiscales a la industria pesquera bajo promoción equivale a 83,2% de la inversión total esperada (US\$ 144,9 millones sobre una inversión esperada de US\$ 174,1 millones). Es decir, por cada austral de inversión privada, el Estado incurre en un sacrificio fiscal de 83,2 centavos.

Asimismo, el valor actual del subsidio fiscal por obrero directamente empleado asciende a 49.900 dólares.

Cuadro N° 1
SUBSIDIO FISCAL DE LOS PROYECTOS
APROBADOS PARA EL SECTOR DE LA INDUSTRIA PESQUERA
(en millones de dólares)

| | Valor actual sobre 15 años | Monto anual estimado |
|-----------------------------|-------------------------------|-------------------------|
| Beneficios | | |
| A los inversionistas | | |
| GANANCIAS | 56,6 | |
| A las empresas | | |
| IVA | 27,3 | |
| GANANCIAS | 49,7 | |
| CAPITALES | 11,3 | |
| Sub total | 144,9 | |
| PEEX* | 65,8 | |
| REEMBOLSOS A LA EXPORTACION | | 11,5 |
| Total | 210,7 | 11,5 |

* Valor actual del subsidio por los 5 años de duración del programa.

Al considerar el conjunto del sector pesquero (no solamente el pesquero industrial con régimen de promoción), segun el cálculo anterior es necesario agregarle el monto del subsidio que surge de los programas PEEX, que es de 85,8 millones de dólares en los 5 años que dura el programa y cuyo valor actual es de 65,8 millones.

Por otra parte, los reembolsos a las exportaciones del sector fueron de 23 millones de dólares en los mismos dos años, casi 5% del monto total exportado por el sector. El subsidio promedio en las exportaciones con reembolsos fue de 11,8%.

Tomando la actividad pesquera en su conjunto, de cumplirse la totalidad de los proyectos de promoción industrial aprobados y los programas de incremento en las exportaciones previstos, el subsidio fiscal asciende a 210,7 millones de dólares.

VIII. RESUMEN Y CONCLUSIONES

El estudio realizado no encontró en el nivel de la actividad de captura pesquera regulaciones de importancia que generen sobrecostos para el sector privado o limitaciones a la explotación pesquera, más allá de las esperables dada su característica de recurso renovable.

Sin embargo, sí se encontró que la actividad pesquera argentina, en su etapa industrial, al estar comprendida dentro de regímenes de promoción, recibe beneficios que afectan la asignación de recursos de la economía.

Las desgravaciones que otorga el régimen de promoción industrial están estrechamente relacionados con la intensidad de capital del proyecto. Es notable la preponderancia de los incentivos sobre el capital: liberación del IVA inicial en la compra de bienes de uso, casi eliminación por 15 años del impuesto a las ganancias y a los capitales y beneficios a los inversionistas. Esto induce un sesgo en las decisiones de inversión hacia proyectos más capital intensivos, contrariando así uno de los objetivos del sistema promocional cual era el de tender a generar mayor número de empleos, para solucionar las situaciones de desempleo estructural de algunas regiones.

En adición a lo anterior, el costo fiscal en que se incurre al desarrollar este sistema de incentivos es de una magnitud considerable, y equivale prácticamente al total de la inversión privada.

CAPITULO VII

REGULACIONES A LA PRODUCCION Y COMERCIALIZACION DEL TABACO

I. EL MARCO LEGAL

LAS NORMAS

El mercado del tabaco en la Argentina actualmente está regulado por la ley 19.800 sancionada en 1972, el respectivo Decreto Reglamentario 3478/75 y normas posteriores que implementan sus disposiciones.

El antecedente inmediato lo constituye la ley 17.715 que introdujo una amplia regulación en el mercado del tabaco, con el objetivo fundamental de defender los ingresos del productor tabacalero. Esta última norma, sin embargo, se definía como transitoria y de emergencia¹ para atender una situación coyuntural del sector. La ley 19.800 introdujo un marco regulador permanente para la actividad, recogiendo elementos que estaban presentes en dichas normas de emergencia.

OBJETIVOS

La ley tiene los siguientes objetivos:

- asegurar una retribución justa al productor tabacalero, permitiéndole incorporar el avance tecnológico;
- orientar la producción hacia las zonas ecológicas más aptas;
- alentar el logro de una calidad comercial que permita satisfacer adecuadamente el mercado interno y posibilitar el acceso a los mercados internacionales;
- asegurar el ordenamiento de la producción y comercialización del tabaco.

MECANISMOS

La ley 19.800 articula distintos mecanismos para el cumplimiento de sus objetivos.

1. Razón por la cual la ley 17.715 fue sucesivamente prorrogada.

El eje de la política tabacalera lo constituye el Fondo Especial del Tabaco² que está directamente vinculado a los ingresos que percibe el productor tabacalero y explica la creciente importancia que asumen las cooperativas.

En lo que se refiere al primer aspecto, la ley 19.800 estableció un mecanismo mediante el cual el ingreso del productor tabacalero se conforma, por una parte, por el precio que debe abonar el comprador (manufacturas de cigarrillos, exportadores, etc.) que se define como precio de acopio, y otra parte que abona el Estado, por distintos conceptos,³ con los recursos recaudados por el Fondo Especial del Tabaco. Ambas partes aportan proporciones prácticamente similares. Esta segmentación en las fuentes de ingreso del productor tabacalero permite atender simultáneamente más de un objetivo. Por un lado posibilita fijar bajos precios de acopio que al tiempo que estimulan la exportación⁴ no deprimen los ingresos al productor,⁵ dado el aporte previsto a través de los recursos del Fondo. Además, este modo de financiamiento tiene el efecto de regular la producción de tabaco puesto que la exportación de tabaco participa en la distribución de los recursos del Fondo pero no en su generación (el Fondo se integra con un impuesto aplicado a la comercialización interna de cigarrillos, exclusivamente).

Por otra parte, los recursos del Fondo Especial del Tabaco se han utilizado para estimular la formación de cooperativas de comercialización de tabaco, especialmente por el otorgamiento de créditos que, en ciertas ocasiones, incluso, no han sido reintegrados.⁶

Ello ha permitido relativizar el poder de las empresas de cigarrillos al facilitarle al productor el acceso directo al mercado internacional.

Asimismo la ley 19.800 establece regulaciones que alcanzan a otros aspectos de la actividad tabacalera. Así, prevé la determinación de las zonas ecológicas más aptas para la producción de tabaco, vedando la producción si el Estado no otorga la aprobación en función del mencionado criterio de aptitud; la tipificación obligatoria de los tabacos y controles sobre los lugares de recepción, períodos de compra, y la determinación del volumen de producción en sus distintos tipos para todo el país.⁷

2. En la ley 17.715 este fondo se denomina Fondo Tecnológico del Tabaco.

3. El productor recibe en principio un sobreprecio que, en la actualidad, no puede exceder 40% del ingreso total. Pero el Estado puede establecer adicionales (en rigor, usualmente los establece) que, a su vez, no puedan ser mayores que 50% del sobreprecio correspondiente.

4. Ello en razón de que el exportador paga por el tabaco únicamente el precio de acopio.

5. Los recursos del Fondo Especial operan así como un auténtico reembolso a la exportación de tabaco. En este sentido, en las normas del GATT se ha mencionado al tabaco argentino como uno de los productos primarios que reciben subsidios, aun cuando una medida precisa requiere considerar el precio internacional del producto.

6. También se prevé que en cada provincia productora de tabaco puede constituirse una reserva financiera con el objeto de asegurar que el pago del sobreprecio se efectúe en el momento de la comercialización. A pesar de ello, en ocasiones el Tesoro Nacional ha otorgado anticipos para salvar los desfasajes financieros del Fondo.

7. A este último efecto, la industria debe presentar, con carácter obligatorio, una declaración estimativa con el detalle de sus necesidades anuales.

FINANCIAMIENTO DEL FONDO ESPECIAL DEL TABACO

El Fondo Especial del Tabaco se integra:

- a) con 7% del precio total de venta al público de cada paquete de cigarrillos vendido en el mercado interno.⁸
- b) un adicional de australes 0,0015 por paquete de cigarrillos comerciado en el mercado interno.
- c) un adicional de 0,25% sobre idéntica base que en a), destinado a la obra social del tabaco.

ORGANISMOS Y FUNCIONAMIENTO

El órgano de aplicación de esta norma es la Secretaría de Agricultura y Ganadería de la Nación que tiene a su cargo las funciones de regulación previstas en la ley 19.800.¹⁰

Las provincias cuentan además con organismos específicos que han debido crear en el ámbito de esta norma, los que administran los recursos recaudados en el nivel nacional.

Dichos fondos son repartidos entre las provincias atendiendo a la producción de tabacos claros y oscuros contenidos en cada paquete de cigarrillos vendidos internamente, los que deben ser aplicados por los gobiernos provinciales en atención a los convenios celebrados con el organismo de aplicación de la ley.

II. EVOLUCION DEL SECTOR

La producción nacional de tabaco presenta desde 1960 a la actualidad algunas etapas perfectamente diferenciadas en cuanto a producción, tipos de tabaco cosechados, hectáreas, etc., como puede apreciarse en el Cuadro Nº 1.

Alcanzado el autoabastecimiento en los últimos años de la década del 40, en el periodo 1960-1966 se destaca una tendencia creciente en el nivel de producción total de tabacos que permite la aparición de excedentes que se derivan a la exportación.¹¹ Así, de un volumen de 41.000 tn/año en 1960 se llega a 52.000 tn/año en 1965.

8. Los importes respectivos están, a su vez, exentos del impuesto interno a los cigarrillos.

9. Se ha señalado que a mayor producción y mayor participación de las ventas al mercado externo disminuyen los recursos del Fondo Especial del Tabaco. Si se quiere, esto se asemeja a un "club" con acceso restringido para la integración de nuevos socios y que, además, impone un comportamiento disciplinado de sus miembros para no agotar las comodidades existentes.

10. La norma prevé asimismo el funcionamiento de una Comisión Asesora del Tabaco integrada por representantes del sector en sus distintas etapas.

11. A pesar del autoabastecimiento alcanzado siempre subsistió un volumen marginal de importaciones de tabaco para la obtención de ciertas mezclas.

Cuadro N° 1

**SUPERFICIE CULTIVADA, RENDIMIENTO POR HECTAREA,
PRODUCCION TOTAL Y OFERTA GLOBAL**

| Años | Superficie cultivada | Rendi- miento | Producción (tn) | | | Impor- tación (tn) | Oferta global (tn) | Expor- tación (tn) |
|------|-------------------------|------------------|-----------------|---------|--------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| | Por HA | Por HA | Claros | Oscuros | Total | | | |
| 1960 | 40.300 | 1.029 | 15.113 | 26.360 | 41.473 | 545 | 42.018 | 2.332 |
| 1961 | 49.200 | 0.972 | 18.604 | 29.196 | 47.800 | 893 | 48.693 | 3.331 |
| 1962 | 43.600 | 1.030 | 16.995 | 27.964 | 44.919 | 88 | 45.007 | 11.032 |
| 1963 | 49.700 | 1.085 | 12.368 | 41.535 | 53.903 | 69 | 53.972 | 13.369 |
| 1964 | 54.000 | 0.898 | 16.332 | 32.161 | 48.493 | 145 | 48.638 | 10.834 |
| 1965 | 56.900 | 0.916 | 18.395 | 33.753 | 52.148 | 83 | 52.231 | 11.704 |
| 1966 | 64.300 | 0.680 | 22.761 | 20.923 | 43.684 | 480 | 44.174 | 8.306 |
| 1967 | 65.300 | 0.951 | 25.051 | 37.025 | 62.076 | 517 | 62.593 | 10.633 |
| 1968 | 67.000 | 0.920 | 31.105 | 30.508 | 61.613 | 918 | 62.531 | 13.320 |
| 1969 | 62.200 | 0.847 | 32.654 | 20.048 | 52.702 | 868 | 53.570 | 14.560 |
| 1970 | 76.000 | 0.869 | 37.788 | 28.228 | 66.016 | 337 | 66.353 | 15.298 |
| 1971 | 70.800 | 0.872 | 33.045 | 28.696 | 61.741 | 668 | 62.409 | 17.438 |
| 1972 | 73.500 | 1.001 | 38.788 | 34.809 | 73.597 | 272 | 73.869 | 19.686 |
| 1973 | 78.000 | 0.943 | 42.678 | 30.901 | 73.579 | 206 | 73.785 | 19.541 |
| 1974 | 89.000 | 1.098 | 53.252 | 44.510 | 97.762 | 283 | 98.045 | 18.549 |
| 1975 | 92.700 | 1.044 | 52.652 | 44.116 | 96.768 | 136 | 96.904 | 32.806 |
| 1976 | 81.800 | 1.140 | 55.077 | 38.158 | 93.235 | 106 | 93.341 | 27.359 |
| 1977 | 81.000 | 1.020 | 61.986 | 20.595 | 82.581 | 114 | 82.695 | 23.748 |
| 1978 | 70.000 | 0.887 | 45.727 | 16.397 | 62.124 | 73 | 62.197 | 23.243 |
| 1979 | 76.600 | 0.883 | 40.463 | 28.095 | 68.558 | 266 | 68.824 | 21.635 |
| 1980 | 64.400 | 0.960 | 50.818 | 11.021 | 61.839 | 1.094 | 62.933 | 17.402 |
| 1981 | 50.400 | 1.006 | 40.452 | 10.229 | 50.681 | 1.322 | 52.003 | 16.938 |
| 1982 | 57.300 | 1.198 | 56.471 | 12.157 | 68.628 | 205 | 68.833 | 26.211 |
| 1983 | 66.900 | 1.097 | 62.875 | 10.503 | 73.378 | 515 | 73.893 | 29.156 |
| 1984 | 64.283 | 1.212 | 59.038 | 18.887 | 77.925 | 487 | 78.412 | 24.963 |
| 1985 | 54.700 | 1.105 | 49.125 | 11.328 | 60.453 | 314 | 60.767 | 28.531 |

Fuente: FIEL, basado en la Cámara de la Industria del Tabaco. Anuario Estadístico.

En 1967 comienza una segunda etapa donde se introducen con carácter transitorio, mecanismos para incentivar al productor y regular la producción.¹² Consecuentemente la producción a partir de este momento se sitúa permanentemente por encima de las 60.000 tn/año, alcanzando su máximo nivel en los años 1974, 1975 y 1976 con volúmenes muy cercanos a las 100.000 tn/año (97.800 tn en el año 1974).

Posteriormente se puede observar cómo la producción declina y se estanca en torno de las 70.000 tn/año,¹³ bien por debajo de los volúmenes registrados en los años precedentes. Esta tendencia en los niveles totales de producción tiene algunas características que conviene resaltar.

12. Como ya fuera mencionado, aparece la ley 17.715 que crea el Fondo Tecnológico del Tabaco.

13. Este resultado podría indicar que el Fondo Especial del Tabaco ha logrado regular la producción, luego de la crisis de sobreproducción de los años inmediatos anteriores.

En particular, se destaca un cambio en la composición de la producción con un espectacular incremento en la producción de tabacos claros que pasan de una participación en la producción total de 36% a 82%. Esto se debe a un cambio en los hábitos de consumo y a la incorporación de la mujer al mercado, inclinada preferentemente al consumo de cigarrillos rubios, hecho que ha tenido consecuencias sobre la distribución regional del ingreso dado que la producción de tabacos claros y oscuros se efectúa en regiones perfectamente diferenciadas en cuanto a su localización.¹⁴

En segundo lugar, el incremento operado en el volumen de producción total de tabaco fue derivado casi exclusivamente al mercado externo. Nótese que del incremento promedio de 23.000 tn/año producido en el periodo 1982-1986 respecto al volumen registrado en 1960-1965, 20.000 tn/año se canalizaron a mercados externos.

El estancamiento en los niveles de producción y una demanda estabilizada en el mercado interno ha afectado directamente las posibilidades de exportación de tabaco, que se ha situado en el orden de las 20.000/28.000 tn/año.

Ello contrasta con el desempeño de Brasil cuya producción crece en más de 50% entre los períodos 1973-1975 y 1983-1985 lo que le ha conferido una creciente importancia en el mercado internacional.

Por otra parte, se observa que el incremento en la producción total en el periodo 1981-1985 respecto del periodo 1960-1966 (pre-FET) del orden de 49% es explicado prácticamente en partes iguales, por la mejora en la productividad y por el aumento en el área cultivada.¹⁵

La productividad se sitúa actualmente entre los 1100-1200 kg/ha con un incremento de alrededor de 200 kg/ha respecto de los niveles alcanzados en el periodo 1960-1965. No obstante el rendimiento por hectárea se ha estancado en el nivel alcanzado en 1982 y el registrado en 1985 iguala al obtenido en 1974 y es apenas superior en 2% al del año 1963.

En el Cuadro N° 2 se muestran los rindes por ha de otros países productores de tabaco donde se aprecia la desfavorable ubicación de la Argentina cuya productividad es por ejemplo un 21% inferior a la de Brasil en el periodo considerado.

En cuanto a la evolución de la productividad por ha es de destacar que la brecha tiende a ampliarse con respecto a un país como Brasil. Mientras que en el periodo 1974-1976 el rendimiento por ha en Brasil era apenas 5% superior al registrado en la Argentina, en la actualidad la diferencia se ha ampliado a 21%, debido a un incremento de 26,3% en la productividad de ese país que duplica la registrada en la Argentina, que creció solamente 13,6%.

La Argentina también ha perdido terreno con respecto al comportamiento de otros países de Sudamérica que ostentan un incremento en el rendimiento por hectárea de 22,9%, y más acentuadamente aún con países de África y Asia cuya evolución en el periodo es de 31,2% y 39,7%, respectivamente.

14. Corrientes y Misiones son provincias que se dedican tradicionalmente a la producción de tabacos oscuros aunque últimamente Misiones muestra un importante crecimiento en la producción de Burley.

15. Empero, en el año 1966 la superficie cultivada superaba a la del año 1987.

Todo ello a pesar de los mejores precios que ha recibido el productor tabacalero en la Argentina.

Cuadro Nº 2
COMPARACION INTERNACIONAL
SOBRE RENDIMIENTO POR HECTAREA, PROMEDIO 1984-1985

| PAISES | Tn/Ha |
|----------------------|-------|
| JAPON | 2,48 |
| EE.UU | 2,45 |
| CANADA | 2,26 |
| REPUBLICA DE COREA | 2,58 |
| ITALIA | 2,20 |
| ESPAÑA | 2,14 |
| ZIMBABWE | 2,40 |
| U.R.S.S. | 1,97 |
| CHINA | 1,91 |
| MEXICO | 1,51 |
| GRECIA | 1,49 |
| BRASIL | 1,48 |
| BULGARIA | 1,28 |
| FILIPINAS | 1,28 |
| REPUBLICA DOMINICANA | 1,17 |
| ARGENTINA | 1,16 |
| SUDAFRICA | 1,15 |
| INDIA | 1,01 |
| TAILANDIA | 0,97 |
| TURQUIA | 0,92 |
| MALAWI | 0,84 |

Fuente: Elaboración propia en función de datos internacionales del Foreign Agricultural Service de Estados Unidos y Cuadro Nº 1.

El Cuadro Nº 3 muestra los precios totales recibidos por el productor tabacalero por el tabaco verde, separando lo percibido como precio de acopio de lo obtenido con recursos del Fondo Especial del Tabaco.

En los años 1982-1985 los ingresos totales percibidos por el productor resultan, en términos reales, 107,5% superiores a los ingresos promedio del periodo 1960-1965 (época pre-FET). Este incremento refleja cambios en los precios reales de los tabacos y en composición promedio de la producción, que se orienta hacia tabacos más caros. El precio de acopio, no obstante, experimentó una caída de 21,3% por lo que la mejora es explicada totalmente por la incorporación del Fondo Especial del Tabaco.

Los ingresos totales en el caso de los tabacos claros muestran un crecimiento más atenuado, del orden de 61,2%, con una caída en el precio de

acopio de 40,0%. El ingreso para el productor de tabacos oscuros, en cambio, experimenta un incremento de 8,8% con una caída en el precio de acopio del orden de 22,5%.

En consecuencia, si bien el ingreso del productor registra un incremento de magnitud, el precio pagado por la industria y otros compradores ha sufrido una reducción comparado con el periodo 1960-1965.

Cuadro N° 3
PRECIOS PROMEDIO TOTALES DE TABACOS
(Por mil toneladas, en australes constantes de 1960)

| Años | TOTAL CLAROS | | | TOTAL OSCUROS | | | TOTAL GENERAL | | |
|------|--------------|-------|-------------------|---------------|-------|-------------------|---------------|-------|-------------------|
| | Acopio | FET | T. pro- ductor | Acopio | FET | T. pro- ductor | Acopio | FET | T. pro- ductor |
| 1960 | 0,048 | 0,000 | 0,048 | 0,027 | 0,000 | 0,027 | 0,035 | 0,000 | 0,035 |
| 1961 | 0,056 | 0,000 | 0,056 | 0,021 | 0,000 | 0,021 | 0,035 | 0,000 | 0,035 |
| 1962 | 0,053 | 0,000 | 0,053 | 0,018 | 0,000 | 0,018 | 0,030 | 0,000 | 0,030 |
| 1963 | 0,037 | 0,000 | 0,037 | 0,018 | 0,000 | 0,018 | 0,023 | 0,000 | 0,023 |
| 1964 | 0,036 | 0,000 | 0,036 | 0,016 | 0,000 | 0,016 | 0,023 | 0,000 | 0,023 |
| 1965 | 0,043 | 0,000 | 0,043 | 0,016 | 0,000 | 0,016 | 0,025 | 0,000 | 0,025 |
| 1966 | 0,043 | 0,000 | 0,043 | 0,017 | 0,000 | 0,017 | 0,030 | 0,000 | 0,030 |
| 1967 | 0,038 | 0,021 | 0,059 | 0,014 | 0,009 | 0,023 | 0,023 | 0,014 | 0,037 |
| 1968 | 0,040 | 0,014 | 0,054 | 0,016 | 0,007 | 0,023 | 0,028 | 0,011 | 0,039 |
| 1969 | 0,031 | 0,018 | 0,049 | 0,011 | 0,007 | 0,018 | 0,024 | 0,014 | 0,038 |
| 1970 | 0,027 | 0,023 | 0,050 | 0,011 | 0,010 | 0,021 | 0,020 | 0,017 | 0,037 |
| 1971 | 0,025 | 0,036 | 0,061 | 0,010 | 0,017 | 0,027 | 0,018 | 0,027 | 0,045 |
| 1972 | 0,024 | 0,034 | 0,058 | 0,010 | 0,024 | 0,034 | 0,018 | 0,028 | 0,046 |
| 1973 | 0,027 | 0,035 | 0,062 | 0,014 | 0,030 | 0,044 | 0,021 | 0,032 | 0,053 |
| 1974 | 0,032 | 0,048 | 0,080 | 0,015 | 0,034 | 0,049 | 0,024 | 0,041 | 0,065 |
| 1975 | 0,030 | 0,046 | 0,076 | 0,014 | 0,024 | 0,038 | 0,021 | 0,034 | 0,055 |
| 1976 | 0,026 | 0,033 | 0,059 | 0,011 | 0,014 | 0,025 | 0,016 | 0,021 | 0,037 |
| 1977 | 0,032 | 0,025 | 0,057 | 0,014 | 0,011 | 0,025 | 0,026 | 0,020 | 0,046 |
| 1978 | 0,034 | 0,022 | 0,056 | 0,016 | 0,011 | 0,025 | 0,027 | 0,018 | 0,045 |
| 1979 | 0,028 | 0,028 | 0,056 | 0,010 | 0,009 | 0,019 | 0,019 | 0,019 | 0,038 |
| 1980 | 0,026 | 0,032 | 0,058 | 0,013 | 0,013 | 0,026 | 0,022 | 0,027 | 0,049 |
| 1981 | 0,024 | 0,039 | 0,063 | 0,015 | 0,018 | 0,033 | 0,020 | 0,031 | 0,051 |
| 1982 | 0,025 | 0,039 | 0,064 | 0,014 | 0,022 | 0,036 | 0,022 | 0,035 | 0,057 |
| 1983 | 0,026 | 0,039 | 0,065 | 0,020 | 0,023 | 0,043 | 0,022 | 0,032 | 0,054 |
| 1984 | 0,027 | 0,051 | 0,078 | 0,015 | 0,022 | 0,037 | 0,020 | 0,035 | 0,055 |
| 1985 | 0,031 | 0,060 | 0,091 | 0,013 | 0,022 | 0,035 | 0,019 | 0,035 | 0,054 |

Fuente: Cámara de la Industria del Tabaco. Anuario Estadístico.

Este comportamiento favorable de los ingresos del productor que explica el crecimiento de la producción, puede contrastarse con lo observado en el mercado internacional donde se registra para esos mismos años una caída en el precio del tabaco que, en la mayor parte de los casos, supera al 30%.

Esta cifra es coherente con la observada en la evolución del precio de acopio en el mercado doméstico reflejando presumiblemente las tendencias de la

demandas y la evolución tecnológica de la industria donde se ha operado un ahorro en el tabaco incorporado por cigarrillo.

En el Cuadro N° 4 se ha volcado el balance del Fondo Especial del Tabaco correspondiente al año 1987.

Cuadro N° 4
FET: BALANCE EJERCICIO 1987
(en US\$)

| | |
|------------------------------|------------|
| Ingresos | 90.300.000 |
| Egresos | |
| Sobreprecio | 21.800.000 |
| D.N. Recaudación Previsional | 4.550.000 |
| Sueldos | 310.000 |
| Planes | 49.240.000 |
| Adicional de Emergencia | 13.160.000 |
| Saldo | 1.240.000 |

Según se observa los ingresos anuales del Fondo superan los US\$ 90 millones anuales, que se destinan principalmente al pago del sobreprecio, y adicionales que ingresan directamente al productor tabacalero y planes que tienen distintos objetivos: capitalizar a los productores,¹⁶ atender la provisión de insumos básicos (agroquímicos y fertilizantes), financiar la construcción de galpones y estufas para el secado del tabaco, etc. También figura el aporte a la obra social para la que se aplica una tasa de 0,25% sobre el precio de cada paquete de cigarrillos, y las erogaciones necesarias para atender los sueldos del personal vinculado a los distintos organismos regulatorios tanto provinciales como nacionales.

III. CARACTERISTICAS DEL MERCADO DEL TABACO

La actividad tabacalera comprende las etapas de producción, comercialización e industrialización de tabaco que muestran estructuras de mercado bastante diferentes.

En lo que se refiere a la primera etapa, la producción de tabaco se localiza en zonas de clima tropical y subtropical¹⁷ e incluye el cultivo, la cosecha y el secado del tabaco, proceso que en el caso de ciertas variedades es artificial.

En lo referido a la morfología de este mercado existe un gran número de productores –alrededor de 15.000– presentándose situaciones contrastantes en cuanto a la estructura de la producción en las distintas regiones del país; así, las del noroeste argentino se caracterizan por la presencia de explotacio-

16. Operando en consecuencia como un mecanismo adicional para recomponer el ingreso del productor.

17. Las principales provincias tabacaleras son Salta, Jujuy, Tucumán, Misiones y Corrientes con la participación en la producción de tabaco de 27%, 26%, 10,5%, 17% y 14,5% respectivamente. También se produce tabaco en Catamarca, Chaco y Santa Fe.

nes con un mayor grado de capitalización y un neto predominio de las unidades económicas de mayor tamaño y mayor grado de diversificación. En el noreste, sobre todo en Corrientes, es mayor la importancia de la pequeña explotación aunada a un precario régimen de tenencia de la tierra aunque en el caso de la provincia de Misiones se observa una estructura productiva más diversificada.

Los demandantes de tabaco son la industria del cigarrillo, las cooperativas y los compradores independientes, para la atención de las necesidades del mercado interno y la exportación. Siempre se ha considerado crucial para la caracterización del sector el rol de la industria del cigarrillo, tanto la que actúa en el mercado interno como en el internacional, a la que se le han adjudicado comportamientos oligopólicos.

En este sentido, la estructura del mercado argentino aparece caracterizada por la presencia de dos empresas que se enfrentan a una oferta atomizada de tabaco, dada la gran cantidad de productores.

Esta situación que se reproduce en el nivel internacional¹⁸ ha llevado a concluir a ciertos autores sobre la naturaleza imperfecta del mercado del tabaco, caracterizándolo como un oligopsonio en el mercado del insumo y un oligopolio en el mercado del producto.

Sin embargo, el escaso número de firmas que operan en la industria del cigarrillo no es un indicador, por sí mismo, del grado de poder monopólico que ellas detentan. Para caracterizar a la industria del cigarrillo como un sector monopólico no basta con observar un número de empresas que operan en el mismo, sino que es necesario identificar las barreras que impiden la concurrencia de nuevos productores y que, presumiblemente, mantienen los altos ingresos de la industria.

En este sentido algunos autores han identificado como trabas a la entrada la marcada diferenciación de productos que exhibe la industria, la fuerte concentración con los subsecuentes elevados gastos de capital y las barreras tecnológicas que dificultan el ingreso de nuevos competidores. Estos factores están estrechamente vinculados en la medida en que todos hacen referencia a las necesidades de capital de la industria.

Así, por un lado,¹⁹ se ha destacado que la industria requiere importantes inversiones iniciales de capital en maquinarias de elevada complejidad tecnológica, que operan como una barrera al ingreso de nuevos oferentes, esto daría la idea de que el sector se caracteriza por la existencia de economías de escala lo que conduciría inexorablemente a una industria altamente concentrada.

Sin embargo, las opiniones no son unánimes en la materia porque otros autores²⁰ que también enfocan críticamente el rol de la industria, argumentan que el sector tabacalero se caracteriza por la inexistencia de economías de escala así como por emplear una tecnología productiva simple, destacan-

18. En el mercado internacional existen siete empresas privadas en el negocio del cigarrillo cuyo campo de acción se superpone con empresas estatales, incluso de países de Europa Occidental como en Francia e Italia, que actúan en el ramo.

19. Véase Fernández Pol: *Tabaco, el mercado de insumos de la industria del cigarrillo: un complejo caso de política agraria*, IEERAL, 1983.

20. Véase *La actividad tabacalera en la Argentina a partir de la década de 1970*, Catania M., y Carballo C., CEDEL, 1985.

do que la barrera a la entrada²¹ más importante está constituida por los abultados gastos de publicidad en que incurre la industria para diferenciar el producto. En este sentido, desde el punto de vista económico la diferenciación de productos es un concepto que informa sobre el grado de segmentación del mercado y de la medida en que productos que son sustitutos muy cercanos son visualizados como tales por el consumidor. En la industria del cigarrillo, precisamente, la publicidad es el mecanismo elegido para la diferenciación del producto dado que el cigarrillo, como producto final, es un bien relativamente homogéneo.

En este contexto la posibilidad de disponer de cuantiosos recursos financieros es la condición necesaria para afrontar los gastos en publicidad necesarios para lograr la diferenciación del producto y, adicionalmente, para acceder a las maquinarias que incorporan la tecnología más moderna. Estas serían entonces las verdaderas "barreras a la entrada" que llevarían a la concentración del mercado y a la existencia de rentas monopólicas.

Sin embargo, los argumentos esgrimidos para sostener que las erogaciones en capital y los gastos en publicidad conducen inexorablemente al establecimiento de barreras a la entrada en la industria no resultan contundentes.

En lo que respecta a la magnitud de las erogaciones de capital y a la incapacidad de cualquier competidor potencial para afrontarlas, el argumento tiene una debilidad básica. La pregunta clave que hay que efectuar es por qué los competidores potenciales no disponen de una financiación equivalente a la obtenida por las firmas que operan en el mercado. Si no existe esta ventaja diferencial el argumento pierde consistencia. De hecho, existen otros sectores en la economía con mayor densidad de capital que la industria aquí considerada y para los que no existe limitación para la entrada en la industria.

Si existe alguna ventaja en el acceso a los mercados de capital ello no necesariamente refleja alguna imperfección en el mercado, sino que puede ser la consecuencia de condiciones objetivas, como por ejemplo la reputación de buenos pagadores, con lo que tal ventaja se fundamenta, en última instancia, en que la empresa que ya actúa en el mercado es más eficiente.

Existen, en consecuencia, objeciones a las consideraciones de que los elevados gastos de capital son una barrera que puede impedir la entrada de nuevos oferentes en el sector.

Respecto al papel que juegan los gastos en publicidad, algunos autores han destacado el carácter claramente procompetitivo que pueden desempeñar. Tal caracterización surge al observar que en un mundo de información imperfecta los consumidores confían en la reputación de las firmas que a lo largo de los años han asegurado una adecuada calidad en los productos y/o servicios ofrecidos. Esta reputación es obviamente una barrera a la entrada pero es indispensable para asegurar la calidad en la provisión de los bienes; en caso contrario, quienes engañen a los consumidores proveyendo una mercadería de calidad inferior a la ofrecida no enfrentarían costo alguno con tal comportamiento (la pérdida de la reputación).

En este contexto, la publicidad juega un doble papel en un sentido clara-

21. Las barreras a la entrada más frecuentemente mencionadas en la literatura son los gastos en publicidad, las fuertes inversiones de capital y los precios predatorios.

mente procompetitivo. Por un lado, abastece de información a los consumidores tendiendo así a neutralizar las ventajas de que disponen las firmas ya instaladas por su historia pasada. Por otro lado, a los ojos del consumidor, el gasto en publicidad asume el carácter de una inversión específica que no se recuperará si el que la efectúa no cumple con lo pactado; de esta forma opera como una suerte de garantía para la otra parte.

Otro elemento que hay que tener en cuenta para la caracterización del sector es que las erogaciones de capital que sirven para constituir una auténtica barrera a la entrada deben tener una baja tasa de depreciación. En caso contrario, ésta desaparecerá rápidamente con el tiempo al reducirse la vigencia de la inversión inicial; nótese que esto es aplicable a gran parte de los gastos en publicidad.

Por todo ello, es difícil catalogar a los gastos en publicidad como una barrera a la entrada que permita ganancias monopólicas, máxime cuando se trata de un sector con impuestos muy significativos, que repercuten sobre el precio final a los consumidores. En todo caso, se requiere una cuidadosa identificación de las condiciones que permitan demostrar la existencia de verdaderas barreras a la entrada.

Finalmente, en la Argentina debe señalarse la creciente importancia de las cooperativas en el negocio del acopio y exportación del tabaco. Estas hubieran sido difíciles de concretar sin el apoyo económico-financiero de los gobiernos provinciales y del Fondo Especial del Tabaco. Este apoyo comprendió el financiamiento del capital necesario tanto para la compra de la materia prima como para la modernización, adquisición o ampliación de plantas de procesado de elevada capacidad y luego, quizás, la condonación de la deuda asumida; solamente en 1983 el Gobierno de Salta condonó deudas de la cooperativa con el FET por un monto de 13 millones de dólares, recibidos para construir la planta de General Alvarado.^{22, 23}

Se trata, en consecuencia, de empresas cuasiestatales cuya aparición ha permitido al productor relativizar el poder económico de la industria del cigarrillo dado los recursos financieros puestos a su disposición por el FET y el creciente acceso a los mercados internacionales.²⁴

Lejos se está entonces de la visión de una economía tabacalera donde existen muchos productores aislados entre sí, que se enfrentan a poderosas organizaciones industriales.²⁵

Esta realidad ha llevado a caracterizar el sector con los riesgos que ello implica, como un sector donde prevalecen reglas más cercanas a un modelo

22. Véase CEDEL, ob.cit.

23. Nótese además que la condonación de deudas de las cooperativas no es un hecho aislado a lo largo de la historia del FET.

24. El mercado mundial del tabaco tiene siete empresas privadas que absorben el 39% de la producción mundial de tabaco, los monopolios estatales de Italia, España y Francia y los países socialistas de Europa Oriental y Asia. El monopolio francés ha sido el principal comprador de los tabacos oscuros del NEA, absorbiendo 71% del criollo correntino entre los años 1970-1979.

25. Esta relación con los mercados internacionales ha permitido, por ejemplo, que la cooperativa de Jujuy contara con el apoyo material de una empresa tabacalera internacional. Véase CEDEL, ob. cit.

relativamente competitivo, y a partir de ahí derivar los costos imputables a la regulación.

IV. IMPUESTOS Y SUBSIDIOS: SUS COSTOS DE EFICIENCIA

ASPECTOS GENERALES

Los impuestos (y los subsidios) afectan el comportamiento económico, puesto que alteran las cantidades de equilibrio del mercado e introducen una divergencia entre el precio de demanda (que en un contexto competitivo refleja la valuación o utilidad unitaria que los demandantes asignan al producto en cuestión), y el precio de oferta (que en igual situación refleja cuánto cuesta, en términos de recursos económicos, producir el bien).

El impuesto al aumentar el precio del bien, normalmente reduce la producción comercializada y es esta caída la que origina una pérdida neta para la sociedad. Por un lado, el impuesto, al aumentar el precio hace que se reduzca la cantidad demandada, perdiendo los consumidores la valoración que ellos tenían, por las unidades que se dejan de consumir. Por otra parte, la reducción de la cantidad comercializada implica un ahorro de recursos productivos. La diferencia entre estas dos áreas, es la pérdida de eficiencia generada por el gravamen que redujo la cantidad comercializada de un bien que los consumidores valoran por encima de los recursos que cuesta producirlo.

Alternativamente, la ineficiencia causada por un impuesto distorsivo puede medirse por el *ingreso extra* que el gobierno obtendría (para una idéntica pérdida de utilidad o ingreso real de los consumidores) si hubiera recurrido a un impuesto de suma fija.

Si el impuesto recae enteramente sobre los consumidores, esto es si la curva de oferta es perfectamente elástica, el costo de eficiencia puede medirse como:

$$(1) \quad CE = -1/2 R Nq t$$

y la pérdida se evalúa en términos de excedente del consumidor.²⁶

Un análisis similar puede desarrollarse para impuestos que recaen sobre los productores.

En este caso, el costo de eficiencia es:

$$(2) \quad CE = 1/2 tRE$$

donde E es la elasticidad de la curva de oferta.

Si el impuesto recae tanto sobre productores como sobre consumidores (la

26. Formalmente, el costo de eficiencia puede expresarse como: $CE = -1/2 t^2 PQ Nq$, donde PQ es el ingreso total neto de impuesto, Nq (la elasticidad precio de la demanda que es un número negativo) y (t) la tasa del impuesto, que se define como $t = T/P$, siendo T el impuesto de suma fija. Dado que la recaudación del impuesto (R) es tPQ , ésta se obtiene reemplazando t en la ecuación (1).

oferta tiene pendiente positiva y la demanda pendiente negativa) el costo de eficiencia se mide como:

$$(3) \quad CE = -1/2 (t^2 PQENq) (E - Nq)^{-1}$$

REGULACIONES EN EL SECTOR TABACALERO ARGENTINO: SUS COSTOS DE EFICIENCIA

El esquema regulador del sector tabacalero consiste, según fue expuesto, en una combinación de impuestos en el mercado del producto final (cigarillos) que financian la concesión de subsidios a la producción de tabaco y al funcionamiento de las cooperativas tabacaleras. El propósito de la presente sección es identificar y medir las pérdidas de eficiencia que origina dicho esquema, empleando los conceptos presentados anteriormente.

Medición del costo de eficiencia

Las pérdidas a cuantificar abarcan tres aspectos:

- a) Pérdida ocasionada por el impuesto al consumo de cigarrillo.
- b) Pérdida ocasionada por el subsidio a la producción.
- c) Pérdida asociada con la transferencia al extranjero de parte de la recaudación del FET.

Pérdida ocasionada por el impuesto al consumo de cigarrillos: Empleando cifras del año 1986, la pérdida por este concepto puede estimarse en el orden de 670.000 dólares anuales.

Este valor se obtiene empleando la fórmula de pérdida de bienestar dada por la ecuación (1), teniendo en cuenta que la recaudación del FET asciende a US\$ 92,1 millones,²⁷ la elasticidad de la demanda de cigarrillos estimada es de 0,20, y que la tasa del FET, incrementada para tomar en consideración el efecto del aporte a la obra social,²⁸ es de 7,25%.

Esta estimación del costo de eficiencia se entiende que es de mínima por las siguientes razones:

- Según se ha visto en las secciones previas, el empleo de la fórmula de costo (1) implicitamente supone que el impuesto recae exclusivamente sobre los consumidores, por cuanto se asume que los factores empleados por la industria son reasignados sin costo en otros sectores cuando el nivel de producción de cigarrillos disminuye a raíz de la introducción del FET.
- Asimismo se ha supuesto en este trabajo que la única distorsión existente en el mercado de cigarrillos es el impuesto con asignación al FET, cuando además existe un impuesto interno de considerable magnitud. En consecuencia la tasa efectiva de imposición al cigarrillo sería superior a 7,25% em-

27. Esta es la recaudación correspondiente a 1986 y refleja razonablemente el monto promedio de los últimos años.

28. Se ha dejado de lado, por su escasa magnitud, el impuesto fijo de 0,0015 australes por paquete con destino al FET.

pleado en el cálculo. Ello derivaría en un costo de eficiencia de mucho mayor magnitud pues, como lo refleja la ecuación, este costo aumenta cuando se incrementa la tasa impositiva.²⁹

Pérdida ocasionada por el subsidio a la producción: Se ha estimado el costo en bienestar asociado al subsidio a la producción en el orden de los US\$ 19 millones anuales, empleando la ecuación $CE = (1/2)tER$ donde E es la elasticidad de la oferta de tabaco verde estimada en 0,62, t es el monto del subsidio de un dólar por kg y R es la recaudación del FET neta de los fondos derivados a las cooperativas en concepto de "planes, sueldos y obra social". En general R se ubica entre 75 y 80% de la recaudación total del FET.

Subsidio a la exportación a través de las cooperativas: La transferencia a los compradores externos de tabaco ha sido calculada en US\$ 10 millones anuales.

Ella surge de la diferencia verificada entre el precio promedio de exportación de las cooperativas y el de otros exportadores.

Para tomar en cuenta la posibilidad de que el tabaco exportado por las cooperativas fuera de calidad inferior y evitar una sobreestimación de la transferencia (pues en este caso el menor precio reflejaría una menor calidad) se ha optado por supuestos conservadores en relación con el monto de las exportaciones (30 millones de kg) y el porcentaje de los mismos realizado por las cooperativas (80%).

En resumen, sumando los tres conceptos el mecanismo regulador instrumentado a través del FET ocasiona al país una pérdida de eficiencia que asciende a casi 30 millones de dólares anuales.

V. CONCLUSIONES

La aplicación de las regulaciones previstas en la ley 19.800, estableciendo un régimen de excepción dentro de la producción agrícola del país, ha provocado distorsiones en el funcionamiento de la actividad tabacalera.

En este trabajo se ha efectuado una medición de las pérdidas netas para la economía de dichas distorsiones arribándose a una cifra de 30 millones de dólares, realmente importante teniendo en cuenta las dimensiones del mercado de tabaco. Otras han quedado meramente indicadas aun cuando el estancamiento de la producción y de la productividad relativa a la performance de otros países dan idea aproximada de las pérdidas.³⁰

En este orden de ideas, los costos de eficiencia que se han detectado y

29. El supuesto implícito que ha permitido no considerar al impuesto interno como una distorsión es que el mismo compensa las externalidades negativas asociadas al hábito de fumar.

30. En Brasil, se estructuró una economía tabacalera sustancialmente distinta a la Argentina, prevaleciendo grandes empresas privadas con gran inserción en el mercado internacional. Si bien es difícil identificar la causa dominante de esa localización no es aventurado sostener el importante papel que debe haber jugado la presencia de empresas cuasiestatales como las cooperativas.

cuantificado representan auténticas pérdidas netas para la sociedad en su conjunto más allá de que el sector productor tabacalero y las regiones donde se localizan hayan mejorado su posición relativa, por cuanto debe quedar claro que estas últimas han sido una mera redistribución que ha mejorado la posición de algunos sectores a expensas de otros agentes económicos.

La aparición del mecanismo regulador originalmente denominado Fondo Tecnológico del Tabaco se justificó como una norma transitoria promocional destinada a acelerar la capitalización del sector, la transformación tecnológica y su integración a los mercados internacionales. Cualquiera haya sido el caso y los reales méritos de estos argumentos, es claro que no debe mantenerse como norma permanente, luego de más de veinte años de vigencia efectiva. En la actualidad, los objetivos de la ley 19.800 parecen fuera de contexto. Los precios al producto nacional duplican a los recibidos en Brasil, la producción se ha estancado en comparación con otros países que sin subsidios han desarrollado la producción tabacalera en forma apreciable. Estos elementos hablan del fracaso de este marco regulatorio y de la necesidad de su reforma.

En consecuencia, es necesario establecer un programa destinado a su derogación con el objeto de superar las ineficiencias generadas por el Fondo y a destrabar la economía tabacalera.

En primer término se propone la gradual reducción de los recursos del Fondo Especial del Tabaco, con vistas a su eliminación definitiva en un periodo de tres años, acompañado de un proceso de liberación de precios y de desregulación del sector. En consecuencia, deben desaparecer el sobreprecio y los adicionales que engrosan los ingresos del productor, así como la financiación a las cooperativas que aparece en el rubro de los distintos planes.

Ello significa que los ingresos del productor estarán constituidos únicamente a partir de lo percibido directamente de los compradores, sea la industria o los exportadores. En este sentido, el camino para una producción eficiente requiere que el productor reciba plenamente los precios internacionales. En la transición, los precios del tabaco deben ajustarse paulatinamente a los niveles internacionales.

En el sentido indicado, a partir de la finalización del periodo de transición, la Secretaría de Agricultura deberá tener una participación mínima y limitarse a establecer "precios de referencia" elaborados a partir de los correspondientes niveles internacionales, los que tendrán el objeto de informar y orientar al productor acerca de las posibilidades de colocación de la producción en el mercado externo.

Durante ese periodo de transición se propone asimismo que con una parte de los recursos del Fondo se constituyan fondos provinciales destinados a brindar apoyo financiero a las cooperativas de productores, en forma de préstamos para ampliación de la capacidad productiva o la compra de eventuales excedentes transitorios.

Finalmente, una cuestión que hay que resolver es el grado de presión tributaria sobre los cigarrillos. La supresión del impuesto con destino al FET incrementa la tasa efectiva de imposición sobre los cigarrillos si se mantiene el porcentaje nominal actual de tributación. En este sentido, mantener la actual presión impositiva global, hace necesario una reducción en la tasa nominal de 7 % a 2 % para mantener la misma tasa efectiva.

CAPITULO VIII

REGULACIONES AL TRANSPORTE AEREO

I. INTRODUCCION

Las regulaciones al transporte aéreo en la Argentina han merecido en los últimos años algunos estudios específicos [56; 145] y más recientemente, han trascendido al debate público, con la propuesta de privatización parcial de Aerolineas Argentinas, la principal operadora aérea del país.

El presente capítulo evalúa las regulaciones que afectan el transporte de cabotaje en la Argentina, intentando aproximar una idea de los costos que dichas regulaciones (en especial las referidas a tarifas) imponen a la comunidad. Se considera también la situación del transporte aéreo internacional, pero sólo en la medida en que se presume la existencia de subsidios cruzados entre el transporte de cabotaje, que se realiza en un marco organizacional cuasimonopólico, y el transporte aéreo internacional, que se desenvuelve en un contexto de mayor competencia. Al concentrarse en el marco regulador, el estudio no presenta un análisis económico-financiero de las empresas operadoras del servicio, aunque en el caso de Aerolineas Argentinas se realizan algunas consideraciones acerca de sus resultados operativos, con el objeto de deducir el monto del subsidio cruzado mencionado.

II. ¿POR QUE REGULAR A LA INDUSTRIA DEL TRANSPORTE AEREO?

El caso del transporte aéreo es un claro ejemplo, en el nivel mundial, de una industria estructuralmente competitiva, es decir, con ausencia de condiciones de producción de monopolio natural, a la que se le aplicaron regulaciones, tanto de precios como de barreras a la entrada y al tipo de servicio a ofrecer.

La consecuencia directa de este tipo de regulaciones fue la introducción de restricciones tales a la competencia, que implicaron, para los consumidores, elevados precios y exceso innecesario de servicios.¹

1. Esta es una consecuencia típica de los controles de precios en los servicios. Las compañías tienen que competir por calidad, e incluyen servicios especiales, que terminan encareciendo el producto final.

Los argumentos generalmente utilizados para introducir este tipo de regulaciones en la industria aeronáutica se han vinculado, paradójicamente, a la "excesiva competencia". En efecto, se especificaba que el exceso de competencia llevaría a una guerra de tarifas que haría quebrar a las empresas del sector, de allí la necesidad de regular los precios de este mercado.

Sin embargo, la teoría económica justifica el uso habitual de la regulación frente a casos de competencia excesiva, sólo en situaciones de monopolio natural; cuando existen en una industria elevados costos fijos frente a bajos costos variables o bien cuando surge la posibilidad de imponer precios "depredadores".

En el caso de monopolio natural, la regulación se justifica para evitar la entrada de más firmas a un mercado que sería mucho más eficientemente servido por una sola. Es decir que en este caso la excesiva competencia implica una pérdida importante de recursos. Sin embargo, aun frente a situaciones de monopolio natural, se puede argumentar que el proceso de competencia permite "elegir" a la mejor firma para producir, y que la batalla competitiva es la mejor manera de comprobar si un mercado posee, en la realidad, características de monopolio natural.

Admitido, de todas maneras, el uso de la regulación en casos de monopolio natural, no es ésta la situación de la industria del transporte aéreo, por lo que el argumento de regular por competencia excesiva en un monopolio natural, no se sostiene.

El caso de elevados costos fijos y bajos costos variables, indica que una industria de estas características desregulada totalmente, sufriría gravemente los problemas de los ciclos de reactivación-recesión.

Frente a recesiones, dados los elevados costos fijos, la industria no podría mantener su capacidad instalada funcionando viéndose forzada a cerrar sus plantas excedentes; en ciclos ascendentes debería incurrir en costos de reapertura de plantas, recontratación y entrenamiento de personal, etcétera.²

En este marco, una regulación que estableciera precios mínimos que cubrieran en promedio los costos fijos, permitiría a la industria y a la economía, ahorrarse los costos de apertura y cierre de plantas. Este contexto no parece darse en el transporte aéreo, donde los aviones se pueden alquilar, reciclar a otras tareas -de pasajeros a carga, por ejemplo-, comprar por medio de leasing, etc., y su valor unitario es relativamente bajo, en comparación con las inversiones de industrias catalogadas como de "altos costos fijos".³

Finalmente, se utiliza el esquema de precios depredadores para evitar, mediante regulación, el exceso de competencia.

En efecto, una firma podría establecer precios por debajo de los costos du-

2. Este razonamiento teórico es fuertemente discutible, pues una vez hundido el capital la importancia de los costos fijos desaparece. Podría sostenerse, sin embargo, que la regulación intenta "fomentar" el establecimiento de industrias de altos costos fijos iniciales, eliminando la incertidumbre que generarian estos ciclos de recesión-reactivación.

3. Para dar una idea de magnitud, el costo de un avión nuevo de pasajeros como los utilizados actualmente en el país oscila entre 10 y 15 millones de dólares, frente a una planta siderúrgica o petroquímica cuyo costo de instalación no es inferior a los 200 millones de dólares.

rante un tiempo, hasta expulsar a sus competidores del mercado, y luego subirlos sin límite perjudicando a los consumidores.

Para que este esquema fuera posible, en primer lugar el poder de la empresa depredadora debería ser muy elevado, y su capital lo suficientemente abundante como para expulsar a sus competidores eventuales del mercado, y en segundo lugar, la imposibilidad de volver a entrar al mercado por elevados costos fijos debería ser muy alta.

Ninguna de las dos condiciones parecen aseguradas en el caso del transporte aéreo.

Discutidas y descartadas las razones teóricas por las cuales un exceso de competencia en el transporte aéreo sería perjudicial para la economía en general y para los consumidores en particular, se podría aun razonar que, en la práctica y por cuestiones no contempladas en la teoría, pueden, de todas maneras, presentarse situaciones adversas a la desregulación.

La experiencia de los Estados Unidos —que será utilizada abundantemente en este estudio— donde la desregulación ha sido más extensa y lleva diez años de aplicación, parece ratificar, sin embargo, los hallazgos teóricos.

El número de pasajeros transportados pasó de 275 millones en 1978 a 418 millones en 1986 y se observó una reducción en las tarifas estimada en 40%. Ambos factores dieron origen a una ganancia para los consumidores cercana a los 6000 millones de dólares de 1977, por año, y para las compañías aéreas de 2500 millones de dólares.

Paralelamente, la cantidad de empresas aéreas que no superaba las 41 en 1978, se acercaba a fines de 1987, pese a las fusiones recientes, a las 170.⁴

La ola desreguladora por la vía judicial ya ha llegado a Europa, donde han comenzado desregulaciones en tarifas y en la competencia de vuelos charters.

En síntesis, tanto la teoría de la regulación, como su aplicación práctica, presenta elementos contundentes acerca de los beneficios de desregular el mercado del transporte aéreo.

III. EL MARCO REGULATORIO EN LA ARGENTINA

El transporte aéreo en la Argentina presenta, al igual que en otras industrias, tanto un exceso de regulación como empresas estatales encargadas de ejecutarlas y controlarlas.

En el transporte de cabotaje, el Estado fija las tarifas, las rutas y los horarios. El 50% del mercado como mínimo, debe ser cubierto por Aerolíneas Argentinas, dando preferencia a otros transportadores nacionales por el 50% restante.

4. Cabe señalar, sin embargo, que se han consolidado seis "gigantes" de la industria : Texas Air —que controla las operaciones de Continental e Eastern-, United Airlines, American Airlines, Northwest Airlines, Delta Airlines —que controla Western Airlines- y USAir, —que adquirió Pacific Southwest y Piedmont-. La participación de estas empresas combinadas excede 80% del mercado. Pese a esta concentración, la industria posee un contexto mucho más competitivo en la actualidad que hace diez años, y de allí los beneficios para los consumidores, ya mencionados.

Se limita la concurrencia de transportadores aéreos en una misma ruta a los casos en que el potencial de tráfico lo justifique y que las tarifas sean lo suficientemente retributivas. Asimismo estas tarifas son fijadas sobre la base de "objetivos económicos y extraeconómicos" (Interés general de la Nación). En la práctica, dichos "objetivos" se reflejan en tarifas determinadas por la resolución 357/78 de la Secretaría de Transporte, que fija las mismas sobre la base de una determinada estructura de costos, estableciéndose los reajustes en función de los aumentos de los principales rubros que componen dicho costo.

En cuanto al transporte internacional y regional, si bien no son objeto particular de este estudio, cabe consignar que también aquí existen fuertes regulaciones, en materia de horarios, tarifas y frecuencias, con un claro sesgo, al igual que en el caso de cabotaje, en favor de Aerolineas Argentinas.

IV. COSTOS DE LA REGULACION DE TARIFAS

Existen diversas alternativas para determinar el costo para el sector privado de estas regulaciones, sobre tarifas, horarios y frecuencias. El método más adecuado sería el de comparar las tarifas actuales con las que regirían en ausencia de regulaciones, y una vez establecida esa "diferencia", multiplicar dicho importe por el número de pasajes vendidos, y así calcular el costo para el sector privado –en la medida que las tarifas vigentes superen a las que regirían en un mercado libre– de las regulaciones.

En la práctica, resulta difícil establecer cuáles serían las tarifas que regirían en un mercado desregulado, en especial debido a la presencia de Aerolineas Argentinas, cuyo carácter de empresa pública impide una extrapolación directa de sus condiciones operativas, para simular las tarifas que surgirían en un contexto de libertad de precios.⁵

Como elemento indicativo se tomaron las tarifas del desregulado mercado americano, para millajes comparables a las rutas de mayor frecuencia en el mercado de cabotaje argentino. Se obtuvo en ambos casos una "tarifa promedio ponderada" por la participación de cada ruta en el total de vuelos, y se estableció luego la diferencia entre ambas tarifas, la del mercado libre americano y la del mercado regulado argentino.⁶

5. Si bien se hacen algunas consideraciones más adelante, basta señalar aquí que, por ejemplo, Aerolineas Argentinas registra para el año 1987 entre 18 a 20% de tiempo no trabajado, para el área de mantenimiento, por causas derivadas de las franquicias y condiciones que tiene el personal. La estimación para otras áreas de la empresa es aun mayor.

6. Cabe destacar que para el caso americano, en realidad rigen numerosas tarifas para cada tramo, en función de los horarios, la temporada, el tipo de pasaje, etc. Para hallar los promedios por frecuencia y luego el promedio general, se tomaron los valores mínimos y máximos de cada tarifa, declarados por el tarifario oficial. Esto no contempla entonces, precios "especiales" aún más bajos que los registrados, que rigen en muchos casos, sujetos a compras de "cupones", bonos, etc. Asimismo, no se incluyó el caso de tarifas que incluyen otros servicios: alquiler de autos gratis, estadías gratis en hoteles, o tramos complementarios gratis. Es decir que en todos los casos se realizó la comparación más favorable a la Argentina.

Se consideró luego, para hacer más "realista" la comparación, que Aerolineas Argentinas indicó que su mayor desventaja en la comparación de costos con los EE.UU. es el precio de la nafta de aviación que se expende en los aeropuertos americanos a un promedio, siempre según la empresa estatal argentina, 74% más barata que en los aeropuertos argentinos. Dado que Aerolineas Argentinas declara en su estructura de costos una participación del combustible de 22%, se redujo la tarifa de cabotaje argentino en 16%, antes de efectuar la comparación. Nótese que esta deducción está claramente sesgada en favor de la Argentina, puesto que no se consideran las "ventajas comparativas" en otros elementos de costos, en especial en el rubro de personal. Para dar una idea al respecto, un piloto aerocomercial en Estados Unidos ganaba, en promedio, aproximadamente 80.000 dólares anuales en 1986, frente a los 18.000 de su similar argentino. Una azafata percibe en los Estados Unidos, siempre en términos anuales y en promedio aproximadamente, 24.000 dólares, contra los 5.500 que cobra una azafata en el mercado local. Finalmente, los mecánicos e inspectores ganan en promedio en los Estados Unidos 33.000 dólares anuales, mientras que igual tarea en Argentina es remunerada en 8.000.

Realizadas estas aclaraciones, la tarifa promedio en valores de agosto de 1988 resultó ser para la Argentina –deducido el sobrecosto de combustible– equivalente a 148,42 dólares; mientras que su similar americana alcanzó los 130,33 dólares, siempre para un viaje de ida y vuelta en millajes comparables (el millaje promedio resultó de 589 millas).

Es decir que el precio regulado argentino superó en 13,88% el correspondiente precio desregulado americano, simulando igual costo de combustible y dejando de lado las menores remuneraciones del personal local.⁷

Considerando el número de pasajeros transportados en el año 1987 en el mercado de cabotaje y multiplicando por dicho sobrecosto, el costo total por mayores tarifas pagado por los consumidores argentinos debido al contexto regulado sería de 71,9 millones de dólares anuales. En otras palabras, si en la Argentina rigieran las tarifas americanas, equiparando el costo de combustible, y sin considerar los diferenciales salariales, los consumidores se hubieran ahorrado casi 72 millones de dólares anuales.

Por otra parte, cabe considerar que si la demanda presenta alguna elasticidad al precio de los viajes, este costo es aun mayor porque con menores precios se transportarán más pasajeros. Tomando el valor de la elasticidad precio de demanda promedio de estudios econométricos para el mercado americano (0,28), este sobrecosto se incrementaría en 2,8 millones de dólares por año.

En resumen, el sobrecosto para la comunidad de la regulación al transporte aéreo en la Argentina puede estimarse, a valores de agosto de 1988 y con los pasajeros transportados durante 1987 –equiparando el precio del combustible según estimaciones de Aerolineas Argentinas–, en 74,8 millones de dólares anuales.

7. Cabe destacar que sin la corrección por el precio del combustible, la tarifa argentina sería 32% más cara que la americana.

V. COSTO DE LA REGULACION SOBRE RUTAS, FRECUENCIAS Y HORARIOS

Como se señalara, además de la regulación sobre tarifas, existen regulaciones sobre entrada al mercado, rutas, frecuencias y horarios, que restringen la oferta de vuelos y perjudican mayormente las rutas que conectan ciudades del interior sin pasar por Buenos Aires.

La desregulación de rutas, frecuencias y horarios en los Estados Unidos, llevó a una nueva estructura de la industria, con el desarrollo de los llamados "centros y rayos".⁸ En este sistema se concentran viajeros a través de rutas de punto a punto (rayos), en un centro distribuidor, del que parten vuelos hacia otros centros u otros rayos. De esta manera se utilizan pequeños aviones para cubrir las rutas de los rayos, y luego se transfieren los pasajeros a aviones más grandes para cubrir rutas entre centros importantes, o a aviones pequeños en los viajes de regreso de los rayos. Mediante esta estructura se maximiza el grado de ocupación de los aviones, se disminuyen costos operativos y se cubren más rutas y frecuencias. Obviamente, el hecho de combinar dos puntos a través de un centro incrementa en promedio el tiempo de vuelo, al menos para dos puntos ubicados en rayos diferentes. En los Estados Unidos, este incremento del tiempo de vuelo alcanzó en promedio 5,2%, más que compensado por un incremento promedio de las frecuencias en 9,2%.⁹

Estos incrementos en frecuencias compensaron en exceso el aumento del tiempo de vuelo, permitiendo así una importante ganancia de bienestar para los pasajeros. En particular para los empresarios, que valúan fuertemente el tiempo entre vuelos, y relativamente menos el tiempo de vuelo. Estudios econométricos en los Estados Unidos revelaron que los pasajeros por turismo valuaban la extensión del tiempo de viaje en 1,5 veces su salario horario, y la espera entre partidas en 0,23 veces su salario horario. Los pasajeros por negocios, en cambio, valuaban el incremento de los tiempos de vuelo en 0,85 veces su salario horario, mientras que consideraban un valor de 1,45 veces su salario horario, las mayores frecuencias de vuelo.

Tomando en consideración que en 1977, cuando comienza la desregulación americana, ya se había producido alguna liberalización en materia de rutas y frecuencias, el incremento de rutas que podría esperarse para un país subexplotado en materia de tráfico aéreo como la Argentina, no sería inferior al obtenido para los Estados Unidos. En cuanto a los tiempos de vuelo, considerando que en la actualidad el único "centro operativo" es el aeroparque Jorge Newbery de Buenos Aires y que en muchos casos se debe pernollar en Buenos Aires para unir dos puntos alejados del interior, no sería razonable suponer un aumento de los tiempos de vuelo con una desregulación de rutas y horarios.

Por lo tanto, suponiendo un aumento de las frecuencias de 10% y ningún

8. Las *hub-and-spoke-operations* surgen como el resultado óptimo de un modelo de estructura de rutas para maximizar la cantidad de pasajeros transportados.

9. Hay una amplia dispersión en estos resultados. Por ejemplo para pasajeros entre dos puntos de baja densidad de tráfico, el tiempo de vuelo se acortó por la mayor cantidad de conexiones a través del sistema de centro y rayos. Lo mismo ocurre con las frecuencias que en muchos casos se incrementaron más de 33%.

crecimiento de los tiempos¹⁰, y considerando la valuación promedio que los pasajeros realizan de las mayores frecuencias, se puede simular la ganancia de bienestar para la comunidad de una desregulación de rutas y frecuencias.

Dicha estimación arroja un resultado de aproximadamente 2,2 millones de dólares anuales por cada 10% de incremento en las frecuencias de vuelos.¹¹

VI. SUBSIDIOS CRUZADOS ENTRE CABOTAJE E INTERNACIONAL

Como se ha mencionado, el mercado local está altamente regulado y con fuertes restricciones a la entrada y a la competencia en general. El mercado internacional, si bien se basa en acuerdos bilaterales y reserva la operatoria local a Aerolineas Argentinas, presenta un grado de competencia mayor, dada la presencia de varios operadores internacionales compitiendo. La teoría indica que una empresa que trabaja a pérdida y ofrece dos productos, uno en un mercado monopólico, y el otro en un mercado altamente competitivo, tiende a incrementar el precio en el producto cuyo mercado es monopólico y compensar de ese modo la imposibilidad de trasladar ineficiencias al mercado altamente competitivo. Aerolineas Argentinas parece responder claramente a este marco teórico. Si se observan sus resultados operativos de 1985 y 1986,¹² la operación total de Aerolineas arrojó una pérdida de 146 millones de dólares en 1985 y de 119 millones de dólares en 1986. De estas pérdidas correspondieron 111 millones de dólares en 1985 y 110 millones de dólares en 1986 a la operatoria internacional, y 35 millones de dólares en 1985 y 9 millones de dólares en 1986 a la operatoria de cabotaje.

Esto sugeriría la presencia de algún subsidio cruzado entre cabotaje e internacional, o bien que Aerolineas es incapaz de competir en un mercado abierto como el internacional, y que sólo puede desenvolverse en un mercado local altamente regulado.¹³

10. En realidad debería esperarse una reducción de dichos tiempos, con la aparición de centros de distribución alternativos, sin embargo este menor tiempo de vuelo podría compensarse por el uso de aparatos más pequeños, que desarrollan menor velocidad, para unir extremos de "rayos" con el centro.

11. Es posible que el efecto "mayores frecuencias" se superponga parcialmente con el efecto "mayor demanda de vuelos", ya que esta mayor demanda podría satisfacerse incrementando las frecuencias. De todas maneras el cálculo aquí, intenta "aislar" la desregulación de frecuencias y horarios de la de tarifas, para cuantificar cuál es más relevante. En ese sentido surge claramente la preponderancia del problema tarifas, sobre el de frecuencias y horarios, pese a que en este último caso el cálculo aparece subvaluado, dada la escasa frecuencia y horarios de vuelo en la Argentina.

12. Últimos datos publicados.

13. Si se considera que el déficit de Aerolineas es cubierto por el Tesoro, ya sea a través de impuestos explícitos o a través del impuesto inflacionario, la presencia de esta empresa pública es un costo neto para la comunidad. Además en la medida que se finalice más con impuesto inflacionario que con impuestos explícitos, este costo tiene influencia negativa en la distribución del ingreso, ya que la inflación la "pagan" más los sectores de menos recursos para financiar los vuelos que los sectores de mayores ingresos que son los que habitualmente demandan este servicio. Una situación equivalente se presentaría ante la pre-

VII. DESREGULACION Y SEGURIDAD

Se ha argumentado que la desregulación de tarifas y la competencia resultante entre empresas, podría inducir a las empresas aéreas a reducir sus gastos en mantenimiento y seguridad.

Más allá de las normas de seguridad que se establezcan, conviene aclarar que en el caso del transporte aéreo la competencia, lejos de reducir las normas y márgenes de seguridad, debería incrementarlos o, al menos, no modificarlos.

En efecto, la seguridad y la ausencia de accidentes, son los elementos de mayor valor en la política de ventas de una empresa aérea. En un mercado altamente competitivo, perder prestigio por frecuencia de accidentes, o inseguridad, es más grave que perderlo por mala atención, demoras en los vuelos o pérdida de valijas.

Nótese que aun en mercados altamente regulados, y con escasa competencia, una compañía que sufre un accidente aéreo, presenta una merma importante de sus ventas en el periodo inmediatamente posterior al mismo. En un mercado competitivo, esta pérdida de prestigio y ventas, puede llevar inclusive a la quiebra.

Por esta razón resulta difícil pensar que la desregulación pueda generar incentivos a reducir normas de seguridad, por el contrario, parecería tender a incrementarlas, para mejorar el "marketing" de la compañía en un mercado altamente competitivo.

Podría persistir, sin embargo, el argumento del "comportamiento oportunístico", en el sentido de la aparición de una empresa que redujera todas las normas de mantenimiento y seguridad, para ofrecer tarifas muy reducidas, hacer ganancias fáciles, especulando con que la probabilidad de un accidente es, de todas maneras, distinta de uno, y cuando desafortunadamente ocurriera alguno, retirarse del mercado con ganancias extraordinarias o reimplantar allí por un tiempo, nuevamente las normas de seguridad.

Frente a este caso, cabe considerar el control ejercido por las propias tripulaciones de las aeronaves, y por las empresas fabricantes de los equipos, que también desean mantener su prestigio en un mercado altamente competitivo.

Como se observa entonces, no existen elementos en teoría que permitan establecer una correlación negativa entre desregulación y seguridad.

A su vez las cifras disponibles para el mercado norteamericano indican que el número de accidentes fatales por cada 100.000 salidas ha disminuido de 0,061 en 1977 a 0,016 en 1986, aun cuando el número de vuelos ha aumentado de 4,9 millones a 6,4 millones durante el mismo periodo.

Pese a esto debe destacarse que han aumentado el número de "casi-accidentes" reportados por los pilotos, pero esto parece relacionarse más con el problema del control del tráfico aéreo que con la seguridad de los aviones, y es por ello que se propugnan medidas para incrementar la inversión en aeropuertos y nuevas tecnologías de radar.

VIII. PROPUESTA DE DESREGULACION

MERCADO DE CABOTAJE

Analizado el marco teórico y los costos de la regulación al transporte aéreo, parecería quedar claro á esta altura, que el actual marco normativo de la industria no sólo no se justifica analíticamente, sino que impone pérdidas de magnitud a la sociedad.

Se propone, en consecuencia, desregular totalmente el mercado de cabotaje, en tarifas, entrada de nuevas firmas, rutas y horarios.

Los únicos requisitos que se establecerán para la operatoria de las empresas aéreas son las normas de seguridad que deberán cumplir para cada tipo de avión y servicio, y la contratación de un seguro que permita cubrir las indemnizaciones en los casos de accidentes.

El objetivo extraeconómico de soberanía, algunas veces esgrimido en el servicio de transporte aéreo, puede cubrirse exigiendo que las empresas prestatarias sean mayoritariamente de capital nacional, lo que no impide asociaciones con empresas de capital extranjero. La experiencia internacional abunda en este tipo de reservas de mercado a empresas de capital mayoritariamente nacional para los servicios de cabotaje.¹⁴

Se sugiere que las normas de seguridad sean establecidas en el nivel nacional, y ser éstas, la composición del capital y la cobertura de seguro, los únicos requisitos para operar dentro del territorio argentino, en cualquier tipo de servicio.

Un contexto desregulado totalmente debería complementarse con la privatización de Aerolineas Argentinas [56;145].

En la eventualidad de que existan rutas no rentables que el Estado deseé por razones políticas y/o sociales mantener en operación, se recomienda licitar al mejor postor el subsidio requerido para operar dicha ruta.

Dicha licitación debería prever ex ante la frecuencia de vuelos que se solicita, y no debería otorgar el poder monopólico a la firma que obtenga la licitación. Esta licitación además no debería estar limitada en cuanto a las características de los equipos o de las empresas prestatarias, de manera de garantizar una fuerte competencia.

En este caso ganaría la licitación la empresa que solicitara el menor subsidio de suma fija anual para ofrecer el servicio.

Este subsidio debería estar limitado en el tiempo, y como se mencionara, no debería existir ninguna prohibición para que otras empresas sin subsidios ofrecieran el mismo servicio si la ruta se convierte en rentable.

Se considera que este tipo de mecanismo licitatorio de una suma fija y limitada en el tiempo es el menos distorsionante y evita los fenómenos conocidos de sobresubsidio que aparecen cuando el subsidio se otorga, por ejemplo, como un porcentaje de la tarifa. (Allí cuanto más pasajeros transportados mayor subsidio, cuando en realidad, el subsidio se otorga porque hay pocos pasajeros a transportar.)

14. Se considera que una empresa de propiedad estatal no presenta ventajas comparativas en la defensa de la soberanía frente a una empresa privada. En otras palabras, no parece ser "más patriota" un empleado público que uno privado.

AEROPUERTOS

Es necesario advertir que un proceso de desregulación del transporte aéreo tiene su cuello de botella principal en los servicios de tierra, fundamentalmente aeropuertos y control de tráfico aéreo. En ese sentido, mal puede desregularse el sector sin encarar un serio proceso de cambio en la infraestructura disponible.

Dentro de un esquema descentralizador, se propone transferir a las provincias todos los aeropuertos actualmente en operación, con excepción del aeropuerto internacional de Ezeiza.

Una vez transferidos, sería recomendable que las provincias otorgaran la concesión de administración del aeropuerto, tráfico aéreo y servicios internos y de conexión del aeropuerto con los centros urbanos, a consorcios privados formados por los operadores interesados, también mediante licitación al mejor postor.

De todas maneras, ya sea que lo explote directamente la provincia, o que lo ceda en concesión, no deben existir regulaciones nacionales respecto de los precios a cobrar a los operadores, de manera de permitir la competencia entre aeropuertos, en especial de ciudades cercanas.

Además, se debería autorizar la instalación de aeropuertos privados, lo que favorecería el desarrollo de la estructura "Centro-rayos" ya comentada.

IX. CONCLUSIONES

Como se indicara, el transporte aéreo no ofrece argumentos teóricos ni prácticos para mantener un contexto de regulaciones como el actual.

Los costos para el sector privado del marco normativo argentino, sin contar el déficit operativo de Aerolineas Argentinas, pueden ser estimados, conservadoramente, en aproximadamente 77 millones de dólares por año, discriminados en sobrecostos de tarifas, menor demanda de transporte aéreo, y pérdida de bienestar por falta de frecuencias y horarios.

Se recomienda en consecuencia la completa desregulación del transporte de cabotaje, permitiendo la libre entrada de oserentes, nuevas rutas, horarios y fijación libre de tarifas. La desregulación, para ser efectiva, debe ir acompañada de un proceso de nueva inversión y descentralización en aeropuertos y servicios terrestres. Se insiste además en la privatización de Aerolineas Argentinas, como complemento idóneo del proceso de desregulación sugerido y dado que el objetivo soberanía, esgrimido muchas veces en este sector, puede ser cumplido perfectamente por empresas privadas de capital nacional.

CAPITULO IX

REGULACIONES AL TRANSPORTE FERROVIARIO

I. EL MARCO INSTITUCIONAL

ASPECTOS JURISDICCIONALES DEL SECTOR TRANSPORTE

Las referencias constitucionales al transporte por lo general son amplias y pueden dar lugar a interpretaciones encontradas, particularmente en lo referido a los aspectos jurisdiccionales.

Surge de todas las disposiciones legales vigentes que el Congreso cuenta con facultades amplias para legislar en materia de transporte en el ámbito interprovincial e internacional. Si bien esto es claro, lo que ha dado lugar a controversia es la cuestión de si esta facultad jurisdiccional del Congreso Nacional debe entenderse como de carácter exclusivo y excluyente.

Al respecto la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia no es concluyente, puesto que ha generado fallos en que ratifica la jurisdicción nacional excluyente en materia de transporte, mientras que en otros acepta los poderes concurrentes de ambas jurisdicciones (Nación y provincias).

Puede concluirse que, siendo la esencia del planteo jurisdiccional el determinar quién ejerce el mando sobre determinada cosa, territorio o servicio, y si tal jurisdicción es exclusiva o excluyente o bien concurrente y compartida, en el caso argentino la cuestión aparece como no resuelta. Esta falta de precisión es fuente de trastornos en materia de jurisdicción en el sector transporte.

EL CASO DEL TRANSPORTE FERROVIARIO

Jurisdicción

La ley 2873 del año 1891 establece la jurisdicción nacional en todo lo referente al transporte ferroviario.

Formalmente esta ley clasifica a los ferrocarriles en: a) Nacionales (aquellos que son propiedad de la Nación, o fueran garantizados, subvencionados o autorizados por ella, los que liguen la Capital o un territorio federal con una o

más provincias y los que comuniquen una provincia con otra o un punto cualquiera del territorio de la Nación con un estado extranjero) y b) provinciales (con la autorización de las provincias dentro de los límites de su territorio respectivo). Sin embargo, esta ley establece normas respecto de los ferrocarriles nacionales así como disposiciones comunes a todos los ferrocarriles.

En síntesis, la ley 2873 expone una jurisdicción nacional, única y excluyente en materia de transporte ferroviario, en que las provincias no tienen ningún tipo de participación (siquiera a nivel de consulta) en el trazado, construcción y explotación de líneas ferroviarias en el territorio Nacional.

El criterio de jurisdicción nacional, única y excluyente, se revela asimismo con claridad en el Reglamento General de Ferrocarriles (decreto 90.325/36) y sus actualizaciones.

Aspectos institucionales

La explotación, administración, construcción y mantenimiento de la red ferroviaria de propiedad nacional se encuentra centralizada en la Empresa del Estado Ferrocarriles Argentinos.

Por ley 18.360/69 esta empresa goza de autarquía en lo referido a su gobierno administrativo, financiero, técnico y comercial.

Tradicionalmente ha sido supervisada por la Secretaría de Transporte en lo referente a planes de acción, presupuestos, situación contable-financiera, horarios, tarifas, clausura o habilitación de ramales y control de gestión en general.

Otros organismos que intervienen en el transporte ferroviario son la Administración General de Puertos, la Policía Federal y la Prefectura Naval Argentina.

Sucintamente, la evolución organizativa de la empresa comprende: a) el periodo 1948-1950 en que dependía del Ministerio de Transporte; b) en el año 1950 el decreto 20.024 convirtió a cada línea (San Martín, Belgrano, Mitre, Urquiza, Roca, Sarmiento y Patagónico) entonces existente, en una empresa del Estado, sujeta a las disposiciones de la ley 13.653 (régimen de empresas del Estado), continuando todas ellas bajo dependencia del Ministerio de Transporte; c) el decreto 15.778/56 termina con esta experiencia de descentralización, uniendo a las diversas empresas en una única: Empresa Ferrocarriles del Estado Argentino (EFEA), con un directorio a cargo de un presidente y que contaba entre sus miembros a los administradores generales con responsabilidad en la administración y explotación de cada una de las líneas; d) EFEA tuvo a lo largo del tiempo varias modificaciones estatutarias que si bien alteraron la formación y composición del directorio, mantuvieron la separación de responsabilidades de cada línea componente del sistema; e) la ley 18.360/65 creó la empresa Ferrocarriles Argentinos (F.A.) siempre bajo el encuadre de la ley 13.653 de empresas del Estado. Su estructura se modificó con el decreto 5481/69 que creó un organismo central en el que se concentran funciones administrativas, comerciales y operativas comunes a todas las líneas. Si bien el objetivo perseguido era el de racionalizar la empresa y evitar superposición de funciones, han continuado existiendo tanto el problema de la duplicación de funciones como el de la indefini-

ción de responsabilidades entre el "organismo central" y las "gerencias de líneas".

El marco regulador

Las operaciones de F.A. deben ajustarse a un marco básico de referencia, que es el dado por la ley 18.360/69. Sin embargo, muchos aspectos que hacen al alcance de esta norma y a la especificación de detalles operativos no han sido precisados. De hecho la ley permanece sin reglamentar y en consecuencia, a menudo es necesario recurrir al decreto 90.325 del año 1936 (Reglamento General de Ferrocarriles).

La empresa tiene por objeto la explotación de los ferrocarriles de propiedad nacional, pudiendo desarrollar las actividades complementarias o subsidiarias que le resulten convenientes. Le corresponde todo lo referente a la construcción, explotación y administración de nuevas líneas que le encomendare la Nación o resultaren de convenios con las provincias, así como la facultad de intervenir en los estudios de concesiones que en la materia otorgare el gobierno nacional a terceros.

Entre otras, F.A. tiene las siguientes atribuciones:

- a) aprobar su estructura orgánica y funcional;
- b) dictar sus propios reglamentos internos y las normas relativas a control y auditoría interna, pagos, adquisiciones, contrataciones, construcciones y demás inversiones y erogaciones en general;
- c) determinar o asignar la red de explotación de cada administración y de los servicios que la integran. Disponer la fusión, desdoblamiento o supresión de las administraciones;
- d) designar, contratar, promover, retrogradar, trasladar, suspender o separar de sus cargos al personal empleado de la empresa.

Cabe concluir, en principio, que la ley en cuestión proporciona a F.A. las mismas condiciones y oportunidades de desenvolvimiento que tiene cualquier compañía privada. Sin embargo, a los efectos de avanzar en la caracterización del marco regulatorio de F.A. es necesario inspeccionar con mayor detalle las disposiciones concernientes al régimen de explotación de la empresa y a su régimen tarifario.

En relación con el régimen de explotación, las principales disposiciones abarcan: a) la facultad que se otorga a F.A. para proponer al Poder Ejecutivo la habilitación, clausura temporaria o definitiva y el levantamiento o reubicación de ramales, desvíos y otros servicios;¹ b) la posibilidad de establecer, basado en estudios técnico-económicos, el horario, la corrida y composición de los trenes de todo tipo, así como la tripulación y velocidad a emplear. En el caso especial de los horarios de trenes de pasajeros, mixtos y de servicios de encomienda, debe requerir la aprobación de la Secretaría de Transporte, salvo que se trate de modificaciones menores que no alteren la estructura básica del servicio.

Ferrocarriles Argentinos tiene amplia libertad para determinar la corrida de los trenes de carga (número, frecuencias, itinerarios, tipo de tren o servi-

1. Todas estas propuestas debieran resolverse, según la ley, en un plazo máximo de 120 días.

cio, etc.). Cuando se trata de modificaciones en los horarios de los trenes de pasajeros el margen de libertad de F.A. se restringe, debiendo solicitar en estos casos autorización a la Secretaría de Transporte.

En conclusión, los aspectos que hacen al régimen de explotación, determinan que la operatoria de Ferrocarriles Argentinos se halla libre de regulaciones, especialmente en lo referido a los servicios de cargas.

En lo que se relaciona con el régimen tarifario, se faculta a F.A. para:

a) Determinar el nivel de las tarifas ordinarias y sus condiciones de aplicación, y proponer a la Secretaría de Transporte su aprobación. Esta tiene a su vez un plazo de 30 días, transcurridos los cuales, y de no mediar pronunciamiento alguno, la propuesta de F.A. se considera aprobada.

b) Fijar, sin necesidad de homologación por parte de la Secretaría de Transporte, tarifas especiales con precios reducidos de aplicación general, a los cargadores que acepten las condiciones establecidas en las mismas, y para los transportes que se realicen entre los puntos que en ellos se señalen.

c) Otorgar reducciones sobre las tarifas en vigor, sin obligación de publicidad, en la medida en que acuerde igualdad de trato a todos los remitentes que, en las mismas circunstancias en cuanto a clase de mercadería, riesgo, tonelaje y puntos entre los que se efectúe el transporte, se sujeten a idénticas condiciones, modo y forma de realizarlo que el beneficiario de tales reducciones.

d) Celebrar contratos de transporte y acordar tarifas con usuarios que se comprometan a utilizar el ferrocarril en las condiciones particulares especialmente pactadas.

Cabe aclarar para el caso del transporte de cargas, que los incrementos tarifarios autorizados por el Ministerio de Obras y Servicios Públicos se refieren a las tarifas ordinarias, pero que a los productos que proporcionan el grueso del tráfico (cereales, vino, etc.) se les aplican tarifas especiales que se encuentran por debajo de los niveles de las tarifas ordinarias, y sobre los cuales, en la práctica, no existe regulación alguna.

Asimismo puede celebrar convenios con empresarios de transporte y propietarios de material rodante ferroviario o de elementos complementarios del mismo para realizar servicios especiales o combinados. En este sentido F.A. ha intentado por medio del "Régimen para la incorporación de vagones de propiedad particular" que su infraestructura sea utilizada por vagones de terceros. Para ello el régimen prevé la matriculación de vagones particulares (puede tratarse de personas físicas o jurídicas que empleen esos equipos para sí o para entregarlos a terceros para ser utilizados). A las cargas transportadas en estos vagones F.A. les aplica las mismas tarifas que al resto de los usuarios, pero reconoce a los titulares un reintegro por tonelada transportada en función de la distancia de los envíos y del tipo de vagón empleado.²

También desde fecha reciente F.A. incorporó nuevas variantes en lo referido al transporte de pasajeros sobre la base de un régimen según el cual la empresa estatal define los ramales en que aceptará la prestación del servicio por terceros (los que en ningún caso pueden entrar en competencia con los

2. En general el régimen ha obtenido escaso éxito.

que brinda F.A.), es decir, el régimen está dirigido a la rehabilitación de ramales clausurados. A su vez la empresa estatal fija los horarios para estos tráficos y las tarifas que se cobran son las que, a su propuesta, aprueba la Secretaría de Transporte. Tanto el personal de los trenes como el de las estaciones debe pertenecer a la empresa estatal (en el caso de incorporación de personal extraferroviario para el desempeño de tareas temporarias o complementarias, la misma debe acordarse conjuntamente por la empresa prestataria y F.A.). Por el uso de la infraestructura F.A. recibe un canon anual más un importe mensual destinado a cubrir las erogaciones asociadas a la prestación del servicio. Por su parte, el mantenimiento de la infraestructura corre por cuenta del adjudicatario (bajo control y supervisión de F.A. en la medida que la misma sea utilizada para el servicio de coche motor liviano o ferrobuses puesto que, de prestar otro tipo de servicio ferroviario, el mantenimiento pasa a manos de F.A.).

En cuanto a la posibilidad de que modalidades semejantes se extiendan a la prestación por parte de terceros del servicio de carga, los principales condicionantes que pueden influir negativamente comprenden:

- 1) El hecho de que el personal de trenes pertenezca a F.A., con los elevados requerimientos de dotación e inflexibilidad en cuanto a condiciones de trabajo, que se agrega al hecho de que quien debe definir operativamente el servicio, en lo cotidiano, no es el empleador del personal.
- 2) Las posibles restricciones a la elección de trayectos, que podrían estar en competencia con los que cumple la empresa estatal.
- 3) La fijación del canon anual y las erogaciones asociadas a las prestaciones en los servicios.

Al respecto un informe reciente³ señala que otros aspectos que inciden negativamente en la posibilidad de iniciar este tipo de prestaciones son el plazo por el cual se autorizan (10 años renovables de común acuerdo en los servicios de pasajeros, pudiendo denunciarlo cualquiera de las partes con una anticipación no menor de 6 meses, aspecto preocupante si un operador privado adquiere locomotoras y vagones que, de ser denunciado el convenio por F.A., no tendrán uso alternativo en el país) y la modalidad de mantenimiento de los equipos (en caso de que el mantenimiento sea realizado por F.A., será necesario acordar los costos y el control de calidad correspondiente).

Otro aspecto de la participación privada es el que tiene que ver con el régimen de desvíos particulares y el de cesión de terrenos para la construcción de silos y elevadores que será comentado posteriormente.

Un hecho destacable de la ley 18.360 es que la misma no obliga a F.A. a proporcionar servicios sociales o a operar en forma no rentable.

Cabe destacar que la mencionada norma establece que toda prestación de servicios realizada por Ferrocarriles Argentinos a favor del Estado Nacional o de sus dependencias será facturada y percibida en las mismas condiciones que si el servicio hubiera sido prestado al público o, si se tratara de servicios especiales como el transporte de correspondencia o el mantenimiento de las líneas telegráficas, a la tarifa que se fije.

En el mismo sentido, cuando el Poder Ejecutivo se niegue a aceptar pro-

3. Proyecto de Cooperación para la modernización del Sector Agropecuario.

puestas de F.A. referidas a clausura y levantamientos de ramales que resulten antieconómicos, el Estado Nacional determinará cómo se sufragará el déficit resultante de su mantenimiento. Asimismo, cuando en razón de decisiones del Gobierno Nacional, Ferrocarriles Argentinos deba cumplir con actividades no rentables o se reduzcan las tarifas que proponga, el Estado Nacional procederá a reintegrar los importes correspondientes a las pérdidas provocadas. Del mismo modo se procederá en los casos en que se dispongan por el Poder Ejecutivo adquisiciones obligatorias a proveedores estatales o particulares, cuyos precios no fueren los más convenientes en relación con los de otras plazas.⁴

Algunas conclusiones

De la consideración del marco institucional en que se desenvuelve F.A. surge que la empresa cuenta, potencialmente al menos, y en lo que se refiere a las regulaciones específicas al transporte, con suficientes márgenes de flexibilidad como para desarrollar una política comercial competitiva y una gestión operativa eficiente.

Sin embargo, más adelante, en este estudio se hace un análisis más detallado de la negativa influencia del marco regulador general que domina la relación Estado-empresa.

En sus comienzos el ferrocarril debió hacer frente a muy poca competencia y contó, de hecho, con poder monopólico. En vista de esta circunstancia, tempranamente se establecieron regulaciones en el ámbito tarifario, de obligatoriedad de transportar, prohibición de discriminar precios, etc., tendientes a que las empresas no abusaran de tal poder monopólico.

Esta situación inicial sufrió profundas transformaciones tanto a raíz de los cambios en las condiciones de competencia modal, con el desarrollo del transporte automotor y aéreo, como de los cambios en la estructura económica.

Los nuevos tiempos significaron que el ferrocarril enfrentara una competencia cada vez más rigurosa y cuyos efectos negativos se vieron acentuados por dos tipos de consideraciones: 1) el transporte automotor vio acrecentada su competitividad en razón de no tener que cargar en sus precios el costo de la infraestructura que en la generalidad de los casos fue provista por los gobiernos y 2) a los ferrocarriles se les había ido imponiendo una serie de obligaciones u objetivos de naturaleza social (servir determinados tráficos no rentables, por ejemplo) sin contraprestación en dinero.

En este marco de cambios en los tráficos y en las condiciones de competencia modal aparecieron dificultades financieras crónicas de los ferrocarriles que obligaron al otorgamiento de subsidios por parte de los gobiernos.

Los factores sucintamente enumerados que afectaron la viabilidad financiera del ferrocarril lo hicieron en general con prescindencia de la organiza-

4. Así como, al menos teóricamente, el Estado Nacional debe compensar a F.A. cuando lo obliga a cumplir actividades no rentables, existen normas tales como el decreto 567/73, el cual determina que todas las actividades públicas deben otorgar preferencia a F.A. como transportista, es decir, que confieren ventajas de mercado a la empresa.

ción económica del sector, es decir, el proceso tuvo características similares tanto en aquellos países en que la gestión y propiedad estaban en manos de empresas privadas como en aquellos otros en que los ferrocarriles eran empresas estatizadas.

Es interesante notar que la crisis financiera del ferrocarril aparte de provocar, según se dijo, la intervención estatal a través de subsidio y/o del financiamiento estatal de la infraestructura, también está en la base del desarrollo de la regulación de los modos competitivos, básicamente del automotor.⁵

En resumen, la experiencia mundial indica que, en la actualidad, la posibilidad que tiene el ferrocarril de abusar de su hipotético poder de mercado está sustancialmente acotada, y en los hechos, no es significativa. En consecuencia no existen argumentos válidos contra la libre determinación de precios en el sector. Este esquema debería complementarse con pagos directos en efectivo si existieran beneficios u objetivos sociales que el gobierno deseara satisfacer a través del ferrocarril.

Con estas premisas, la cuestión de la determinación de precios en este medio pasa a ser la de igualar los costos con los ingresos marginales de largo plazo. La flexibilidad tarifaria es asimismo importante por cuanto los ferrocarriles operan en un ámbito competitivo donde incluso otros medios de transporte no pagan todos sus costos de infraestructura (vehículos automotores) o no pagan por todos los costos sociales que originan. En consecuencia, para poder competir, los ferrocarriles deben poseer la capacidad de fijar sus precios aprovechando los diferentes grados de predisposición para pagar por parte de los usuarios en los diferentes mercados, circunstancia que sería impeditida por la existencia de una regulación sobre la base de tarifas fijas.

Establecida la conveniencia, desde el punto de vista económico, de la existencia de libertad en la fijación de tarifas, debe recordarse que la ley 18.360 permite que F.A. actúe competitivamente en la faz comercial, especialmente en el caso de los tráficos de cargas en relación con los cuales puede efectuar contratos de largo plazo con tarifas especiales y rehusar tráficos de ciertos tamaños o volúmenes. Para el transporte de pasajeros las normas regulatorias son más significativas y pueden dar lugar a una mayor tensión e inconvenientes en la operatoria comercial de la empresa. Sin embargo, la relevancia práctica de estos controles es relativa, dado el progresivo deterioro del organismo de control (Secretaría de Transporte), virtualmente incapaz de exigir y lograr el cumplimiento de las regulaciones.

Por último, debe señalarse una vez más, que está previsto en las normas legales que la empresa sea compensada en forma directa cuando el gobierno le imponga el cumplimiento de operatorias que le acarreen pérdidas.

II. LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

En función de la conclusión acerca del marco regulador en que se desen-

5. El caso de los Estados Unidos ilustra con gran claridad la forma en que la regulación del transporte por camión es una consecuencia directa del poderoso lobby de las empresas de ferrocarriles.

vuelve F.A., resulta de interés contrastarlo con el vigente en otros países. Para ello se analizan brevemente los casos de los ferrocarriles australianos, canadienses, británicos y norteamericanos.

EL CASO BRITANICO

El transporte ferroviario es provisto por la British Rail Company, empresa de propiedad estatal. El gobierno británico es quien, a través del Departamento de Transporte, establece los objetivos financieros de la empresa, evalúa las propuestas de inversiones y se ocupa de la reglamentación de las cuestiones de seguridad. A la empresa le corresponde la responsabilidad de la operación del sistema.

Con el objeto de financiar la prestación del servicio interurbano de pasajeros, la British Rail recibe un subsidio del gobierno cuyo monto es motivo de negociación anual.

A pesar de ser un tráfico subsidiado, la empresa retiene el poder de decisión en materia de frecuencia del servicio. Asimismo, puede proponer la clausura de ramales, aunque en este caso la decisión final reside en el Departamento de Transporte.

En lo referido al transporte de carga, hasta 1962 existieron regulaciones que incluían la obligación de llevar cargas específicas, que databan de la época en que los ferrocarriles tenían un poder monopólico efectivo. A partir de ese año, British Rail tiene completa libertad comercial en relación con la elección de carga.

También fueron originalmente reglamentadas las tarifas, imponiéndoseles a los ferrocarriles la obligación de aceptar todo el tráfico ofrecido, sin importar su cantidad (aun siendo mínima) y con independencia de su rentabilidad.

Este marco de estricta reglamentación al conjugarse con el progresivo desarrollo del transporte automotor precipitó al ferrocarril en una crisis financiera que fue profundizándose a través del tiempo.⁶

Hacia 1968 la tendencia desreguladora se acentuó por la determinación de subsidios específicos que otorgaría el gobierno a la empresa ferroviaria para que atendiera la provisión de servicios locales (que obligatoriamente debía prestar) no rentables, a la vez que se liberó a la British Rail de la responsabilidad de las pequeñas cargas, que fue transferida a la National Freight Corporation. Por último se canceló la totalidad de la deuda de capital (550 millones de libras).

Hacia 1974 la situación de déficit de los ferrocarriles británicos no había variado a pesar de los cambios introducidos en el sistema de regulación. El objetivo pasó a ser el implementar una política que sin eliminar el déficit, garantizara mantenerlo en márgenes considerados aceptables y, simultáneamente posibilitara la prestación de servicios eficientes. El procedimiento elegido fue el de separar los servicios de cargas de los servicios de pasajeros.

Para estos últimos desde 1974 la British Rail y el gobierno británico acuerdan anualmente un monto de subsidio. La empresa, sobre la base de

6. La reacción ante este estado de cosas, en la década del 30, fue reglamentar el transporte automotor argumentándose que practicaba una competencia desleal.

este monto, fija su política de tarifas y organiza su gestión operativa de manera de garantizar que el ingreso total (incluido el subsidio) cubra los costos operativos totales (con excepción de aquéllos directamente imputables al servicio de carga).

Este sistema ha conducido a la existencia de gran cantidad de tarifas diferenciales (particularmente en períodos u horas de menor tráfico) ya que, en general, las tarifas se fijan prestando particular atención a los precios cobrados por los competidores (ómnibus interurbanos, servicios aéreos internos y automóvil).

En lo referido a las cargas se le otorgó a la empresa total libertad tarifaria y, según se dijo, se concentró la operatoria en la prestación de servicios entre terminales pues el tráfico de paquetes y carga general fue transferido a una tercera empresa intermodal, la "National Freight Corporation" que surgió de la fusión del servicio de cargas pequeñas que prestaba la British Rail, con la British Road Services, empresa encargada del transporte por carretera de cargas generales.

El sistema ha funcionado satisfactoriamente, permitiendo una mejor asignación intermodal del tráfico y manteniendo un control efectivo sobre el déficit ferroviario, es decir, sobre el monto del subsidio gubernamental a que se hizo mención.

Un último aspecto a tener en cuenta es el referido a la inversión. El nivel es controlado por el gobierno, que establece, anualmente, un límite máximo a la misma que surge de discusiones con la empresa, sin que exista una metodología acordada entre las partes para evaluar y determinar el monto óptimo de inversión.

En resumen, el gobierno británico intenta en la actualidad controlar la posición financiera de los ferrocarriles al acordar el monto de los subsidios para el tráfico de pasajeros y al determinar el nivel de inversión permitido anualmente.

EL CASO AUSTRALIANO

Se toma como referencia este caso por cuanto Australia presenta ciertas características comunes con la Argentina, básicamente el hecho de ser un país extenso, de baja densidad poblacional y con un muy importante sector agrícola;⁷ sin embargo, la organización del sector ferroviario (y del sector transporte en general) ha respetado la naturaleza federal del país, con lo cual los aspectos jurisdiccionales del transporte se diferencian netamente de los presentes en el caso argentino. En Australia fueron los estados los que, en forma particular, construyeron sus propios sistemas ferroviarios y portuarios.

En general durante largo tiempo la política de todos los estados tendía a restringir la competencia del autotransporte, protegiendo al ferrocarril. Pero a partir de 1960 la situación comenzó a variar evolucionando hacia la desregulación.

.7. A diferencia de la Argentina, en Australia no se da el caso de una gran concentración como la de la ciudad de Buenos Aires. Tiene asimismo una más amplia dispersión de sus principales puertos y centros comerciales.

El estado de South Australia imponía a sus ferrocarriles la obligación de atender ramales y tráficos no rentables, el aumento de las tarifas estaba sujeto a aprobación gubernamental y, en aquellos servicios en que se entendía que detentaban poder de mercado, la política tarifaria era estrictamente controlada. Paralelamente los controles y regulaciones para el transporte por ruta eran menos rigurosos.

La competencia que debía enfrentar el ferrocarril era muy fuerte, y de hecho el recargar más fuertemente los tráficos más provechosos para compensar los tráficos no rentables, no le garantizaba al ferrocarril poder resistir esta competencia. Por el contrario, se vio obligado a recurrir en forma creciente a tarifas especiales muy bajas no ya para ganar, sino para retener tráfico. Su posición financiera se deterioró seriamente.

Finalmente (año 1975) el gobierno estadual transfirió sus ferrocarriles (excepto los metropolitanos) al gobierno nacional.

Una circunstancia distinta se planteó en Western Australia. En este estado se produjo una desregulación amplia tanto del transporte por ferrocarril como del transporte por ruta, inspirada en la idea de que en un clima de competencia y bajo la condición de que se permita que los costos reales se reflejen en el precio de cada medio de transporte, el tráfico se asignará eficientemente entre los diversos modos. Para ello a los ferrocarriles se les dio libertad comercial para determinar su propia estructura de precios y cómo y dónde operar, gozando de plena libertad para disputar el tráfico con los modos alternativos, liberándolos en consecuencia de sus obligaciones de transportador común.

Como en el caso británico, el gobierno de Western Australia optó por desafectar a sus ferrocarriles del manejo del tráfico de lotes pequeños y paquetes de carga, que constituyen típicos tráficos no rentables, creando una empresa separada.

Asimismo, el gobierno, si bien eliminó muchas restricciones en el transporte automotor, mantuvo un impuesto específico sobre los vehículos para cubrir los costos de mantenimiento de las rutas.

Por último, cabe mencionar el proceso de desregulación en el estado de Victoria. El mismo ilustra las contradicciones que surgen entre los propósitos declarados de las políticas y las acciones concretas que se emprenden. En este caso el propósito declarado fue la desregulación amplia del transporte y para ello se propusieron cambios importantes en los ferrocarriles en orden a que los mismos pudieran competir comercialmente. Sin embargo, en la práctica el gobierno se mostró muy renuente a otorgar libertad tarifaria a los ferrocarriles y a liberarlos de sus obligaciones de transportador común, de manera tal que la desregulación del transporte por ruta avanzó más rápidamente con los consiguientes perjuicios financieros para el ferrocarril.

EL CASO CANADIENSE

Dadas las particulares características geográficas de Canadá, los ferrocarriles desempeñaron un papel central en el proceso de unificación del país. El tráfico históricamente estuvo subsidiado; de hecho ciertos estados canadienses pusieron como condición para unirse a la Confederación Canadiense el que se les fijaran tarifas ferroviarias especiales.⁸

La pérdida de tráfico que sufrió el ferrocarril a manos del transporte por carretera y, en el caso de pasajeros, del transporte aéreo, complicó su viabilidad financiera al impedir que a través de subsidios cruzados el medio recargara sus tráficos más rentables para mantener sus líneas rurales y de transporte de cereales.

En 1961 se dictó la National Transport Act que, en lo referido a los ferrocarriles les concede mayor libertad comercial y la posibilidad de negociar las tarifas de carga. Asimismo se estableció que cada medio de transporte recibiría una compensación por los recursos, medios y servicios que debiera suministrar como obligación pública. Por último creó una única institución, la Canadian Transport Commission (CTC) encargada de todos los aspectos de la política de transporte.

Recién en 1967 se permitió que los ferrocarriles solicitaran ante la CTC la suspensión de ramales y de los servicios de pasajeros entre ciudades que producían pérdidas (si por motivos de interés público se consideraba inconveniente acceder a la solicitud, el Gobierno Federal debía compensar al ferrocarril, aunque sólo en 80% de las pérdidas en el caso del transporte de pasajeros).

En 1979 el transporte de pasajeros entre ciudades pasó a ser responsabilidad de una empresa estatal nueva creada a tal efecto, liberando de este tráfico, problemático desde el punto de vista de la rentabilidad, a las dos empresas de ferrocarriles más importantes del país.

Las propuestas de cierre o subvención de ramales dieron origen a agudas disputas entre los ferrocarriles y la CTC, y de hecho, la continuidad de las líneas del ferrocarril en las zonas rurales de la pradera ha sido garantizada hasta el año 2000, asumiendo el gobierno federal compromisos importantes de inversión.

En general, los resultados de la desregulación de las tarifas ferroviarias han sido considerados satisfactorios, aunque siempre se manifestó una fuerte oposición por parte de las provincias de la pradera deseosas de que se mantuviera el transporte subvencionado en sus regiones.

En el año 1975 el gobierno canadiense adoptó una serie de políticas de transporte. En el caso particular del ferrocarril se aceptó que todos los usuarios, y no únicamente los que estuvieran forzados a utilizar el ferrocarril, pudieran apelar contra cualquier tarifa que consideraran injusta. En general este conjunto de políticas si bien reconocen la deseabilidad de la competencia intermodal e intramodal, pone considerable acento en la necesidad de intervención gubernamental, principalmente con el objetivo de planificar el sistema de transporte global del país.

8. Un caso extremo de concesión preferencial es el ilustrado por el "Crows Nest Pass Agreement" del año 1897 que significó fijar precios para el transporte ferroviario de cereales y harina desde ciertos lugares de la pradera hasta puertos a través de un acuerdo entre el gobierno federal y el Canadian Pacific. De hecho, el acuerdo estaba vigente aún en 1980 y se cobraban los precios fijos de casi un siglo atrás, obviamente con tremundos problemas de subinversión, en este tipo de tráfico, principalmente falta de vagones.

EL CASO NORTEAMERICANO

Un rasgo característico del sector transporte ferroviario de Estados Unidos ha estado representado por la muy alta proporción de empresas privadas que actúan como oferentes de servicios de transporte. Ello contrasta con lo que ocurre en el resto del mundo en que las empresas ferroviarias son, normalmente, propiedad del estado.

El transporte interestatal cae bajo la jurisdicción del gobierno federal que efectúa el control a través de la Comisión de Comercio Interestatal (ICC). Esta comisión ha controlado los ferrocarriles desde 1887, inicialmente para proteger a los usuarios del poder monopólico de las empresas. Con este propósito se reglamentaron las tarifas y las condiciones de prestación del servicio.

En general la ICC fue renuente a permitir a los ferrocarriles reducir sus tarifas, o cobrar tarifas especiales para enfrentar la competencia automotriz. Asimismo prohibió el abandono de líneas antieconómicas. Así, los ferrocarriles norteamericanos, que transportaban 75% del volumen de carga total en 1929, en 1975 participaban con 33%, habiendo perdido tráfico (en términos relativos) a favor del transporte por agua, del transporte automotor y del transporte por ductos.

También el tráfico interurbano de pasajeros se redujo: a comienzos de 1950 corrían diariamente 20.000 trenes interurbanos de pasajeros que se habían reducido a poco más de 300 a fines de 1970.

Paralelamente se deterioró gravemente la rentabilidad de las empresas ferroviarias, con lo cual la mayoría postergó inversiones e incluso descuidó el mantenimiento de la infraestructura existente.

En el caso de los servicios de pasajeros las fuertes pérdidas operativas condujeron a que en 1970 se estableciera la Corporación Nacional Ferroviaria de Pasajeros (AMTRAK), de manera que la prestación del servicio pasó a ser responsabilidad del gobierno Federal. Las líneas privadas existentes tuvieron la opción de transferir sus servicios a AMTRAK.

El sistema AMTRAK es nacional. Existen casos en que gobiernos estaduales interesados en el mantenimiento de ciertos servicios que no forman parte de la red nacional pagan a AMTRAK para que ésta opere el servicio.

AMTRAK fue desde el inicio fuertemente deficitaria (los ingresos según las rutas oscilaron entre 25% y 40% de los costos totales). En la década del 70, al rígido marco regulatorio que impedía desarrollar una política comercial eficiente a las empresas ferroviarias, se sumó el efecto de la inflación que deterioró el valor real de los ingresos dada la demora con que la ICC permitió que las empresas ajustaran sus precios.

La situación derivó en la bancarrota del Penn Central y otros seis ferrocarriles del noroeste. La respuesta gubernamental fue el establecimiento de la Asociación Ferroviaria Norteamericana (USRA) encargada de planificar y financiar un proceso de reestructuración del sistema ferroviario. Con este propósito se creó CONRAIL, empresa estatal que opera en cargas en una red reducida (20.000 millas) y se alentó el que algunas compañías solventes se hicieran cargo de tráfico y servicios de las empresas quebradas.

En 1976 el decreto de Reforma Regulatoria y Revitalización Ferroviaria posibilitó una fuerte inversión de fondos federales en el sistema ferroviario.

Además, este decreto reconoció que las empresas privadas no debían seguir siendo obligadas a suministrar servicios deficitarios en líneas de baja densidad, fijando con tal motivo programas de subsidio público federal y estadual para el mantenimiento de estos tráficos.

En 1980 por medio de la Staggers Rail Act, el Congreso otorgó una mayor flexibilidad a las empresas en el manejo de las tarifas. Los resultados del nuevo ordenamiento fueron exitosos: la productividad creció 44% en el período 1980-1984; el coeficiente de utilización del material rodante aumentó 10%, y las tarifas promedio en términos reales no sufrieron cambios significativos, sino que se diferenciaron según la densidad de los tráficos y las condiciones de competencia que enfrenta el ferrocarril. También se comportaron favorablemente los indicadores de calidad del servicio y la inversión. Fueron abandonados tráficos de baja densidad.

Simultáneamente han existido críticas acerca de que el nuevo ordenamiento ha permitido a las empresas ferroviarias explotar su poder de mercado en detrimento de sectores tales como las compañías productoras de carbón.

III. EL TRANSPORTE FERROVIARIO EN ARGENTINA

EL MERCADO DE TRANSPORTE

El mercado de transporte terrestre se compone básicamente de los medios carretero, ferroviario y conductos. Los dos primeros se orientan, técnica y económicamente, hacia un amplio mercado de bienes y personas que comparten y disputan.

Ambos modos cuentan con infraestructura fija, presentando la ferroviaria mayor rigidez por su menor posibilidad de desplazamientos laterales. En tanto el parque móvil automotor resulta más divisible, rasgo que determina, a su vez, un mayor consumo específico de combustible (y consecuentemente mayor contaminación). Por su parte, el ferrocarril tiene mayor capacidad de arrastre por unidad tractiva y por unidad energética insumida.

Estas características técnicas marcan a priori la conveniencia económica de que el ferrocarril asuma el transporte de grandes volúmenes homogéneos (tanto de pasajeros como de cargas masivas) a distancias significativas. Por su parte, el camión y el ómnibus evidencian ventajas en la movilización de volúmenes pequeños a distancias menores.⁹

LOS FERROCARRILES EN ARGENTINA

El ferrocarril atiende tres negocios claramente diferenciados tanto por los rasgos típicos de cada mercado como por la técnica requerida para satisfacer la demanda en cada caso (equipamiento, operación e infraestructura). Ellos son: el transporte suburbano e interurbano de pasajeros y el transporte de carga.

9. En este sentido, el Banco Mundial acepta como media del costo del transporte en los países desarrollados el de 0,05 US\$/tn km para el caso del ferrocarril y el de 0,20 US\$/tn km para el camión, tratándose de distancias largas.

Las características principales del mercado de transporte terrestre en la Argentina son:

a) Sistema suburbano de pasajeros: Abarca el sistema de transporte público del área metropolitana de Buenos Aires y comprende: los servicios de microómnibus, el subterráneo y el ferrocarril. Este último moviliza grandes volúmenes de pasajeros a distancias relativamente largas. Los subterráneos poseen menor capacidad de transporte y su red satisface la demanda de viajes de media distancia. El sistema de ómnibus sirve, con ventajas, los viajes cortos y tangenciales. En el caso del ferrocarril, el servicio se ha prestado tradicionalmente con una tarifa regulada y orientada a posibilitar traslados a muy bajo precio.

b) Transporte interurbano de pasajeros: En este servicio la competitividad del ferrocarril ha ido siendo adversamente afectada por las falencias de la inversión, particularmente en vía y obras. En efecto, el deficiente estado de la vía ha derivado en el deterioro sistemático de la velocidad comercial del ferrocarril y en la baja confiabilidad del servicio que afecta adversamente a la demanda. Las prestaciones del ferrocarril en este mercado son notoriamente inferiores a las del ómnibus, que se ha ido superando constantemente con la incorporación de nuevos vehículos, multiplicidad de frecuencias, servicios especiales, etc. En definitiva, el ferrocarril ha tendido a transformarse en un medio masivo de transporte de baja tarifa para un segmento del mercado con baja percepción de su valor de tiempo de viaje.

c) Transporte de cargas: El ferrocarril ha tendido a concentrarse en aquellos tráficos que por características de volumen y distancia le otorgan una ventaja natural. Ocho productos representan más de 70% de la carga total transportada por el ferrocarril, debiendo destacarse que la mayoría de estos productos presentan contribuciones marginales positivas, aun con niveles tarifarios que, normalmente, han sido bajos. Sin embargo, como se ha manifestado anteriormente, la baja participación del ferrocarril en el transporte de cargas es demostrativa de graves distorsiones que afectan su desenvolvimiento: por una parte, la competencia del camión que será tratada separadamente más adelante; por otra, y no menos importante, la existencia de graves errores en la política empresaria de F.A. que por largos períodos tendió a dar prioridad a los trenes de pasajeros sobre los de cargas, asignando a estos últimos la tracción remanente de los servicios de pasajeros programados. Esta circunstancia, aunada a falta de reposición de material rodante y a problemas de gestión de mantenimiento, han llevado a una insuficiencia crónica de oferta en este mercado. Asimismo F.A. ha actuado con falencias comerciales graves en lo referido a propiciar las modalidades de tráfico masivo.

RED FERROVIARIA

La red ferroviaria en explotación comprende la red principal y la auxiliar, con un total de vía de 42.440 km al inicio del año 1987. La red principal tiene una extensión de 34.140 km, de los cuales sólo 4,9% está compuesto de vía doble o múltiple, y apenas 0,5% (164 km) por vías electrificadas. Esta red principal abarca:

1) La "red básica", caracterizada por contar con un tráfico de pasajeros y

carga de cuantía suficiente para asegurar rentabilidad. Esta red comprende:

a) Red Metropolitana de Buenos Aires, dedicada al transporte urbano de pasajeros con una extensión de 758 km (2,2% de la red).

b) Red troncal, compuesta por líneas convergentes a Buenos Aires desde los principales centros urbanos del interior y sobre la cual, además de un importante tráfico de cargas existe un significativo flujo de pasajeros. Abarca 5.760 km, (16,9% de la red).

c) Red primaria que completa a las anteriores configurando un sistema interregional, comunicado con los principales puertos y con los países vecinos. Tiene una extensión de 8.858 kms. (25,9% de la red) y en ella predominan los servicios de carga sobre los de pasajeros.

2) Red secundaria, compuesta por líneas afluentes alimentadas, con baja densidad de tráfico. Tiene una extensión de 18.764 km (55% de la red).

Los 34.140 km de línea de la red principal, que involucran 35.818 km de vía, están constituidos por cuatro anchos distintos de trocha, circunstancia ésta que no se da en ninguna otra empresa ferroviaria del mundo.¹⁰

Cuadro N° 1
DENSIDAD DEL TRAFICO

| País | Año | Longitud real (miles) | Densidad Millones UT-km/km |
|-----------------|------|--------------------------|-------------------------------|
| URSS | 1982 | 143,3 | 26,64 |
| Japón (Priv.) | 1982 | 9,8 | 12,46 |
| Japón (Estatal) | 1982 | 43,5 | 5,13 |
| India | 1982 | 61,2 | 6,44 |
| Francia | 1982 | 34,6 | 3,41 |
| USA | 1982 | 464,0 | 3,24 |
| Italia | 1982 | 19,8 | 2,90 |
| Brasil | 1982 | 30,0 | 2,83 |
| México | 1982 | 15,6 | 2,83 |
| Canadá | 1982 | 85,0 | 2,48 |
| Australia | 1982 | 39,5 | 0,92 * |
| Argentina | 1982 | 34,0 | 0,64 |
| Argentina | 1985 | 34,2 | 0,59 |

* Cargas solamente

Fuente: Dirección Planeamiento de Transporte — Secretaría de Transporte.

10. La diversidad de trochas origina dos tipos principales de problemas: por ejemplo, en el caso de trocha media, que no tiene acceso directo al puerto de Buenos Aires, torna necesario el trasbordo de mercaderías o bien la operación de cambio de bogies, lo que da lugar a pérdidas de tiempo y eventuales mermas; además provoca la no intercambiabilidad de material de tracción y rodante, en particular en el caso de locomotoras que requieren cambios de ejes para poder adaptarse a una nueva trocha (en el caso de los vagones la operación es más sencilla por cuanto se reduce a un cambio de bogie).

La red ferroviaria se extiende como un abanico para converger hacia la ciudad de Buenos Aires y los principales puertos de exportación. Su trazado general si bien resulta abarcador de los principales flujos actuales (y previsibles en el futuro) de tráfico, involucra la existencia de numerosas duplicaciones (sobredimensionamiento de la red). Está caracterizado por una muy baja utilización media, con una gran concentración del tráfico sobre las líneas de la pampa húmeda.

La densidad del tráfico ha oscilado entre los 600.000 y 700.000 UT-km/km. Estos valores son extremadamente bajos en comparación con los que se verifican en otros países, según queda expuesto en el Cuadro N° 1.

En relación con las estaciones, en el trienio 1981-1983 F.A. operó un promedio de 1.514 estaciones, reiterándose el fenómeno de baja utilización y alta concentración que se mencionó al caracterizar la red, puesto que apenas 5% de las estaciones movieron 51% del total de cargas.

En general, las estaciones terminales ferroviarias no se han modernizado y adaptado a las nuevas modalidades del tráfico ferroviario que privilegian los tráficos masivos, principalmente de cargas.¹¹

Una excepción en esta materia la ha dado el régimen de "cesión de terrenos para la construcción de silos y elevadores" (ley 19.076, decreto 1.693/71 y resoluciones de Ferrocarriles Argentinos). Por medio de este régimen F.A. transfirió superficies dentro de sus estaciones a título gratuito u oneroso para la construcción de obras fijas destinadas al almacenaje, recepción y despacho de cereales, oleaginosos, etc., comprometiéndose el beneficiario de la cesión a transportar una cierta cantidad mínima anual. Si el tonelaje movilizado se sitúa por debajo del mínimo exigido, el donatario debe pagar a F.A. los fletes no efectuados aplicando la tarifa media que hubiera abonado durante los últimos 12 meses.

ESTADO DE LA VIA

El estado deficitario de la infraestructura es uno de los principales problemas que afectan al sistema ferroviario. Es resultado, por una parte, de la crónica insuficiencia en las tareas de conservación y renovación de vías, y por otra, de la falencia en la asignación del gasto en mantenimiento y renovación.

Las limitaciones que impone el estado de la red tienen múltiples derivaciones negativas sobre las operaciones de la empresa: al reducir las velocidades máximas y el peso máximo por eje afectan a la capacidad de transporte del parque de tracción y arrastre y al hacer más riguroso el régimen de utilización incrementan la necesidad de mantenimiento (a igualdad de kilometraje recorrido) y provocan mayores períodos de rotación de material rodante. En la actualidad, la condición de la vía determina que en 25% de la red la velocidad de circulación sea inferior a 40 km/hora en forma permanente, mientras que en 9% de la red esta precaución asume el carácter de provisoria.

11. En el caso de los granos, un estudio de la Secretaría de Agricultura da cuenta de que a fines de 1985 F.A. poseía una capacidad de almacenamiento de 1.000.000 toneladas distribuidas en unas 700 estaciones (sobre un total de 1500). Sólo 58% de estas instalaciones satisfacían los requerimientos de adaptabilidad para la carga de trenes masivos (entendiendo por tales a aquéllas que permiten cargar trenes de 1500 toneladas).

Hacia fines de 1986, 42,5% del total de vía se encontraba en estado muy bueno o bueno, 40% en estado regular y 17,5% en malas condiciones. El estado de la red viene deteriorándose desde hace muchos años. Basta comparar con la situación de 1970 cuando 51,3% de las vias se encontraban en un estado muy bueno o bueno y el 48,7% restante en estado regular o malo.

Un aspecto crítico en relación con el estado de la red lo constituye la disminución persistente del kilometraje objeto de obras de renovación y mejoramiento. En general, el ritmo de renovación y mantenimiento no ha alcanzado a los 400 km. por año, y a partir de 1985 sufre una severa restricción adicional.

La gravedad de la situación se pone de manifiesto si se considera que, a los efectos de que la red básica (33% de la total) se mantuviera con una edad promedio de 20 años, anualmente deberían renovarse 385 km de vias, y en el periodo 1985-1987 no sólo se estuvo muy por debajo de esta cifra mínima (para todo el periodo se renovaron o mejoraron 395 km), sino que al no existir una asignación de prioridades de inversión en vías que privilegie a los tramos de mayor densidad y rentabilidad potencial (red básica), los trabajos realizados involucran a la totalidad de la red primaria, es decir a la básica (15.376 km) y a la secundaria (19.764 km).¹²

En resumen, puede afirmarse que la permanente insuficiencia de las obras de renovación y mejoramiento de la vía, si bien refleja la crónica escasez de recursos que afecta a F.A., evidencia también fallas de gestión de la empresa, básicamente la inexistencia de una adecuada práctica de explotación comercial de la red que asigne prioridades a las redes según el potencial de generación de tráfico de las mismas, abandonando a un régimen de explotación atenuada o eventualmente cerrando los ramales antieconómicos. Sobre la base de este reordenamiento de la red deberían establecerse estándares adecuados de renovación y mantenimiento de la infraestructura que garantizaran las condiciones mínimas de operabilidad del sistema (particularmente en el transporte de cargas).

MATERIAL RODANTE

Los índices de disponibilidad del parque móvil (relación entre el número de unidades dispuestas para el servicio y la dotación total) oscilan en la actualidad entre 50% y 75% según los elementos (locomotoras, locotractores, coches, vagones) que se consideren.

Locomotoras diesel eléctricas. La disponibilidad de locomotoras diesel eléctricas no ha superado el 75%. En particular a partir del año 1983 se nota una merma significativa en el porcentaje de disponibilidad, que se sitúa, para el año 1987, en los niveles mínimos.

En condiciones normales de mantenimiento y con adecuada renovación del parque móvil, el índice de disponibilidad debería situarse en el orden de

12. Si se toma como referencia el periodo 1985-1987, los 395 km de vía objeto de trabajos de renovación y mejoramiento se distribuyeron de la siguiente manera: área metropolitana y troncal 49%; red primaria 35%; y red secundaria 16%. En especial la distribución de los escasos 81 km renovados o mejorados en 1987 resulta paradójica: 12% red metropolitana y troncal; 37% red primaria y 51% red secundaria.

90%. El Cuadro Nº 2 contiene los porcentajes de disponibilidad para una serie de países, heterogéneos en cuanto a su nivel de desarrollo, y en relación con todos los casos pone de manifiesto la pobreza del desempeño de F.A. en este aspecto.

**Cuadro Nº 2
DISPONIBILIDAD DE LOCOMOTORAS DIESEL**

| Países | Disponibilidad de locomotoras Diesel |
|-------------------|--------------------------------------|
| | % |
| Brasil/REFSA | 82 |
| Bolivia | 82 |
| México | 85 |
| EE.UU. | 91 |
| Francia | 92 |
| Reino Unido | 94 |
| Paquistán | 87 |
| Argentina | |
| -Promedio 1981-87 | 70 |
| -Año 1987 | 63 |

Fuente: Secretaría de Transporte.

La actitud de F.A. ante el deterioro de este indicador revela asimismo fallencias en su conducta empresaria. Basta al respecto señalar que el índice más bajo de disponibilidad se presenta en la trocha ancha (53% en la actualidad), como así también la mayor concentración de locomotoras con más de 21 años de antigüedad, a pesar de ser estas líneas las que efectúan los tráficos de carga más rentables para F.A. (en particular transportan 90% de los granos derivados al ferrocarril).

También revela fallas empresarias la asignación de este parque tráctivo a los diferentes servicios. Al respecto, la Dirección de Planeamiento de Transporte verificó, en febrero de 1986, que del material tráctivo disponible apenas 17% fue destinado a atender los tráficos de carga masiva que cubren los costos variables.

La empresa ha realizado una acertada acción tendiente a la gradual reducción del número de marcas y modelos de locomotoras en operación, de manera de operar principalmente con dos, que serían las que han presentando los mejores desempeños. Son asimismo de mayor potencia, lo que está en consonancia con la tendencia de F.A. de correr trenes de mayores toneladas.

Sin embargo este hecho no se ha traducido, como era de esperar, en una mejor gestión de mantenimiento. Las ineficiencias en el proceso de aprovisionamiento y gestión de stocks de partes y repuestos y en general en la gestión operativa de los talleres ha impedido cualquier mejora al respecto.¹³

Vagones. El parque de vagones de F.A. ha sufrido una permanente disminución. En 1987 la empresa contaba con 34.258 vagones de los cuales 25.821 estaban en servicio efectivo (75,4%), mientras que en promedio en el periodo 1971-1976 contaba con 61.225 vagones de los cuales prestaban servicio 45.076 (73,6%).

En general el porcentaje de disponibilidad ha permanecido relativamente estable en torno de 74%, a pesar de la disminución de la edad promedio de los vagones ocurrida durante la presente década (ello reflejaria problemas crecientes en las operaciones de mantenimiento). Cabe asimismo señalar que la disponibilidad promedio del material remolcado varía apreciablemente entre líneas.¹⁴

En particular en el caso de transporte de granos, los vagones graneros de las trochas ancha y angosta (que son las que concentran 99% del tonelaje de granos transportados) presentan un mejor perfil de distribución por edades que el vigente para el conjunto de los vagones de F.A.; en la trocha ancha 70% de esta clase de unidades posee menos de 20 años, mientras que en la trocha angosta el 45% de los vagones graneros tiene menos de 20 años.

Coches de pasajeros. La evaluación del parque de coches de pasajeros muestra una caída significativa en el número de unidades existente y un proceso de envejecimiento del mismo: hacia 1985 el porcentaje de unidades con edad promedio inferior a los 10 años no llegaba a 10% del total mientras que en promedio en el periodo 1971-1976, 39% de los coches de pasajeros de F.A. tenían menos de 10 años de antigüedad.

No obstante lo señalado, la disponibilidad de coches de pasajeros no ha variado sustancialmente, pues a pesar del envejecimiento señalado (y excepto en el periodo 1977-1980) se ha mantenido la composición porcentual del parque en lo referido a su estado: aproximadamente 67% en buen estado, 18% en estado regular y 15% en mal estado.

Un aspecto a tener en cuenta en el caso del transporte de cargas tiene que ver con las posibilidades que brinda el estado del material de F.A. para la formación de trenes de gran tonelaje, en los que se evidencian las ventajas comparativas del transporte ferroviario.

Los elementos que determinan el tonelaje máximo de un tren son: el poder de tracción, los enganches, los frenos y la longitud de los desvíos de cruce (la extensión de las vías secundarias a la vía principal en que debe ubicarse una formación para permitir el paso de otras de mayor velocidad o de las que circulan en sentido contrario).

F.A. posee locomotoras con una potencia máxima de 2400 Hp que pueden

13. En cuanto a los locotractores (locomotoras de maniobra) la dotación promedio en el periodo 1982-1987 ha sido de 130 unidades, sin embargo la dotación disponible en los años 1986 y 1987 se redujo a 73 y 66 unidades respectivamente. Los índices de disponibilidad resultantes (57% y 51% en cada caso) son extremadamente bajos, máxime teniendo en cuenta que el parque de locotractores de F.A. tiene una antigüedad media de 8 años.

14. La linea Urquiza cuenta con los mejores índices de disponibilidad (90%) seguida por la linea Belgrano (80%). La trocha ancha se sitúa en el orden de 73%.

remolcar 2400 tn brutas, esto es formaciones de unos treinta vagones con 1700 tn netas de carga, a una velocidad (en recta y horizontal) de 60 km/h. Este tonelaje es compatible con la longitud de los desvíos de cruce actuales. Los aspectos que limitan el desarrollo de grandes formaciones tienen que ver entonces con los enganches y los sistemas de frenos.¹⁵

La política de la empresa no está dirigida a ampliar el tonelaje máximo de los trenes a circular, sino a extender a todos los corredores importantes la posibilidad de correr trenes de unas 2400 tn brutas.

MANTENIMIENTO

En la sección anterior se ha puesto de relieve la crónica falta de disponibilidad de material traeivo y remolcado que padece el parque de F.A. La caída de la tracción disponible deriva en menor capacidad de oferta. A su vez provoca un menor aprovechamiento de los vagones (principalmente de los de carga) lo que se comprueba por el incremento en días, de la rotación media de los mismos.

Considérese al respecto que una locomotora, en tracción de tren, recorre aproximadamente 80.000 km anuales, con una posibilidad de arrastre de 1200 tn (valores mínimos). Por lo tanto la caída de 20 unidades ocurrida en el año 1987 en relación con el año 1986, implica una reducción de 2.79×10^9 TKBR (toneladas kilómetro brutas remolcadas). Esta cifra, que incluye la tara de los vagones y el recorrido vacío de los mismos, representa aproximadamente 1280 millones de tn/km de carga útil, equivalentes a 15% del total transportado por el medio en 1986.

Adicionalmente, la baja disponibilidad conspira contra la calidad del servicio, al afectar el alistamiento y normal cumplimiento de los diagramas previstos.

La carencia de material de tracción se relaciona con la acumulación de mantenimiento diferido, como consecuencia de la insuficiencia de la actividad de los talleres propios y de contratación con terceros, que no alcanzan a devolver, en reparaciones equivalentes, el kilometraje consumido en la prestación de servicios. Esta situación tiene que ver con fallas en el proceso de aprovisionamiento y de gestión de stocks de partes y repuestos y con el desempeño de los talleres propios.

La SIGEP ha determinado los siguientes problemas: discontinuidad, desorden y falta de confiabilidad del sistema de abastecimiento de materiales y repuestos; ausencia de un diagnóstico de mecánica que permita definir qué cantidad de los diferentes elementos se reacondicionarán en los talleres, de acuerdo con su capacidad de tarea real y potencial; numerosas marcas y series de locomotoras; dispersión de establecimientos; elevado número de horas-hombre insumidas en intervenciones no periódicas de carácter accidental, producto del estado del parque; insuficiente empleo de métodos y técnicas de ingeniería industrial; ausencia de una adecuada política de reparación.

15. Respecto a los enganches debiera dotarse al material existente de enganches de alta resistencia, e igual medida debiera adoptarse en relación con los frenos (incorporación de frenos de aire comprimido).

ciones y programación de los talleres; imposibilidad por parte de los talleres de determinar con suficiente anticipación las necesidades para cumplir con el plan de acción; carencia de una buena coordinación y comunicación entre taller y abastecimiento; falta de adecuación en la distribución, capacitación y disponibilidad del personal.

El Cuadro N° 3, en el que consta la actividad de los talleres de F.A. durante el primer semestre de 1988 ilustra, con cifras de la empresa, el incremento del mantenimiento diferido (esto es que los talleres a través de la actividad de reparaciones no devuelven un kilometraje equivalente al consumido en la prestación de servicios).

**Cuadro N° 3
ACTIVIDAD DE LOS TALLERES: REPARACIONES**

| | Ejecución 1º Sem. 1988 | Programa 1º sem. 1988 | Km devueltos |
|-------------------|---------------------------|--------------------------|--------------------|
| | Nº | Nº | Km consumidos % |
| Locomotoras D.E. | 106 | 94 | 87,2 |
| Coches motores | 10 | 17 | 48,4 |
| Coches eléctricos | 107 | 118 | 59,6 |
| Coches remolcados | 259 | 229 | 82,6 |
| Vagones | 2376 | 2039 | 68,9 |

Fuente: F.A. y elaboración propia.

REGULARIDAD DEL SERVICIO

Los índices de regularidad absoluta (trenes puntuales/trenes programados) y de regularidad relativa (trenes puntuales/trenes corridos) son un indicador de la calidad del servicio. La deficiencia del mismo queda reflejada en el Cuadro N° 4, donde figuran los índices de regularidad absoluta correspondientes a los años 1986-1987.

La situación es particularmente mala en el caso de los servicios interurbanos de pasajeros "expresos y semieexpresos" en que 56% de los trenes corridos sufrieron atrasos. En el caso de los servicios de carga directos, el porcentaje de atrasos ascendió a 60% para los trenes "operativos y block" y 77% para los trenes ordinarios.

La comparación con el año 1986 arroja una disminución de la regularidad en todos los servicios.

El deterioro de este aspecto de la calidad del servicio está directamente ligado al estado de degradación de la infraestructura de vías y material rodante (tracción y arrastre) que explican 50% de las circunstancias que afectaron negativamente los índices de regularidad durante 1987. En principio, éstas no son causas pasibles de ser removidas en el corto plazo.

Cuadro N° 4
INDICES DE REGULARIDAD ABSOLUTA

| SERVICIOS | 1987 % | 1986 % |
|---------------------------|-----------|-----------|
| SUBURBANOS | | |
| - Eléctricos | 86 | 88 |
| - Remolcados | 74 | 79 |
| INTERURBANOS | | |
| - Expresos y semiexpresos | 44 | 55 |
| - Otros | 76 | 77 |
| CARGA | | |
| - Operativos y block | 40 | 44 |
| - Ordinarios | 23 | 31 |

Fuente: SIGEP.

Sin embargo existe otro grupo de causas, particularmente las agrupadas en el rubro "transporte" que abarcan entre otras: disponibilidad de personal, maniobras de vagones, manipulación de bultos, falta de suministros, etc., cuya incidencia negativa podría reducirse en plazos más o menos breves con una mejor gestión por parte de la empresa.

PERSONAL

En el momento de la nacionalización, los ferrocarriles tenían 150.000 agentes. El personal de F.A. alcanzó su nivel máximo en 1958 con 240.000 agentes. En el periodo 1965-1969 la dotación promedio era de 165.000, la cual se redujo a 144.500 en el periodo 1970-1977.

A partir de 1978 comienza una baja sistemática e importante en la planta de F.A. que se reduce a 96.095 agentes en el año 1982. Después de existir un incremento de personal en 1983 y 1984 (del orden de los 10.000 agentes) nuevamente comienza un ajuste descendente en 1985 que se mantiene hasta la actualidad, de resultas del cual en el primer semestre de 1988 el personal ocupado por F.A. ascendió a 96.000 agentes.

Los indicadores de productividad de la mano de obra muestran un relativo estancamiento de los mismos hasta el año 1978. A partir de esta fecha la acción concurrente de dos factores: la racionalización de la red ferroviaria por una parte, y la disminución de la dotación de personal por otra, permitieron un incremento significativo de las unidades de tráfico por agente: el promedio correspondiente al periodo 1978-1984 asciende a 222.500 unidades de tráfico por agente contra las 177.000 que en promedio se verificaron en el lapso 1970-1977, esto es un incremento del orden del 26%.

En la actualidad el nivel de unidades de tráfico por agente se sitúa en 212.600, con tendencia declinante desde 1984 a raíz de la merma de tráfico que afecta a F.A. Este indicador se compara desfavorablemente con los estándares internacionales en la materia. Sirvan como ejemplo los ferrocarriles

franceses y norteamericanos con más de 600.000 unidades de tráfico por agente en cada caso.

Las circunstancias antes señaladas también produjeron una mejora en la cantidad de agentes por km de vía, puesto que el personal disminuyó más que proporcionalmente en relación con la racionalización de la red ferroviaria.

La distribución de la dotación, tanto por edad como por antigüedad, muestra desequilibrios: la planta de F.A. presenta como característica su elevada edad promedio, particularmente importante en las funciones operativas de vía y obra, y de talleres. Asimismo, menos de 10% de los agentes de F.A. han completado estudios secundarios, mientras que el personal con educación universitaria completa representa 2% del total y se encuentra fuertemente concentrado principalmente en la Capital Federal.¹⁶

Contrariamente a la evolución del personal total de la empresa, el personal directivo ha tenido un continuo crecimiento (sólo interrumpido en los años 1977, 1978 y 1980). En parte ello estaría reflejando una reacción ante las políticas salariales (en general exógenas a la empresa) que determinaron achalamientos de la pirámide salarial en la generalidad de las empresas públicas.

TRAFICO

El desarrollo de nuevas modalidades de transporte (el automotor primero y el transporte aéreo después) y la incapacidad de F.A. para adaptarse al nuevo marco competitivo, las deficiencias de gestión de la empresa estatal ferroviaria, la escasez de inversiones y los errores en la asignación de los fondos de inversión disponibles son factores que contribuyen a explicar la sistemática pérdida de tráfico que afecta al ferrocarril.

El Cuadro Nº 5 resume la evolución de la demanda atendida por F.A. en términos de unidades de carga y pasajeros, como de unidades de tráfico (toneladas-kilómetro y pasajeros-kilómetros).

La evolución negativa no muestra señales de revertirse; en 1987 las unidades de tráfico transportadas se sitúan en los niveles mínimos de la serie o muy cercanas a dichos niveles mínimos según el tipo de tráfico que se considere. En particular resulta notable la disminución del tráfico de cargas, que en 1987 resultaba inferior en 40% al promedio del lapso 1965-1970 y 25% inferiores al promedio del periodo 1981-1986.

Como resultado, en 1987 las cargas aportaron sólo 39% de las unidades de tráfico totales, mientras que, en promedio, su participación había sido del orden de 48% en los años aquí considerados, aunque con una tendencia claramente decreciente a partir del periodo 1976-1980, interrumpida sólo en los años 1982-1983 por obra de los niveles excepcionalmente altos de la cosecha de granos.

16. En general la empresa no brinda posibilidades de entrenamiento del personal, particularmente el del área operaciones, vía y obra, y algunas funciones de talleres.

Cuadro N° 5
TRAFFICO DE F.A.

| | Cargas Productivas | | Pasajeros Interurbanos | | Pasajeros suburbanos | | Total unida- des de tra- fico (tn-km+ pasaj.-km) |
|-----------------|--------------------|---------------------|---------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|---|
| | tn (miles) | tn-km (millones) | Pasajeros (miles) | Pasaj.-km (millones) | Pasajeros (miles) | Pasaj.-km (millones) | (millones) |
| Promedio | | | | | | | |
| 1965-1970 | 20.853 | 13.207,0 | 43.988,0 | 5.812,6 | 430.234,2 | 8.501,8 | 27.521,4 |
| 1971-1975 | 18.870 | 12.333,4 | 29.038,4 | 5.846,5 | 391.195,6 | 7.587,5 | 25.767,4 |
| 1976-1980 | 17.984 | 10.543,5 | 14.718,5 | 4.600,8 | 383.370,0 | 8.080,8 | 23.225,1 |
| 1981 | 16.664 | 9.237,5 | 8.173,0 | 3.560,4 | 334.760,0 | 7.697,6 | 20.495,5 |
| 1982 | 10.082 | 11.472,4 | 7.724,0 | 3.301,1 | 294.555,0 | 6.846,0 | 21.619,5 |
| 1983 | 22.503 | 13.363,8 | 9.609,0 | 4.094,1 | 280.442,0 | 6.292,9 | 23.750,8 |
| 1984 | 19.502 | 11.207,6 | 11.525,0 | 4.800,1 | 279.140,0 | 5.669,0 | 21.676,7 |
| 1985 | 17.233 | 9.500,9 | 11.880,0 | 4.943,0 | 288.127,0 | 5.800,9 | 20.244,8 |
| 1986 | 15.017 | 8.761,2 | 12.877,0 | 5.345,4 | 345.874,0 | 7.114,0 | 21.220,6 |
| Promedio | | | | | | | |
| 1981-1986 | 16.835 | 10.590,6 | 10.298,0 | 4.340,7 | 303.816,3 | 6.570,0 | 21.501,3 |
| 1987 | 13.577 | 7.952,0 | 12.531,0 | 5.344,0 | 339.930,0 | 7.131,0 | 20.427,0 |

Fuente: F.A.

El cambio es mucho más marcado si la comparación se efectúa con períodos en los cuales no se había consolidado la competencia del modo automotor. Por ejemplo, a fines de la década del treinta el ferrocarril movilizaba 75% de las cargas totales del país mientras que en la actualidad la captación de cargas se sitúa por debajo de 10%.

La distancia media de las cargas movilizadas por F.A. se ha reducido (586 km en 1987 versus 629 km en el periodo 1971-1975 y 636 km entre 1965-1970), mientras que las toneladas medias por tren aumentaron en el orden de 24% si se comparan los valores de 1987 con el promedio 1976-1980, habiendo existido en este sentido un mejoramiento en la eficiencia operativa que explica parte de la caída de la participación de los trenes-km de carga en el total, aunque evidentemente la causa principal del deterioro es la caída del tonelaje transportado: en 1987 resultó 25% inferior al promedio del periodo 1976-1980.

La disminución de la participación de las cargas queda reflejada en la asignación de trenes-km por tipo de servicio; a partir del año 1985 el porcentaje de trenes-km correspondientes a los servicios de cargas se reducen drásticamente llegando apenas a 23,3% en 1987 contra 39% del año 1980. Por el contrario, el total de trenes-km de pasajeros interurbanos crece entre 1980 y 1987 de 19,2% a 37,8% En términos de pasajeros-km existe también un crecimiento significativo y permanente desde 1983 en adelante. Esta evolución es demostrativa de una incorrecta política comercial de F.A. puesto que este

crecimiento de los trenes-km en gran medida abarca trenes que circulan en corredores no principales, arrastrando un número reducido de coches y dis- trayendo un recurso escaso como son las locomotoras de los tráficos genui- namente rentables.

El tráfico de trenes de pasajeros presenta comportamientos diferentes según se trate de servicios interurbanos o servicios suburbanos. Respecto al primero, la competencia del transporte automotor produjo una gran reduc- ción en el tráfico de pasajeros a partir del periodo 1976-1980: el promedio en este lapso cae 49% en relación con el periodo 1971-1975 y 67% en relación con los valores promedio del periodo 1965-1970. El incremento de las dis- tancias medias (47% y 117% respectivamente) determina que la merma de tráfico en términos de pasajeros-km sea menos significativa: del orden de 20% en relación con ambos períodos. Estos servicios resultan altamente defi- citarios en razón de sus bajos coeficientes de ocupación y explotación. No obstante a partir de 1984 se observa un proceso sostenido de crecimiento de los trenes-km ofrecidos.

Por su parte, el servicio suburbano ha mantenido una relativa estabilidad, tanto en la oferta de trenes-km como en la cantidad de pasajeros-km trans- portados.

Composición del tráfico de cargas

Más de las tres cuartas partes de las toneladas transportadas por F.A. concentran ocho productos: granos, petróleo, piedras, combustibles líquidos, cemento, azúcar, vino, caliza y dolomita (Cuadro N° 6).

Cuadro N° 6
PRINCIPALES PRODUCTOS TRANSPORTADOS POR F.A.
(Toneladas despachadas)

| | Granos | Petróleo | Piedras | Combus- tibles líquidos | Cemento | Azúcar | Vino | Caliza y dolo- mita | Total | % del total transpor- tado |
|-------|--------|----------|---------|-------------------------------|---------|--------|-------|---------------------------|---------|----------------------------------|
| 1973 | 5.110 | 1.911 | 631 | 1.659 | 1.072 | 926 | 627 | 571 | 12.507 | 66 |
| 1974 | 6.166 | 1.523 | 596 | 1.463 | 1.000 | 839 | 722 | 568 | 12.877 | 67 |
| 1975 | 4.685 | 1.283 | 546 | 1.275 | 840 | 632 | 759 | 512 | 10.532 | 65 |
| 1976 | 5.659 | 1.287 | 552 | 1.213 | 1.013 | 822 | 756 | 663 | 11.965 | 67 |
| 1977 | 7.514 | 1.308 | 925 | 1.558 | 1.125 | 1.091 | 755 | 590 | 14.866 | 74 |
| 1978 | 5.868 | 1.070 | 1.166 | 1.640 | 1.077 | 861 | 707 | 368 | 12.757 | 74 |
| 1979 | 7.012 | 931 | 1.469 | 1.694 | 978 | 907 | 610 | 731 | 14.332 | 75 |
| 1980 | 4.931 | 1.123 | 1.316 | 1.379 | 1.177 | 1.004 | 592 | 793 | 12.315 | 76 |
| 1981 | 6.447 | 1.373 | 1.715 | 1.145 | 1.056 | 948 | 516 | 522 | 13.722 | 82 |
| 1982 | 7.069 | 1.611 | 1.831 | 1.233 | 1.152 | 975 | 501 | 721 | 15.093 | 79 |
| 1983 | 7.938 | 1.975 | 2.601 | 1.209 | 1.547 | 1.080 | 513 | 723 | 17.586 | 78 |
| 1984 | 6.430 | 2.033 | 2.646 | 1.106 | 1.316 | 747 | 468 | 879 | 15.625 | 80 |
| 1985 | 6.828 | 1.696 | 1.187 | 684 | 1.312 | 591 | 422 | 731 | 13.451 | 78 |
| Total | 81.657 | 19.124 | 17.181 | 17.258 | 14.665 | 11.423 | 1.948 | 8.372 | 177.628 | |

Fuente: F.A.

A su vez, para estos productos, a excepción de los combustibles líquidos y granos, el ferrocarril participa con una porción del mercado total de transporte mucho mayor que la participación media de F.A. (del orden de 10%).

En términos de toneladas-km la participación de los productos considerados se sitúa en la actualidad en 60% en relación con las cargas totales de F.A. y muestra una tendencia creciente a lo largo del tiempo.

Los granos ostentan la participación más significativa tanto en términos de toneladas como de toneladas-km.

En general, las distancias medias en el caso de los granos han crecido significativamente pasando de 271 km en el año 1980 a 338 en 1985. El crecimiento de la distancia media se da con más intensidad en la trocha angosta producto de la disminución de tráficos atendidos por esta trocha en la región pampeana y el aumento de los tráficos del NOA/NEA; de resultas de este proceso la distancia media pasa de 430 km en 1980 a 640 km en 1985 (las mayores distancias medias explican a su vez el incremento de la participación de esta trocha en el total de las toneladas-km de granos transportados por F.A.).

El crecimiento de los niveles exportables de granos fue superior al aumento de la participación ferroviaria en este tráfico: en promedio en el periodo 1976-1980 F.A. movilizó el 39% de las toneladas enviadas a puerto, mientras que en los años 1981-1985 esta participación se redujo a 29%. Sin duda la participación de F.A. en este tráfico fue adversamente afectada por la aparición de puertos privados, que carecen de instalaciones aptas para recibir vagones ferroviarios. En consecuencia el tráfico derivado a estos puertos fue captado por el transporte automotor.

El tráfico de granos ilustra los esfuerzos de F.A. tendientes a desarrollar la corrida de trenes de carga masiva, esto es, trenes de gran tonelaje que completan sus cargas en un número cada vez más reducido de orígenes. En el caso de los granos F.A. ofrece los siguientes servicios: a) Trenes de "tráfico programado" que responden a un programa establecido entre el ferrocarril y el usuario. b) "Trenes completos" que son aquéllos con un único origen y un único destino. c) "Trenes operativos" que son cargados en 2 ó 3 estaciones ubicadas sobre una ruta operativa y sin que la distancia entre la última estación de carga y la primera exceda de 150 km. El tren en cuestión tiene que correr como mínimo la mitad del trayecto con la máxima carga posible. d) El denominado "barrido de ramales", sistema según el cual el tren se arma recolectando vagones en una línea o ramal determinado, sin limitaciones en cuanto al número de orígenes. e) El "sistema de tráfico difuso", según el cual la carga es obtenida de cualquier estación del sistema sin restricción alguna a excepción de la obligación, por parte del cargador, de completar cuando menos un vagón. Los vagones son recolectados por trenes de maniobra que los transfieren, en las playas de maniobra, a los trenes directos que operan en las líneas principales.

La empresa define las prioridades del suministro de trenes de carga. La prioridad máxima corresponde a los cargadores de tráfico programado. Luego siguen quienes demanden trenes completos y aseguren que el tren puede ser colocado sin demora en situación de descarga realizándose ésta en un plazo máximo de 12 horas-hábiles. Para acceder a esta prioridad durante el perío-

do de demanda máxima, el cargador debe movilizar durante el periodo de valle un tráfico mínimo de 10.000 tn en el caso de la trocha ancha o de 6000 en la trocha media o angosta.

La tercera prioridad corresponde a demandantes de trenes completos que, cumpliendo el requisito de tiempo de descarga, no satisfacen los requerimientos de carga durante periodos de valle. La cuarta prioridad es de los usuarios de trenes completos con carga neta de 1500 km o más, independientemente de que el carguero tenga uno o más remitentes. La quinta es para los cargadores de trenes completos (con uno o más remitentes) de 1000 tn y para los trenes operativos de 1500 tn. Por último, la sexta prioridad es de quienes demanden trenes operativos de 1000 tn. Este orden es relativizado por F.A., que toma en cuenta circunstancias tales como la capacidad de operación de las estaciones y los cargadores, la descarga real de vagones en puerto y terminales de descarga, la necesidad de un tipo de grano específico para cada puerto que pueda fijar la Junta Nacional de Granos, y situaciones de emergencia y factores que hagan a la conveniencia comercial u operativa del ferrocarril.¹⁷

En la práctica las limitaciones de oferta que afectan a F.A. durante el pico de la cosecha gruesa determinan que en ese periodo sólo atienda a los tráficos programados (que cuentan con absoluta prioridad) y los pedidos de trenes completos de 1500 tn.

INDICADORES DE EFICIENCIA

Se analizan a continuación los principales indicadores de eficiencia, específicamente con respecto a cargas, y más brevemente en relación con el transporte de pasajeros.

1) Cargas

a) *Utilización del material.* Cuanto más intensivo es el uso del material rodante, locomotoras y vagones, mayor es la economía de recursos puesto que el costo fijo del capital se reparte entre mayores unidades de productos.

En el caso de las operaciones de cargas, en promedio, en el periodo 1982-1985, cada vagón de F.A. recorrió anualmente 15.600 km, lo que implica una baja utilización en relación con el caso australiano (38.000 km) y norteamericano (32.000 km), así como en relación con el promedio europeo (20.000 km). Cabe destacar que el Reino Unido tiene una utilización aún menor a la Argentina (9000 km).

b) *Ocupación.* En el año 1987 las toneladas de carga ascienden a 32,6 por vagón (carga neta) y para el periodo 1981-1987 se sitúan en un promedio de 35,1 toneladas, lo que arroja un coeficiente de utilización del orden de 60% que se compara favorablemente con los existentes en otros países (Cuadro N° 7).

17. Es importante destacar que los pedidos de trenes completos u operativos deben efectuarse como mínimo 21 días antes y como máximo 42 días antes, respecto de la semana en que el remitente desea cargar. El ferrocarril confirma el suministro de vagones el viernes inmediato anterior al inicio de la semana de carguero.

Cuadro N° 7
TRANSPORTE DE CARGAS POR FERROCARRIL

| País | Coefficiente de ocupación | Toneladas por tren |
|--------------------------|------------------------------|--------------------|
| Promedio países europeos | 40,5 | s/d |
| Reino Unido | 60,6 | 202 |
| Holanda | 39,9 | 205 |
| USA | s/d | 2078 |
| Australia | s/d | 1678 |
| Argentina | 60,0 | 458 |

En el Cuadro N° 8 puede apreciarse que desde 1983 en adelante existe un importante crecimiento del tonelaje medio por tren. El mismo, en 1987 fue de 458 toneladas, y el promedio del periodo 1983-1987 (453 toneladas) es superior en casi 30% al tonelaje promedio por tren verificado entre 1965 y 1982.

Cuadro N° 8

| Período | Ocupación toneladas por tren |
|-----------------|---------------------------------|
| 1965-1970 | 364 |
| 1971-1975 | 350 |
| 1976-1980 | 369 |
| 1981 | 339 |
| 1982 | 363 |
| 1983 | 457 |
| 1984 | 463 |
| 1985 | 439 |
| 1986 | 446 |
| 1987 | 458 |
| Prom. 1981-1987 | 421 |

No obstante, la carga por tren resulta notablemente inferior en comparación a la existente en países como EE. UU. y Australia (aunque superior a la de los países europeos). Ello refleja la lenta introducción –en el caso argentino– de trenes directos y en block.

El tonelaje neto por vagón está determinado principalmente por el peso máximo por eje que admite la vía. En el caso argentino, y para la trocha ancha, este peso máximo es de 20 toneladas por eje,¹⁸ es decir, 80 toneladas por vagón (4 ejes por vagón).

Esta circunstancia constituye un limitante a las posibilidades de la em-

18. Lo que no significa que este peso máximo sea admitido en todos los tramos de dicha trocha, de hecho que en algunos el máximo peso se reduce a 15 toneladas por eje.

presa de incorporar y aprovechar plenamente vagones más modernos que admitan incrementos importantes en las toneladas netas de carga. Por ejemplo, en el caso de los vagones tolva para el transporte de cereales, en Canadá y los EE.UU. se emplean modelos que permitan cargas netas de hasta 100 toneladas. F.A. emplea vagones que en promedio admiten 50 toneladas de carga media (siempre en la trocha ancha).

Por lo tanto el incremento de la capacidad de carga por vagón depende de inversiones en la renovación de vías que están fuera de las posibilidades de la empresa.

Al respecto debe señalarse que la inversión necesaria para una renovación total de vías (requisito imprescindible si se pretende aumentar el peso por eje admitido por la misma) es de 170.000 dólares por km.¹⁹

c) *Rotación del material.* Otro indicador de la eficiencia de las operaciones es el tiempo de rotación de los vagones.

En el caso de F.A. este periodo oscila entre los 18 y 22 días con años excepcionalmente buenos como 1979, 1983 y 1984 (con registros inferiores a 18 días) y años excepcionalmente malos como 1980, 1981 y 1987 (con registros superiores a los 22 días).

Este periodo de rotación es excesivo y F.A. podría realizar una significativa economía en términos de menor costo de capital si, sobre la base de ajustes marginales en la eficiencia de sus operaciones, consiguiera reducir el número de vagones en servicio requeridos en los periodos de demanda pico.

Este ahorro ha sido estimado en el caso del transporte de granos en US\$ 4.600.000 anuales por la Secretaría de Ganadería, Agricultura y Pesca sobre la base de los siguientes datos: en 1985 en la trocha ancha se afectaron 2422 vagones al transporte exclusivo de granos y 3053 vagones fueron compartidos entre éste y el resto de los tráficos de F.A. en esa trocha. Se establece que si en el mes de demanda pico, el periodo de rotación se redujera a 7 días (versus los 8,6 días efectivamente empleados), lo que se considera una hipótesis factible, el número de vagones en servicio en el mes pico se reduce a 4487 versus los 5475 efectivamente asignados.

Esto implica un costo de capital ahorrible de US\$ 45 millones (precio unitario de un vagón US\$ 45.000).

2) Transporte de pasajeros

En la actualidad (años 1986-1987) el coeficiente de ocupación tanto en los servicios suburbanos como interurbanos de pasajeros oscila en 67%, constituyendo éste un índice elevado en términos internacionales.

RELACION TARIFAS-COSTOS EN EL CASO DEL TRANSPORTE DE GRANOS

El estudio de la Secretaría de Ganadería, Agricultura y Pesca ha calculado

19. El reconocimiento de esta limitación implica que los esfuerzos empresarios se debieran canalizar en la dirección de aumentar la relación carga neta-tara de los vagones, mediante el uso de vagones más livianos.

los costos variables de mediano plazo con amortización a partir de datos de costos de Ferrocarriles Argentinos.

Estos últimos comprenden los "costos variables de mediano plazo sin amortización" que incluyen todos los costos asociados a la operación, en los que predominan los de mantenimiento de locomotoras y vagones,²⁰ de tripulación de trenes, de combustibles y de mantenimiento de la infraestructura; y los "costos variables de mediano plazo con amortización" que agregan a los anteriores los de amortización de instalaciones y equipos.²¹

En el caso de un tren completo de 1500 toneladas (30 vagones con 50 toneladas de carga neta) que corre sobre una distancia media de 330 km y con 15 días de rotación, los valores presentados por F.A. y correspondientes a junio de 1986 con un tipo de cambio de 1 US\$ = 0,891 austral, son los siguientes:

Cuadro N° 9
COSTOS

| Tren de 1500 toneladas USS/tonelada | |
|--|------|
| Costo variable de mediano plazo sin amortización | 3,04 |
| Costo variable de mediano plazo con amortización | 4,58 |

En razón de que los datos de F.A. no incluyen interés sobre el capital invertido, en el estudio de referencia se procedió a calcular nuevamente los mismos arrojando los siguientes resultados:

- 1) El costo variable de mediano plazo sin amortización de material rodante fue estimado en US\$ 4,20 por tonelada.
- 2) El costo variable de mediano plazo con amortización de material rodante fue estimado en US\$ 6,68 por tonelada y US\$ 7,58 por tonelada según que la tasa de interés empleada fuera de 8% o 10% respectivamente.
- 3) El costo variable de mediano plazo con amortización del material rodante e infraestructura fue calculado en US\$ 15,85 por tonelada según que la tasa de interés empleada fuera de 8% o 10% respectivamente.

En todos los casos los costos calculados están referidos a trenes completos de 1500 toneladas.

20. El costo del capital de los vagones que poseen una vida útil de 40 años ascienden a US\$ 45.000 por unidad. El costo de capital de las locomotoras (con una vida útil de 30 años) es US\$ 1.500.000 por unidad.

21. El costo de rehabilitación de la infraestructura se ubica en los US\$ 170.000 por km. Adicionalmente se emplearon las siguientes hipótesis: rotación media de 15 días, densidad media de tráfico 500.000 UT anuales por kilómetro, vida útil de la infraestructura 50 años.

El Cuadro N° 10 compara los costos operativos y de capital de los trenes completos de 1500 toneladas de granos con las tarifas vigentes a igual fecha (junio de 1986) para la movilización de granos en esa clase de trenes.

Del cuadro surge que los trenes de carga masiva cubren los costos operativos incluida la amortización del material rodante con relaciones tarifas/costos de 1,57 y 1,71 según se consideren las estimaciones de costos de F.A. o de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca.

Cuadro N° 10
RELACION TARIFA-COSTOS DE TRENES MASIVOS DE GRANOS

| | Costo US\$/tn | Tarifa US\$/tn | Relación Tarifa/Costo |
|---|------------------|-------------------|--------------------------|
| Costo variable de mediano plazo sin amortización (fuente: F.A.) | 3,04 | 7,19 | 2,37 |
| Costo variable de mediano plazo con amortización (fuente: F.A.) | 4,58 | 7,19 | 1,57 |
| Costo variable de mediano plazo con amortización de material rodante (fuente: S.E.A.G.y P.) | 4,20 | 7,19 | 1,71 |
| Costo variable de mediano plazo con amortización de material rodante e interés de 8% | 6,68 | 7,19 | 1,08 |
| de 10% (fuente: S.E.A.G.yP.) | 7,58 | 7,19 | 0,95 |
| Costo variable de mediano plazo con amortización de material rodante e infra-estructura (fuente: S.E.A.G.yP.) | 6,44 | 7,19 | 1,12 |
| Costo variable de mediano plazo con amortización de material rodante e infra-estructura e interés de 8% | 15,85 | 7,19 | 0,45 |
| de 10% | 18,89 | 7,19 | 0,38 |

Fuente: SEAG y P y PNUD.

Si se considera el interés del capital invertido la relación tarifa/costo se deteriora y resulta de 1,08 a una tasa de 8% y de 0,95 a una tasa de 10%.

Si a la amortización del material rodante se adiciona la de la infraestructura, igualmente la tarifa resulta suficiente, arrojando el cociente un valor de

1.12. En caso de incorporar el interés sobre el material rodante y la infraestructura, la relación se deteriora bajando a valores de 0,45 y 0,38 a tasas de interés de 8% y de 10% respectivamente.

Tarifas de granos. Los niveles tarifarios utilizados en el estudio de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca - PNUD resultan reducidos en relación con los niveles históricos de F.A. En el caso de los granos dicho nivel es aproximadamente 50% del existente en 1960 y refleja la situación general de las tarifas de carga.²²

El Cuadro N° 11 resume las tarifas aplicadas por F.A. para distancias de 330 km en enero de 1987 según la modalidad de tráfico. Cuando se trata de tráfico difuso aplica la tarifa ordinaria (máximo nivel) que a esa fecha ascendía a US\$ 7,08 por tonelada equivalente a US\$ 0,021 por tonelada-kilómetro. A medida que el tráfico adquiere características de masivo y redundante en menores costos operativos para F.A., la empresa tiene entera libertad para rebajar estas tarifas ordinarias, de manera tal que para la distancia considerada el descuento llega a 16% para los tráficos de trenes completos, reduciéndose la tarifa a US\$ 5,95 por tonelada o US\$ 0,018 por tonelada-km.

Cuadro N° 11
TARIFA VIGENTE PARA GRANOS - ENERO 1987

| MODALIDAD OPERATIVA | % Descuento | US\$ por tonelada | USS por tn-km |
|-------------------------------------|-------------|-------------------|---------------|
| Tráfico difuso | -- | 7,08 | 0,021 |
| Barrido de ramales | 6 | 6,66 | 0,020 |
| Trenes operativos de 1000 toneladas | 8 | 6,52 | 0,020 |
| Trenes operativos de 1500 toneladas | 12 | 6,24 | 0,019 |
| Trenes completos de 1000 toneladas | 16 | 5,95 | 0,018 |
| Trenes completos de 1500 toneladas | 16 | 5,95 | 0,018 |

Fuente: SEAG y P y PNUD.

Tarifas para transporte ferroviario de granos: comparaciones internacionales. Tomando el caso del transporte de granos y comparando las tarifas de

22. Es importante destacar que la disminución en el valor real de las tarifas con respecto ya no al año 1960 sino a las vigentes en 1980 (del orden de 15%) ha sido acompañada de una disminución de la participación del modo ferroviario en el mercado de cargas, lo que pone de manifiesto que la demanda es más inelástica con respecto a la tarifa que a la calidad del servicio. En efecto, los costos de la baja calidad y confiabilidad del servicio resultan tan importantes para el usuario que una disminución de la tarifa no alienta el uso del medio ferroviario.

F.A. con las de los EE.UU., Canadá y Australia, puede apreciarse que es en la Argentina donde la tarifa media por tonelada (a la distancia media) resulta menor. En Argentina dicha tarifa es de US\$ 6,2 por tonelada contra US\$ 15,7 por tonelada en los EE.UU. y US\$ 12,1 en Australia.

En Canadá el tráfico está explícitamente subsidiado por el gobierno, de manera que las tarifas que pagan los productores son muy bajas, en la actualidad US\$ 4,4 por tonelada pero el subsidio gubernamental eleva el ingreso efectivo de las empresas ferroviarias a US\$ 19 por tonelada.

En términos de toneladas-km las condiciones varian, el país de menores tarifas pasa a ser Canadá con US\$ 0,013 por tonelada-km (US\$ 0,003 por tonelada-km si se excluye el subsidio) seguido de los EE.UU. con US\$ 0,016 por tonelada-km, luego se ubican en la Argentina US\$ 0,019 por tonelada-km y Australia con US\$ 0,038 por tonelada-km. Este orden refleja las grandes distancias medias que caracterizan a los dos primeros países (1500 km en el caso canadiense y 990 para el norteamericano) muy superiores a la de la Argentina (330 km) y Australia (320 km).

Vale aclarar que la proporción de tráficos de granos captada por el ferrocarril argentino es muy inferior a la de los tres países considerados: mientras F.A. transporta 25% del tonelaje total de granos movilizados a puertos, los ferrocarriles norteamericanos transportan 40% y los canadienses 98%. Particularmente significativa es la discrepancia con Australia, país éste en el que, con tarifas más caras que en la Argentina, tanto en términos de toneladas como de toneladas-km, e iguales distancias medias, los ferrocarriles transportan el 90% del tráfico de granos.

No puede dejar de señalarse que excepto en el caso de los EE.UU. donde existe libre competencia en la fijación de las tarifas ferroviarias de carga, en los otros dos países las regulaciones estatales de las tarifas y en general de la política comercial de los ferrocarriles (obligación de transportar, de no discriminar, etc.) puede considerarse que son más estrictas que en el caso argentino.

EVOLUCION ECONOMICA

En el período 1970-1987, los ingresos corrientes de la empresa se han situado, en promedio, en US\$ 465 millones anuales de diciembre de 1985 existiendo una tendencia claramente descendente a partir de 1983: en promedio, los ingresos corrientes entre 1984-1987 fueron de US\$ 374 millones, alcanzando en 1987 el menor valor de toda la serie: US\$ 287 millones. Los gastos corrientes en los últimos 18 años más que duplicaron los ingresos corrientes, resultando, en promedio, de US\$ 1023 millones anuales. Las cifras promedio correspondientes a los años 1984-1987 se sitúan en este nivel de gasto corriente total, aunque a partir de 1986 se observa una reducción del mismo, principalmente en concepto de salarios, que sin embargo no ha permitido mejorar el resultado de explotación habida cuenta del grave deterioro de los ingresos. El resultado de explotación ha sido históricamente negativo, oscilando en torno de los US\$ 600 millones anuales.

El coeficiente de explotación (cociente entre gastos corrientes e ingresos corrientes) ha tenido en los últimos 18 años un valor promedio de 2,26 pero

viene registrando un grave deterioro adicional a partir de 1984; el valor promedio del periodo 1984-1987 es 25% superior al antes mencionado, mientras que en 1987 este indicador del déficit operativo alcanza el máximo nivel de la serie: 3,18.

Otros dos indicadores, el de ingresos y gastos corrientes por unidad de tráfico (ambos expresados en centavos de dólar) ponen de manifiesto diversos problemas que afectan el desenvolvimiento operativo de F.A.. Los gastos corrientes por unidad de tráfico ascienden en promedio a US\$ 4,41 ctvs., mostrando una gran variabilidad y un incremento importante desde 1984 (el promedio 1984-1987 es de US\$ 5,03 ctvs.). La variabilidad refleja el comportamiento del gasto salarial (que representa más de 65% del gasto operativo de F.A.), que no sigue un patrón definido. Así, por ejemplo, se dan años de fuertes mermas del tráfico y aumentos significativos de las erogaciones salariales (tal el caso de los años 1984-1985), o bien otros en que se verifica el proceso inverso de recuperación de tráfico y caída de los gastos salariales. En definitiva esto es demostrativo de la escasa incidencia de la gerencia empresaria en la fijación de la política salarial de F.A., que tiende a estar determinada, en última instancia, por el gobierno central.

El otro gran componente del gasto corriente, las erogaciones en bienes y servicios (rubro que concentra los gastos de mantenimiento y conservación de infraestructura y equipos), tiene un comportamiento relativamente estable puesto que disminuciones prolongadas del mismo repercuten sobre los coeficientes de disponibilidad de material rodante (principalmente el tráctivo), agravando los crónicos problemas de insuficiencia de oferta que afectan a la empresa.

El gran peso del gasto salarial y la inelasticidad del gasto en bienes y servicios tienden a incrementar rápidamente el gasto corriente por unidad de tráfico en períodos de disminución del tráfico captado por F.A. (tal como ocurre desde 1984 en adelante).

En cuanto a los ingresos corrientes por unidad de tráfico, el valor de 1987 de US\$ 1,40 ctvs. resulta el más bajo de los 18 años analizados, siendo el valor promedio de la serie US\$ 1,99 ctvs.

Puesto que los ingresos tarifarios representan 95% de los ingresos corrientes de F.A., la disminución en el valor de este indicador al correlacionarse con empeoramientos del coeficiente de explotación de F.A. muestra la extrema insensibilidad del volumen de tráfico captado por la empresa respecto a la rebaja de sus niveles tarifarios.

La ejecución del gasto de inversión ha tenido un valor promedio cercano a los US\$ 250 millones, y si bien el promedio de los años 1984-87 supera este nivel (casi US\$ 300 millones) ello es producto de las obras de electrificación de la línea de pasajeros suburbanos del Ferrocarril Roca durante 1983-1985. A este periodo ha seguido una drástica reducción que sitúa al gasto en inversión de los años 1986 y 1987 muy por debajo de los niveles medios históricos.

Dado el estado de envejecimiento de la infraestructura de vías y señalamiento, y el deterioro en el estado y disponibilidad del material rodante, las limitaciones en el monto de inversión (aunadas a las falencias que se registran en la planificación y asignación de este gasto) profundizan el círculo vicioso "insuficiencia de oferta-pérdida de tráfico" en que se debate la empresa.

La necesidad global de financiamiento de F.A. ha oscilado en los US\$ 800 millones, y ha sido cubierta en 75% por financiamiento público, sea a través de aportes no reintegrables del Tesoro Nacional o de la participación asignada a F.A. en el producido de los impuestos que gravan el consumo de combustibles (FONIT).

IV. EL DETERIORO DE FERROCARRILES ARGENTINOS

Existe una aparente contradicción entre las conclusiones extraídas anteriormente acerca de la flexibilidad del marco normativo y regulador de la actividad de F.A. y los resultados, francamente desalentadores, del desarrollo comercial y operativo de la empresa.

El planteo que se desarrollará en esta sección intenta buscar una explicación identificando dos causas básicas del deterioro de Ferrocarriles Argentinos.

La primera de ellas es de naturaleza general y se relaciona con el pobre desarrollo del conjunto de las empresas públicas argentinas, como también con el fracaso de la Administración Central en el desempeño de su rol de propietaria de las empresas públicas. Los problemas específicos del caso argentino se analizan en el Capítulo XI.

La segunda razón, más específica a la empresa ferroviaria, tiene que ver con que la acción sesgada del gobierno central tendiente a emplear a las empresas como instrumentos de su política económica global, tiene muy distintas repercusiones según la naturaleza del mercado en que actúen las empresas. En el caso de F.A. las consecuencias han sido particularmente negativas por cuanto la misma actúa en un contexto competitivo y prácticamente carece de mercados cautivos a los que trasladar su ineficiencia, y que son típicos en la generalidad de las empresas públicas sea por razones económicas (presencia de elementos de monopolio natural) o bien como producto de regulaciones estatales explícitas que les confieren poder monopólico.

Según se estableció, la ley 18.360 otorga a F.A. los derechos ordinarios de un organismo privado con autonomía administrativa, técnica, comercial y financiera. Teóricamente, puede determinar sus propias funciones de planeamiento, contables y administrativas, el tamaño de su red y de los niveles de servicio, y no está obligada a proporcionar servicios sociales u operar en forma no rentable. En los casos en que las intervenciones gubernamentales generen pérdidas económicas al ferrocarril, la ley establece que el gobierno debe pagar un subsidio en forma directa.²³

No obstante este marco legal, la realidad muestra al transporte ferroviario sufriendo una crisis profunda y prolongada, evidenciada en la pérdida constante de participación (relativa y absoluta) en el tráfico, con déficit crónicamente

23. Este marco, de por sí flexible, hubiera requerido de algunos ajustes adicionales, particularmente en lo referido a una completa libertad tarifaria tanto en cargas como en pasajeros y a los niveles de conservación de los servicios en las estaciones y tamaño de la red para que los mismos se determinen mediante decisiones operativas tomadas por la gerencia sobre la base de las oportunidades comerciales.

te elevados, con infraestructura y equipamiento en continuo deterioro, con la consiguiente pérdida de calidad del servicio y con el personal de la empresa ferroviaria desempeñándose con total falta de estímulo y motivación.

En la base de este cuadro existe una gestión operativa de Ferrocarriles Argentinos caracterizada por graves márgenes de ineficiencia y que es atribuible en alguna medida al fracaso del gobierno central en su rol de propietario.

Entre las acciones obstaculizadoras cabe señalar:

a) La injerencia del gobierno en materia tarifaria. Particularmente en el caso del transporte de pasajeros interurbanos y suburbano, se han fijado las tarifas sobre la base de consideraciones de tipo social sin tener en cuenta los costos atribuibles de corto plazo (los costos vinculados a la operación del tren) ni arbitrar mecanismos de subsidio específico por pasajero-km transportado a modo de compensación.

En términos más generales el gobierno ha usado reiteradamente la fijación de precios de la empresa (así como la del resto de los precios públicos) como instrumento de su política macroeconómica, con grave daño a la economía empresaria.

b) En materia de servicios y red, el gobierno ha sido en general renuente a admitir o a exigir la discontinuidad de servicios comercialmente no viables (entendiendo por tales aquéllos que no cubren, por medio de los ingresos que generan, los costos atribuibles de mediano plazo, esto es, los costos vinculados a la operación del tren más los costos de capital del material rodante). Nuevamente ha estado ausente la implementación de subsidios específicos (contemplados y exigidos por ley) que compensaran adecuadamente a Ferrocarriles Argentinos por la prestación de tales servicios no rentables. La misma situación se plantea en torno de la reducción del tamaño de la red ferroviaria.

Por otra parte, es responsabilidad del gobierno central el desarrollar una política sectorial que ordene y articule el transporte, principalmente el carretero y el ferroviario.

Según se ha visto en la primera parte de este capítulo el mercado de transporte, especialmente el de cargas, se encuentra exento de restricciones a la entrada y salida de operadores y existe libertad tarifaria, con lo cual dicha acción ordenadora debería haber estado concentrada en lograr que cada modo internalizara los costos económicos de largo plazo atribuibles a su prestación, incluyendo los de infraestructura.

La acción del gobierno ha estado, sin embargo, lejos de armonizar los términos de la competencia intermodal. Ha perjudicado al ferrocarril abaratando el precio doméstico de venta de los derivados pesados del petróleo (gas oil y diesel oil) en contradicción con los reales costos de producción y con la experiencia internacional, beneficiando diferencialmente al camión y al ómnibus, al permitir fletes y pasajes de bajo valor en el medio automotor. Asimismo ha sido incapaz de diseñar políticas para que el transporte automotor de cargas cubra sus costos de infraestructura y cumpla con las reglamentaciones que tienden a preservar el estado de la misma. En efecto, los camiones pesados son los responsables principales del deterioro de las carreteras, por cuanto la vida útil de las mismas es una función inversa de la intensidad del tránsito pesado que

las utiliza. Considérese al respecto que un camión de 30 toneladas de carga neta tiene un poder destructivo del camino equivalente al de 70.000 automóviles particulares. Sin embargo, el sistema impositivo que financia el mantenimiento y construcción de carreteras no toma debidamente en cuenta esta circunstancia y grava de manera similar a la totalidad de los automotores, permitiendo al camión el mantenimiento de un cuadro tarifario excesivamente bajo.

La situación se agrava por cuanto las rutas cuentan con una cierta capacidad máxima de soporte (que se mide en toneladas/eje y varía de acuerdo con el tipo de carretera) y las regulaciones que cuidan este aspecto no son debidamente fiscalizadas y aplicadas. La violación sistemática de las mismas a través de la sobrecarga permite un descenso del flete y constituye un factor de competencia desleal para el ferrocarril.

Tampoco existen políticas orientadas a la internalización por parte del transporte automotor de ciertos costos sociales relacionados con el elevado número de accidentes ocasionados por el medio carretero, con la mayor contaminación ambiental producida por este modo y con los problemas de congestión a que el mismo da lugar.

No menos importante ha sido el fracaso del gobierno en cuanto a establecer un marco de referencia para la acción empresaria que presione en favor de una gestión eficiente. Una prueba contundente de esta clase de fracaso está dada, en el caso de Ferrocarriles Argentinos, por el método elegido por el gobierno para financiar el déficit ferroviario.

Es un hecho corriente, en casi todos los países del mundo, que el gobierno concorra con aportes directos al financiamiento del ferrocarril. Se han elaborado distintos enfoques y métodos para la determinación del nivel óptimo de este subsidio (generalmente referidos al transporte de pasajeros en el que suele concentrarse la discrepancia entre beneficios privados y sociales). A modo de ejemplo puede citarse:

1) En el caso del transporte urbano de pasajeros de Londres, la autoridad del área de transporte parte de definir un objetivo social, el de maximizar los pasajeros-milla para un presupuesto financiero dado, según el cual toda decisión gerencial de gasto tiene que permitir obtener al menos los niveles previos de pasajeros-milla por libra invertida.

2) En otros casos se recurre a la elaboración de "tarifas sociales" según las cuales se establecen diferentes niveles de subsidio por viajes de pasajeros para diferentes mercados y rutas (por ejemplo la tarifa social para zonas rurales más alta que para rutas interurbanas, etc.) basadas en objetivos convenientes para los diferentes mercados.

3) A partir de la década del sesenta se fue extendiendo el uso de modelos de planeamiento de transporte que proporcionan amplia información tanto sobre la demanda como sobre la oferta de transporte en un nivel muy detallado y son empleados, entre otros objetivos, para la determinación de las inversiones en subsidios al ferrocarril.

Independientemente de las bondades y defectos de estas técnicas, todas ellas presentan como rasgo común el de fijar objetivos a las gerencias empresarias.

Del cumplimiento de estos objetivos depende el subsidio gubernamental, y dicho cumplimiento sirve tanto para calificar la gestión empresaria como

para garantizar, con ciertas limitaciones, una asignación eficiente de los recursos. Asimismo estas técnicas en general permiten la comparación de diferentes proyectos mediante una medida común, constituyendo guías para la toma de decisiones.

En contraste con estos esfuerzos por relacionar los subsidios con criterios económicos de medición de costos y beneficios, la asistencia financiera del gobierno a Ferrocarriles Argentinos se ha basado en el método del "subsidio general". Estas transferencias ni siquiera están referidas a las pérdidas ocasionadas por la prestación de determinados servicios (por ejemplo el de pasajeros) sino que poseen un carácter general.

No existe entonces una regla estable en cuanto al monto de la transferencia (que es motivo de renovadas discusiones anuales entre los varios organismos de la administración central involucrados y la empresa) y mucho menos criterios económicos para su determinación (básicamente termina fijándose según las posibilidades financieras del Tesoro Nacional).

Obviamente este tipo de relación financiera no fomenta el incremento de la productividad ni de la eficiencia por parte de la gerencia ferroviaria.

V. LA VIABILIDAD DE LA EMPRESA FERROVIARIA

El gobierno central debería completar el marco de referencia básico dado por la ley 18.360 mediante dos medidas de suma importancia:

a) Una acción persistente tendiente a armonizar la competencia intermodal en el mercado de transporte, a través de la internalización por parte de cada medio de los costos sociales que le son atribuibles.

b) Poner fin a la práctica existente de financiar déficit globales de F.A. sin pautas ni objetivos precisos.

En un marco de esta naturaleza, caracterizado por fuertes presiones en favor de conductas empresarias maximizadoras de la productividad de los recursos y por ende de la rentabilidad, cabe preguntar qué tipo de empresa ferroviaria iría surgiendo y consolidándose.

La combinación de libertad de gestión empresaria y fuertes restricciones de financiamiento provocaría que la acción se concentrara en el tráfico de cargas, por ser el único en condiciones de generar aumentos significativos de ingresos en plazos relativamente cortos, cubriendo los costos atribuibles y sin necesidad de inversiones que, por su monto y dadas las actuales condiciones del país, resultan fuera del alcance de la empresa. Se trataría entonces de un ferrocarril fuertemente orientado al transporte de cargas sobre la red básica interregional, en el que tendría prioridad la asignación de tracción diesel eléctrica a este tráfico, así como el gasto en mantenimiento e inversión en este rubro.

Paralelamente la renovación y mejoramiento de vías se concentrarían exclusivamente sobre la red básica y sólo excepcionalmente sobre los ramales alimentadores.

La empresa debería tener como objetivo principal el de transformarse en el transporte de base para un grupo de productos (granos, sal, vinos a granel, cítricos, forestales, cemento, cal y combustibles líquidos) para los que tiene

ventajas comparativas (a pesar de que en la actualidad es un transportador marginal), y consolidar su presencia como transporte de base de otro grupo de productos (azúcar, piedra caliza para siderurgia, petróleo crudo) en los cuales ya participa con más de 70% del mercado.

En particular el transporte de granos pasaría a ser un objetivo esencial de la empresa. Este tráfico ha sufrido una doble postergación, por un lado la prioridad que históricamente se otorgó al tráfico de pasajeros sobre el de cargas y, dentro de cargas, la originada en la asignación preferencial de tracción a las cargas permanentes en detrimento de los tráficos estacionales.

La consecución de este objetivo implica cambios sustanciales en los procedimientos vigentes de mantenimiento, provisión de repuestos y partes y de desenvolvimiento operativo de los talleres puesto que la transformación del papel de F.A. en el transporte de granos depende de que pueda convertirse en una proveedora confiable de tracción más que de inversiones significativas en instalaciones fijas o nuevos equipos.

La empresa debería basar su accionar en la venta de trenes completos a cargadores que estén en condiciones de confirmar demandas de volumen considerable y perdurable en el tiempo, aun cuando ello redunde en el desplazamiento de usuarios que no alcancen este volumen de despacho.²⁴

La capacidad de almacenamiento en estaciones ferroviarias es apta para absorber una participación creciente de F.A. en el tráfico de granos (en el caso de la trocha ancha la misma es de 8.500.000 tn). A su vez la distribución de este almacenamiento en función de la distancia a los puertos, así como la distribución de la capacidad de almacenamiento por estaciones indican que F.A. podría tomar decisiva participación (de 60 a 70%) del tráfico de cereales en distancias (en relación con los puertos) que arrancan en los 200 km, a partir de las cuales se concentra 40% de la cosecha fina y 60% de la cosecha gruesa; teniendo a su vez F.A. algo más de 50% de su capacidad de acopio en estaciones distribuidas en esas distancias.

El tráfico de pasajeros interurbanos pasaría a prestarse sobre pocas líneas troncales de las trochas ancha y media, convergentes hacia Buenos Aires, utilizando los coches existentes con inversiones mínimas en mantenimiento.

F.A. asignaría un rol secundario al tráfico de pasajeros interurbanos a partir del reconocimiento que: 1) en la actualidad esta demanda es satisfecha a buenos precios por el transporte automotor, con un servicio de excelente calidad y sin efectos nocivos sobre el estado de la red de carreteras públicas y 2) la posibilidad de incrementar la competitividad del ferrocarril en este tipo de mercado requiere aumentos en la inversión (en orden a mejorar la calidad y confiabilidad del servicio) que escapan a las posibilidades de financiamiento existentes.

De la misma forma el tráfico de pasajeros suburbanos pasaría a ser atendido con el material rodante existente, dependiendo el mejoramiento del servicio exclusivamente del interés que las autoridades de la ciudad de Buenos Aires y de la provincia de Buenos Aires pudieran tener en financiar la inver-

24. De darse este caso debe recordarse que la ley 18.360 supedita la no discriminación de clientes a la compensación del gobierno a F.A. por los mayores costos en que incurre al atender estos tráficos menores.

sión y modernización del mismo, que en todos los casos (como lo demuestra el ejemplo del Roca) requieren muy elevadas inversiones.

Este modelo de ferrocarril necesitaría de inversiones en mejoramiento del señalamiento sólo sobre las líneas de circulación más intensa, así como en el sistema de telecomunicaciones, aunque en este caso extensivo a toda la red, como apoyo al mejoramiento de la gestión comercial.

Las otras inversiones significativas deberían concentrarse en la reconstrucción y reforzamiento de puentes y en maquinaria para los talleres y depósitos en orden a mejorar sustancialmente el mantenimiento del parque móvil.

El monto de inversión anual requerido por este modelo de ferrocarril no diferiría significativamente del promedio histórico, estimándose que se situaría en US\$ 350 millones anuales aunque resulta obvio señalar que implica un cambio total en la orientación y asignación concreta de los fondos.

En efecto, la empresa debería encarar sólo aquellos proyectos que respondan al modelo ferroviario planteado ejecutándolos a su vez según un estricto orden de prioridades establecido sobre la base de criterios técnico-económicos.

La adopción de objetivos precisos para la empresa ferroviaria constituiría un seguro contra la aparición de "proyectos estrella", que sin formar parte de ningún plan estratégico de desarrollo le son impuestos a la empresa comprometiendo el presupuesto de inversiones de la misma por varios años, tal como lo exemplifica la electrificación del Ferrocarril Roca.

BENEFICIOS ECONOMICOS RESULTANTES DE UNA TRANSFERENCIA MODAL QUE POSIBILITARIA ESTE MODELO DE FERROCARRIL

En lo que resta de esta sección se han de cuantificar los costos de transporte de mercaderías en sus modalidades terrestres (camión y ferrocarril), a fin de evaluar los beneficios económicos que surgirían a partir de la transferencia de carga del camión al ferrocarril en aquellos tráficos en que este último aparece con ventajas comparativas respecto al autotransporte, debido a las distancias medias recorridas y/o a los volúmenes de carga movilizada.

De acuerdo con estimaciones efectuadas por la Secretaría de Transporte el *break-even point* en la relación distancia-costo de viaje corresponde, generalmente, a 300 km aproximadamente.²⁵

Globalmente, para el tipo de configuración del transporte en la Argentina estos "300 km" constituyen un buen indicador para aquellos productos de tipo de transporte masivo (granos, cemento y otros a granel), para los cuales se verifica una verdadera competencia entre el ferrocarril y el camión; a partir de esa distancia comienzan a perder peso los altos costos fijos del modo ferroviario y por lo tanto aparecen sus ventajas comparativas en el tráfico de grandes volúmenes y largas distancias.

25. Cabe aclarar que esta relación entre los costos de transporte viales y ferroviarios y la distancia media a partir de la cual resulta más económico uno u otro modo de viaje está fuertemente relacionada con el tipo de producto, condición del mismo (líquido, sólido), volumen transportado, características del mercado, etc.

Análisis de la demanda de transporte: Actualmente no se cuenta con información detallada sobre la demanda de transporte de cargas en el nivel interurbano. Sólo se dispone de estimaciones en términos globales –toneladas o tn-km movidas en el país– pero no existen matrices de origen y destino de viajes por los distintos modos de transporte y para los diferentes productos comercializados.

De acuerdo con los datos del informe "Políticas de Transporte para el Corto y Mediano Plazo" –Secretaría de Transporte– las tn-km transportadas en los últimos 20 años, son las siguientes:

Cuadro N° 12
DEMANDA NACIONAL DE TRANSPORTE INTERURBANO
(en millones de tn-km)

| Medio | 1965 | | 1970 | | 1975 | | 1980 | | 1985 | |
|------------------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|---------|-------|---------|-------|
| | Tn-km | % | Tn-km | % | Tn-km | % | Tn-km | % | Tn-km | % |
| Cabotaje fluvial | 24.008 | 31,6 | 29.858 | 31,4 | 18.543 | 19,2 | 20.563 | 18,1 | 18.907 | 16,5 |
| Aéreo | 1 | - | 14 | - | 22 | - | 27 | - | 36 | - |
| Automotor | 35.953 | 47,2 | 46.296 | 48,7 | 49.915 | 51,7 | 60.290 | 53,2 | 57.800 | 50,4 |
| Por tuberías | 1.951 | 2,6 | 5.209 | 5,5 | 17.441 | 18,1 | 23.193 | 20,4 | 26.646 | 23,3 |
| Ferrocarril | 14.186 | 18,6 | 13.640 | 14,4 | 10.658 | 11,0 | 9.459 | 8,3 | 11.245 | 9,8 |
| Total | 76.099 | 100,0 | 95.017 | 100,0 | 96.579 | 100,0 | 113.532 | 100,0 | 114.634 | 100,0 |

Para analizar las posibilidades de transferencia modal en el sistema del transporte de cargas, se requiere de la elaboración de matrices de origen y destino de viajes por producto. Para ello la única información existente en el nivel nacional sobre el movimiento de mercaderías –desagregado por producto– es la que aparece en los "Estudios para la Formulación del Plan Nacional de Transporte (PNT)" y cuya base de datos corresponde al año 1979. (En el año 1983 fue desarrollada una Encuesta de Origen y Destino de Tráfico Automotor, que mejora en algunos casos la información del PNT)

Por otra parte, la empresa Ferrocarriles Argentinos informa anualmente en su publicación *Los Ferrocarriles* sobre el movimiento de mercaderías, detallando volumen transportado (toneladas y tn-km), distancias medias, material rodante empleado y otros datos, por línea ferroviaria y para el conjunto de la empresa, pero sin hacer referencia a los orígenes o destinos de sus tráficos.

En lo que respecta al modo automotor, no existe ninguna fuente de información sobre tonelaje transportado (excepto los estudios antes mencionados) debido a que es un mercado muy atomizado y por ende resulta muy difícil la recopilación de información a través de otra fuente que no sean las encuestas de origen y destino que puedan encarar las autoridades nacionales y/o provinciales del sector transporte.

El análisis de la demanda de transporte aquí presentado se realizó por lo tanto, sobre la base de estimaciones elaboradas para el año 1986, proyectando para este período los datos disponibles en los estudios ya nombrados.

El estudio de demanda del transporte de cargas del Plan Nacional de

Transporte 1979 se efectuó para 6 productos. Estos son: azúcar, cemento, vino, productos siderúrgicos, petróleo y granos.

La elección de los mismos respondía a los siguientes requerimientos:

a) Deben ser productos que tuvieran un alto volumen de carga transportada en relación con el tonelaje transportado en el país.

b) Que recorrieran distancias mayores a 50 km (ya que el PNT analizaba el tráfico interurbano).

c) Que no fueran "cautivos" de un modo de transporte (Ej.: frutas, es un producto con un importante volumen de transporte pero que se realiza básicamente por camión).

Para el presente análisis de los beneficios derivados de la transferencia modal de estos tráficos se excluyó el azúcar y el petróleo por ser ambos productos que, ya en la actualidad, constituyen tráficos de base del ferrocarril.

De acuerdo con la producción del año 1986 de cada uno de los 4 productos restantes se estimó un volumen de carga despachado que luego fue asignado a una matriz de origen y destino. Así, por ejemplo, en el caso del producto "granos" sobre una producción de 29.099.000 tn (1986), se estimó que 95% de la misma es transportada, quedando el resto para consumo de chacra u otros fines.

Las zonas de origen y destino de los viajes aquí utilizadas son las mismas que las del PNT, es decir 40 zonas de origen y generalmente 9 o 10 zonas de destino que se corresponden con los principales centros de consumo, industrialización y/o puertos de exportación.

Distancias de viaje: El movimiento de una mercancía desde el lugar donde se origina o se produce, hasta el lugar donde se consume, se industrializa o se exporta, está íntimamente relacionado a la variable "distancia". Por eso, asociada a una matriz de flujos de un producto desde el origen hasta el destino, aparece una matriz de distancias desde esos lugares de origen a esos lugares de destino.

En este caso para la elaboración de estas matrices de distancias se tomaron en cuenta los resultados de la aplicación del modelo de "mínimos recorridos" desarrollado en el PNT. Este modelo permite recorrer una red de transporte (ferroviaria o vial) de manera tal que se realice el mínimo kilometraje factible entre un origen y un destino.

Estas distancias no estaban publicadas en el PNT para todos los pares de zonas involucradas, por lo tanto en aquellos casos en que no se contaba con información, se recurrió a los itinerarios de viaje de Ferrocarriles Argentinos y a los mapas del Automóvil Club Argentino.

Costos y tarifas de transporte:

Costos. La cuantificación de costos de transporte que se incluye en este informe se basa en las últimas estimaciones elaboradas en la Secretaría de Transporte.²⁶ En este trabajo se desarrollaron dos funciones de costos económicos de transporte, una para el camión y otra para el ferrocarril, ambas en relación con el tráfico de granos. Las funciones de costos viales surgen de

26. Estudio "Evaluación Económica - Proyecto de ampliación del Puerto de Bahía Blanca", 1986.

estudios que periódicamente realiza la Dirección Nacional de Vialidad sobre la base de distintas hipótesis sobre tipo de vehículo, velocidad media, distancia media y coeficiente de utilización del vehículo.²⁷

Con el fin de compatibilizar los costos viales con los ferroviarios se incluyeron costos de mantenimiento de infraestructura vial como un rubro en los costos variables.

Estos costos "financieros" de la DNV fueron transformados en costos "económicos" a partir de una serie de coeficientes elaborados en el PNT en sus estudios de "precios sombra".

Estos valores de costos, originalmente calculados en australes de junio de 1985 fueron actualizados en función del índice de precios mayoristas nivel general a junio de 1986 obteniéndose las siguientes funciones de costos:

a. Vial

$$\text{Costo Total aust./tn} = 5,54 \text{ aust./tn} + 0,03 \text{ aust./tn-km} \times \text{km}$$

b. Ferroviaria

$$\text{Costo Total aust./tn} = 2,66 \text{ aust./tn} + 0,01126 \text{ aust./tn-km} \times \text{km}$$

Cabe aclarar que estas son funciones que corresponden al transporte de granos.

Tarifas. Con el propósito de contrastar algunos de los valores de costos, se estimaron funciones tarifarias del tipo lineal. A modo de ejemplo la función tarifaria para el transporte de granos es (aust./tn-junio 1986):

I. Vial

$$\text{Tarifa (aust./tn)} = 3,03 \text{ aust./tn} + 0,041 \text{ aust./tn-km} \times \text{km}$$

II. Ferroviaria

$$\text{Tarifa (aust./tn)} = 1,15 \text{ aust./tn} + 0,016 \text{ aust./tn-km} \times \text{km}$$

La elaboración de estas funciones tarifarias se hizo sobre la base de información brindada por el Centro de Acopiadores de la Bolsa de Cereales, Ferrocarriles Argentinos y transportistas varios.

Con las funciones de costos y tarifarias pueden obtenerse las relaciones tarifas-costos para ambos modos, para un tren completo de 1500 toneladas de granos y para un camión con acoplado, en ambos casos sobre una distancia media de 330 km (y en valores de junio de 1986).

| | Ferrocarril aust./tonelada | Automotor aust./tonelada |
|--|-------------------------------|-----------------------------|
| I Costo económico total (con amortización extracontable) | 6,37 | 15,44 |
| II Tarifa | 6,42 | 16,55 |
| III Relación Tarifa/Costo | 1,01 | 1,07 |

27. Los valores que incluye la D.N.V. en sus costos corresponden a gastos en combustibles, lubricantes, cubiertas, lavado, engrase, mantenimiento, amortización y bonificaciones (costos variables) e intereses, salarios, seguros y gastos generales (costos fijos).

CALCULO DE COSTOS TOTALES DE TRANSPORTE

Las funciones de costos ferroviarias y viales -por producto- previamente explicitadas fueron aplicadas respectivamente a cada uno de los pares de zonas de las matrices de flujos de transporte. Es decir que se tomó la distancia entre cada zona de origen y destino, que multiplicada por el término dependiente de la función de costos más el término independiente da como resultado el costo por tonelada del viaje entre un determinado par de zonas, por modo de transporte.

Siguiendo con el ejemplo de granos:

$$\begin{aligned} \text{Costo (aust./tn) Zona I a Dest 1 (ferroviario)} &= \\ &= 2,66 \text{ aust./tn} + 0,01126 \text{ aust./tn-km} \times 271 \text{ km} = 5,71 \text{ aust./tn} \end{aligned}$$

Si a dicho valor de 5,71 australes se lo multiplica por las toneladas transportadas en ese tramo (469.000 tn), el costo total del viaje es de 2,7 millones de australes. Este procedimiento aplicado a todos los pares de zonas permite obtener el costo total de transporte de granos por el modo ferroviario y por el modo vial. A partir de estos valores totales se obtuvieron costos por tonelada de transporte promedio de cada uno de los modos de transporte.

CALCULO DE LOS BENEFICIOS DE LA TRANSFERENCIA MODAL

Los costos totales calculados resultan de considerar la división modal existente 1986.

La reorganización de F.A., orientando la empresa decididamente hacia el mercado de cargas provocaría una significativa reducción del costo total insumido por el transporte, aun cuando el gobierno no tomara acciones correctivas básicamente en dos áreas: la del precio de los combustibles pesados y la internalización por parte del camión de los costos de destrucción del camino.

Se toma el caso de tres productos "tipicamente ferroviarios" como lo son los granos, el vino y el cemento, que en la actualidad no constituyen rubros de base del transporte de F.A. (en términos de la proporción del mercado que capta la empresa).

Según fue comentado, la priorización de la asignación de tracción a las cargas, y la consecuente mayor confiabilidad del transporte ferroviario permitiría, en un plazo relativamente breve (5 años aproximadamente) y sin realizar inversiones adicionales significativas (aunque reordenando los programas existentes en consonancia con el nuevo tipo de ferrocarril buscado) captar 50% del tráfico en los tres tipos de productos antes mencionados. Exclusivamente para los 3 productos mencionados, y manteniendo constantes los volúmenes transportados en el año 1986, el ahorro en cuestión ascendería a los US\$ 95 millones anuales, según se detalla a continuación.

a) En el transporte de granos el ferrocarril tiene una participación de 15%. El costo promedio (a valores de junio de 1986) del medio ferroviario asciende a 6,17 aust./tn, mientras que para el camión dicho valor asciende a 14,07 aust./tn. En consecuencia el incremento en la porción de mercado atendido por el ferrocarril a 50% implicaría una reducción anual en el costo de trans-

porte de 75,9 millones de australes de junio de 1986, equivalentes a US\$ 85,1 millones.

b) En el caso del cemento el incremento de la participación ferroviaria del 28% actual al 50% redundaría en una disminución anual del costo de transporte de 6,8 millones de australes, equivalentes a US\$ 7,7 millones.

c) En el caso del vino si logra revertirse la actual composición del mercado (29% ferrocarril, 71% camión) pasando a captar el modo ferroviario 50% de lo transportado, el ahorro anual en costo de transporte ascendería a 1,7 millones de australes de junio de 1986 equivalentes a US\$ 1,9 millones.

CAPITULO X

REGULACIONES AL TRANSPORTE AUTOMOTOR Y FLUVIAL

I. INTRODUCCION

El análisis desarrollado en este capítulo tiene por objeto estimar el costo económico de las regulaciones sobre el transporte de superficie (por carreteras y vías navegables).

Cabe señalar que la totalidad de las disposiciones vigentes afectan al transporte por carretera, en particular de cargas, y al fluvial y marítimo, en especial al funcionamiento de puertos. El transporte de pasajeros por carretera está sometido a disposiciones que tienen por objeto preservar la seguridad y continuidad de los servicios, sin que puedan señalarse deficiencias serias a causa de tales normas, salvo cierta inflexibilidad en el servicio frente a variaciones en la demanda (adaptación a picos estacionales, nuevos servicios).

Por lo señalado, el análisis se concentrará en el costo del aparato regulador en el transporte de cargas por carretera y en el funcionamiento de los puertos.

La situación actual del sector transporte en materia de cargas presenta un notorio predominio del transporte automotor explicado por una conjunción de factores que se originan en deficiencias en la intervención estatal: malos servicios ferroviarios, exceso de reglamentaciones en el funcionamiento portuario, insuficiente asignación del costo de uso de la vía al automotor, etc. El Cuadro N° 1 es ilustrativo de la distribución del servicio del transporte de cargas por modo, y su evolución más reciente.

Cuadro N° 1
TRANSPORTE DE CARGA
(en miles de millones de tn/km)

| | 1965 | 1980 | 1978/82 |
|-------------------------------|------|------|---------|
| Automotor | 36,0 | 60,3 | 57,2 |
| Ferroviario | 14,2 | 9,5 | 10,2 |
| Navegación fluvial y marítima | 24,0 | 20,6 | 19,9 |
| Total | 74,2 | 90,4 | 87,3 |

De tal modo, se aprecia una participación creciente del automotor a causa de un volumen absoluto de cargas por ferrocarril y agua estancado o en retroceso. Es importante destacar que este crecimiento en el autotransporte se verifica en un contexto de gran deterioro del subsector con significativas reducciones en la inversión (tomando como base 1980=100, la inversión de los años siguientes fue: 1981, 60%, 1982, 41%, 1983, 47% y 1986, 15%) que han agravado el grado de obsolescencia; según un estudio reciente de la Secretaría de Transporte de la Nación, en 1981 el parque automotor de más de 4 tn sólo tenía un 23,7% de unidades en buen estado siendo el resto semiobsoleto (38,1%) u obsoleto (38,2%).

Esta distribución modal así como el deficiente estado de las vías (caminos y ferroviarias) contribuyen a elevar significativamente la participación del costo del transporte en la Argentina respecto de otros países teniendo en cuenta condiciones más desfavorables en materia de distancias, topografía, etc. (por ejemplo, la distancia media en el transporte de maíz a puerto en la Argentina es de 250 km frente a 2000 km en los Estados Unidos).

II. TRANSPORTE AUTOMOTOR DE CARGAS

Los objetivos perseguidos en el nivel nacional en las regulaciones se definen claramente:

- a) Mantener una cierta capacidad de los caminos;
- b) Evitar el deterioro de la vía;
- c) Proveer de seguridad a los usuarios y no usuarios.

Las normas dictadas para alcanzar estos objetivos surgen, en consecuencia, de la existencia de dos subsistemas con objetivos conflictivos:

1) Construcción y mantenimiento del camino que tiene como propósito asegurar la provisión de la vía al menor costo posible. El cumplimiento de este objetivo impone límites a la dureza del camino y a las características del diseño.

2) Operación de los vehículos, cuyo objetivo es minimizar el costo de operación para lo cual procura utilizar unidades más grandes con menores costos por tonelada/kilómetro y pasajero/km. Ello es así pues, según surge de encuestas efectuadas en los Estados Unidos y Europa, el factor de ocupación aumenta con el tamaño del camión.

Dado este conflicto de objetivos, la optimización del sistema requiere de la fijación de límites de modo que se pueda minimizar el costo total conjunto de ambos subsistemas. En este sentido se afirma que las normas que imponen estos límites constituyen regulaciones necesarias o deseables.

En el nivel provincial se dictaron desde 1985 algunas normas reguladoras que afectan al transporte de productos agropecuarios, específicamente granos. Esta especificidad explica que sean las provincias originadoras de estos tráficos las que hayan impuesto las regulaciones a las que se hace mención.

El origen de esta conducta regulatoria en el nivel provincial se reconoce en el dictado del decreto 902/85 que ratificó un acta del 21/3/85 por la cual se autorizaba a la provincia de Córdoba a regular el transporte de cargas que se

originara en ella, estableciendo listas de turnos de transportistas inscriptos. A partir del dictado de ese decreto se desata esta conducta reguladora en las provincias graniferas (Santa Fe, La Pampa, Buenos Aires). El decreto a que se hace mención fue derogado, pero las normas provinciales continúan vigentes.

Más allá de las peculiaridades que adopta en cada provincia, esta legislación obliga a contratar los servicios de empresas locales, aun para tráficos interjurisdiccionales, centralizando la contratación a través de los centros de camioneros zonales, que establecen un sistema de turnos. Además, se fijan las tarifas en el nivel provincial, de aplicación obligatoria.

El conjunto de reglamentaciones y normativas provinciales colisiona con las atribuciones del Estado Nacional de reglar el transporte interprovincial; de allí las declaraciones de inconstitucionalidad que se han emitido en re-fuerzo del reclamo de su derogación.

Además de las objeciones de tipo jurídico (inconstitucionalidad), caben consideraciones profundas de tipo económico, ya que la promulgación de estas normas responde a las presiones de las entidades que agrupan a los transportistas de cargas pequeñas o propietarios de un sólo vehículo. No obstante los argumentos expuestos,¹ el objetivo es imponer restricciones a la entrada y, a partir de ello, imponer tarifas más altas que las que se puedan negociar libremente entre cargadores y transportistas.

Estas normas en el nivel provincial son claramente distorsionantes, interfiriendo en los mercados y afectando la asignación de recursos y/o la distribución del ingreso.

La distinción ensayada entre regulaciones necesarias o deseables y perjudiciales o distorsionantes conllevan la idea de cuantificar el costo del aparato regulador tanto por la aplicación de estas últimas como por el fracaso en el control de las disposiciones necesarias en materia de tránsito por carretera.

REGULACIONES EN EL NIVEL NACIONAL

El autotransporte interjurisdiccional de cargas está bajo jurisdicción nacional aunque no existe un marco legal específico. Sigue vigente la ley 12.346/39 con sucesivas modificaciones que no completan un cuerpo legal coherente que defina el control del autotransporte de cargas.

En realidad, la característica de la situación actual es el desconocimiento y falta de control sobre el sector. Este presenta un alto grado de atomización y aún no se ha llegado a instrumentar un Registro Nacional del Transporte

1. La Cámara Argentina del Transporte Automotor de Cargas (CATA) expresa que las regulaciones "...tienen como objetivo asegurar una justa y equitativa distribución de las cargas, colocando en un pie de igualdad a todos los transportistas, situación que en un marco de libertad irrestricta no se verifica, puesto que el dador de cargas lleva a cabo una serie de actos que tienen una incidencia negativa respecto del transportista y del interés general, entre los que se señala la exigencia de transportar cargas cuyos pesos excedan los permitidos por las normas viales vigentes en perjuicio de rutas y caminos públicos y el no cumplimiento por parte de aquéllos de las obligaciones en la proporción que corresponda de acuerdo al volumen de las cargas transportadas" (declaración citada en los considerandos del decreto 2034/86).

de Cargas por carretera, previsto en la reglamentación vigente y que tiene por objeto hacer extensivo a todo el parque de cargas el cobro de la Tasa Nacional de Fiscalización del Transporte (ley 17.032) y obtener información sobre el parque y las empresas que actúan en el sector.

Adicionalmente, rige el Reglamento General de Tránsito (ley 13.893) y Resoluciones complementarias, que reglamentan entre otras cosas: pesos, dimensiones y demás características de los vehículos, su propiedad e identificación, señalamientos, etc.

Dado que en materia tarifaria no hay ningún tipo de injerencia por parte de las autoridades nacionales, las reglamentaciones vigentes comprenden exclusivamente las mencionadas restricciones en materia de peso, dimensiones, etc. Estas se mantienen, en general, dentro de los niveles habituales en el nivel internacional.

No obstante, la característica distintiva es la notoria falta de control del cumplimiento de estas reglamentaciones registrándose, con suma frecuencia, transgresiones a las disposiciones sobre pesos a través de:

a) Incumplimiento de la relación dada por la distancia entre ejes extremos y la carga máxima total (un censo realizado en el puerto de Rosario reflejó que casi 83% de los camiones que transportan más de 41 toneladas o miden más de 13,6 metros entre sus ejes extremos, operaban en forma antirreglamentaria).

b) Incumplimiento del peso por eje. (Para los vehículos de tracción motriz los pesos máximos son: eje aislado 10,6 tn; dos ejes (tándem) 18 tn; tres ejes (conjunto) 25 tn; para camión y acoplado 45 tn.)

c) Falseo de los datos estampados en las cajas de camiones y acoplados sobre carga máxima habilitada.

La sobrecarga en los camiones es típica en el transporte de granos dado que se cumplen primero las restricciones de peso que de volumen. En general, las entidades que nuclean a los transportistas opinan que no se ejerce un control riguroso de cargas, siendo habituales las transgresiones a las normas sobre pesos máximos, especialmente en los tráficos hacia puertos privados.

Se estima, a partir de datos disponibles elaborados sobre la base de entrevistas con entidades representativas de los transportistas de granos, que el sobrepeso equivale a 40-50% del peso permitido por las normas en vigor.

A pesar de reconocerse que la sobrecarga constituye la forma más directa de incrementar los ingresos por viaje, compensando la denunciada baja rentabilidad del sector, es frecuente encontrar declaraciones de entidades representativas denunciando los efectos nocivos de esa práctica (deterioro de la vía y envilecimiento de los fletes como consecuencia de la competencia desleal de los transportistas que hacen caso omiso de todas las disposiciones legales en materia impositiva, vial, etc., cuya incidencia en los costos operativos estima la Federación Argentina de Entidades Empresarias del Autotransporte de Cargas en 25 a 30%).

En consecuencia, el objetivo de esta parte del estudio es estimar el costo del aparato regulador, mas en este caso, será por el fracaso en lograr el cumplimiento de las reglamentaciones que por su aplicación. Así, se estima el costo por el deterioro de la vía debido a las transgresiones a las normas sobre pesos máximos, para lo cual se adoptaron las siguientes hipótesis:

1. Se estimó el costo del pavimento para camiones pesados con sobrecarga y sin ella. Para ello se utilizaron estimaciones disponibles en la Secretaría de Transporte que parten de considerar un costo standard de US\$ 125.000 por km y un nivel de sobrecarga de 40%.

Cabe aclarar que dicho factor de sobrecarga (40%) surge del relevamiento de las cartas de porte de los camiones que llegan a los puertos de la Junta Nacional de Granos. En principio, se afirma que el fenómeno de la sobrecarga es característico del subsector transporte de granos lo que no debería implicar necesariamente que sea el único subsector que incurre en esta transgresión reglamentaria.

A los efectos del cálculo propuesto se hicieron dos estimaciones, de máxima y de mínima, correspondiendo cada una a las hipótesis de sobrecarga en todas las cargas o sólo en granos, respectivamente.

Los valores considerados de costo de pavimentos son los siguientes:

0,172 dólares por vehículo/km para camiones sin sobrecarga; 0,225 dólares por vehículo/km para camiones con sobrecarga.

2. Se consideró la red vial pavimentada nacional de 27.600 km y la provincial de 25.500 km según datos del Plan Nacional de Transporte -Plan de corto plazo- año 1983.

3. Se estimó el Tránsito Medio Diario Anual (TMDA) de camiones pesados, en caminos de dos trochas, distinguiendo tres tipos de terreno (llano, ondulado, montañoso) y, cuando correspondiera, tres tipos de camino (hormigón, concreto asfáltico y tratamiento bituminoso). Ponderando por la participación de cada tipo de camino en cada uno de los terrenos considerados, se obtuvo un TMDA promedio para la red vial nacional y otro para la provincial (771 vehículos/km promedio nacional y 670 vehículo/km el provincial).

Como fue señalado, se obtuvieron dos estimaciones de costo a nivel anual:
Costo anual de la sobrecarga, todas las cargas: 743 millones de dólares.

Costo anual de la sobrecarga, sólo granos : 97 millones de dólares.

REGULACIONES EN EL NIVEL PROVINCIAL

En el nivel provincial, las normas surgen como consecuencia de una errónea decisión del gobierno nacional (dto. 902/85 que con posterioridad fue dejada sin efecto), pero que dio lugar a la aparición de normas proteccionistas en las diferentes provincias mencionadas, que aún subsisten.

El dictado de estas normas se produce como consecuencia de la presión de los transportistas locales que intentarían de esa forma paliar los efectos de una abundante sobreoferta sectorial.

En general, salvo San Luis, las regulaciones alcanzan al transporte de productos agropecuarios y, más específicamente, granos.

Las consecuencias más importantes que podrían acarrear la aplicación y cumplimiento de este conjunto regulador son:

a) Incremento de la ociosidad del parque por efecto de represalias de las diferentes jurisdicciones que impedirían a las distintas flotas cargar fuera de la propia; ello, indudablemente, se traduce en mayores costos y, por ende, en mayores tarifas.

b) Disminución de la capacidad de negociación de los cargadores, obliga-

dos a utilizar los servicios de los camioneros registrados en cada jurisdicción y a pagar tarifas fijadas oficialmente. Al respecto, es ilustrativa la opinión expresada por CONINAGRO con referencia al decreto 902/85: "Los sistemas de turnos o listas, en cuanto impiden o limitan a los cargadores la total y absoluta libertad de elección de los transportistas a quienes confían sus cargas, implican la eliminación de la libre competencia e igualan a quienes entregan correcta y puntualmente la totalidad de las cargas confiadas, con los que sistemáticamente sufren mermas inusuales, llegan con demoras, no brindan seguridad, etc."

c) Adicionalmente, en la medida que la oferta del ferrocarril mantenga las características de rigidez actual, las regulaciones inducirán a la adquisición de flotas propias por parte de acopiadores y cooperativas agudizando el problema de la ociosidad.

En general, es frecuente percibir de transportistas y funcionarios oficiales la opinión respecto a que estas regulaciones no se aplican estrictamente, ya sea porque convenios de reciprocidad han relajado la restricción de reservar cargas a transportistas de cada zona o porque la negociación directa ha tornado ineffectivas las tarifas fijadas oficialmente.

Aunque es muy difícil conocer la verdadera situación, la realidad indica que el sector experimenta una aguda sobreoferta, con un bajo nivel de utilización del vehículo. Así, según un informe del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, se estima que un nivel de utilización aceptable está dado por 100.000 km/año por vehículo; a través de entrevistas personales, una muestra de la encuesta de 1979 del Plan Nacional de Transporte e informes de CATA, se obtuvieron datos para el transporte de granos que presentan una dispersión muy grande ya que el factor de utilización declarado oscila entre 30.000 y 70.000 km/año. A pesar de esta diferencia se acepta que, en promedio, el factor de utilización en el transporte de granos se ubica muy por debajo de los 100.000 km/año. Por el contrario, este límite es superado por los vehículos asignados a carga general (y los de más alto promedio no se dedican al transporte de granos); más aún, estos últimos han revelado su disposición a transportar cereales en condiciones de libertad de contratación de fletes y tarifas.²

La falta de información confiable y suficientemente representativa para diferentes momentos del tiempo (antes y después del dictado de estas normas provinciales), tornan difícil una estimación del efecto de las regulaciones sobre la ociosidad del parque. Para salvar esta dificultad se utilizó un método indirecto de estimación a través de las diferencias tarifarias entre los valores que se consideran representativos de mercado y los que figuran en las listas oficiales. Cabe recordar que, en este caso, también se argumenta que las tarifas efectivas no son las fijadas oficialmente sino las resultantes de negociaciones directas entre dadores de carga y transportistas. Sin embargo, frente a ello se encuentran las siguientes afirmaciones:

2. Estas revelaciones, se estima, constituyen una evidencia importante de la existencia de factores ajenos a la estacionalidad propia de la producción de granos y que afectan a la actividad cristalizando una situación de sobreoferta más grave que la que podría explicarse por aquellos factores estacionales.

a) En una entrevista con directivos de FADEEAC se recogió la afirmación de una rebaja tarifaria si se desregulara la actividad.

b) El reconocimiento de elevado nivel de sobrecarga que puede compatibilizar las afirmaciones respecto a la no aplicación de tarifas oficiales, compensando la baja rentabilidad en el nivel de tarifas de mercado de transportistas ineficientes y/o con bajo nivel de utilización de sus vehículos.

A partir de estas dos afirmaciones se optó por considerar las diferencias tarifarias como representativas del efecto directo de las regulaciones, ya sea cubriendo los mayores costos derivados de las mismas o cambiando la distribución del ingreso entre transportistas y dadores de carga. En el primer caso, claramente hay un costo social derivado del uso de mayores recursos reales de una actividad ineficiente y protegida. En el segundo caso existiría, en principio, un problema distributivo que, en las condiciones actuales de rigidez de la oferta del modo competitivo (ferrocarril) no se traduce en costos sociales netos.

Para calcular las diferencias de tarifas se recabó información en tres provincias (Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe) y las que reconoce la Junta Nacional de Granos en sus operaciones de compra de granos. Estas últimas, si bien constituyen una señal del comportamiento del mercado, se estima que se sitúan por debajo de los valores que se pactan libremente (aproximadamente 15%).

Se tomaron valores a junio y diciembre de cada año de las tarifas para 200 km, por ser ésta la distancia media de transporte de granos (Cuadro N° 2); el cómputo se inicia en diciembre de 1986 por estar disponible la información para las tres provincias.

Cuadro N° 2
TARIFAS DE TRANSPORTE DE GRANOS - DISTANCIA 200 km
 (en australes corrientes por tn)

| | Buenos Aires | Santa Fe | Córdoba | JNG | Mercado |
|----------------|--------------|----------|---------|-------|---------|
| Diciembre 1986 | 9,00 | 8,50 | 10,60 | 7,60 | 8,74 |
| Junio 1987 | 9,90 | 12,71 | 12,33 | 8,90 | 10,24 |
| Diciembre 1987 | 23,56 | 24,09 | 26,32 | 18,10 | 20,82 |
| Junio 1988 | 74,48 | 82,54 | 70,00 | 62,60 | 72,00 |

La relación entre las tarifas provinciales y la "tarifa de mercado" (estimada a partir de la reconocida por la JNG) no se ha mantenido constante en el tiempo ni entre provincias (Cuadro N° 3). Por tal razón, con el objeto de evitar tomar valores extremos se compararon el promedio simple de las tarifas provinciales con el "valor de mercado".

Cuadro N° 3
TARIFAS DE TRANSPORTE DE GRANOS – DISTANCIA 200 km
Índices para Mercado = 100

| | Buenos Aires | Santa Fe | Córdoba | Promedio provincial |
|----------------|--------------|----------|---------|---------------------|
| Diciembre 1986 | 103 | 97 | 121 | 107 |
| Junio 1987 | 97 | 124 | 120 | 114 |
| Diciembre 1987 | 113 | 116 | 128 | 118 |
| Junio 1988 | 103 | 115 | 97 | 105 |

Dadas las diferencias registradas y con el objeto de calcular el valor anual por diferencia de tarifas se promediaron los valores de junio y diciembre resultando un sobreprecio promedio del nivel provincial de 10% en el año.

Dado el valor total del transporte de granos en todo el país, estimado en US\$ 310 millones para una producción de tn 40 millones, el 10% calculado significa US\$ 31 millones o, alternativamente, US\$ 27 millones si se limita a las cinco provincias en las que rigen las normas regulatorias analizadas.³

Con el objeto de realizar un análisis de consistencia de los supuestos sobre tarifas se procedió a comparar el ingreso de un viaje de 250 km transportando 30 tn y retornando vacío, con el costo del viaje según estimaciones de la Dirección Nacional de Vialidad para tres niveles de utilización del vehículo en el nivel anual. Los resultados totales expresados en australes a precios de enero de 1986, son los siguientes:

Cuadro N° 4
INGRESOS TOTALES A PRECIO DE ENERO DE 1986:

| | JNG | Mercado | Promedio Provincias | Costos |
|-------------------|-----|---------|---------------------|--------|
| Utilización anual | | | | |
| 50.000 km/veh. | 162 | 186 | 205 | 259 |
| 75.000 km/veh. | 162 | 186 | 205 | 217 |
| 100.000 km/veh. | 162 | 186 | 205 | 196 |

Cabe señalar que se consideran las estimaciones de costo de la DNV por no ser un ente con intereses en la "industria del transporte"; estas estimaciones son las más bajas disponibles.

Surge del Cuadro N° 4 un conjunto de relaciones esperadas, a saber:

a) En los niveles de utilización de vehículos que señala CATA (50.000 km/año) no hay tarifa que cubra los costos. Si, efectivamente, las tarifas oficiales no se aplican, sólo es posible cubrir los costos a los precios de mercado con un nivel de sobrecarga de 40%, precisamente el nivel comprobado en los puertos.

3. Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, La Pampa y San Luis.

b) La actividad permite cubrir los costos, a precios de mercado, a medida que el factor de utilización se acerque al nivel aceptable (100.000 km/veh/año). Ello no se logra, indudablemente, con reglamentaciones que impongan "reservas de carga" sino por el contrario liberando la actividad permitiendo a los transportistas más eficientes cargar en diferentes regiones combinando las diferentes estacionalidades.

Puede observarse que la fijación de tarifas oficiales como compensación por el efecto de la "reserva de cargas" no es suficiente para cubrir los mayores costos. En el nivel más bajo de utilización, las tarifas oficiales deberían superar en 40% a las de mercado, brecha que en la actualidad se cubre con la sobrecarga.

CONCLUSIONES

El análisis desarrollado hasta aquí presenta dos aspectos que pueden considerarse parte de un mismo problema, o mejor aún, constituyen dos formas de medir las consecuencias del mismo.

Una síntesis necesaria es la siguiente:

a) El transporte de cargas por carretera no está regulado en el nivel nacional excepto para asegurar la conservación de la vía y la protección de las personas.

b) A partir de 1985 surgen regulaciones en las provincias de la zona cerealera, aplicables al transporte de productos agropecuarios, particularmente granos. Estas regulaciones disponen, sintéticamente, la reserva de cargas para transportistas locales y la fijación de tarifas obligatorias.

c) La producción de granos es altamente estacional, aunque los picos difieren entre regiones. Ello permitiría, en ausencia de restricciones regionales a la entrada, aprovechar economías de escala a partir de una mayor concentración de la oferta. En la realidad, sin embargo, se advierte una elevada ociosidad de las unidades de transporte que no nace con las regulaciones sino que, por el contrario, la inspira la presión de entidades representativas de los transportistas pequeños o propietarios de un solo vehículo, que a través de las disposiciones analizadas impusieron barreras al mercado regional.

d) No existe información coincidente sobre el nivel de ociosidad existente ya que los datos disponibles provenientes de encuestas y entrevistas exhiben una elevada dispersión (el factor de ocupación declarado por unidad oscila entre 30.000 y 70.000 km por año frente a un nivel considerado aceptable de 100.000 km/año). En cualquier caso, dada la producción de granos, esta situación no puede mantenerse en el largo plazo ya que debería producirse un reacomodamiento de oferta que eliminará ese exceso.

No obstante, dada la rigidez existente por razones institucionales, este cambio no se produce y el esquema requiere, para su mantenimiento, de algún tipo de acciones compensatorias. En principio, la fijación de tarifas, como resultado de estudios conjuntos con participación de representantes de los transportistas, tiene por objeto completar el esquema regulador quedando fijados, en definitiva, precio y cantidad. Los sobrecostos para los dadores de carga de estas regulaciones provinciales sobre el transporte de granos son aproximadamente 30 millones de dólares anuales.

e) Existe una alternativa para compensar el efecto de la ociosidad del sector transportista: el incumplimiento de las normas existentes en materia impositiva, previsional y vial. Al respecto, entre las transgresiones más comunes se reconoce a la sobrecarga, una infracción típica del transporte de granos por cumplir antes el requisito de peso que el de volumen.

Estas transgresiones permiten una competencia desleal y, además, debido a la sobrecarga, la destrucción de la red vial generando, claramente, una brecha entre el costo social y el costo privado del transportista transgresor. Este costo de destrucción de la red vial ha sido estimado en aproximadamente 100 millones de dólares como mínimo y 740 millones de dólares como máximo, si la sobrecarga detectada en el transporte de granos también se observara en el resto de las cargas.

f) En la Secretaría de Transporte de la Nación se afirma que, en general, las tarifas reales aplicadas son fruto de la negociación entre transportistas y dadores de carga y resultan inferiores a las fijadas oficialmente. Ello es consecuencia de la disminución del flujo de cargas y la baja de precios de los cereales que obligan a esta negociación. Al respecto, es ilustrativo transcribir la información sobre la evolución de las tarifas de la Junta Nacional de Granos y de la provincia de Córdoba y su relación en el precio FOB de los principales productos de granos (información recopilada en el estudio citado del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura).

Cuadro Nº 5

| AÑO | Tarifa del mes de enero para 200 km (en US\$) | | Relación Tarifa/Precio FOB | | | | | |
|------|--|---------|----------------------------|---------|------|---------|------|---------|
| | | | Trigo | | Maíz | | Soja | |
| | JNG | Córdoba | JNG | Córdoba | JNG | Córdoba | JNG | Córdoba |
| 1980 | 11,9 | 12,7 | 6,5 | 7,0 | 8,2 | 10,0 | 5,4 | 6,6 |
| 1981 | 14,8 | 15,6 | 7,2 | 7,7 | 7,4 | 11,5 | 4,6 | 7,1 |
| 1982 | 6,2 | 8,5 | 3,5 | 4,8 | 4,6 | 6,1 | 2,3 | 3,0 |
| 1983 | 5,0 | 6,2 | 3,5 | 4,3 | 4,3 | 7,5 | 3,1 | 4,1 |
| 1984 | 7,3 | 9,7 | 5,5 | 7,3 | 6,6 | 7,7 | 3,3 | 3,8 |
| 1985 | 6,7 | 8,2 | 6,1 | 7,5 | 5,5 | 7,4 | 3,0 | 4,1 |
| 1986 | 6,0 | 8,5 | 7,1 | 10,0 | 6,9 | 10,1 | 3,3 | 4,8 |
| 1987 | 5,7 | 8,0 | 6,8 | 9,5 | 6,8 | 9,5 | 2,7 | 3,7 |

Se observa que, desde los años 1982-1983, las tarifas han tendido a bajar o mantenerse constantes (medidas en dólares) y, no obstante, el costo del flete se ha incrementado en relación con los precios FOB; ello refleja la baja de los precios internacionales de granos que agudizó la crisis del sector transporte.

A partir de esta situación, se sostiene, los cuadros tarifarios oficiales no

tienen más que una figuración nominal siendo los verdaderos valores, inferiores a aquéllos.

g) De los puntos anteriores se infiere que la sobrecarga que es consecuencia de las fallas del sistema de control del cumplimiento de las normas de tránsito en rutas, es el mecanismo que ha permitido compensar la baja rentabilidad del transporte de granos ocasionada por la sobreoferta existente que se intenta paliar con medidas restrictivas a la entrada impuesta por los gobiernos provinciales.

Una mejora de los precios internacionales de granos permitiría a los transportistas trasladar el costo de la sobreoferta (que puede ser menor si la producción agraria crece con motivo de los mayores precios) a los productores sin ocasionar una reasignación importante a otros modos, dada la absoluta rigidez de la oferta ferroviaria que en la actualidad rechaza cargas.

En consecuencia, una u otra medida del costo de la regulación, sería la forma adecuada de definir la incidencia de las normas respectivas, según las circunstancias.

La eliminación de las barreras a la entrada debería conducir a un redimensionamiento de la oferta de modo que permita, por aprovechamiento de economías de escala, desistir de utilizar la sobrecarga como alternativa de competencia; a tal efecto, el perfeccionamiento de los mecanismos de control en rutas y accesos a puertos elevaría el riesgo de esa alternativa.

III. TRANSPORTE POR AGUA

Existen para este tipo de transporte una importante cantidad de reglamentaciones y normas reguladoras, concentradas principalmente en el ámbito portuario. Allí confluyen un conjunto numeroso de organismos y empresas estatales que se distribuyen tareas y competencias diversas, algunas imperfectamente delimitadas, por lo que existen zonas grises que generan conflictos jurisdiccionales.

Como consecuencia del esquema de organización portuario y del conjunto amplio de tareas que se desarrollan, con notoria participación estatal, se ha creado una intrincada maraña burocrática que requiere para su eficiencia un colosal esfuerzo de coordinación y organización. Para tener una idea aproximada de la magnitud del aparato estatal que interviene de alguna forma en puertos, cabe señalar la participación de seis ministerios y más de veinte dependencias y empresas estatales:

MINISTERIO DE ECONOMIA: Administración Nacional de Aduanas

MINISTERIO DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS: Secretaría de Transporte, que interviene a través de la Subsecretaría de Transporte y de la Subsecretaría de Planificación del Transporte, y Secretaría de la Marina Mercante que tiene bajo su jurisdicción el mayor número de organismos y empresas: Dirección Nacional de Construcciones Portuarias y Vías Navegables, Capitanía General de Puertos, Dirección Nacional de Actividades Navieras, Dirección Nacional de la Industria Naval, Empresa Líneas Marítimas Argentinas y la Administración General de Puertos.

MINISTERIO DE DEFENSA: Estado Mayor General de la Armada, Prefectura Naval Argentina.

MINISTERIO DEL INTERIOR: Policía Federal Argentina, División Embarcaderos; Dirección Nacional de Migraciones.

MINISTERIO DE SALUD: Dirección Nacional de Sanidad de Frontera y Transportes.

MINISTERIO DE TRABAJO

OTROS: Junta Nacional de Granos, Junta Nacional de Carnes, Astilleros y Fábricas Navales del Estado, Talleres Navales Dársena Norte, Astilleros Ministro Manuel Domècq García.

A partir de la información disponible sobre costos portuarios comparados, se deduce que el esquema de organización aplicado en los puertos argentinos dista de ser el adecuado. Al respecto merecen citarse algunos datos sobre costos del puerto de Buenos Aires comparados con los de otros puertos del mundo.⁴

Cuadro Nº 6
COSTOS PORTUARIOS – GASTO DE INGRESO DE BUQUES
(en miles de dólares de junio de 1986)

Puerto

| | |
|--------------|------|
| Buenos Aires | 38,7 |
| Montevideo | 6,9 |
| Santos | 4,5 |
| Río Grande | 4,3 |
| Paranagua | 4,1 |

Cuadro Nº 7
COSTOS PORTUARIOS – GASTOS DE OPERATORIA EN PUERTO
(Puerto de Buenos Aires = 100)

| Servicios | Santos | Rotterdam | Yokohama |
|-----------------------------|--------|-----------|----------|
| - Pilotaje río | — | 68 | 118 |
| - Practicaje Puerto | 31 | 11 | 36 |
| - Pilotaje más Practicaje | 14 | 43 | 82 |
| - Entrada, faros y balizas | 64 | — | 8 |
| - Muelle y Derecho de carga | 5 | 55 | 27 |
| - Remolque | 13 | 17 | 19 |
| - Amarre y Desamarre | 31 | 82 | 44 |
| - Sereno | 78 | — | 277 |
| - Costo global | 17 | 33 | 36 |

4. Daniel Miro, *Las limitantes de infraestructura*.

Estas diferencias de costos se ven agravadas por las condiciones naturales en que se desenvuelven los principales puertos argentinos, especialmente los ubicados sobre el río Paraná, dada la escasa profundidad de las vías de acceso, las que requieren constantemente trabajos de dragado que permitan el ingreso de ultramarinos. A pesar de ello, frecuentemente estas unidades deben desdoblar la carga, iniciando en Santa Fe o Rosario y completando con buques transbordadores en zonas más profundas del Río de la Plata o en el puerto de Bahía Blanca.

A título de ejemplo, para evaluar las diferencias de costos portuarios, se analiza un caso de embarque de granos (55.000 tn) que se inicia en el Puerto de Rosario (25.000 tn) y se completa en el de Bahía Blanca (30.000 tn). Incluyendo las tarifas de carga y descarga e inspección de exportación de la Junta Nacional de Granos y la correspondiente a la Administración General de Puertos, el costo total por tonelada asciende a 7,25 dólares comparable con un embarque equivalente en un elevador terminal en el Golfo de México (New Orleans - Houston) con costo de 4 dólares.⁵

Admitiendo que la anterior estimación de costos refleje en cierta medida el efecto de las citadas condiciones naturales, se puede corregir con el objeto de aproximar una estimación más cercana de los mayores costos portuarios debidos a razones burocrático-administrativas. Así, computando el derecho de entrada a puerto una sola vez e incluyendo sólo una parte del costo de utilización de remolcadores, el costo por tonelada embarcada en puertos argentinos sería de 7 dólares por tonelada.

Teniendo en cuenta un volumen medio transportado en los últimos años de 29-30 millones de toneladas, el mayor costo de los puertos argentinos oscila en 90 millones de dólares anuales.

ANEXO I

Costo de la sobrecarga

1) Hipótesis de cálculo

a) Costos unitarios de pavimentos

Camión sin sobrecarga: 0,172 vehículo/km

Camión con sobrecarga (40%): 0,225 vehículo/km

b) Red vial - en miles de km

| | Pavimentada | Mejorada | Natural | Total |
|------------|-------------|----------|---------|-------|
| Nacional | 27,6 | 7,6 | 2,7 | 37,9 |
| Provincial | 25,5 | 31,8 | 112,4 | 169,7 |
| Total | 53,1 | 39,4 | 115,1 | 207,6 |

c) Tránsito Medio Diario Anual - Camiones pesados en caminos de 2 trochas.

5. Véase Daniel Miro, ob. cit.

| Terreno | Tipo de camino | TMDA (vehiculo/Dia) |
|-----------|------------------------|------------------------|
| Llano | Hormigón | 632 |
| | Concreto asfáltico | 626 |
| | Tratamiento bituminoso | 212 |
| Ondulado | Concreto asfáltico | 219 |
| | Tratamiento bituminoso | 175 |
| Montañoso | Hormigón | 56 |
| | Concreto asfáltico | 50 |
| | Tratamiento bituminoso | 23 |

d) Ponderación asignada a cada tipo de pavimento (en %).

| Camino | Terreno | | |
|------------------------|---------|----------|-----------|
| | Llano | Ondulado | Montañoso |
| Tratamiento bituminoso | 20 | 47 | 70 |
| Concreto asfáltico | 67 | 53 | 25 |
| Hormigón | 13 | -- | 5 |
| | 100 | 100 | 100 |

e) TMDA rutas nacionales 773 vehículo/día
TMDA rutas provinciales 670 vehículo/día

2) Cálculo

a) Costo total pavimento rutas nacionales con sobrecarga.

$$\text{CTPn/cs} = \text{US\$ } 0,225/(\text{veh}/\text{km}) \times 773 \text{ (veh/día)} \times 365 \text{ días} \times 27.600 \text{ km} = \\ = \text{US\$ } 1752,1 \text{ millones.}$$

b) Costo total pavimento rutas provinciales con sobrecarga.

$$\text{CTPp/cs} = \text{US\$ } 0,225/(\text{veh}/\text{km}) \times 670 \text{ (veh/día)} \times 365 \text{ días} \times 25.500 \text{ km} = \\ = \text{US\$ } 1403,1 \text{ millones.}$$

$$(a) + (b) = \text{US\$ } 3155,2 \text{ millones}$$

c) Costo total pavimento rutas nacionales sin sobrecarga.

$$\text{CTPn/ss} = 0,172 \text{ (veh}/\text{km}) \times 773 \text{ (veh/día)} \times 365 \times 27.600 = \text{US\$ } 1339,4 \text{ millones.}$$

d) Costo total pavimento rutas provinciales sin sobrecarga.

$$\text{CTPp/ss} = 0,172 \text{ (veh}/\text{km}) \times 670 \text{ (veh/día)} \times 365 \times 25.500 = \text{US\$ } 1072,6 \text{ millones.}$$

$$(c) + (d) = \text{US\$ } 2412,0 \text{ millones}$$

e) Diferencia = US\\$ 743,2 millones.

f) Estimando que el transporte de granos equivale a 13% (obtenido por relación de rutas involucradas en el transporte de granos respecto al total, según estimación del Proyecto de Cooperación para la modernización del sector agropecuario argentino. Información del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Convenio de Cooperación, Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca - IICA - PNUD - BIRF).

$$\text{Diferencia (sólo granos)} 743,2 \times 0,13 = \text{US\$ } 96,6 \text{ millones.}$$

CAPITULO XI

REGULACIONES GENERALES A LAS EMPRESAS PUBLICAS

I. INTRODUCCION

La percepción por parte de la sociedad de los problemas existentes en el área de las empresas públicas ha ido creciendo en los últimos años, y constituye en la actualidad un tema de debate permanente dentro de uno más general sobre el régimen económico vigente en la Argentina. Puede decirse que se ha generado un cierto consenso en cuanto a la evaluación de la ineficiencia que existe en el área, pero los diagnósticos sobre las causas son variados y no existe acuerdo general sobre el particular.

Este capítulo es un intento de contribuir al diagnóstico. En una economía tan distorsionada como la argentina, resulta difícil encontrar explicaciones simples de los problemas existentes. Sin embargo, hay un conjunto de factores que se ha considerado desempeñan un rol preponderante y que pueden ser englobados como una categoría independiente: el fracaso de las regulaciones sobre las empresas públicas.

No se abundará en la descripción de los síntomas de la ineficiencia, por lo demás bastante discutidos entre economistas, funcionarios gubernamentales y público en general. A título de referencia se mencionan algunos aspectos salientes.

a) Las empresas públicas tienen de por sí un impacto macroeconómico por su escala en relación con el resto de la economía. Sus gastos en bienes, servicios y personal equivalían en 1985 a una quinta parte del producto bruto interno, sus ingresos equivalían a 18% del mismo indicador. Considerando sólo las empresas controladas por la Sindicatura General de Empresas Públicas (incluyendo a los entes binacionales), el anteproyecto de presupuesto para el año 1988 implica una participación de 15% y de 13%, de sus erogaciones y recursos respectivamente, en el producto bruto interno.

Otro indicador de la escala lo constituye el empleo demandado por el sector. Sólo las empresas fiscalizadas por la SIGEP absorben unos 300 mil agentes, lo cual representa 15% del total de agentes ocupados en el sector público -administración nacional, empresas, bancos, provincias y municipios- y alrededor de 2,7% de la población económicamente activa.

b) Otro aspecto de su impacto lo constituye su escala creciente. En los últimos 25 años sus erogaciones y recursos han crecido a una tasa muy superior a la del aumento del producto bruto interno.

c) Este comportamiento macroeconómico se corresponde, sin embargo, con una desmejora en el uso de los recursos. La productividad media del conjunto de insumos (capital y trabajo) fue en 1986, 1% inferior a la de 1980, que a su vez fue similar a la de comienzos de la década de los años setenta [130]. En particular, la productividad media del capital cayó 5,4% entre 1980 y 1986, lo cual implica una productividad baja o negativa de la inversión en el sector. De hecho, la rentabilidad de los activos administrados públicamente puede considerarse nula o negativa, en comparación con la rentabilidad económica evidenciada por las empresas privadas.¹

Estas deficiencias en la asignación de recursos se evidencian a través de múltiples falencias señaladas por los organismos de control, como la falta de información sobre los costos de producción, carencia de una adecuada evaluación de los proyectos de mantenimiento y expansión de la infraestructura y atrasos en la ejecución de las obras.

d) Existe un estancamiento o retroceso similar en el producto generado por el sector: entre 1980 y 1986 el valor agregado por las empresas públicas (SIGEP) sólo aumentó 3,5%, lo cual implica un menor nivel de producto por habitante. El producto corregido por calidad es bajo y existen muchos signos de un deterioro creciente en los últimos años. Priva en el sector un criterio que deja de lado al comprador como juez principal a quien es indispensable brindarle bienes y servicios confiables, en oportunidad y al menor costo posible [129].

e) Asimismo se manifiestan tendencias al incumplimiento de las metas fijadas por los órganos de planificación sectoriales y de las políticas dictadas para orientar y controlar su actividad [129].

Un análisis de las causas de esta situación requiere distinguir entre tres niveles de causalidad: la empresa, el sistema empresa/regulador y el resto del sistema económico. Esto tipifica tres fuentes posibles de problemas: factores endógenos a la empresa, factores endógenos al sistema empresa/regulador pero exógenos a la empresa, y factores exógenos al sistema empresa/regulador. En este trabajo se pondrá énfasis en el segundo tipo de diagnóstico, señalando las deficiencias del marco regulador en el cual tanto las regulaciones formales –leyes, decretos, resoluciones y directivas emanadas de los órganos superiores de conducción– como las informales –usos y costumbres no legislados– afectan los resultados de la gestión empresaria.

Es usual categorizar las razones para la intervención reguladora del Estado en los mercados, en consideraciones de eficiencia en la asignación de recursos, prosecución de objetivos redistributivos y no ligados a la eficiencia, y logro de la estabilización macroeconómica, básicamente mediante la estabilización del nivel general de precios. Argumentos pertenecientes a estas tres

1. Petrei y Delfino [107] estimaron que en el periodo 1977/1982 el rendimiento de los activos totales de 16 empresas administradas por el Estado fue, en promedio, de 0,13% anual, mientras que para 50 empresas de entre las 100 mayores empresas privadas, el rendimiento alcanzó en promedio 21,5% por año. (Véase también Cap.VII.)

categorías han sido utilizados para fundamentar políticas dirigidas hacia las empresas públicas, desde la cuestión de su propiedad estatal o privada hasta medidas de contención del gasto o regulaciones de protección a la industria nacional. Toda intervención tiene sus costos, pero algunas formas de intervención tienen costos superiores a otras. El fracaso regulatorio, en ese sentido, obedece a un diseño defectuoso caracterizado por una incorrecta asignación de instrumentos a objetivos: falla de una correcta identificación del problema para resolver, y desajuste del instrumento utilizado para corregir el presunto problema.²

Así, por ejemplo, una justificación usada para la nacionalización de empresas ha sido el argumento de que algunas industrias constituyen "servicios públicos" con características de monopolios "naturales" (industrias en las que la producción es más eficiente si es realizada por una sola firma). Este es un argumento de eficiencia, pero pocas veces se hizo el esfuerzo de determinar empíricamente tal característica en la Argentina. Tampoco se ha determinado empíricamente si tal situación es permanente o temporaria; para muchas industrias, el crecimiento de la demanda puede eliminar el monopolio natural. Aun asumiendo que una industria es un monopolio natural, la nacionalización no es necesariamente la mejor solución, como tampoco un monopolio natural requiere necesariamente control permanente sobre la industria, ya que la introducción de nueva tecnología en otros sectores de la economía puede permitir la producción de nuevos bienes sustitutos próximos del producido por el monopolista natural. El presunto beneficio de la intervención (desde la nacionalización de la industria hasta la regulación del precio del producto) puede ser inferior a los costos de los controles detallados requeridos por la política intervencionista, en relación con una política alternativa de desregulación [124].

Similares consideraciones valen para los otros argumentos. La regulación de la empresa introduciendo políticas no neutrales entre la producción nacional y la importada, o entre el sector público y el privado, o entre distintos insumos entre sí, no son en general las apropiadas para obtener la satisfacción de metas no económicas, por ejemplo el desarrollo de ciertas regiones por motivos de equidad distributiva o de ciertas industrias locales incipientes. El control de los precios de productos e insumos de la empresa pública no constituye el procedimiento idóneo para el control de la inflación. Estos desajustes están en la base de profundas distorsiones en la gestión empresarial, y en muchos casos han sido ineficaces para lograr los objetivos perseguidos por los reguladores.

El objeto de este trabajo está constituido por un análisis del sistema empresa/regulador explícito o implícito en las regulaciones vigentes en la Argentina, y con especial referencia a las empresas supervisadas por la Sindicatura General de Empresas Públicas y el Directorio de Empresas Públicas.

Algunas cuestiones de la economía empresarial pública que son tratadas en otras partes del proyecto, no son desarrolladas aquí en detalle. Este es el

2. Breyer [23] utiliza la teoría del "desajuste" para efectuar una evaluación crítica de la regulación en los Estados Unidos.

caso de las regulaciones salariales y el de algunas regulaciones sobre precios, tarifas y barreras legales de entrada a los mercados de las empresas públicas.

Se ha utilizado material proveniente de distintas fuentes. En primer lugar, se efectuó una encuesta a empresas, éstas fueron consultadas sobre las regulaciones existentes, su grado de significación, su impacto sobre la economía y finanzas de la firma y acerca de las reformas que (las empresas) juzgan necesarias en cada campo.

En segundo término, se tuvo acceso a las opiniones de empresas incorporadas al Directorio de Empresas Públicas, en respuesta a requerimientos formulados por este organismo. Uno de ellos solicitó información vinculada con la intención del gobierno de depurar las normas relacionadas con la gestión del Estado, "tendiendo a lograr su mayor eficiencia e inscribiéndose en una política global de racionalización y modernización del aparato administrativo". El otro requerimiento estuvo destinado a medir el impacto negativo del régimen de comercio argentino.

Dos relevamientos de regulaciones fueron utilizados como base: uno de ellos realizado en la órbita del Directorio de Empresas Públicas [61] y otro elaborado por FIEL [55]. También constituyó una excelente fuente de información el material publicado por la SIGEP, en particular sus Informes de Gestión, así como los Diagnósticos sobre la situación de las empresas elaborados por el DEP en 1987. Otros documentos utilizados son mencionados a lo largo del trabajo.

II. LAS EMPRESAS PÚBLICAS Y EL GOBIERNO

MERCADOS Y JERARQUIAS

El tema básico de este análisis es la doble relación o dependencia dual [84] de las empresas respecto de los mercados de bienes y factores, por un lado, y de la jerarquía burocrática en la cual se encuentran insertas por su carácter de públicas, por el otro. En las relaciones de mercado, las transacciones tienen lugar a través de acuerdos entre compradores y vendedores, se encuentran monetizadas; las partes en los contratos son iguales desde un punto de vista legal y desempeñan un rol central la competencia, la búsqueda de rentabilidad y el sistema de precios. En las relaciones jerárquicas existe un control a través de múltiples niveles de decisión externos a la empresa, y la coordinación vertical está institucionalizada en forma más o menos permanente a través de instrumentos normativos, mediante la fijación de límites a la autonomía de las empresas y orientación de su actividad general.

Esta doble interacción plantea múltiples problemas de coordinación, pudiendo predominar ora la interacción comercial, ora la burocrática. En la Argentina tal interacción ha sido generalmente mal articulada, pareciendo oscilar la concepción del rol de la empresa pública entre ambas alternativas sin una apropiada definición. Este es un aspecto importante del problema de organización de la actividad económica que varios economistas han señalado como responsable del mediocre desempeño en materia de eficiencia y crecimiento que ostenta la economía argentina [30; 56; 143].

Como elementos fundamentales de este diagnóstico se analizará la concepción del rol de la empresa pública incorporado en la legislación vigente, y se examinarán algunas dimensiones de la relación empresa/burocracia.

FORMAS JURIDICAS ALTERNATIVAS [61; 62; 148]

La legislación actual establece distintos regímenes normativos básicos para las empresas públicas. En mayor o menor medida, la heterogeneidad responde a una evolución en la percepción del legislador respecto del rol de la empresa pública hacia los mercados y hacia la burocracia, conllevando distintos marcos regulatorios de la autonomía empresaria. Los principales son:

A) Entidades autárquicas

Son personas jurídicas públicas estatales que responden a un objetivo de descentralización administrativa. Su régimen jurídico es el derecho público, su patrimonio es estatal, los contratos celebrados son de carácter administrativo, se les aplica las leyes generales de Procedimientos Administrativos, Contabilidad y Obras Públicas y su personal reviste calidad de agentes públicos. El carácter "administrativo" de los contratos está dado fundamentalmente por implicar privilegios de decisiones unilaterales ejecutivas, en virtud de las cuales el organismo público puede decidir sobre la perfección del contrato, su interpretación y validez, etc., dando lugar así a cláusulas típicamente exorbitantes al derecho privado [29].

Están incluidas dentro de este régimen la Comisión Nacional de Energía Atómica, la banca oficial nacional, y la Dirección General de Fabricaciones Militares. De esta última depende un elevado número de empresas.

B) Empresas del Estado

Tienen un tipo similar de subordinación respecto del gobierno que los entes autárquicos. Sin embargo, la propia ley prevé una duplicidad de régimen al establecer que quedan sometidas "al derecho privado en todo lo que se refiere a sus actividades específicas, y al derecho público en todo lo que atañe a sus relaciones con la administración o al servicio público que se hallare a su cargo". La ley no especifica qué norma es aplicable cuando la actividad es precisamente la prestación de un "servicio público" a través de transacciones en los mercados, ni cómo distinguir un servicio público de algo que no lo es. La gran mayoría de los contratos celebrados son administrativos, aunque pueden concertar contratos de derecho privado.

Entre otras prerrogativas de las empresas del Estado frente a empresas sujetas a otros regímenes –públicas o privadas– debe mencionarse, aparte de los arrogados en sus contratos, los de estar exentas de diversos impuestos; responder el Estado por sus pasivos y ser resarcidas por éste de sus déficit, y el que sus bienes resulten inalienables e imprescriptibles en cuanto estén afectados a la prestación de un servicio público. Tampoco pueden ser declaradas en quiebra, característica ésta compartida por todas las formas jurídicas de organización de las empresas públicas. Están sujetas a diversos con-

troles: el síndico es designado por el Poder Ejecutivo Nacional y tiene facultad de voto, están sometidas al control del Tribunal de Cuentas de la Nación y al de la Contaduría General de la Nación, y supletoriamente a sus estatutos se les aplica la ley de Obras Públicas. En la práctica estas limitaciones han implicado su gradual asimilación administrativa al sector público, si bien en teoría las empresas se hallan facultadas para dictarse normas propias internas (por ejemplo, régimen de contrataciones).

La misma duplicidad se manifiesta en cuanto a que el personal de estas empresas se halla sometido al derecho público cuando cumple funciones directivas, y al derecho privado cuando se trata de obreros o empleados. Nuevamente queda una grave indefinición en el caso de que la empresa preste un "servicio público", ya que en ese caso todo el régimen es de derecho público, incluso el de su personal, jerárquico o no [62].

Encuadradas bajo este régimen se encuentran: Yacimientos Carboníferos Fiscales, Ferrocarriles Argentinos (con un régimen especial), ENCOTEL, ENTEL, Administración General de Puertos y Obras Sanitarias de la Nación.

C) Sociedades del Estado

Son empresas organizadas formalmente como sociedades anónimas en que el Estado es el único accionista. La subordinación burocrática está prevista, por consiguiente, sólo en las instancias previstas por la ley: el Estado hace ejercicio de sus facultades como propietario en la asamblea de accionistas.

El régimen de derecho público es el aplicable en cuanto a su creación, transformación y disolución. Estas sociedades quedan exceptuadas explícitamente de las leyes de Contabilidad, Obras Públicas y Procedimientos Administrativos. Con esta forma jurídica se han organizado YPF, Agua y Energía Eléctrica, Gas del Estado, Aerolineas Argentinas, Subterráneos de Buenos Aires entre otras. En teoría, este es un régimen más flexible que los anteriores.

D) Sociedades de economía mixta

Son consideradas como sociedades no estatales, regidas fundamentalmente por el derecho privado aunque con participación estatal estatutaria y permanente, y mayoritaria o minoritaria en el capital. La relación con el gobierno se da básicamente por la designación de un tercio del directorio y del presidente en representación de la administración pública y nombrados por ésta, estando el presidente facultado para vetar las resoluciones del directorio "cuando fueran contrarias a la ley, o puedan comprometer las conveniencias del estado vinculadas a la sociedad".

Son ejemplos de esta clase diversas sociedades: aquellas en las que Fabricaciones Militares tiene participación, en la mayoría de los casos minoritaria: Polisur, Petropol, Atanor, Carboquímica, etc. y empresas constituidas por gobiernos provinciales: Aero Chaco.

E) Sociedades con participación estatal mayoritaria

Bajo este régimen, la subordinación se manifiesta por el poder de decisión

a que da lugar el aporte de capital del Estado como accionista mayoritario. Con la misma salvedad que se hizo en C) en cuanto a las posibilidades de regulación estatal, son asimilables a esta categoría cuando el ciento por ciento del capital es aportado por el Estado. Están incluidas en este régimen ELMA, Hidronor, SEGBA, Telam, Hipasam, Empresa Nuclear Argentina de Centrales Eléctricas, Petroquímica Bahía Blanca, entre otras.

La legislación argentina ha tenido confianza, pues, en la "coordinación armónica" de la planificación central –ejercida por la jerarquía– y los mercados. En la práctica, y por motivos que resultarán evidentes a lo largo de esta investigación, tal coexistencia ha sido difícil. La experiencia indica que la frecuencia e intensidad de la intervención burocrática sobre los procesos de mercado tienen un umbral crítico, el cual una vez excedido hace que los mercados resulten dominados por la regulación burocrática [84;110]. Tal regulación ha sido justificada generalmente por la naturaleza de "servicio público" de la actividad de las empresas y los objetivos distintos de la eficiencia, cuya implementación se instrumentó a través de un considerable grado de discrecionalidad administrativa ejercida por los órganos del gobierno nacional. El costo en términos de eficiencia de estos objetivos nunca ha sido evaluado.

LAS RELACIONES CON LA JERARQUIA

Considérese en primer término la cuestión referida a la importancia de las interacciones con la burocracia.

Debe señalarse inicialmente la profusión de organismos y vinculaciones que las empresas públicas mantienen con los mismos en función de la organización del Estado. En un importante trabajo realizado en el Directorio de Empresas Públicas [61] se ha intentado cuantificar el número de organismos en sus distintos niveles (Ministerio, Secretaría de Estado, Subsecretaría, Dirección Nacional o General, Comisiones Especiales, etc.) que las empresas tienen como interlocutores necesarios en distintos actos de su gestión y que, sin que necesariamente todos tengan injerencia directa en la definición de políticas, cumplen un rol determinado en la superestructura de administración y control. Los resultados del relevamiento se indican a continuación:

Gobierno Central – Unidades relacionadas con las Empresas Públicas

| | |
|--|-----|
| Administración Central | 178 |
| Administración Descentralizada | 2 |
| Comisiones Intersectoriales y Especiales | 9 |
| Otros poderes | 2 |
| Total | 191 |

Observando en detalle los niveles con los que las empresas están vinculadas en el caso de la Administración Central, se obtiene la composición siguiente:

| Nivel | Total | Relacionados con las Empresas Públicas | |
|----------------|-------|--|----|
| | | cantidad | % |
| Ministerios | 8 | 7 | 88 |
| Secretarías | 40 | 25 | 62 |
| Subsecretarías | 90 | 46 | 51 |
| Direcciones | 408 | 100 | 25 |
| Total | 546 | 178 | 33 |

Las cifras son significativas por si mismas, tanto por el nivel absoluto de vinculaciones previstas por las competencias ministeriales como por la dispersión de las relaciones a lo largo de todo el espectro institucional de la Administración Central. Debe tenerse en cuenta que éstas son estimaciones de mínima; no figuran en estas estadísticas las vinculaciones con otros entes con los que las empresas deben interactuar. Entre éstos cabe mencionar al Banco Central, ente autárquico relevante en cuanto agente financiero del Estado.

Un prorratoe de los gastos operativos (personal más bienes de consumo y servicios) previstos en el anteproyecto de presupuesto para 1988 para la Administración Central, en proporción al número de direcciones nacionales vinculadas con las empresas públicas y tomando como base la apertura por finalidades y funciones, implica un costo de mantenimiento de esta superestructura que ronda los 180 millones de dólares anuales.

Una visión más completa requiere analizar las regulaciones específicas según se hace más adelante. Del análisis del conjunto surge un panorama de superposición de controles y evaluaciones y una utilización abusiva del expediente "solicitud de autorización o excepción". El esquema de coordinación predominante es el de una jerarquía que opera mediante el voto [121].

De este diseño organizativo no puede esperarse demasiado. Utilizando el esquema de Error Tipo I (rechazar proyectos que son rentables) y Error Tipo II (aceptar proyectos que deberían haberse rechazado), una jerarquía de voto –dada las limitadas capacidades de los funcionarios de recopilar, absorber y procesar información dentro de lapsos limitados– conduce a una mayor incidencia del error de tipo I. Los costos directos de operación de la jerarquía, así, pueden ser muy inferiores a los generados por el mismo proceso de decisión, que se traduce en falta de innovación y extrema sensibilidad en todo el sistema (empresas + jerarquía) a la calidad de funcionarios específicos en puestos clave.

La creación del Directorio de Empresas Públicas es un intento de circunscribir y centralizar las relaciones de algunas de las más importantes empresas con el Poder Ejecutivo. Tiene la responsabilidad del control de la gestión operativa de las entidades incorporadas³ y de las metas, objetivos y planes si-

3. Estas empresas son: Aerolíneas Argentinas, Administración General de Puertos, Agua y Energía Eléctrica, Empresa Lineas Marítimas Argentinas, ENCOTel, ENTEL, Ferrocarriles Argentinos, Gas del Estado, Hidronor, Obras Sanitarias de la Nación, SEGBA, YCF e YPF.

jados para ellas. En el escaso tiempo de su gestión, el DEP parece haber encontrado dificultades en insertarse adecuadamente en la estructura de decisiones existente.

El control

Las leyes básicas estipulan que para las empresas del Estado, el Tribunal de Cuentas ejercerá el control -mediante auditorías contables- en todos los aspectos de su desenvolvimiento legal, económico, financiero y patrimonial. Las sociedades anónimas están sujetas a la fiscalización de la autoridad de contralor de su domicilio, sin perjuicio de la que establezcan leyes especiales. Por otro lado, la Contaduría General de la Nación puede extender su intervención a todos los entes públicos en los que el Tesoro Nacional concurra a su financiamiento. La Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas puede iniciar, asimismo, investigaciones sobre la conducta administrativa de los agentes de empresas "por su solo impulso y sin necesidad de que otra autoridad estatal lo disponga". La Sindicatura General de Empresas Públicas ejerce, por su parte, el control externo de las empresas públicas más importantes, informando al DEP sobre el grado de cumplimiento por parte de las empresas incorporadas de las metas, objetivos y planes fijados.

Se observa una sobreabundancia de mecanismos de control con evidentes superposiciones. Sin embargo, los métodos de monitoreo y evaluación constituyen el punto más débil del sistema de responsabilidad de los funcionarios superiores de las empresas. En este aspecto cabe señalar la naturaleza del control de la SIGEP, en cuanto a legalidad, auditoría contable y de gestión. La ley de creación del organismo estipula que este último no deberá incidir en la normal actividad ni restar agilidad operativa y eficiencia a las empresas controladas. El control de gestión de las empresas públicas presenta varios problemas.

Uno de ellos es la falta de información o su escasa calidad. La gestión de muchas empresas públicas, en otros términos, no es observable para el organismo de control de gestión.

Segundo, bajo un régimen de intervención burocrática tan acentuada como en el caso argentino, resulta extraordinariamente complejo identificar la responsabilidad de las autoridades superiores de las empresas. Sólo ocasionalmente la SIGEP identifica las regulaciones generales y sectoriales responsables de situaciones de ineficiencia empresaria, y jamás ha cuantificado su incidencia. Esta ineficiencia generada externamente a la empresa (regulaciones distorsionantes, presiones informales, precios fijados arbitrariamente, etc.) genera un incentivo implícito para que la burocracia extraempresarial proteja a autoridades de empresas deficitarias, lo cual explica en cierta medida la escasa receptividad que los informes con observación de la Sindicatura han tenido en el nivel del Poder Ejecutivo.

Sanciones e incentivos

El contralor inmediato de actos u omisiones de las empresas que contravengan disposiciones legales, reglamentarias, estatutarias, convencionales o que contrarien los principios de la "buena gestión empresaria", está a cargo

de comisiones fiscalizadoras de la SIGEP. De advertirse hechos que pudieran ser motivo de juicios de responsabilidad en las empresas controladas, la SIGEP debe dar intervención al Tribunal de Cuentas para que éste proceda según la ley de Contabilidad.

Algunas regulaciones contienen cláusulas de penalización por la inobservancia de las disposiciones. En las normas de contención del gasto de 1985 y 1986 se establece que la inobservancia constituirá "falta grave de los funcionarios o agentes involucrados y tal conducta podrá dar lugar a la deducción de acción criminal con fundamento en el Art. 248 del Código Penal, sin perjuicio de las responsabilidades patrimoniales a que hubiere lugar".

Sin embargo, pareciera que en general este sistema de sanciones no ha sido eficaz para mejorar la gestión empresaria, básicamente, por las dificultades del control de gestión, y si efectivo en dar una preponderancia excesiva a los aspectos formales de los procesos de decisión. El desarrollo de una mentalidad conservadora y poco propensa a la innovación también es una de las consecuencias negativas de estos regímenes más propios de la burocracia central que de la gestión empresaria.

En la Argentina no existen ni vestigios de esquemas de incentivos para la administración superior [21]. Una ley otorga al Poder Ejecutivo la facultad de fijar las remuneraciones de las autoridades de las empresas y sociedades del Estado cualquiera sea su naturaleza jurídica. Las retribuciones que fije el Poder Ejecutivo serán las únicas que perciban los presidentes, directores y sindicos que actúen en representación del Estado. Esta facultad ha sido ejercida en múltiples oportunidades fijando topes máximos, estableciendo el porcentaje de gastos de representación, definiendo regímenes de incompatibilidad en las funciones, adicionales por funciones ejecutivas, etc. El DEP fija las retribuciones de las autoridades de las entidades incorporadas.

Las políticas de retribuciones a autoridades implementan directivas generales sin consideración alguna por la situación especial de la empresa, o la productividad del management. El Estado no ha hecho uso de su representación en la asamblea de accionistas para fijar en cada empresa la política apropiada. En ello ha influido el contexto político, pero también la ausencia de criterios de eficiencia para evaluar la gestión empresaria, dado que en presencia de objetivos contrapuestos a la eficiencia, resulta extremadamente complejo identificar la "productividad" del management.

Un sistema de incentivos no se reduce exclusivamente a una estructura salarial apropiada para el management. Medidas como el desplazamiento frecuente de los niveles de conducción o intervenciones discretionales del o los principales pueden implicar un sistema de incentivos negativos. El DEP en su diagnóstico sobre Gas del Estado señala un problema que es recurrente en todas las empresas públicas: "En el nivel gerencial se nota inmediatamente el desaliento que prevalece en las actividades individuales. Los motivos de este desánimo son varios, y en la mayoría de los casos, explicables por bajos niveles salariales, y reducida diferenciación; falta de reconocimiento al esfuerzo y a la capacidad; permanentes interferencias por razones políticas; e incumplimiento de los planes trazados en el pasado". En el caso de Aerolíneas Argentinas se responsabiliza a la "alta rotación de los máximos niveles de conducción, lo que impide fijar políticas sostenidas y de largo plazo".

Conclusión. Diseño organizativo y pérdida de control

El contexto de la gestión pública presenta dificultades que en el caso argentino ni siquiera se han encarado. Hay problemas de "azar moral" porque amplios aspectos de la gestión empresaria no son observables por el Estado. Existen marcadas asimetrías de información entre la empresa, los mercados y la burocracia que ejerce el control. La legislación y los sistemas de incentivos y control vigentes tienen probablemente una contribución negativa a la eficiencia. A pesar de los mecanismos formales, existe una marcada pérdida del control –es decir, de eficiencia– que, en gran medida, debe atribuirse al diseño organizativo.

Un aspecto relevante de este problema es la existencia de mecanismos incorporados a las normas generales de gestión de muchas empresas públicas, que promueven la ineficiencia. El caso típico es el de los contratos de concesión y de obras con cláusulas de costo-plus, cuya variedad más simple computa los ingresos devengados por una obra o un servicio como un *markup* sobre el costo total. Tales contratos generan obvios incentivos a inflar los costos y a permitir una conducta ineficiente del contratista o concesionario. Los contratos por "coste y costas" están contemplados en la Ley de Obra Pública "en casos de urgencia justificada o de conveniencia comprobada". Los principios de tarificación en el sector eléctrico argentino incorporan un método esencialmente similar. Agua y Energía Eléctrica tiene asegurada una rentabilidad de 8 % sobre el monto neto de los bienes y servicios afectados a la actividad eléctrica más 5 % de dicho monto en concepto de capital de trabajo ("base tarifaria").

La SIGEP [133, 6/88] refiriéndose al contrato de concesión de SEGBA ha señalado la ausencia de consideraciones de eficiencia a los efectos de la determinación tarifaria. SEGBA viene experimentando en forma creciente desde años atrás pérdidas por sustracción de energía de la red. La pérdida en 1987 alcanzó a 2095 GWh, 14 % del total de energía facturada. Computando las pérdidas acumuladas desde 1982, la pérdida económica asciende a 476 millones de dólares. Las tarifas cubren estos costos que son re sorte exclusivo de la empresa y de su incapacidad de facturación.

Todos los problemas "arquitectónicos" repasados en esta sección pueden verse, por supuesto, como resultado de una desorganización básica en el nivel de las funciones principales del Estado y como producto específico de la improvisación o el error. Empero existe una explicación alternativa. El Estado, como unidad orgánica, no existe. Las empresas públicas no son "agentes" de un único "principal", sino de múltiples principales actuando a través de los órganos superiores de planificación y control del Estado, cada uno persiguiendo en forma semicooperativa sus propios objetivos sectoriales y en desmedro del objetivo fundamental del consumidor y contribuyente: la eficiencia.

En esta interpretación, los mecanismos reguladores aparecen con una función precisa: son los instrumentos con los cuales los diversos principales han ido modificando el esquema agregado de incentivos que enfrenta el agente-empresa, y que han permitido realizar las transferencias necesarias entre los principales a través de la gestión empresaria. Es posible conjeturar que la

situación actual representa una cierta especie de "equilibrio regulatorio", en el cual ningún principal en forma individual tiene incentivos a proponer ajustes en los instrumentos reguladores que él maneja en tanto y en cuanto los restantes principales no alteren sus propios instrumentos.

De acuerdo con esta interpretación, las fallas de coordinación en la jerarquía han dado lugar a ineficiencias adicionales a las que se puede esperar en el caso más simple de un único principal con control limitado del comportamiento empresarial.⁴

III. COMPRAS DEL ESTADO. UNA VISION GENERAL

UNA VISION "MACRO" DEL "PODER DE COMPRAS DEL ESTADO"

De acuerdo con el estudio de FIEL [57], según una definición amplia de sector público -administración nacional, provincias, municipios, empresas públicas y entes binacionales y sistema de seguridad social- las compras directas de bienes y servicios por el Estado evidencian una fuerte participación dentro de la demanda global. Entre 1960 y 1985, los gastos del sector público consolidado han pasado de 35% del producto bruto interno a más de 50%. Las décadas de los 70 y de los 80 han significado, cada una, un nuevo escalón en dicho proceso de crecimiento. Por consiguiente, la elasticidad del gasto con respecto al nivel general de actividad económica ha resultado superior a la unidad. ¿Es ésta una medición apropiada del "poder de compra del Estado"? Sin lugar a dudas, este indicador está asociado a la incidencia de la compra de bienes y factores del Estado sobre los mercados. Claramente, hay aspectos de la incidencia estatal que no mide; basta señalar, por ejemplo, que no computa las repercusiones "indirectas" vía demanda de contratistas y concesionarios de organismos estatales, sujetas en muchos casos (y en especial en materia de compra nacional) a parecidas regulaciones que las que afectan a los organismos públicos compradores o comitentes.

Llama la atención la evolución más marcada que ha tenido el rubro de "bienes y servicios no personales", que prácticamente ha duplicado su participación en el PBI (en 1985 fue del 15.5%). En cambio, el otro rubro importante de las compras de organismos estatales, la inversión real, ha tenido un comportamiento relativamente oscilante y, en 1985, su participación no difería sustancialmente de la de 1960 (7.5% del PBI).

Estos comentarios son también válidos para el subconjunto de empresas públicas. Sus erogaciones representaron en 1985 un 20.4% del PBI, que se comparan con un nivel de 14.4% en 1960. Bienes y Servicios han ostentado en general la mayor participación en el total de las erogaciones, y prácticamente han triplicado su participación en el PBI, llegando en 1985 a 12%. La inversión real ha oscilado entre 3 y 5% del PBI. Conjuntamente, los rubros Bienes y Servicios e Inversión real representaron 15.5% del PBI en 1985.

Existe un alto grado de concentración del gasto en el sector empresas: 8

4. D. Bernheim y M. Whinston (1986), "Common Agency", *Econometrica*.

empresas concentran casi 70 % de las erogaciones relevadas por FIEL, sobre un total de 136 empresas. Estas empresas están dentro de la órbita de regulación del Directorio de Empresas Públicas (DEP). A efectos de analizar la evolución reciente de este subconjunto más restringido, pero altamente representativo, en el Cuadro N° 1 se visualiza la situación del consolidado de un conjunto de organismos de la órbita del DEP, según los datos correspondientes al presupuesto 1987 (ajustado) y al proyecto de presupuesto 1988 enviado al Parlamento para su consideración. La incidencia de la demanda de estas empresas es de 6,5% del PBI en bienes y servicios no personales, y 3% en inversión real.

Cuadro N° 1
EROGACIONES CORRIENTES Y DE CAPITAL
DEP-CONSOLIDADO 13 EMPRESAS Y ENTES BINACIONALES
Anteproyecto de Presupuesto 1988
(ben % del PBI)

| | Reformulación 1987 | Proyecto Pto. 1988 |
|--------------------------|--------------------|--------------------|
| TOTAL EROGACIONES | 15,2 | 15,1 |
| CORRIENTES | 11,8 | 11,8 |
| - Personal | 3,1 | 2,8 |
| - Bienes y Servicios | 6,1 | 6,7 |
| - Otras | 2,6 | 2,3 |
| DE CAPITAL | 3,4 | 3,3 |
| - Inversión Real | 2,9 | 3,1 |
| - Otras | 0,5 | 0,2 |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Secretaría de Hacienda.

Incluye: YPF; Gas del Estado; YCF; Agua y Energía Eléctrica; SEGBA; Hidronor; Ferrocarriles Argentinos; Aerolíneas Argentinas; Administración General de Puertos; ELMA; ENTEL; ENCOTEL; Obras Sanitarias de la Nación y E.B.Yaciretá.

Analizando ahora con más detalle el rubro de bienes y servicios de este subconjunto de empresas se encuentra la elevada incidencia que tienen partidas de gasto correspondientes a insumos tarifados (combustibles, energía eléctrica) o regulados por la legislación (regalias). También tienen una fuerte incidencia las compras de petróleo y gas a contratistas y al exterior (entre 27 y 30%). La participación de estos rubros es superior a 55% del gasto en bienes y servicios. Los ítem de adquisiciones estatales a la industria son básicamente "materiales y suministros" (entre 7 y 9% del total del rubro), "servicios contratados con terceros" (alrededor de 19% del total, que incluye fletes, alquileres, seguros, mantenimiento, publicidad, etc.) y "otros" (entre 10 y 16% del total).

No existe demasiada información sobre la composición sectorial (públi-

co/privado) de la demanda de inversión. En el Cuadro N° 2 se indica la evolución de esta variable para un subconjunto de 9 empresas que representaron 66% de la inversión total del universo de empresas cuyo seguimiento efectúa la SIGEP. Se observa la incidencia decreciente que tienen las adquisiciones externas (que en este cuadro son exclusivamente las adquisiciones directas de las empresas en el exterior y suponen por consiguiente una transacción en divisas por parte del comprador). En 1987 sólo 18% de los bienes de inversión fueron adquiridos en el exterior, por un monto de 253 millones de dólares. En parte ello obedece a la restricción de divisas existente en el nivel macroeconómico. Sin embargo, las regulaciones protectoras de la industria local también han desempeñado un rol en estos deprimidos niveles de las compras externas.

Cuadro N° 2
ORIGEN DE LA INVERSIÓN REAL
DEP-CONSOLIDADO DE 9 EMPRESAS
(En millones de dólares al tipo de cambio promedio anual)

| | Local | Importado | Total |
|------|---------|-----------|---------|
| 1981 | 785,0 | 545,3 | 1.330,3 |
| 1982 | 885,3 | 164,0 | 1.049,3 |
| 1983 | 1.068,2 | 193,0 | 1.261,2 |
| 1984 | 1.034,3 | 356,7 | 1.391,0 |
| 1985 | 670,7 | 159,6 | 830,3 |
| 1986 | 887,1 | 144,1 | 1.031,2 |
| 1987 | 1.160,4 | 253,0 | 1.413,4 |

Fuente: SIGEP, "Situación Actual", 1986 y "Ejecución de la Inversión Real Fija", 1987. Incluye: Gas del Estado; YCF; Agua y Energía Eléctrica; SEGBA; Hidronor; Ferrocarriles Argentinos; Aerolíneas Argentinas; ELMA y ENTEL.

Para el conjunto de empresas de la SIGEP, la adquisición de equipo durable representó entre 50% (1986) y 57% (1985) de la inversión total (el resto es básicamente construcciones). La empresa YPF concentra la adquisición de equipo durable: con un 67% de la inversión total en equipo, ejecutada en 1985, o 50% de la inversión ejecutada en 1986 y 1987. ENTEL (26% del total) y Ferrocarriles (9%) siguieron a YPF en ese orden de importancia, en 1987 [130;131].

Los datos macroeconómicos dan por consiguiente una visión de un proceso de firme crecimiento de los gastos corrientes, a una tasa marcadamente superior a la del resto de la economía; una importancia relativa de los gastos de inversión, con una escasa incidencia de las adquisiciones externas y una fuerte concentración en las compras de la empresa estatal de petróleo.

Se debería esperar que esta evolución en el nivel macro esté correlaciona-

da con un correspondiente proceso de decisión sobre el gasto y la evaluación de inversiones en el nivel micro. Lamentablemente, el punto siguiente demostrará que en este campo, la situación no es necesariamente la óptima.

PROCESOS DE DECISION EN COMPRAS Y CONTRATACIONES

La realidad empresaria estatal, en los últimos años, ha presenciado el fracaso de dos instrumentos fundamentales de planificación del gasto estatal. Por un lado, el presupuesto anual y su correspondiente plan de acción en el nivel de empresas ha sido de escasa utilidad frente a las elevadas tasas de inflación registradas, que han alterado permanentemente, a lo largo del año, precios relativos, composición del gasto, nivel de los recursos y necesidad de financiamiento. Su contraparte plurianual, el Plan de Inversión Pública, tampoco ha tenido, en gran medida por idénticos motivos, un uso generalizado; pocas empresas pueden articular su plan operativo anual con planes de inversión elaborados bajo condiciones económico-financieras vigentes hace un par de años. Ante esta realidad, las principales orientaciones y regulaciones del gasto han sido un conjunto disperso de disposiciones normativas generales (régimen de contrataciones de la Ley de Contabilidad), regímenes propios de las empresas y regulaciones del Poder Ejecutivo limitando, prohibiendo, fijando criterios, etc. para las decisiones empresariales.

Los elementos fundamentales del diagnóstico son:

Dependencia dual de la empresa. En el sector público argentino las entidades estatales aplican distintos regímenes de contrataciones dependiendo de la naturaleza jurídica de las mismas: mientras que las "entidades autárquicas" aplican los procedimientos derivados de las leyes administrativas generales (leyes de Contabilidad, de Obras Públicas y de Procedimientos Administrativos), "empresas del Estado", "sociedades del Estado" y "sociedades de economía mixta" se rigen por el derecho privado en general en materia de relaciones con los mercados. Subsistiendo para éstas, tal como fuera mencionado, características impresas por su carácter de "públicas".

La legislación vigente presenta muchas contradicciones en cuanto al tratamiento del derecho aplicable a empresas que se desenvuelven fuera del marco de la administración central o descentralizada. Estos "vacíos" legales (en realidad son frecuentemente normas contradictorias) suelen alterar los cronogramas de adjudicación de obras por la aplicación por parte de los contratistas de normas del derecho administrativo, con el consiguiente retraso en las obras y aumentos en los costos.

La SIGEP ha detectado repetidamente en sus Informes de Gestión problemas derivados de una falta de apropiada conducta comercial en las empresas supervisadas. En el caso de Aerolíneas Argentinas, que tiene quebrantos en su operatoria internacional, se señala que los importantes déficit de explotación obedecen a que la empresa continuó operando sin adaptar la estructura empresaria a las condiciones de un mercado cambiante y competitivo [133, 3/88]. En el caso de YPF, indica que la empresa no ha hecho buen uso de su poder de compra con el fin de reducir sus costos operativos y de inversiones, mostrando una actitud "permisiva" hacia sus proveedores y con-

tratistas. Tampoco ha ofrecido una adecuada respuesta a los requerimientos del mercado, no atendiendo suficientemente a sus señales [133, 4/88].

La experiencia argentina e internacional sugieren que esta falta de actitud comercial no debe ser explicada únicamente por la calidad del management. La inapropiada regulación tiene mucho que ver en estas ineficiencias.

Burocratización de la decisión. En general, los regímenes formales de contrataciones y la práctica empresaria ponen al desnudo las limitaciones del proceso interno de decisión en las empresas, caracterizado por [61]:

a) énfasis en la legislación sobre las instrucciones que deben ser seguidas en el procedimiento administrativo interno, más que en la adecuada evaluación de oportunidades y optimización de alternativa.

b) control por parte del gobierno de los aspectos formales de los procedimientos (cumplió/no cumplió) estando ausente el control económico (beneficio/costo) de la calidad y orientación del gasto.

La burocratización conlleva en muchas empresas serias deficiencias en el análisis de los proveedores, el anticipo de las necesidades, y el manejo flexible de los stocks dentro de criterios de economicidad. Los manejos de los stocks implican en la actualidad que una elevada proporción de las adquisiciones deban ser consideradas como "extraordinarias".⁵

Fallas de coordinación. Si bien existen grandes problemas de coordinación internos a las empresas –téngase en cuenta el tamaño y la variedad de actividades que realizan muchas de ellas–, en materia de coordinación interempresaria el gobierno ha fracasado, en general, en planificar con un mínimo de eficiencia la demanda de las empresas públicas.

Un estudio [53] ha detectado la existencia de un millar de registros de Proveedores del Estado, y unos doscientos reglamentos de contrataciones diferentes, computando empresas públicas nacionales, provinciales y municipales. El padrón de proveedores del registro nacional abarca unos 10.000 inscriptos, los de YPF 17.000, ELMA 7000, SEGBA 2600, FF.CC. 280. Aparte de incidir negativamente sobre la igualdad de trato de los oferentes (principio caro a la Ley de Contabilidad), tal situación tiende a encarecer los suministros y reducir la posibilidad de un control efectivo sobre la calidad del desempeño de los proveedores. Recientemente el Poder Ejecutivo ha avanzado algo en la dirección correcta, al disponer que la Contaduría General de la Nación tenga a su cargo el Padrón de Proveedores y el Registro de Sancionados. Empero, esta disposición no afecta a la mayoría de las empresas públicas.

Régimen de contrataciones defectuoso o desvirtuado en su aplicación. La mayoría de los regímenes de compras y contrataciones reconoce la paternidad del régimen para la administración central [61] aun en los casos en que existe autonomía para dictar su propio reglamento. Parte de la respuesta puede

5. En su diagnóstico sobre Gas del Estado, el DEP señaló en 1987 que 70 % de las compras de la empresa (200 millones de dólares en el año 1986 entre adquisiciones y contrataciones) reviste el carácter de extraordinarias. Los niveles de stock de materiales ascendieron, en promedio, a un mes de ventas. La empresa tiene 48 almacenes distribuidos en todo el país.

encontrarse en la actitud poco comercial y más de "sector público" de muchas administraciones y directorios, poco proclives a asumir responsabilidades y a premiar o castigar a su fuerza laboral de acuerdo con criterios de eficiencia o rentabilidad. En cierta manera, esta actitud puede resultar del largo proceso de aprendizaje por parte de la empresa de los modos de conducta y el tipo de control ejercido por el Poder Ejecutivo, carente en general de criterios claros de eficiencia o rentabilidad a la hora de evaluar el desempeño del management de la empresa.

Vale la pena señalar algunos aspectos salientes de los regímenes de contrataciones.

Los principios clásicos sobre los que se asienta la teoría de la "buena compra" por parte del Estado son: la publicidad del requerimiento, el fomento de la concurrencia y la igualdad en el trato a los oferentes. En general, estos principios están incorporados en la forma de la licitación pública, aunque al costo eventual de un mayor tiempo de decisión que en otras alternativas más limitadas, como la licitación privada, el concurso de precios o la contratación directa. Es notable que, para usar como alternativa la contratación directa, el reglamento general estipule los casos siguientes:

- a) Compras de monto reducido;
- b) Cuando las circunstancias exijan que las operaciones se mantengan secretas;
- c) Por razones de urgencia en que a mérito de circunstancias imprevistas no puede esperarse la licitación;
- d) Las contrataciones entre reparticiones públicas o en las que tenga participación el Estado.

La causal c) suele ser un factor de abuso de esta forma de contratación. En muchos casos la "urgencia" surge de la improvisación en el proceso de compras, en no prever adecuadamente la demanda y programar racionalmente los stocks de insumos y equipos con suficiente antelación. En beneficio de la administración empresaria, la responsabilidad de la "urgencia" puede estar situada fuera de ella. Por ejemplo, en la falta de cumplimiento de otra empresa pública o en las regulaciones que le impone la normativa vigente.

La causal d) representa un caso típico de "protección a la industria estatal" y vulnera el principio de concurrencia.

En el Cuadro N° 3 se aprecia la estructura de las contrataciones de las empresas del DEP en 1986. Obsérvese que en montos se hizo uso de la licitación pública sólo para el 35% de las compras (mercado interno) y que tiene una elevada participación la contratación directa (45%), observándose grandes diferencias entre las empresas. Datos de 1987 indican que, en cantidad de contrataciones, sólo se recurrió a la licitación pública 2% de las veces, 43% a la licitación privada, 33% al concurso de precios y 22% a la contratación directa. Cabe extraer una conclusión: los mecanismos vigentes han permitido tal flexibilización del proceso de compras, que han redundado en una elevada falta de transparencia de las adquisiciones estatales y una reducida competencia entre oferentes.

Cuadro N° 3
ESTRUCTURA DE CONTRATACIONES (MONTO)
DEP-CONSOLIDADO 13 EMPRESAS-1986
(En % del total)

| | Total | Licitación pública | Licitación privada | Concurso de precios | Contratación directa |
|--------------------------------------|-------|-----------------------|-----------------------|------------------------|-------------------------|
| COMPRAS EN EL MERCADO INTERNO | | | | | |
| MERCADO INTERNO | 100 | 35 | 8 | 12 | 45 |
| F.A. | 100 | 15 | 3 | 1 | 81 |
| YPF | 100 | 45 | 20 | 33 | 2 |
| SEGBA | 100 | 24 | 5 | 6 | 65 |
| Gas del Estado | 100 | 85 | 0 | 13 | 2 |
| ENTel | 100 | 89 | 1 | 0 | 10 |
| YCF | 100 | 38 | 5 | 3 | 53 |
| Aerolineas Arg. | 100 | 5 | 5 | 5 | 85 |
| OSN | 100 | 48 | 5 | 0 | 46 |
| AyEE | 100 | 57 | 1 | 0 | 41 |
| Adm. Gen. de Puertos | 100 | 14 | 4 | 6 | 76 |
| ELMA | 100 | 0 | 30 | 38 | 32 |
| Hidronor | 100 | 0 | 74 | 16 | 10 |
| ENCOTel | 100 | 35 | 19 | 0 | 47 |
| COMPRAS EN EL MERCADO EXTERNO | | | | | |
| MERCADO EXTERNO | 100 | 25 | 2 | 39 | 34 |

Fuente: Presidencia de la Nación - Secretaría Legal y Técnica.

Una de las consecuencias de esta falta de competencia es el establecimiento de una relación permanente con proveedores determinados, que contribuye a la conformación de un sector industrial "especializado" en la provisión de una empresa pública. Una de las causales de contratación directa de una de las principales empresas públicas es la "adquisición de repuestos o bienes de marca determinada a su fabricante, representante o distribuidores exclusivos, cuando no existieren sustitutos convenientes, circunstancia que deberá basarse en los correspondientes informes técnicos". Es previsible que cierta laxitud en la aplicación de este tipo de cláusulas puede desvirtuar los objetivos perseguidos.⁶

Los factores señalados son responsables, entre otros, de que los mecanismos del mercado operen débilmente en la gestión de compras. A ello debe agregarse las barreras a la competencia externa derivadas del régimen general del compro-nacional, y de cláusulas incorporadas en algunos reglamentos de empresa que limitan el período de publicidad y el plazo para la presentación de ofertas, entre otros aspectos [34].

6. Recientemente el Poder Ejecutivo ha establecido la obligatoriedad de publicitar los resultados de las contrataciones directas o equivalentes, con posterioridad a la celebración del contrato (decreto 826/88).

El criterio de selección de ofertas suele ser otro factor diferencial entre reglamentos. La Ley de Contabilidad establece que, por regla general, se decidirá en función del precio de oferta más bajo. Los empates se resuelven de la siguiente manera: a) se tiene en cuenta la propuesta que ofrece elementos de origen nacional; b) si subsiste el empate, se considera la propuesta que ofrece mejor calidad. Una modificación reciente establece una mayor flexibilidad, indicando que la preadjudicación deberá recaer en la propuesta más conveniente para el organismo, teniendo en cuenta la calidad, el precio, la idoneidad del oferente y las "demás condiciones de la oferta". En general el criterio de "conveniencia" no queda explicitado en ningún reglamento, lo cual confiere a los procesos de compra un alto grado de discrecionalidad. Esto complica la tarea de control de gestión que pudieran intentar organismos externos.

Otras regulaciones y el problema de la autonomía. Las empresas públicas operan en la Argentina en una red reguladora que pone en duda su real autonomía para decidir sobre el nivel y estructura del gasto.

Un modo especial de interacción entre el o los principales y la empresa, lo constituyen las directivas e influencias informales. El directorio y los niveles gerenciales superiores, al resolver sobre decisiones de asignación de recursos, deben ver con un ojo las alternativas del mercado y con el otro las presiones del principal [84]. La experiencia indica que, con los deficientes sistemas de incentivo y control vigentes, es más importante mantener abierto el segundo ojo, ya que gran parte de las variables empresarias y el futuro personal de los funcionarios superiores dependen más de las decisiones de la jerarquía que de los resultados comerciales.

A este tipo de situaciones apunta un diagnóstico del Directorio de Empresas Públicas, cuando señala que en teoría, los sistemas de compras se establecen en varias empresas de acuerdo con montos que son ajustados periódicamente, siendo necesaria la licitación pública cuando el monto supera cierta cantidad. En la práctica, afirma, ello no siempre es así, adjudicándose en forma directa obras de importancia por razones políticas que sustraen de esta manera al nivel gerencial decisiones que le son propias.

CONCLUSION

A modo de conclusión, cabe destacar la rotunda incongruencia –con algunas excepciones– entre el nivel de gasto de las empresas públicas y la fragilidad, ineficiencia y oscuridad de los mecanismos de gestión de compras y contrataciones, amparados en un esquema regulador ad hoc, frecuentemente contradictorio, con interferencias políticas y con fallas en los principales instrumentos de control.

El "poder de compra del Estado" ha tendido a ser, cada vez más, la presencia creciente de organismos públicos en los mercados, en forma masiva, pero sin organicidad ni real poder de negociación al efecto de bajar sus costos de operación e inversión. En su lugar, resulta más apropiado hablar de impotencia de control cuando de costos de las empresas públicas se trata.

IV. LA REGULACION DEL GASTO

Una característica importante del esquema regulatorio es el descansar tanto en regulaciones del gasto global (macrorregulaciones) como en regulaciones específicas que no tratan en forma simétrica a las distintas opciones que enfrentan las empresas en los mercados (microrregulaciones). Estas últimas se han superpuesto en general con las primeras, y en su concepción general se traducen en diversas prohibiciones, preferencias y exigencias de actuaciones burocráticas.

Otra característica no menos relevante es que los esquemas de regulación se han apoyado simultáneamente en directivas cuantitativas y directivas referidas a precios. La jerarquía burocrática ha fijado así restricciones a la demanda de las empresas en los mercados de bienes y factores, y también ha determinado los términos bajo los cuales algunos bienes y servicios deben ser adquiridos o remunerados, modificando así la situación de equilibrio en los distintos mercados en los que actúan las empresas.

El análisis se realizará tomando como base los instrumentos formales –leyes, decretos, resoluciones–, pero considerando también los problemas generados en la implementación de las políticas. Debe tenerse en cuenta que la división entre política e implementación es difusa, y en la evaluación del régimen ambos aspectos juegan un rol relevante.

LAS MACRORREGULACIONES

Presupuesto y programación financiera

Las empresas deben someter anualmente al Poder Ejecutivo Nacional para su aprobación, su presupuesto y plan de acción. El plan de acción típicamente debe incluir la proyección de las principales variables físicas, económicas y financieras de las empresas. Asimismo, deben proporcionar a la Secretaría de Hacienda, al efecto de la elaboración del Presupuesto General de la Administración Nacional, una información completa sobre las fuentes y usos de fondos para el año en curso y sus previsiones para el año siguiente.

Las empresas deben ajustar su gestión financiera en forma de no superar el límite de necesidad de financiamiento que fije el Poder Ejecutivo. La Secretaría de Hacienda no otorga avales a las empresas que no cumplan con la información requerida.

Los requerimientos referidos a información presupuestaria tienen un cumplimiento básicamente de carácter formal. Con los procesos inflacionarios y las alteraciones de precios relativos y situación de los mercados, su aprobación suele realizarse frecuentemente al término del periodo para el cual han sido elaborados. Esto conlleva la inutilidad de este instrumento dentro del proceso de planeamiento. Sin embargo, la programación financiera suele ser muy activa, y en el proceso de coordinación efectuado por la Secretaría de Hacienda intervienen múltiples organismos como el Banco Central y los ministerios sectoriales.

El proceso de negociación presupuestaria ha sido criticado por sus deficiencias en cuanto a que carece de algunos atributos necesarios para un proceso de planificación coherente. Entre ellos cabe mencionar:

- Un énfasis en aspectos financieros, sin la adecuada consideración de la productividad de los recursos en sus distintas aplicaciones. Tal falla obedece a la carencia de un análisis sistemático de costo-eficiencia del gasto público.
- Superposición de las funciones de coordinación de la Secretaría de Hacienda con las correspondientes al Ministerio de Obras y Servicios Públicos, las Secretarías, la SIGEP y la Secretaría de Planeamiento, que da lugar a frecuentes incoherencias. Programas y proyectos de inversión aprobados por otros instrumentos de gobierno suelen carecer de financiamiento dentro de las metas fijadas por aquélla.
- Un enfoque del planeamiento de carácter marginal con respecto a los niveles presupuestarios del año anterior, en lugar de una evaluación completa ("base-cero") de las actividades de la empresa.

Detrás del proceso de coordinación presupuestario y financiero existe una intensa negociación. Esto ha significado en la práctica una escasa disciplina financiera de las empresas o "restricción presupuestaria débil", ya que empresas con problemas para cubrir sus necesidades de recursos a través de una gestión económica y financiera más estricta suelen ser compensadas por medio de subsidios ad hoc o permanentes, exenciones tributarias, créditos especiales o tarifas más permisivas. Posturas más o menos rígidas de la Secretaría de Hacienda deben ser luego flexibilizadas ante hechos consumados.

Proyectos de inversión

Existe una variada gama de situaciones en materia de planeamiento de la inversión. Algunos sectores carecen de programas plurianuales. Otros, por conducto de las secretarías o subsecretarías competentes, cuentan con planes de expansión de la capacidad en distintos niveles de operacionalidad, por ejemplo los sectores energéticos y de transporte. Tales programas de inversión no suelen estar articulados con la programación financiera anual. Empero, una disposición legal requiere que las empresas deberán obtener la conformidad previa de la Secretaría de Planeamiento y del Ministerio de Economía para iniciar la ejecución de proyectos o la adquisición de bienes que signifiquen compromisos sobre ejercicios futuros, y cuyo monto sea superior a 6 millones de dólares. Las entidades no pueden efectuar llamados a licitación ni iniciar trabajos sin esta conformidad previa. Están exceptuados de este requisito la adquisición de material bélico e inversiones destinadas al área militar.

En opinión de algunas empresas consultadas, esta regulación presenta varias deficiencias. Existen en primer término situaciones de incoherencia entre las evaluaciones de la autoridad de aplicación y las prioridades establecidas por otros ministerios. Segundo, el tiempo requerido por el proceso burocrático de conformidad previa genera elevados costos en términos de distorsiones en los flujos de fondos esperados y en muchos casos la no utilización de créditos asignados o pérdida de fuentes de financiamiento atado a los proyectos. También se ha señalado la incidencia por moras antieconómicas en la ejecución de los proyectos y la excesiva centralización del sistema.

En general, queda la impresión de que la burocracia tiene una influencia decisiva sobre la asignación de las inversiones de las empresas públicas, pero que esta influencia no está sometida a un esquema de optimización económica coherente, en que los mismos criterios de evaluación y los mismos parámetros y precios "sombra" se utilicen en todos los sectores y niveles. Otro rasgo típico del proceso está constituido por el énfasis otorgado por la burocracia a los nuevos proyectos de inversión, confiriendo un tratamiento secundario a la coordinación y regulación de la operación del sistema actual y en desmedro del mantenimiento y mejor uso de la infraestructura existente [133, 4/86].

Un factor distorsionante de la asignación de recursos a los proyectos de inversión ha sido la rigidez en materia de financiamiento; estos fueron asignados en compartimientos estancos, con un escaso análisis de la productividad de la inversión. Un ejemplo de ello lo constituyen los fondos específicos creados por diversas leyes para financiar proyectos de inversión. Existe una gran diversidad de fondos generados por diversos impuestos, entre ellos grandes obras hidroeléctricas, Chocón-Cerro Colorado, Energía Eléctrica, Energía, Combustibles, Infraestructura del Transporte, Vialidad, Autopistas. Los fondos son preasignados sectorialmente sin atender a la demanda de inversión, presumiblemente a efectos de evitar los costos que traen aparejados las negociaciones entre las empresas compitiendo por los fondos escasos.

LAS MICRORREGULACIONES

Estas regulaciones afectan selectivamente a determinados rubros del gasto o implican un tratamiento asimétrico de las alternativas que enfrentan las empresas en los mercados. En el nivel productivo introducen restricciones a la selección de insumos por parte de las empresas. Estas regulaciones son responsables de ineficiencia técnica y económica. Ellas deben verse como el producto conjunto de la pérdida del control de las empresas por parte del principal, el fracaso de los instrumentos generales (presupuesto) en ordenar el gasto público y lograr el equilibrio fiscal y la prosecución por parte del Estado de objetivos no vinculados con la eficiencia.

Preferencias

Implican un sesgo en la selección de las fuentes de aprovisionamiento o de los oferentes de servicios. Al crear barreras legales de entrada en los mercados así protegidos, estas regulaciones reducen o anulan las fuerzas de la competencia.

Como ejemplo de la discriminación de los oferentes potenciales (nacionales o extranjeros) debe mencionarse en primer término el régimen del comercio argentino que orienta las compras del Estado al mercado interno. Deben encuadrarse en esta categoría asimismo las reservas de mercado para el transporte marítimo, aéreo y terrestre.

Constituye un cuerpo normativo insólito el conjunto de disposiciones que establecen preferencia absoluta en las compras por productos o servicios suministrados por otros organismos estatales. Este es un mecanismo perverso que eleva artificialmente la demanda de servicios y bienes dirigida al sector

público, y por medio del cual la ineeficiencia de un organismo se traslada a sus clientes cautivos:

Compre YPF. Obliga al Estado nacional, sus dependencias, empresas y sociedades, a consumir obligatoriamente productos elaborados por YPF. Se extiende la obligación para los contratistas de las empresas públicas. Esta norma ha creado serios perjuicios operativos y económicos. ELMA, por ejemplo, en 1987 debió adquirir a la empresa petrolera estatal frente a fuentes privadas cuyas bonificaciones le hubieran permitido ahorros de un 5% en el gasto de combustible. Más grave resultó la situación para Aerolíneas Argentinas ya que el precio local del combustible Jet A-1 resulta superior entre 30% y 75% al vigente en aeropuertos del exterior en los que opera la empresa. Dada la proporción del consumo satisfecha con combustible comprado en el país y la incidencia del gasto en combustible, de unos 140 millones de dólares al año, ello ha implicado una pérdida económica para la empresa de entre 10,5 y 26 millones de dólares, en 1987, cifra equivalente a la de amortización de la flota internacional. Un decreto de 1987 autorizó a la empresa a abastecerse de este combustible mediante proveedores distintos de YPF hasta un cupo de 20% del combustible cargado en la Argentina. Otras empresas han gestionado exenciones similares.

Contrate a Télam. Rige la obligación de planificar y contratar espacios publicitarios en el país y en el exterior por intermedio de la agencia oficial Télam y es obligatorio el uso del servicio publicitario creativo, arte, producción gráfica y audiovisual que presta la empresa, y su asesoramiento profesional.

Seguros. Está prohibida la contratación de seguros en el exterior, y en la contratación de la cobertura de todos los riesgos la Caja Nacional de Ahorro y Seguro deberá ser invitada a participar, la cual tendrá preferencia a igualdad de ofertas. La disposición vigente modificó una norma anterior que establecía la obligatoriedad de contratar con la CNAS. Las empresas públicas han objetado severamente estas disposiciones. Así, la preferencia nacional absoluta se traduce en sobreprecios. Tómese por ejemplo el seguro para casco y maquinaria de un buque de ELMA, que tiene un costo de 440 mil dólares en la plaza local, frente a un costo en el mercado europeo de 100 mil dólares. La norma implica que muchas operaciones deben tener una licitación doble, por ejemplo, en el caso en que se licita el transporte de bienes y la contratación del seguro de la mercadería en tránsito, duplicando las tareas administrativas de la empresa pública.

Contención del gasto

Pertenecen a esta categoría un sinúmero de regulaciones destinadas a lograr la "real contención del gasto público" en el campo empresario, instrumentadas por distintos gobiernos y que en la actualidad conforman un cuerpo normativo heterogéneo con controles directos basados en prohibiciones específicas. Mediante estos instrumentos, el Poder Ejecutivo ha reforzado la dependencia burocrática de las empresas, ya que las regulaciones al ser de carácter general –el gobierno no ha hecho uso de su poder en la asamblea de accionistas de cada empresa fijando criterios de optimización del gasto– dan

lugar a trámites y negociaciones farragosas con los organismos centrales a los efectos de los trámites de excepción, autorizaciones especiales, y flexibilización de las normas generales.

A continuación se detallan algunas de estas regulaciones:

- Viajes al exterior. Los viajes de personal en cumplimiento de misiones y comisiones o becas deben ser previamente autorizados.
- Se prohíbe la adquisición de bienes muebles y/o equipamiento administrativo, y la compra o arrendamiento con opción de compra de aeronaves, embarcaciones y automóviles con la consabida cláusula de que en casos de "fuerza mayor debidamente acreditadas" cabrá un tratamiento de excepción del Poder Ejecutivo.
- Se prohíben los gastos de publicidad y propaganda, excepto la divulgación de actos oficiales o impresión de publicaciones de interés general.
- Se prohíben las locaciones de obras y servicios de terceros, sin relación de dependencia, atinentes a consultorías, auditorias o asesorías técnicas, legales o administrativas. En este último caso, la cobertura podrá realizarse exclusivamente mediante designación de personal que reviste en situación de disponibilidad, promoción de personal del organismo, traslado de personal en virtud de permutas o designación de agentes que revisten en la Administración Nacional, empresas, sociedades o entes del Estado.
- Limitaciones de las erogaciones de personal no permanente, transitorio, contratado, temporario, contratado a plazo determinado o conceptos equivalentes a los importes devengados en julio de 1985.
- Limitación de pagos de servicios extraordinarios, horas extras, horas suplementarias o cualquier otro concepto de similares características que respondan a una prestación temporal o circunstancial de mayor horario.
- Los proyectos de estructuras orgánicas, "aun cuando se trate de entes que posean facultades para dictar o modificar las mismas", deberán ajustarse a: a) en planta permanente, las unidades estructurales deberán ser menores o iguales a las de la planta vigente; b) en planta temporaria, deberá ser inferior en un 10% a la aprobada en 1985 o 30% menor a la de 1984; c) el costo de los cargos financiados no deberá ser superior al de los cargos ocupados existentes a la fecha de presentación ante el Poder Ejecutivo.

Ligados también al objetivo de contención del gasto, pero asimismo a la intervención general del Estado en la fijación de los salarios del sistema económico, están las regulaciones que centralizan la fijación de la estructura salarial de los organismos del Estado, que alcanzan también a las empresas del Estado, sociedades con mayoría accionaria del Estado y entes autárquicos. Todo proyecto de modificación de regímenes que, directa o indirectamente y cualquiera sea su concepto, afecte las remuneraciones, en dinero o en especie, del personal de los organismos públicos, o que tenga incidencia económica o financiera sobre el presupuesto o costo del servicio, deberá someterse a consideración de una comisión técnica asesora creada en 1970. Aunque los organismos, por sus estatutos, posean atribuciones para establecer las retribuciones de su personal, sólo podrán hacerlo previa presentación y dictamen

favorable de esta comisión. Cuando medien razones especiales que justifiquen apartarse de este dictamen, las medidas deberán ser autorizadas por el Poder Ejecutivo.

Es difícil establecer el impacto real de este tipo de reglamentaciones en términos del objetivo perseguido, pero está fuera de duda que, dentro de la tendencia creciente que ha manifestado el gasto público en los últimos años, los resultados no se compadecen con las intenciones del regulador. Es más, una gran parte de la ineficiente asignación de recursos en el sector empresario obedece precisamente a estas disposiciones.

En primer lugar, estas normas implican por sí elevar el costo total mínimo al que las empresas pueden producir las metas de producción y prestación de servicios. Al limitar las opciones (por ejemplo, arrendamiento en lugar de compra) incentivan una sustitución costosa de insumos o técnicas de producción. Ello da lugar a un conocido fenómeno de elusión de la regulación por parte de la empresa; no en forma abierta e ilegal, sino mediante el uso de alternativas no previstas en los decretos originales de contención del gasto, que luego pasan a ser incluidas en un decreto o resolución más "perfectos". Estos mecanismos de intervención, que contradicen la supuesta descentralización de la toma de decisiones incorporada en la forma jurídica de la empresa pública, suelen darse en un proceso acumulativo de intervención creciente y eficiencia decreciente del gasto empresarial.

Segundo, al no apreciar las condiciones tecnológicas y de mercado específicas de cada empresa, dan lugar a inconsistencias con las restricciones propias del proceso productivo. Una regulación que constituye un buen ejemplo de intento insólito de contención del gasto requiere que Ferrocarriles Argentinos "no podrá adquirir, reformar, fabricar o reparar ningún elemento integrante de su patrimonio que pueda fabricarse y/o reformarse y/o repararse dentro de los talleres que posee la empresa en el país", siendo que la función básica de los talleres es efectuar reparaciones y no fabricaciones sistemáticas.

Como consecuencia de estas limitaciones ad hoc pueden no alcanzarse las metas de producción y calidad de la misma.

Tercero, la demora del proceso burocrático de autorización/excepción ha originado costos ciertos. Asimismo la exigencia de información detallada para los niveles superiores de la administración en cada caso es inútil por ser imposible de ser evaluada (por ejemplo informes sobre misiones al exterior).

Un cuarto aspecto que tiene incidencia es la no neutralidad de la regulación al afectar en forma diferente a empresas públicas que compiten en mercados locales o externos con otras empresas que no están sujetas a similares limitaciones, perjudicando su competitividad.

Finalmente, debe destacarse que el control de remuneraciones implica un factor adicional de racionamiento de la demanda laboral. Esto ha conducido a un éxodo de personal altamente calificado; YPF a título de ejemplo. En opinión de algunas empresas, la comisión de política salarial se ha transformado en un órgano prácticamente de decisión. No se entrará aquí a analizar la incidencia de la política salarial en las empresas; ésta es evaluada en otro capítulo de este libro.

Otras regulaciones

Se mencionan a continuación a título de ejemplo otras normas que tienen incidencia directa o indirecta sobre algunos rubros del gasto y sobre la capacidad operativa de las empresas:

Adquisición y transferencia de inmuebles. Previamente a toda tramitación de adquisición de inmuebles, los organismos deberán requerir a la Secretaría de Hacienda información sobre la existencia de inmuebles disponibles. Su adquisición requiere autorización previa. Toda transferencia se efectuará a título oneroso de acuerdo con el valor que fije el Tribunal de Tasaciones. Se deberá recurrir a la Escribanía General del Gobierno en todo acto de compra y venta, pudiéndose optar por una lista de escribanos inscriptos en la misma, cuando la operación es al contado. La inscripción del dominio será a favor del Estado Nacional.

Las costumbres comerciales imponen en muchas ocasiones que el escribano sea designado por la contraparte, lo cual es ignorado por la norma. Asimismo su cumplimiento es ilusorio en sociedades cuyo principal asiento administrativo se encuentra en el interior, cuando se pretende una razonable eficiencia y rapidez de las transacciones. Debe señalarse que la intervención del tribunal de tasaciones requiere un pago de aranceles y genera con frecuencia demoras excesivas en la gestión, sea por el tiempo insumido en la respuesta o por resultar inadecuada la tasación, con el consiguiente costo de oportunidad.

Suministros. Establece un régimen de actualización de los precios pactados en las contrataciones para la provisión de servicios y suministros que se celebren en los mercados internos, de aplicación en las contrataciones celebradas con regímenes que establezcan la invariabilidad de los precios pactados. No es de aplicación a las contrataciones entre organismos del Estado.

Fomento de la actividad cinematográfica nacional. Las empresas deberán destinar de sus presupuestos los recursos necesarios para la producción de películas de cortometraje y el tiraje de copias que sirvan a la difusión de sus respectivas áreas de actividad. En los pliegos de licitación de grandes obras incluirán la obligación de producir cortometrajes que documenten su realización y "proyección social". Rige para empresas y sociedades del Estado.

Preferencia por productos normalizados. La descripción de los bienes a adquirir debe corresponder a las especificaciones IRAM. En la compra de bienes en los que no es obligatoria la certificación IRAM, se podrá dar preferencia a los IRAM en la medida que la diferencia de precios no sea superior a 5%.

Preferencia a discapacitados. Se deberán ocupar personas discapacitadas que reúnan idoneidad para el cargo en una proporción no inferior a 4%, debiendo informar al Ministerio de Trabajo la verificación del orden de preferencia.

Obligaciones de información. Las empresas deben cumplir con un elevado número de obligaciones en materia de información a distintos organismos del sector público. A título de ejemplo, deben entregar a la Secretaría de la Función Pública una copia de los archivos maestros de liquidaciones de remuneraciones y de horas extras, fondos de estímulo y otros conceptos.

Archivos. Se debe someter a la Secretaría de la Función Pública, previo a todo trámite, todo proyecto relacionado con el descarte de documentos, mi-

crofilmación, conservación o traslado de archivos de la empresa. Los movimientos de los expedientes serán actualizados mediante fichas de trámite.

Esta regulación es un ejemplo más del tratamiento burocrático de la actividad comercial por la legislación argentina. Las empresas deben llevar en muchos casos sistemas paralelos de registro a fin de cumplir con estas disposiciones. El volumen de la documentación a ser archivada (el principio es que todo se conserva) plantea frecuentemente dificultades por la carencia de espacio físico suficiente.

Gestión financiera

Se trata de un conjunto de normas que condicionan el margen de decisión de las empresas públicas, en materia de disponibilidades, inversión financiera, endeudamiento interno y externo, actualización de saldos de deuda y relación financiera con otros organismos y empresas públicas.

Depósitos en bancos oficiales. Deberán depositar todos sus fondos en bancos oficiales nacionales, provinciales o municipales. La normativa vigente vuelve al esquema implementado en 1971, que en su momento fue fundamentado en los objetivos de "equiparar en la materia a las empresas públicas con los organismos de la administración" y como finalidad última "posibilitar el contralor sobre las operaciones bancarias, en todos sus aspectos". Es notable que, con justificación en una necesidad de control, se haya puesto en uso esta regulación que limita fuertemente la posibilidad de seleccionar las mejores alternativas de servicio y precio.

Las empresas consultadas han cuestionado esta regulación, básicamente por la necesidad de otorgar fluidez y agilidad a la gestión financiera y la utilización de nuevos servicios provistos por bancos no oficiales, especialmente en la operatoria internacional.

Inversión financiera. Distintas comunicaciones del Banco Central establecen que los entes del "sector público no financiero" no podrán invertir sus excedentes transitorios en participaciones en títulos públicos en cartera del Banco Central. Para un amplio conjunto de empresas –entre las que se encuentran las incorporadas al DEP– también se inhiben las colocaciones en depósitos ajustables y a tasa de interés no regulada por el Banco Central.

Al eliminarse a fines de 1986 la tasa regulada por el BCRA, esta restricción no desempeña en la actualidad un rol relevante, aunque subsiste la obligatoriedad de realizar los depósitos en bancos oficiales. Esta restricción ha implicado pérdidas financieras para las empresas dada la diferencia existente entre las tasas, regulada y no regulada. Según información proporcionada por la SIGEP, 93% de la cartera total de 1986 se concentró en imposiciones a plazo fijo. Los saldos de cartera de inversiones financieras han constituido entre 1 y 3% de los ingresos totales. Dada la brecha observada (y suponiendo una renovación mensual con capitalización de los intereses) la restricción implicó una pérdida financiera que puede estimarse como 22% sobre la cartera a fines de 1985 y considerando sólo el efecto durante el año 1986. Como el saldo total de cartera a fines de 1985 ascendía a unos 120 millones de dólares (13 empresas), la regulación implicó una pérdida del orden de 26 millones de dólares para 1986.

Endeudamiento interno. Las entidades financieras no pueden refinanciar u otorgar nuevos créditos a un conjunto de entes del sector público –incluidas las empresas del DEP– “a excepción de las operaciones que estuvieren expresamente contempladas en disposiciones vigentes de jerarquía legal superior a la comunicación del Banco Central”.

Esta comunicación ha constituido una restricción efectiva para el sector empresario. Limita el manejo del capital de trabajo, requiriéndose en cada caso de excepción una intervención burocrática específica y el dictado de una norma. Como se puede observar en el Cuadro N° 4, la deuda interna ha representado entre 44 y 58% de los ingresos anuales por ventas, estimándose que en 1987, 17% de la deuda interna era financiera, 46% comercial y 37% restante de otra naturaleza (fiscales, previsionales, etc.). Estas cifras incluyen deudas a favor de otras empresas públicas.

Algunas empresas han señalado que, entre los problemas ocasionados por esta norma debe mencionarse la imposibilidad de obtener fondos para financiar necesidades operativas a corto plazo, que en muchos casos se cubren con atrasos en los pagos que generan intereses punitorios, con el riesgo de afrontar suspensión de los servicios prestados por terceros.

Cuadro N° 4
RELACION PASIVOS/INGRESOS POR VENTAS ANUALES
10 empresas del DEP

| Año | Total | Moneda Extranjera | Moneda Nacional |
|-------------------|-------|-------------------|-----------------|
| 1980 | 1,16 | 0,61 | 0,55 |
| 1981 | 1,94 | 1,48 | 0,46 |
| 1982 | 2,91 | 2,40 | 0,51 |
| 1983 | 2,47 | 2,01 | 0,46 |
| 1984 | 2,56 | 2,06 | 0,50 |
| 1985 ¹ | 2,30 | 1,72 | 0,58 |
| 1986 ² | 2,26 | 1,82 | 0,44 |
| 1987 | 2,48 | 2,02 | 0,43 |

1. Datos de balances y estados de Fuentes y Usos.

2. Datos extracontables y estados de Fuentes y Usos.

Fuente: SIGEP. “Situación Actual y Evolución reciente”, 1986.

Incluye: YPF, Gas del Estado, YCF, AyEE, SEGBA, Hidronor, F.A., A.A., ENTEL y ENCOTEL, 1987 estimación propia.

Endeudamiento externo. Una norma sancionada en 1975 determinó que el Banco Central confeccionará anualmente un Presupuesto de Divisas y un Programa Tentativo de Endeudamiento Externo para el Sector Público, en el cual se incorporará a empresas y sociedades del sector público. El Ministerio de Economía tiene a su cargo la supervisión, coordinación y aprobación de todo acto, contrato, gestión o negociación de crédito o convenio a celebrar

entre los organismos y empresas del Estado con entidades gubernamentales, "por lo que se originen o puedan eventualmente originarse obligaciones de pago en moneda extranjera". Las empresas no podrán realizar licitaciones o concursos de precios o cursar pagos al exterior por operaciones no incluidas en el programa. Las operaciones no incluidas en el Presupuesto de Divisas deberán ser presentadas al Banco Central para la consideración de su aprobación como excepción.

En la práctica, el presupuesto de divisas no existe como instrumento formal, y ha sido sustituido por un proceso de autorización previa para concertar operaciones comerciales y financieras. Si bien ha habido un gradual proceso de flexibilización para cursar los pagos directamente ("automaticidad"), a partir de 1985 se ha mantenido especialmente el régimen de consulta previa para la concertación de nuevas operaciones financieras o de importación de bienes de capital con financiación superior al año. El Banco Central aprueba las condiciones de los contratos y establece límites aplicables a las tasas de interés a ser pagadas, en línea con las tasas obtenidas por la República Argentina en su negociación de fondos nuevos. Las empresas consultadas en general no han objetado los principios básicos del régimen, en cuanto a la intervención del Poder Ejecutivo en los procesos de negociación e implementación de acuerdos de refinanciación de deudas viejas y de desembolso de nuevos préstamos. Empero se ha señalado que las demoras del sistema de consulta previa implican distintos problemas para la gestión comercial y financiera, si bien estos problemas se han reducido con las flexibilizaciones recientes. Otro aspecto objetado es la irreabilidad de las tasas de interés fijadas por el Banco Central (que son tasas máximas), en la medida que el costo real no se ajusta a esos lineamientos. Estas pautas dificultan en muchos casos la obtención de líneas de crédito para financiar operaciones a corto plazo, y frecuentemente se traducen en condiciones más gravosas en términos de plazos, garantías o precios.

Avales del Tesoro. La caída de avales firmados por el Tesoro ha constituido una fuente de financiamiento adicional a los libramientos de la Tesorería para las empresas públicas. Constituyó 24% del financiamiento provisto por el Tesoro en 1986 para las empresas incorporadas al DEP, y el estado de deuda de estas empresas por avales caídos ascendió en dicho año a 6% de sus ingresos corrientes, con un incremento de más de 60% con respecto a los niveles de 1983. Diversas regulaciones autorizan a la Secretaría de Hacienda a tomar decisiones unilaterales en esta materia. Está autorizada a emitir libramientos de pago con cargo a los aportes y contribuciones incluidos en el presupuesto a favor de las empresas y sociedades del Estado, por los importes debitados en la cuenta del Tesoro por incumplimiento del pago de obligaciones avaladas. Asimismo, el organismo central está facultado a afectar las cuentas bancarias de las empresas para las que se autoricen operaciones financieras avaladas por esa Secretaría, si por insuficiencias transitorias de fondos las erogaciones fuesen atendidas por la Tesorería General.

Actualización de saldos de deuda. La conversión del signo monetario en 1985 y el correspondiente desagio fueron instrumentados a través de distintas disposiciones generales. Posteriormente fueron dictadas normas complementarias que acotaron el procedimiento de desagio de pasivos y la conver-

sión de los contratos, así como el reconocimiento de costos financieros reclamados por contratistas y proveedores de las empresas públicas. A tal efecto se estableció para las deudas vencidas derivadas de contratos de obras y en los cuales no haya habido liquidación final consentida por el contratista, un régimen de reconocimiento de diferencias sobre saldos en mora entre el 30/9/84 y el 31/5/85, de aplicación voluntaria para los contratistas. Asimismo, se requirió la especificación en los pliegos de obras de "régimen desagregados" para medir la valuación del costo financiero por el plazo de pago contractual de las obras, de modo de reconocer dicha variación entre la oferta y el período de ejecución. Se fijaron plazos para manifestar el acogimiento al régimen por parte de los contratistas. En estos decretos se remite a ciertas regulaciones de la Ley de Obra Pública, en particular respecto a su régimen de indemnizaciones.

Las empresas públicas consultadas han cuestionado la severa reducción del margen de negociación de los organismos públicos frente a los contratistas que han significado estas disposiciones así como los plazos perentorios para permitir una genuina negociación. Para las empresas exceptuadas por ley del régimen general de la obra pública, la remisión a este régimen es considerada inconsistente.

Créditos y deudas entre organismos del Estado. La legislación ha consagrado un tratamiento sui generis a las deudas entre organismos estatales. Las acreencias por cualquier causa y de cualquier naturaleza deben ser sometidas a la decisión del Procurador del Tesoro de la Nación. Cuando el monto sea superior a determinada cifra, la decisión será tomada por el Poder Ejecutivo. En general, los entes estatales que obtienen resolución favorable de la Procuración también deben gestionar el correspondiente decreto para cobrar su acreencia. Este tratamiento es totalmente contrario al buen sentido comercial y es una de las facetas de la asimilación burocrática de las empresas. Este procedimiento carece totalmente de agilidad y frente a lo elevado de estas acreencias generan importantes efectos redistributivos dentro del Sector Público. A título de ejemplo, sólo las empresas adheridas al Despacho Nacional de Cargas adeudaban a Agua y Energía Eléctrica, en diciembre de 1987, 182 millones de dólares por este concepto. Al 30 de septiembre de 1987, sólo los créditos exigibles por Ventas al Sector Público ascendieron a 488 millones de dólares para el conjunto de empresas del DEP.⁷

En este sentido, diversas normas han previsto mecanismos de compensación. La Secretaría de Hacienda puede emitir "Bonos de compensación de deudas" a la orden de empresas públicas que sean titulares de libramientos a su favor en la Tesorería General por cualquier concepto. En 1987 se dispuso también un mecanismo para la compensación por deudas entre las empresas del área energética.

CONCLUSION

En esta sección se ha pasado revista a algunos de los principales mecanismos utilizados por la jerarquía burocrática para regular la actividad em-

7. SIGEP. Evolución del Endeudamiento Interno, 1987.

presaria. Queda una duda importante acerca de la eficacia de muchos de ellos para lograr los objetivos buscados. Pero ciertamente la mayoría ha generado costos cuya evaluación nunca se ha efectuado. Acaso el mayor perjuicio ocasionado por el fracaso de la macrorregulación y la ineficiencia de las microrregulaciones haya sido el promover y consolidar la *inelasticidad de respuesta de las empresas públicas a los cambios en los mercados*. En efecto, los esquemas regulatorios tienen mucho que ver, en la Argentina, con las reducidas elasticidades-precio de la demanda de insumos y oferta de producto, y servicios de las empresas públicas. En ello tienen incidencia aspectos centrales de la política regulatoria, como los procesos jerárquicos de decisión, la sobredeterminación de la conducta empresaria por inconsistencia de las regulaciones y el apartamiento de reglas de decisión propias de la búsqueda de alternativas rentables genuinas.

V. EL COMPRE ARGENTINO

UN REGIMEN DE PROTECCION A LA INDUSTRIA NACIONAL

Desde 1963 la Argentina ha venido aplicando sistemáticamente un conjunto de disposiciones reguladoras de las compras estatales, conocidas como Compre Argentino y Contrate Nacional. Estas normas han coexistido con los regímenes arancelarios de aplicación general, y con una legislación específica de tratamiento diferenciado a las adquisiciones de ciertos sectores. Pensado para "fomentar las actividades nacionales de producción de bienes", promover la ocupación, promover la reducción de los costos productivos con un típico argumento de "industria incipiente", el régimen del compro argentino también tuvo como intención a partir de 1970 "contribuir a una demanda sostenida y creciente para las empresas industriales, de construcción y de servicios locales".

El régimen estableció, con carácter general para la administración pública, dependencias, reparticiones o entidades autárquicas, autónomas o descentralizadas, las empresas concesionarias de servicios públicos y las empresas del Estado la adquisición exclusiva de materiales, mercaderías y productos de origen nacional, siempre que el precio sea razonable. Sin embargo, la intención proteccionista a ultranza del régimen queda evidenciada en los considerandos del legislador al sostener que la política de adquisición de bienes de producción nacional "aun cuando pudiera implicar compras a precios superiores a los internacionales, salvaguarda los propios intereses de las reparticiones y empresas estatales, ya sea a través del desarrollo de sus fuentes de provisión, como a través de los efectos indirectos que llevan al incremento de su capacidad de inversión". Existen antecedentes similares en legislación de la década del 40, por ejemplo en el antiguo régimen de contrataciones del Estado de 1948.

LOS PRINCIPIOS DEL REGIMEN

El régimen vigente es un sistema general, vinculante para contratistas y concesionarios, que opera sobre la base de una comparación de precios, impli-

ca un sistema de decisión centralizada, regula las adquisiciones del Estado desde la etapa de formulación de proyectos, hace énfasis en el aspecto procesal y penal del mecanismo de adquisiciones y contrataciones, conteniendo asimismo un esquema de promoción específico al margen de los regímenes existentes en la Argentina. Se analizarán estas características a continuación.

Régimen general y vinculante

El régimen es general: abarca a los distintos organismos de la administración central y descentralizada, sociedades del Estado, sociedades de economía mixta, sociedades con participación estatal mayoritaria, y el apartamiento del régimen con carácter de excepción requiere una norma legislativa específica. Todas las provincias han adoptado mediante leyes locales un régimen similar [46], e incluso algunos Estados provinciales han dictado regímenes de preferencia sobre los productos originarios de sus territorios (compre sanjuanino,compre santiagueño,compre correntino –que establece el siguiente orden de prelación: Corrientes, Nordeste, Nacional, extranjero–compre madera chaqueña, etc.). El régimen nacional estableció que la condición para gestionar exenciones del régimen arancelario es el cumplimiento de los criterios de la norma nacional, es decir el *compre argentino*. Los entes binacionales no están alcanzados [46].

El régimen es vinculante, porque extiende su ámbito de aplicación a las adquisiciones de sujetos no estatales, regidos por el derecho privado, que efectúen transacciones con el sector público. Estos son los casos de concesiones de servicios públicos y contratistas de obras o servicios. Las repercusiones indirectas del *compre* son impresionantes, porque regula las adquisiciones de bienes y equipos destinados a las prestaciones requeridas por los organismos públicos comitentes, y a los subcontratistas directos o indirectos del contratista principal. Como en general es imposible que en la estructura de costos del contratista no exista un contenido importado directo o indirecto, es siempre posible que una denuncia efectuada a la Comisión Asesora cuestione el contrato de obra de un oferente local por falta de aplicación del procedimiento de comparación de precios en alguna etapa de la cadena de suministros. Esto es fuente de muchos problemas en los casos de subcontratistas.

*El *compre argentino* como un régimen de selección de proyectos: preferencias en el margen y absoluta*

Las disposiciones del régimen contienen cláusulas precisas sobre los algoritmos necesarios para determinar cuándo debe ser preferida la alternativa de suministro local. Todo gira alrededor del concepto de "precio razonable", cuyo cálculo implica una cierta estructura de protección arancelaria. Por consiguiente, en teoría la selección de ofertas se apoya en un cálculo económico de diferenciales de costo; se trata, en principio al menos, de un sistema que opera con preferencia por la industria nacional sólo dentro del margen o diferencial estatuido en la norma. La excepción a este tratamiento lo constituye la construcción de obras y la provisión de servicios, que, salvo casos excepcionales, se contratará exclusivamente con empresas locales. En este caso el régimen aplica una preferencia absoluta.

Se analizará a continuación el contexto de los criterios aplicados en el régimen y sus principales características.

Las empresas públicas como sujetos tributarios. A pesar de que las empresas del Estado están en general alcanzadas por los impuestos nacionales, provinciales y municipales, en la práctica estos sujetos tributarios han gozado de un gran número de exenciones subjetivas (leyes específicas, leyes orgánicas, convenios especiales) y en algunos casos objetivas, lo cual ha significado que el sector público haya constituido en forma permanente un "mosaico" [151] de exenciones y discriminaciones. Mediante la ley 22.016/79 se derogaron todas las disposiciones de leyes nacionales, generales, especiales o estatutarias, en cuanto eximían o permitían capitalizar el pago de tributos nacionales, provinciales y municipales. Su reglamentación aclaró que no quedarian comprendidas dentro de esta norma básicamente aquellas instituciones "que cumplan como objeto principal funciones de policía, regulación de la actividad económica o financiera, educación, asistencia social, salud pública y/o investigación".

Esta norma prohibió además a los entes estatales el tomar a su cargo gravámenes que pudieran recaer sobre terceros. La norma legislativa dejó, sin embargo, abierta la puerta al no derogar la facultad del Poder Ejecutivo de eximir del pago de derechos a las importaciones del sector público y autorizarlo a "suspender" bajo determinadas condiciones la vigencia de la derogación general de exenciones. Debe quedar claro, sin embargo, que ninguna de las exenciones fiscales dispuestas por decreto puede eximir del cumplimiento del compe argentino, para lo cual sería necesario el dictado de una ley.

Estos antecedentes son relevantes para tener en cuenta al momento de evaluar el régimen del compe argentino, ya que la ley de derogación de exenciones instrumentó una reacción a una situación de anarquía en materia tributaria en el sector público, con empresas compitiendo por obtener exenciones que mejoraran su cuadro de costos y financiamiento a través del acceso a los mercados externos. Naturalmente, los contratistas nacionales consideraron dicha norma como una correcta "equiparación" con el sector privado al enfrentar a ambos sectores, público y privado, con el mismo sistema de precios relativos para tomar sus decisiones de suministros e inversiones.

Protección del compe nacional. El régimen protege la producción de "origen nacional". Este viene determinado, para productos primarios, por el hecho de haber sido extraídos y beneficiados o producidos en el territorio nacional; para los productos manufacturados en la Argentina, "si en su elaboración se utilizan materias primas, productos semielaborados o partes producidas en el territorio nacional, o en el exterior, y que no se produzcan o no puedan producirse en el territorio nacional a precios razonables".

En materia de bienes manufacturados, pues, el régimen no define el carácter "nacional" por una proporción cuantitativa determinada, sino que exige el análisis del "precio razonable" para todos los componentes del costo, no existiendo en principio limitación alguna para aplicar dicho procedimiento a toda la cadena de producción. Este análisis cobra importancia cuando en la puja de ofertas, algún competidor desea probar el carácter "importado" de

un bien descalificando al fabricante local. El compro argentino es un procedimiento de selección basado en "contenidos totales importados" a diferencia de otros esquemas basados en una "primera vuelta" de insumos (como en el caso americano).

El precio de comparación del producto importado se obtiene sumando al valor FOB en el puerto de embarque los coeficientes de flete y seguro marítimos, cuyo total constituye el valor CIF base imponible. A partir de este punto, la norma reglamentaria incorpora los costos adicionales hasta llegar a un estimado del valor "nacionalizado" del bien. Entre éstos se encuentran los "recargos cambiarios" (derechos de importación) que deben ser satisfechos por un importador no privilegiado. Este derecho en ningún caso puede ser inferior al 25 %.

Racionalidad del método. Resulta inmediato que el régimen implica un método para la selección de proyectos de equipamiento con distinto origen, nacional o importado. Es cierto que, en teoría, el procedimiento "equipara" a proyectos de distinto origen, inflando el precio "frontera" (FOB) del bien importado por medio de los derechos y otros gravámenes aplicables.

Económicamente, el método de evaluación de proyectos es defectuoso: procede a evaluar costos de las adquisiciones alternativas utilizando un sistema de precios relativos distorsionado por la estructura arancelaria. Las recomendaciones de la teoría resultan en este campo particularmente terminantes. Aun bajo el supuesto de que dicha estructura responde al argumento de la industria incipiente (que, por otra parte, no resulta el caso general en la Argentina) es aconsejable calcular los costos de los proyectos alternativos usando sus precios frontera (no distorsionados) con el objeto de no poner en peligro el proyecto que se evalúa [139].

La aplicación del método tiene dos facetas negativas. Por un lado, un sesgo hacia la adopción de ofertas de mayor costo para la economía en su conjunto. Por otro, la incoherencia de este método, aplicado en forma sistemática por empresas públicas, contratistas y Comisión Asesora, con los métodos utilizados en las áreas de planificación del sector público (por ejemplo, la Secretaría de Transporte), cuyos procesos de evaluación de inversiones, más afines con los procedimientos recomendados por los organismos internacionales de crédito, efectúan correcciones de las distorsiones introducidas por la estructura arancelaria.

La autorización de importación. Previo asesoramiento de la Comisión, corresponderá la extensión de la autorización para importar en el caso en que el precio de la oferta local no sea "razonable", o que simplemente no exista tal oferta. La norma prevé otras causales para conceder esta autorización:

– Cuando el bien licitado internacionalmente se encuentre protegido en exceso de 25 %, y hecho el "estudio de costos" se llegare a la conclusión de que tal protección es innecesaria. La redacción de la cláusula es confusa y, de hecho, nunca ha sido utilizada como causal de autorización [25]. La norma tampoco prevé quién debe realizar semejante "estudio de costos".

Mediante un reciente decreto se han subsanado las deficiencias de esta cláusula, disponiéndose que la Comisión Asesora, de oficio o a pedido del

ente interesado, podrá solicitar al oferente local la información de costos pertinente. De no responder éste en un periodo de diez días, a los efectos de la comparación de precios se podrá reducir el recargo arancelario existente hasta un mínimo de 25 %.

– Cuando medie una razón de urgencia y se pruebe fehacientemente que los proveedores locales no están en condiciones de entregar el producto dentro de los plazos requeridos.

– En importaciones de ALADI, "y se juzgue que una importación determinada promoverá exportaciones en otros sectores". En la práctica ello significa sustituir, en la comparación de precios, la NADI por los aranceles ALADI.

– Cuando se pruebe fehacientemente que la calidad del producto nacional es insatisfactoria y las especificaciones técnicas del pliego no pueden ser adaptadas a la industria nacional sin perjuicio serio para el adquirente.

– Cuando se trate de operaciones con financiamiento de agencias gubernamentales u organismos internacionales, en situaciones de "alta prioridad".

– Aun cuando no está explicitado en la norma, los acuerdos bilaterales de gobierno a gobierno alteran el régimen al no contemplar la forma de la licitación. En general se ha tratado de acuerdos con países de economía centralmente planificada (ejemplo: adquisición de grúas por la Administración General de Puertos en el marco de un convenio con Hungría; importación de YCF desde la URSS, caso en el que también fueron invocadas razones de urgencia, etc.) [25].

Sistema de decisión centralizada

Toda la organización del procedimiento del compro argentino refleja una concepción nítida de lo que para el legislador debe ser el modo de intervención de los organismos de planificación y fiscalización y el rol subordinado de la empresa pública en dicho proceso.

A) Es, en primer término, un sistema de extraordinaria centralización de las decisiones. Tanto la Comisión Asesora como el Ministerio de Economía suelen tener una participación activa en las decisiones (el último especialmente en el caso de dictamen negativo de la Comisión), en cada uno de los expedientes. Esta centralización se manifiesta porque la Comisión verifica los cálculos (fiscalización) y representa una instancia necesaria dentro del proceso (trámite jerárquico) que conduce a la autorización o denegación de la importación.

De acuerdo con una opinión [40] el rol de este organismo jerárquico cobra sentido en la esfera del sector público, en que las empresas, ajenas a los premios y castigos de los mercados privados, no actúan "racionalmente" en sus adquisiciones. El mecanismo administrativo del compro "imitaría" el funcionamiento de los mercados reales, aplicando en forma "sustitutiva" el cálculo económico correcto. Sin embargo, existen contradicciones en esta posición. En primer lugar, de objetarse la "racionalidad" empresaria ¿por qué limitar la intervención jerárquica (en cada una de las decisiones) a las adquisiciones de bienes potencialmente importables y no extenderla a las decisiones de empleo, producción, manejo financiero y otras? El argumento es inconsistente con la necesidad de descentralizar la gestión empresaria y con la creación de formas empresarias (como las sociedades del Estado y con participación mayoritaria estatal) sujetos del derecho privado en sus transacciones con los mercados. En

segundo lugar, no parece apropiado considerar al proceso jerárquico como un cuasimercado. La carencia de información, falta de especialización de los funcionarios ministeriales y otras situaciones de "racionalidad limitada" sugieren, más bien, que el procedimiento constituye una superestructura de control y fiscalización con predominancia de cuestiones procesales.

B) Los mecanismos de decisión de la Comisión Asesora tienden a involucrar un alto margen de discrecionalidad, negociación entre partes y acuerdos de contraprestaciones mutuas [48]. Integrada por representantes del Estado y de la actividad privada y encargada de verificar las disposiciones del régimen legal, otorga voto a los representantes privados para los dictámenes de la Comisión e institucionaliza así los intereses de los proveedores, que naturalmente no están generalmente asociados a reducir los costos de las compras estatales.

En 1988 el Poder Ejecutivo modificó la composición de la Comisión, que quedó integrada por un presidente, un secretario ejecutivo, un representante del comprador, uno de la cámara empresaria de primer grado correspondiente al sector productor del bien cuya importación se gestiona, y uno del organismo estatal de planificación en el sector que corresponda. Los dictámenes serán aprobados por mayoría simple. Aún pendiente de reglamentación, algunas opiniones de personas involucradas en los procesos de negociación desarrollados en la Comisión ven con preocupación el grado de fragmentación que el nuevo régimen implicaría en materia de comisiones.

C) La empresa pública o, en general, el comprador, desempeña un rol subordinado dentro del procedimiento. En primer lugar, para iniciar el trámite ante la Comisión Asesora debe preparar un Informe Técnico, que demuestre el cumplimiento de los preceptos normativos en cuanto a preferencia por la industria nacional. Este Informe debe ser dado a publicidad previamente a la adjudicación de bienes importados. Al comprador le corresponde, asimismo, probar los extremos exigidos por las causales de importación. El régimen del compro argentino ha puesto la carga de la prueba en el comprador, lo cual puede tildarse como una típica barrera a la competencia.

Por otra parte, está claro que el comprador no tiene la última palabra en aquellos casos en que existan discrepancias dentro de la Comisión Asesora.

D) De las normas y sus reglamentaciones surge un énfasis permanente en cuestiones procesales, en desmedro de gestiones tendientes a la optimización de las compras. La Secretaría de Industria y Comercio Exterior debe emitir "certificados de origen nacional", los cuales tienen validez permanente, mientras no sean rectificados de oficio o a pedido de parte; las omisiones, falsedades, etc. de funcionarios y empleados de las entidades sujetas al régimen los hace pasibles de sanciones previstas en el Código Penal; etcétera.

Un serio problema ha sido el bloqueo de las decisiones por firmas locales que, presentándose como productores potenciales de los bienes en cuestión, luego no reunían características de seriedad y confiabilidad mínima. Mediante un decreto reciente se ha dispuesto que, en el caso de que alguna organización empresaria manifieste la posibilidad de proveer todo o parte del producto en las mismas o mejores condiciones de precio, tiempo y calidad, la Comisión, de no contar con suficientes elementos de juicio, podrá suspender el trámite. Para ello, el proveedor interesado deberá constituir una garantía de 10 % del valor total estimado de la importación, garantía que se dará por per-

dida y se continuará con el trámite si dentro de los 10 días el proveedor no presenta toda la documentación necesaria, o si ésta no revistiera tal carácter.

Disposiciones relativas a la formulación de proyectos y mecanismos de promoción

El régimen de compra argentino contiene un conjunto específico de directivas al sector público, destinadas a definir criterios en función de los cuales los organismos deben seleccionar variantes de proyectos de las obras o servicios a contratar, en la etapa de formulación de los mismos. La opción entre adquirir bienes importados o nacionales, señala el legislador, queda a menudo resuelta, de hecho, antes de la licitación, al seleccionarse una determinada alternativa técnica entre las que ofrece el proyecto. Las pautas principales son:

Especificaciones relativas a los bienes a incorporarse a las obras. Indicarán siempre bienes que puedan producirse en el país, salvo cuando la industria nacional no ofrezca ni sea capaz de ofrecer alguna alternativa, total o parcial, viable y a precio razonable.

Se ha objetado [25] que el concepto de "razonabilidad del precio" aplicado en este contexto es insatisfactorio para la comparación de variantes, dado que los factores de encarecimiento de las ofertas locales no se limitan al mayor costo de los bienes nacionales, sino pueden originarse en una gran diversidad de circunstancias específicas no susceptibles de ser encuadradas en las simplificaciones de esta pauta. Por ejemplo, variantes en la composición costo de capital/costo operativo, o en la escala del rendimiento de las plantas y equipos, o en la estructura de los costos de capital, pueden implicar mayores costos totales del proyecto que, con arreglo al principio general del régimen, no deberían superar un criterio de razonabilidad. Empero, no existe una pauta de razonabilidad definida en la norma, que limita su alcance al costo de los bienes.

Especificaciones encuadradas dentro de los parámetros tecnológicos de la industria nacional. Los proyectos se encuadrarán dentro de los límites tecnológicos de peso, volumen, tamaño, potencia, velocidad, etc., que pueden ser satisfechos por la industria nacional, salvo que existan justificaciones objetivas y claras que indiquen la necesidad de sobrepassarlos.

Fraccionamiento de obras e instalaciones. Esta pauta requiere que, con el fin de facilitar la "máxima" participación de la industria nacional, las especificaciones deberán fraccionar la provisión de obras e instalaciones "en el máximo grado posible". Igual criterio se seguirá con máquinas y equipos no producidos en el país, pero que pueden ser integrados a partes o componentes fabricados por la industria nacional. Adviértase que el legislador no fija límites a los costos que pueda implicar esta pauta de "desagregación del paquete tecnológico", ni se determina quién debe asumir la responsabilidad y garantía por el funcionamiento de la totalidad de la obra o máquina en el caso de desagregación a cargo de distintos oferentes.

Plazos de entrega. Las condiciones de provisión se fijarán siempre con pla-

zos de entrega suficientes para permitir a la industria nacional encarar la producción de los bienes requeridos, salvo urgencia impostergable que impidiera proyectar la obra con suficiente antelación.

Sistema de incentivos para el máximo aporte nacional. La reglamentación de la ley estableció la obligatoriedad de incluir en las especificaciones una "lista positiva" de elementos de fabricación local a los efectos de su integración en "paquetes tecnológicos" con componentes de bienes importados. Las cotizaciones incluirán separadamente la lista de componentes nacionales susceptibles de integración, cada una con su respectivo precio y el precio del resto del equipo a ser importado. El precio a ser utilizado en la comparación de ofertas será la suma de ambos, previa deducción en las componentes nacionales de los derechos de importación.

Las regulaciones prevén asimismo, que las compras del sector público de carácter recurrente y aquellas susceptibles de ser normalizadas deban ser encaradas, en lo posible, mediante "acuerdos" de largo plazo con la industria nacional a fin de asegurarle "una demanda adecuada y programada".

Se observa por consiguiente en estas disposiciones una tendencia global a conformar demandas de las empresas públicas cautivas de la industria, e inclusive de oferentes, nacionales. Los riesgos anticompetitivos de esta estrategia son claros.

Finalmente, debe señalarse que el régimen también puso en práctica un esquema de beneficios promocionales a los proveedores, básicamente ligados a las condiciones de financiación, cuando se trate de licitaciones internacionales en proyectos financiados por el BID y el BIRF. Estos organismos fijan condiciones para el otorgamiento de créditos que resultan incompatibles con las regulaciones del *compre argentino*. Básicamente las exigencias son de utilizar la licitación pública internacional para asegurar la posibilidad de participación de empresas de otros países miembros, y que los derechos de importación no superen el límite de 15 %, a efectos de que el crédito no se destine a financiar el pago de impuestos [25]. También se utiliza un distinto criterio para categorizar a los bienes según locales o importados (composición porcentual determinada).

Los beneficios constituyen diversos incentivos fiscales a proveedores locales, en teoría restringidos a los bienes desprotegidos por su participación en licitaciones internacionales. Entre ellos cabe mencionar: desgravación del impuesto a las ganancias, exención del impuesto al valor agregado, reembolso, exención de derechos de importación sobre insumos, acceso a regímenes de prefinanciación, financiación y posfinanciación de exportaciones según las operatorias del Banco Central, etc.

COMPARACION CON OTROS REGIMENES

*El *compre americano**⁸

La legislación es un resabio de la gran depresión, y fue utilizada como un

8. U.S.Code, Cap. 41, título 10 (a)-(d).

instrumento para "promover y proteger a la industria, los trabajadores y al capital de inversión americanos".

A) Es un régimen descentralizado de evaluación, ya que las normas son aplicadas directamente por el "jefe del departamento o del establecimiento independiente interesado" en la adquisición, quien deberá juzgar si la compra del bien local es incompatible con el interés público o si el costo del mismo no es "razonable".

B) La determinación del carácter local del bien sigue un criterio eminentemente práctico: los materiales se consideran de origen extranjero si el costo de los productos extranjeros usados en dichos materiales constituye 50 % o más del costo de todos los productos usados en dichos materiales. Basta con que estos materiales hayan sido fabricados en los Estados Unidos (e independientemente de que en su fabricación se hayan utilizado insumos importados) para que la oferta sea calificada como de "origen nacional". A diferencia del régimen argentino, la descomposición se hace en dos etapas: la del producto "final" y la de los "materiales" utilizados en su fabricación.

En contratos de obra pública, los contratistas, subcontratistas y proveedores sólo usarán artículos, materiales y productos manufacturados en los Estados Unidos, siempre que ello no aumente el costo más allá de lo razonable a juicio del jefe del organismo público. En la jurisprudencia se ha aceptado que corresponde la compra de la oferta importada, aun cuando el precio sea superior, si es considerada como la mejor oferta teniendo en cuenta la combinación de precio, diferencial de precios aplicable (ver C) y aptitud técnica.

C) Precio razonable: la oferta de origen nacional será considerada no razonable, si el precio ofrecido excede al precio de los materiales importados en más de 6%, o en más de 10% si el precio de estos últimos se establece sobre base CIF.

D) No existen cláusulas especiales o restricciones adicionales a la autonomía de gestión de la entidad adquirente, salvo el principio de que cada director o administrador tendrá en cuenta el principio de que sólo se podrá adquirir localmente a precios que excedan el margen previsto basándose en consideraciones de seguridad nacional.

Gran Bretaña y el desarrollo petrolífero

Gran Bretaña [76] puso en marcha en la década de los 70 un conjunto de políticas destinadas al desarrollo petrolífero en la cuenca del Mar del Norte a través de las industrias proveedoras de bienes, equipos y servicios. De las compras de las compañías operando en el Mar del Norte aproximadamente 66% provinieron de firmas proveedoras británicas. Las características salientes del régimen son:

A) Se trata de un régimen no regulatorio, instrumentado a través de un "código de conducta" suscripto entre el Departamento de Energía (Oficina de Suministros Off-Shore) y una Asociación de Operadores Off-Shore.

B) Se trata de un sistema relativamente descentralizado. El acuerdo obliga a las compañías de petróleo a informar al OSO sobre sus planes de contrataciones por montos superiores a 500.000 libras esterlinas (obras y construc-

ciones) y a 100.000 libras esterlinas (materiales y manufacturas). Se presenta al OSO una lista de firmas invitadas para competir y pudiendo éste sugerir que firmas británicas sean agregadas a la lista de invitadas en el caso de que ésta contenga competidores extranjeros. Una vez que se aprueba la lista es abierto el proceso licitatorio. Las compañías retienen absolutamente el poder de decisión en cuanto a la elección de la oferta más conveniente. Las compañías deben informar periódicamente al OSO sobre las compras y contrataciones efectuadas, explicando los motivos por los cuales colocaron órdenes de compra en el exterior.

C) Este sector es un buen ejemplo de cómo las características tecnológicas y del mercado condicionan la adopción de políticas de protección a la industria nacional bajo formas determinadas. Por un lado la tecnología impone fuertes concentraciones de costos de bienes no seriados: las plataformas de perforación y de producción insumen típicamente 50 % de los costos totales. Más de 80 % del costo está constituido por plataformas, oleoductos y trabajos de exploración. Existen elevados riesgos privados de entrada al mercado de suministros: exigencia de altos volúmenes de capital de riesgo, la continuidad temporal de las órdenes de compra es un factor crucial para obtener retornos sobre las inversiones, y existen factores de aprendizaje que implican que la capacidad de diseño y la productividad de los recursos dependen positivamente del nivel de actividad cumplido por la firma. Bajo estas condiciones de "fracaso del mercado", existe en principio un buen argumento para la intervención del Estado. Pero, la adopción de una política de fomento a la industria nacional puede significar también el gran riesgo de incurrir en retrasos en las entregas, y demoras en el desarrollo de las exploraciones y explotación de los yacimientos. Esto tiene una altísima penalización en términos de costo. Es claro que un sistema como el Compre argentino, en el contexto británico de los años 70 y la situación del mercado del petróleo, hubiera derivado en serios problemas de abastecimiento.

Noruega y el desarrollo petrolífero

La instrumentación de preferencias nacionales se realiza principalmente a través de la participación directa de la empresa oficial de hidrocarburos, Statoil, en las empresas de suministros como asociada. Existe una cláusula general prevista por la legislación (Compre bienes y servicios noruegos), que debe ser usada en toda licitación relacionada con actividades petrolíferas: "En conexión con las actividades abarcadas por este acto, se deberán brindar a proveedores noruegos competitivos genuinas oportunidades para ofrecer bienes y servicios. El ministro podrá mediante regulaciones o licencias individuales, emitir directivas adicionales acerca de esta cláusula". Fuera de esta orientación general, tales directivas aparentemente no han sido emitidas.

Finalmente, en el Mercado Común Europeo y en Japón [25] no existe un régimen regulador. Subsisten prácticas de preferencias nacionales a través de políticas informales.

LA EVIDENCIA EMPIRICA

Considérese en primer término la cuantía del impacto de las operaciones sujetas al régimen de compra argento dentro de las compras totales.

No existen cifras oficiales sobre importaciones del Estado ni sobre los montos involucrados en autorizaciones presentadas y rechazadas por la Comisión Asesora. Sin embargo, en 1986 una fundación privada publicó un documento con estadísticas de solicitudes de importación realizadas por organismos oficiales durante 7 meses de dicho año [72]. Este documento es la única información compilada y totalizada disponible, ya que no se publicaron los correspondientes años posteriores ni anteriores.

Las solicitudes de importación alcanzaron en esos 7 meses el monto de 232,9 millones de dólares, implicando una cifra anualizada de 400 millones de dólares, esto es un 8,5% del total de importaciones de mercancías realizadas por todo el sistema económico en 1986. Sólo 76,5 millones corresponden a solicitudes de empresas públicas nacionales, lo cual implica un monto anualizado de unos 130 millones de dólares. Si bien estas cifras se presumen como altamente fluctuantes en el tiempo, sirven para dar una primera idea de la escasa relevancia de los montos involucrados para las empresas públicas, especialmente cuando se depuran las solicitudes de importación de materias primas (gas, petróleo y derivados).

Un estudio privado [48], luego de un relevamiento de las solicitudes cursadas durante 1987, estimó la distribución sectorial de las compras externas. Excluyendo el rubro construcciones, los pagos a contratistas por conceptos de servicios y los importes referidos a gas, petróleo y derivados, la distribución por sector industrial estimada es:

| | |
|------------------------------------|--------|
| - Productos Alimenticios | 0,26 |
| - Papel y Subproductos | 0,16 |
| - Químicos y Petroquímicos | 5,56 |
| - Productos Minerales no Metálicos | 10,78 |
| - Productos Metálicos Básicos | 27,65 |
| - Maquinarias y Equipos | 55,41 |
| - Otros Equipos Industriales | 0,18 |
| Total | 100,00 |

Como se observa, dos sectores industriales ligados estrechamente a la demanda de inversión en equipo durable concentran 83 % de las solicitudes.

No todas las solicitudes son aprobadas. El mismo estudio estima que 91,3% del monto total de solicitudes elevadas a la Comisión Asesora fueron aprobadas en 1987, 4,9% fueron parcialmente aprobadas y 3,8% rechazadas.

Naturalmente estas cifras no tienen una conexión directa con el impacto del régimen regulador. Así por ejemplo no informan sobre las compras que las empresas realizan en los mercados locales a proveedores nacionales sin acudir a la Comisión del compra argento, sea porque el precio del producto nacional es "razonable", sea porque la demora del proceso burocrático involucra un costo (en términos de costo de oportunidad) superior a la diferencia

de precios favorable a una oferta importada más competitiva. Tampoco incluyen los montos de importaciones que no pasan por la Comisión, por tratarse de trámites de excepción fundados en general en disposiciones legales específicas o dictámenes de la Procuración del Tesoro de la Nación.

Puede estimarse que las adquisiciones totales de bienes por parte de las empresas públicas del DEP, excluyendo insumos tarifados, petróleo y gas, ascendieron a algo más de un punto y medio del producto en 1987 (computándose 50% de la inversión real y el rubro "materiales y suministros"). Bajo el supuesto de que 25% de estas adquisiciones fueron importadas, cabría estimar en el orden de 1,3% del producto el monto de las compras de bienes realizadas por estos organismos en los mercados locales, incluyendo los protegidos por la política arancelaria así como por el *compre argentino*.⁹ Este número solamente computa el impacto directo de las compras estatales, no contemplando las repercusiones originadas por las compras de contratistas.

EL FUNCIONAMIENTO DEL REGIMEN

Relevancia

Numerosas regulaciones reducen la autonomía empresaria para comprar o contratar en las mejores condiciones de precio, volumen, calidad, oportunidad o financiamiento. Más de 80% de las empresas encuestadas le han asignado al régimen del *compre argentino* el índice de mayor incidencia sobre su gestión económico-financiera. Esto incluye a tres grandes empresas que representan 60% de las empresas públicas, en términos de nivel de actividad.

El impacto más negativo del régimen, según las empresas, lo constituyen los sobreprecios a que da lugar con respecto a otras fuentes alternativas de abastecimiento. En un nivel de incidencia similar se tipifican como excesivos el tiempo y los recursos que demanda el proceso burocrático de autorización previa. Tienen también importancia, aunque en menor medida, otras consecuencias negativas como la calidad inferior de los insumos, la distorsión de las relaciones técnicas óptimas de producción y la incertidumbre que genera la imprevisibilidad de la intervención de la autoridad regulatoria.

Causales de importación

Las autorizaciones de importación se han otorgado por inexistencia de oferta local por mayoría abrumadora (98,0% de casos), precio irrazonable (1,5%) y otras causas, entre ellas urgencia (0,5%).

La incidencia de la primera causal implicaría que el régimen es más una traba burocrática destinada al control de cambios cuantitativo, que un instrumento arancelario. Esto se confirma cuando se analiza el porcentaje de participación de los bienes no producidos por la industria local en los casos involucrados. Los bienes no producidos conforman más de 80% del valor de

9. Esta cifra asciende a 2,5% de incluirse además los rubros "gastos administrativos" y "otros" sobre cuyo contenido no existe mayor información, y a 4% de incorporarse los gastos de construcciones.

las adquisiciones. Este porcentaje aumenta a 91 % si se considera en particular el año 1986.

Para los bienes no producidos las empresas han insistido en la necesidad de elaborar listas de autorización "automática".

Duración de la gestión

Para estimar este parámetro puede tomarse el tiempo medio de circulación del expediente desde su ingreso en la Dirección Nacional de Industria hasta su resolución. Por resolución se entiende o bien el rechazo de la solicitud, o la emisión del certificado de autorización de importación correspondiente, o bien la autorización parcial. Debe diferenciarse aquí los casos en que no existe oferta local (en el que el trámite queda en la Dirección de Industria) y en que existe fabricación nacional y se compra en el exterior el bien por mejor precio o calidad (en este caso se requiere una resolución del Ministerio de Economía).

En el primer caso, el proceso burocrático demanda entre un mínimo de 25 días y un máximo de 97. En el segundo, la gestión suele requerir entre 180 y 240 días, aunque se han detectado varios expedientes no resueltos iniciados hace más de un año.

Esta duración implica que el régimen del *compre argentino* impone un premio adicional sobre el arancel implícito en el algoritmo de "precio razonable", que es extraordinariamente elevado cuando la oferta importada es competitiva de la nacional. Esto tiende a desalentar la competencia de oferentes externos, especialmente por la incertidumbre asociada al valor de los bienes ofrecidos en el mercado, que puede resultar muy diferente del precio cotizado. Existen varios casos detectados de compra a oferentes locales ante la necesidad de pronta entrega de los insumos.¹⁰

Deben mencionarse otras implicancias negativas del régimen. Ante el alargamiento del período de aprovisionamiento, los depósitos y almacenes deben formular sus requerimientos con mayor anticipación y constituir stocks de seguridad más elevados, con el consiguiente costo financiero. Otro aspecto es el de poner en desigualdad a empresas públicas y contratistas de las mismas, por un lado, y posibles competidores privados. La desregulación de los mercados en que operan las empresas públicas requerirá una profunda revisión del régimen de *compre argentino*.

Obsérvese que estas demoras están asociadas fundamentalmente al grado de centralización de las decisiones involucrado. El mayor retraso se sitúa en el nivel del Ministerio de Economía. La excesiva injerencia de proveedores y cámaras empresarias en las decisiones, y el lobby consiguiente en los niveles de decisión ministerial, son una natural consecuencia del mecanismo legal.

*El margen arancelario y la protección del *compre argentino**

Resulta imposible obtener una estimación confiable del margen de prefe-

10. Por ejemplo, una compra de lubricantes cuyo "precio de comparación" es de 3,7 millones de dólares fue realizada a oferentes locales por un valor de 4,2 millones de dólares (sobreprecio sobre el valor de comparación = 13,5%).

rencia real que ha significado el régimen para la industria nacional. Este margen real depende del poder de negociación del lobby de proveedores locales frente a cada empresa pública o contratista y dependiendo del tipo de producto considerado. El margen arancelario del combre nacional es, en buena medida, imprevisible.

Como se mencionó, el margen de 25% como derecho mínimo de importación constituye uno de los componentes del "precio razonable". La norma del combre argentino prevé reducir los márgenes vigentes a este mínimo si estos márgenes "exceden de los necesarios". No se conocen estudios de la Comisión Asesora vinculados con este aspecto. Empero, en opinión de las empresas públicas, existen en este terreno amplias posibilidades de reducir las protecciones nominales vigentes. En la red de proveedores del sector público tienen una particular incidencia fabricantes de materiales y componentes, únicos proveedores en condiciones de regular el precio. Los regímenes protecciónistas, incluyendo el combre argentino, y las regulaciones de compras y contrataciones del sector público, han contribuido decididamente y en forma entusiasta a transformar amplios sectores productivos nacionales en monopolios cuasilegales.

VI. LA REGULACION DE LOS INGRESOS

Diversos tipos de regulaciones afectan la capacidad de generar ingresos de las empresas públicas. Un primer tipo de restricciones es el que levanta barreras explícitas a la entrada a los mercados de productos de las firmas públicas, por medio de una legislación que establece el monopolio legal de la producción o prestación de los servicios por parte de dichas empresas, consideradas en general como los "instrumentos" de la política sectorial del gobierno nacional. Otro conjunto de regulaciones lo constituye la fijación de tarifas, fletes y precios de las empresas y sociedades controladas por los niveles superiores del Poder Ejecutivo. Finalmente, el sistema de regulaciones también suele fijar directivas de producción o comerciales en términos físicos y balances intersectoriales.

Como consecuencia de las normativas vigentes, los ingresos corrientes de las empresas, en especial los vinculados a las ventas quedan bajo el control directo del regulador. Una idea de la importancia de los ingresos de las empresas y sociedades la da el Cuadro N° 5, en el cual se puede apreciar que los recursos del sistema económico aplicados directamente a la provisión de los bienes y servicios de las empresas, es decir no tributarios, constituyen a partir de 1985, 18 % del producto bruto interno, observándose que representan 66 % del monto recaudado por impuestos por el Estado en sus distintas jurisdicciones.

La constitución de barreras a la entrada y la determinación centralizada de precios y tarifas, en teoría, es un instrumento elegido por el legislador para salvaguardar los intereses del consumidor y del contribuyente. La jerarquía burocrática, en teoría, ha sido pensada como el agente del consumidor/contribuyente, y su función debería ser "simular" mediante el conjunto apropiado de directivas las condiciones de operación eficiente de un mercado

competitivo, en mercados que en la realidad son dominados por la única empresa pública abastecedora. En la práctica, los resultados han sido bastante distintos y este arreglo institucional, que puede verse como otro típico ejemplo de desajuste entre objetivos e instrumentos, ha contribuido notablemente a la ineficiencia del sector empresario. De hecho es en este campo que se concentran las discusiones sobre desregulación de los mercados en otros países, al permitir un funcionamiento descentralizado de los mismos y la supresión de las barreras creadas artificialmente por la legislación para limitar la competencia.

Cuadro N° 5
RECURSOS DEL SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO
(En % del PBI -pm-)

| | 1960 | 1965 | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 |
|----------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Recursos Totales | 31,5 | 29,8 | 37,5 | 32,0 | 44,4 | 49,9 |
| No Tributarios de Empresas | | | | | | |
| y Entes Binacionales | 10,2 | 8,9 | 10,5 | 12,8 | 12,5 | 17,9 |
| Otros No Tributarios | 3,2 | 2,6 | 3,6 | 2,3 | 3,8 | 4,8 |
| Tributarios | 17,9 | 17,8 | 22,9 | 16,4 | 27,3 | 26,8 |
| De Capital | 0,2 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,8 | 0,4 |

Fuente: FIEL, *El Gasto Público en la Argentina 1960-85*, (1987).

LAS BARRERAS LEGALES A LA ENTRADA

Todas las empresas del área del DEP tienen asignados por la legislación derechos de monopolio sobre una porción sustancial de sus actividades.

Yacimientos Petrolíferos Fiscales según la ley de hidrocarburos está recomendada de la explotación de áreas reservadas de yacimientos naturales hidrocarburíferos, cuyo único propietario es el Estado Nacional, en forma exclusiva, de por sí o a través de contratos de explotación o de locación de servicios a terceros. Todo el petróleo y el gas extraídos en el país son por consiguiente administrados por YPF, si se excluye el petróleo producido por las concesiones mineras otorgadas a principios de este siglo, de escasa relevancia. YPF no tiene monopolio legal sobre los productos refinados. Existen asimismo diversas regulaciones en la etapa de distribución. Gas del Estado presta el "servicio público de abastecimiento de hidrocarburos gaseosos" en todo el ámbito del país a cuyo efecto realiza la explotación de yacimientos –adquiere el gas natural y licuado a YPF-, captación, importación, exportación, industrialización, almacenamiento, distribución y comercialización de gas natural y derivados de los procesos industriales. La propiedad del fluido es de Gas del Estado aun en concesiones (por ejemplo, financiadas por peaje). Actualmente el sector privado puede intervenir en el sector en tareas de captación y tratamiento para inyectar el fluido a gasoducto en algunos yacimientos. El Poder Ejecutivo ha autorizado a cooperativas, consorcios y

agrupaciones vecinales la construcción de redes vecinales de distribución de gas natural y licuado, ramales de alimentación y plantas de regulación de presión. Gas del Estado ejerce asimismo diversas funciones de contralor, respecto de plantas, procesos e instalaciones.

Agua y Energía Eléctrica tiene a su cargo la prestación del servicio público de electricidad. Administra el Despacho Nacional de Cargas en la Red Nacional de Interconexión y los sistemas eléctricos del Estado. El DNC ordena la entrada secuencial del equipamiento eléctrico en el "marco de la política económica global", estableciendo la proporción entre energía generada y comprada de las empresas del sector eléctrico. El Despacho determina por consiguiente la forma de atender la demanda, según criterios "técnicos, económicos y de política general". La ley ha establecido la jurisdicción nacional de los servicios de electricidad que presta el Estado a través de AyEE, con excepción de las limitaciones que fijen concesiones en especial como la de SEGBA. Servicios de subtransmisión, de distribución y de generación aislada, y algunas instalaciones de generación y de interconexión fueron transferidas a las provincias, con excepción de La Rioja, Formosa, Santiago del Estero, Tucumán y Río Negro donde AyEE presta aún servicios de distribución. AyEE también ejecuta tareas de riego, avenamiento y saneamiento de zonas inundables e insalubres y debe evaluar los recursos hídricos en ríos y otros cursos de agua.

SEGBA ejecuta un contrato de concesión en Capital Federal y 31 partidos del Gran Buenos Aires. Goza de exclusividad para prestar el servicio público de distribución al usuario final. Está sin embargo permitida la autoproducción. Tiene un parque de generación y compra al Sistema Interconectado Nacional.

HIDRONOR tiene por objeto construir y explotar obras hidráulicas y eléctricas en la región norpatagónica, incluyendo las líneas de transmisión destinadas a llevar energía desde las entradas hidroeléctricas hasta su integración con el SIN.

Aerolineas Argentinas es la empresa ejecutora de la política nacional de transporte aerocomercial, a cuyo efecto se le asegura la exclusividad del tráfico internacional de bandera nacional y se le reserva 50 % de la oferta del tráfico de cabotaje. Otros transportadores de bandera nacional podrán hacer prestaciones regionales si Aerolineas Argentinas no puede ofrecer la capacidad que corresponde a la bandera nacional, y además a) son titulares de concesiones de servicios regulares internos; b) no sirven escalas que correspondan a servicios internacionales de largo recorrido aprobadas para AA; y c) siempre que arbitren una coordinación con AA para el reencaminamiento de los tráficos a través de ésta. A diferencia de otras empresas públicas, esta empresa enfrenta mercados -en particular el internacional- altamente competitivos.

Ferrocarriles Argentinos es la única prestataria de servicios de transporte por ferrocarril, en cargas y pasajeros urbanos e interurbanos.

Obras Sanitarias de la Nación tiene como misión prestar servicios de provisión de agua potable, desagües cloacales y pluviales en Capital Federal y los servicios de provisión de agua y desagües cloacales en 13 partidos metropolitanos, con carácter monopólico.

Yacimientos Carboníferos Fiscales tiene por objeto realizar la exploración y

explotación del Yacimiento Carbonífero Río Turbio y tomar a su cargo la explotación de otros yacimientos cuando a su juicio resulte económicamente factible "o sea conveniente a los altos intereses de la Nación".

La Administración General de Puertos tiene el monopolio de explotación de todos los puertos comerciales de la república y cumple además funciones de fiscalización y regulación de los servicios autorizados en los puertos y riberas.

La Empresa Nacional de Telecomunicaciones tiene a su cargo la prestación del servicio de telefonía en todo el territorio excepto seis provincias y una reducida proporción de localidades del país donde actúan cooperativas telefónicas. El monopolio jurídico estatal del transporte de información a distancia no está reglamentado, pero el estatuto de la empresa establece que "tiene por objeto la explotación del servicio público telefónico y de telex que se preste a través de las instalaciones de telecomunicaciones de propiedad de la Nación, y la explotación de actividades complementarias o subsidiarias de las anteriores".

Las barreras legales no son las únicas barreras a la entrada en los mercados de las empresas públicas, ya que deben considerarse también otras regulaciones que establecen un tratamiento discriminatorio con un sesgo favorable a la prestación pública, como las exenciones tributarias, la imposibilidad de quiebra, los aportes de la Tesorería, etc. La experiencia argentina aporta en este campo argumentos favorables a la tendencia a desregular. El legislador argentino basándose en el concepto de "servicio público" ha sospechado de ineficiente todo arreglo institucional que permita algún margen de competencia en estos mercados, y ha creado barreras a la entrada (y también a la salida) como principio general de organización de estos mercados. Ha invertido, una vez más, la carga de la prueba; como principio legislativo debería existir una fuerte presunción en contra de toda propuesta anticompetitiva [56].

REGULACIONES DE PRECIO Y PRODUCCIÓN

Algunas de las características más salientes del esquema de regulación son las siguientes:

A) La mayor parte de los precios y tarifas están fijados por órganos administrativos y no constituyen precios de equilibrio.

En efecto, salvo una pequeña proporción de bienes y servicios para los cuales las empresas tienen autonomía de fijar precios según las condiciones de mercado (por ejemplo aceites lubricantes, asfaltos, LAB en el caso de YPF), el Poder Ejecutivo fija los precios y cuadros tarifarios con un sistema de directivas sumamente detallado y sin conexión con los desequilibrios o situaciones de demanda u oferta excedente en cada mercado.

Al no reflejar los precios fijados administrativamente el precio de escasez de los recursos en muchos de estos mercados, el equilibrio resulta forzado por el poder administrador a través de mecanismos de asignación cuantitativa (por ejemplo la mesa del crudo por la cual se asigna el petróleo de YPF entre las refininerías, las cantidades compradas y entregadas al DUC, restricciones al consumo, etc.) y, especialmente en el rubro de servicios, por la caída en la calidad de los mismos.

B) La mayor parte de los precios y tarifas incorpora una enorme variedad de subsidios que instrumentan políticas redistributivas diversas.

Las componentes de discriminación tarifaria son la regional, la sectorial, por tipo de consumo (final o intermedio) y por nivel de consumo, aunque existen también discriminaciones institucionales y por índices de capacidad contributiva en algunos productos o servicios.¹¹

Diversas regulaciones establecen, asimismo, regímenes preferenciales tarifarios que importan en muchos casos una total falta de compensación (subsidio de 100%).¹²

Los precios y tarifas han sido utilizados, pues como instrumentos redistributivos y de promoción de actividades. En el Cuadro N° 6 se visualiza un aspecto de este tratamiento discriminatorio. En particular se observa la diferenciación en los últimos años, entre consumos altos y bajos (familias) y entre insumos energéticos y servicios de transporte y comunicaciones (empresas), según los datos de la SIGEP. En qué medida estas políticas han logrado una efectiva redistribución es una cuestión discutible. En particular, el deterioro de calidad de algunas prestaciones presenta un impacto de gran incidencia redistributiva. En segundo lugar, la maraña de subsidios cruzados implícitos por las regulaciones no permite asegurar que todos los subsidios hayan sido adoptados dentro de un esquema global coherente de evaluación social. Tercero, en ningún caso las regulaciones han puntualizado los costos de eficiencia implícitos en estas políticas. Falto de criterios de compromiso entre los objetivos de eficiencia, redistributivos y fiscales, el regulador actuó en la Argentina como legislador, efectuando frecuentes redistribuciones de bienestar, por medio de decretos y resoluciones ministeriales.

Cuadro N° 6
POLITICAS REDISTRIBUTIVAS A TRAVES DE PRECIOS PUBLICOS
(Precios reales, índices base 1960 = 100)

| | 1960 | 1965 | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 | 1986 |
|---|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Familias ¹ | 100 | 87,0 | 94,7 | 132,9 | 80,0 | 121,8 | 108,0 |
| Ingresos Superiores | 100 | 84,5 | 96,1 | 152,4 | 78,9 | 132,4 | 115,9 |
| Ingresos Inferiores | 100 | 95,7 | 89,1 | 64,1 | 84,0 | 84,4 | 80,2 |
| Empresas ² | 100 | 76,5 | 84,4 | 103,7 | 95,9 | 123,4 | 131,4 |
| Insumos Energéticos | 100 | 72,7 | 78,7 | 102,6 | 89,1 | 134,5 | 140,9 |
| Serv. de Transporte y Comunicaciones | 100 | 87,7 | 101,4 | 107,0 | 116,4 | 90,0 | 102,9 |

1. Deflactor: Precios al Consumidor.

2. Deflactor: Precios Mayoristas Nacionales No Agropecuarios.

Fuente: SIGEP (1986).

11. A título de ejemplo, los combustibles líquidos tienen precios diferenciados para algunos consumidores; el gas por red para consumo domiciliario tiene cinco estructuras diferentes de precio según la zona e incorpora una tarifa creciente con el nivel de consumo; se fijan precios diferenciados para insumos petroquímicos según plantas de producción y plantas nuevas o de producción no integrada.

12. Por ejemplo, "telegrama obrero" (ENCOTel); obligación de las empresas de prestar apoyo a la comisión del PAN, prestaciones de servicios a las FF.AA. sin contrapartida presupuestaria, etcétera.

Cuadro N° 7
PRECIOS Y TARIFAS DE EMPRESAS PÚBLICAS (Al consumo)
En valores constantes 1960 = 100

| | Nivel general | Combustible | Energía eléctrica | Transporte | Comunicaciones |
|------|---------------|-------------|-------------------|------------|----------------|
| 1945 | 168,6 | 182,9 | 151,4 | 185,7 | 105,7 |
| 1946 | 147,4 | 160,9 | 128,7 | 174,3 | 99,2 |
| 1947 | 142,5 | 156,8 | 118,8 | 154,4 | 87,9 |
| 1948 | 152,6 | 182,7 | 116,5 | 130,5 | 74,3 |
| 1949 | 139,8 | 161,5 | 111,8 | 125,8 | 107,5 |
| 1950 | 118,2 | 130,8 | 100,6 | 123,3 | 74,2 |
| 1951 | 111,7 | 126,5 | 85,5 | 96,9 | 85,5 |
| 1952 | 92,1 | 94,0 | 80,1 | 112,3 | 82, |
| 1953 | 102,0 | 109,4 | 89,9 | 107,7 | 76,0 |
| 1954 | 102,8 | 112,2 | 92,3 | 103,9 | 73,0 |
| 1955 | 96,4 | 102,0 | 88,4 | 98,9 | 81,4 |
| 1956 | 117,1 | 138,5 | 75,2 | 92,7 | 81,6 |
| 1957 | 101,0 | 115,8 | 72,9 | 91,8 | 72,6 |
| 1958 | 87,9 | 94,0 | 84,3 | 80,6 | 69,3 |
| 1959 | 102,0 | 115,1 | 96,6 | 65,3 | 73,5 |
| 1960 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| 1961 | 92,6 | 88,5 | 95,6 | 100,5 | 102,5 |
| 1962 | 90,0 | 85,7 | 88,7 | 95,9 | 107,1 |
| 1963 | 99,0 | 95,4 | 94,5 | 101,6 | 118,6 |
| 1964 | 79,7 | 76,8 | 77,1 | 82,6 | 94,1 |
| 1965 | 80,7 | 73,2 | 83,6 | 78,5 | 113,3 |
| 1966 | 90,5 | 82,2 | 99,9 | 89,6 | 118,0 |
| 1967 | 98,8 | 79,4 | 111,5 | 120,3 | 158,6 |
| 1968 | 108,8 | 97,9 | 108,8 | 109,9 | 158,4 |
| 1969 | 106,9 | 98,3 | 100,5 | 110,6 | 151,0 |
| 1970 | 100,9 | 91,9 | 88,0 | 112,3 | 149,2 |
| 1971 | 93,3 | 86,1 | 82,1 | 102,8 | 132,9 |
| 1972 | 84,9 | 77,6 | 80,6 | 96,1 | 115,8 |
| 1973 | 97,9 | 95,3 | 82,6 | 105,9 | 122,1 |
| 1974 | 135,1 | 147,7 | 87,1 | 107,1 | 151,7 |
| 1975 | 126,3 | 145,4 | 60,3 | 88,0 | 140,7 |
| 1976 | 98,7 | 111,8 | 72,4 | 85,9 | 97,5 |
| 1977 | 110,6 | 116,6 | 85,1 | 89,9 | 148,0 |
| 1978 | 120,8 | 118,7 | 94,6 | 104,6 | 192,6 |
| 1979 | 97,1 | 95,6 | 78,4 | 91,0 | 142,9 |
| 1980 | 103,0 | 100,3 | 82,1 | 103,7 | 149,0 |
| 1981 | 117,2 | 117,3 | 93,9 | 101,4 | 173,3 |
| 1982 | 91,8 | 89,9 | 66,2 | 74,7 | 115,4 |
| 1983 | 100,4 | 119,1 | 69,7 | 80,0 | 88,0 |
| 1984 | 117,6 | 150,0 | 65,6 | 84,2 | 88,6 |
| 1985 | 128,0 | 164,9 | 67,4 | 84,3 | 102,2 |
| 1986 | 136,7 | 173,1 | 76,0 | 87,4 | 118,5 |
| 1987 | 134,5 | 169,0 | 76,5 | 84,5 | 121,7 |

Deflactor: Precios Mayoristas Nacionales No Agropecuarios.

Fuente: 1945-75, Nuñez-Miñana y Porto (1982). 1976-87, SIGEP.

C) Las políticas respecto de los precios y tarifas a las empresas públicas han contribuido a la inestabilidad general del sistema económico. Una ins-

pección del Cuadro N° 7 permite actualizar un diagnóstico realizado hace unos años por Nuñez Miñana y Porto [100]. La evolución entre 1945 y 1987 presenta un marcado patrón cíclico, caracterizado por una etapa inicial de profundo deterioro de los precios relativos entre los productos de las empresas públicas y los precios del resto de la economía (1945-1952) y nueve ciclos tarifarios, el último de los cuales se ha iniciado en 1983 y está liderado por la recuperación del precio de los combustibles. Para tener una idea de estas oscilaciones, basta comprobar que por ejemplo, en 1985 se recaudaron 5 puntos más del producto que los que se hubieran percibido de utilizarse los precios de 1960, pero 4,3 puntos menos que los que se hubieran obtenido con los precios vigentes en 1945.¹³

Una idea de la volatilidad de los precios públicos, que han respondido a las cambiantes políticas vigentes en el sector, lo da el cociente entre el desvío típico de la serie de precios públicos (nivel general) y la media del periodo 1945-1987, que asciende a 0,19. Esto es, el nivel real de los precios públicos ha oscilado fuertemente en relación con la tendencia, y en promedio 19%. Esta es una alta volatilidad considerando que se trata de una variable agregativa promedio de una gran cantidad de precios de bienes y productos (35 en la muestra de la SIGEP para los años recientes, 26 para el periodo 1945-1960), que individualmente han oscilado en forma más notable. Comparando el grado de volatilidad de las tarifas públicas con otros precios del sistema económico se puede llegar a conclusiones para subperiodos (Cuadro N° 8).

Cuadro N° 8
VOLATILIDAD DE PRECIOS, DEFICIT FISCAL Y CRECIMIENTO ECONOMICO*

| Volatilidad | | | | | |
|-------------|----------------|--------------|---------|----------------|---------------------|
| | Tipo de cambio | Salario real | Tarifas | Déficit fiscal | Tasa de crecimiento |
| 1946-59 | 9,1 | 11,6 | 18,8 | 8,3 | 1,3 |
| 1960-73 | 1,4 | 6,0 | 9,4 | 3,4 | 3,0 |
| 1974-84 | 21,2 | 19,1 | 12,4 | 12,8 | -0,9 |
| 1974-87 | | | 13,3 | | |

* Los índices de volatilidad son calculados como desvío típico en proporción a la media, el déficit fiscal en % del PBI (prom. anual) y la tasa de crecimiento de la economía es acumulativa.

Fuente: Avila J. (1988), excluido tarifas.

Se observa que los índices de inestabilidad de las tarifas y precios públicos son más elevados en los dos primeros subperiodos que los correspondientes al tipo de cambio real y al salario real, siendo elevado pero inferior a

13. Este es un efecto impacto, sin considerar posibles repercusiones secundarias sobre la demanda y el resto de la economía.

estos últimos en el subperiodo que se inicia en 1974. Como señala Avila [12], se observa una correlación positiva entre la inestabilidad de precios públicos, y el déficit fiscal, y negativa con respecto al crecimiento de la economía. Una explicación de esta última asociación puede encontrarse en la extrema incertidumbre que ha caracterizado a la economía argentina en los últimos cuarenta años, que se refleja en una elevada prima al riesgo en proyectos de inversión. Claramente, la variabilidad de los precios públicos con relación a los privados es una causal de incertidumbre en las inversiones privadas, y también ha entorpecido sustancialmente la proyección de la demanda y de las fuentes de financiamiento de las inversiones de las empresas públicas. La conexión causal entre déficit fiscal y tarifas inestables debe verse, probablemente, según el mencionado autor, como resultante de los cambios permanentes en la estrategia de financiación de aquél cuando la brecha de financiación asume niveles elevados.

En este aspecto debe visualizarse también la importancia que los instrumentos tarifarios han tenido como instrumentos fiscales de recaudación tributaria. Diversos impuestos establecen una brecha entre los precios pagados por los consumidores y los percibidos por el productor. En el periodo 1982-1986, el total de lo aportado al Tesoro en concepto de impuestos, tasas, contribuciones y retenciones depositadas ha oscilado entre 20% y 28% de los ingresos corrientes. Empero, el aporte neto que se obtiene deduciendo lo percibido por las empresas como aportes del Tesoro y fondos específicos ha sido en realidad altamente fluctuante (Véase el Cuadro Nº 9).

**Cuadro Nº 9
APORTE NETO
(En % de los ingresos corrientes)**

| | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 |
|----------------------------|------|-------|------|------|-------------------|
| Aportado por las empresas | 26,5 | 27,8 | 24,3 | 19,6 | 26,5 |
| Percibido por las empresas | 10,2 | 48,0 | 23,7 | 24,6 | 25,5 ¹ |
| Aporte neto | 16,3 | -20,2 | 0,6 | -5,0 | 1,0 |

1. Por ley 23.410 YPF fue autorizada a descontar del impuesto a los combustibles los montos requeridos para el pago de los servicios de la deuda financiera externa, con cargo al aporte irrevocable de capital establecido por la ley 22.974, así como las deudas impositivas con el Tesoro Nacional. Por la primera ley el Tesoro atendió parte de la deuda comercial y financiera de YPF.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la SIGEP. Incluye sólo empresas del área de la SIGEP.

D) Los esquemas de fijación de precios y tarifas han sido instrumentados, en general, sin ninguna referencia a los costos de los cuales son responsa-

bles los consumidores, debiendo destacarse la generalizada ausencia de auditoria de los costos empresarios en términos económicos. Esto es particularmente importante en el caso de bienes no comercializables internacionalmente, debiéndose señalar sin embargo que en el caso de bienes comercializables ha habido un progresivo reconocimiento de los costos de oportunidad en los mercados internacionales.

E) El esquema de precios y subsidios debe ponerse dentro del contexto de una programación en términos físicos defectuosa. Como ejemplo de ello, consideremos los aspectos siguientes.

Incumplimiento de metas físicas. En general se aprecia un marcado voluntarismo en la fijación de metas, con desvíos negativos en las principales actividades empresariales. Existen también situaciones de sobrecumplimiento, en particular en el sector eléctrico. En varios informes de la SIGEP se atribuye una buena parte de estos problemas a las fallas en ejecución de las inversiones, errores en la proyección de la demanda y condicionantes externos a las empresas. Es notable que buena parte de los desvíos sean atribuibles a este último tipo, por ejemplo, en un informe se establece que "las dificultades en el planeamiento de las inversiones reconocen dos causas, una interna (realiza obras sin tener asegurada la financiación) y otra externa (se le encierra realizar obras sin asegurarle los medios financieros para ejecutarlas)" [133;86].

Errores en la planificación sectorial. Es frecuente encontrar en los programas de inversión pública sectoriales, elaborados por los organismos de planificación, metas irrealistas en materia de costos, demanda y producción. A título de ejemplo la planificación eléctrica puesta en marcha en 1973 proyectó, para 1985 una demanda superior en 120% a la verificada [64]; las proyecciones efectuadas para el mismo año (1985) en 1979 sobreestimaron la demanda en 43%. Paradojalmente, esta sobreinversión en capacidad no pudo evitar la crisis energética de fines de 1988 ante la falta de un adecuado mantenimiento de esa infraestructura.

Tendencia crónica a una baja calidad. Las situaciones de demanda insatisfecha y la ineficiencia de los mecanismos no basados en los precios para racionar la producción están ligados frecuentemente, y en especial en el área de servicios, a la baja calidad de la producción y las prestaciones. La escasez crónica, así como la calidad deficiente, son la consecuencia necesaria de un sistema regulador-empresa dominado por los mecanismos de coordinación burocráticos y que excluye en la práctica la coordinación a través de los mercados.

Esta escasez crónica (evidenciada especialmente en materia de gas, teléfonos y energía) tiene como correlato la dominación del vendedor sobre el comprador. Esta es una situación similar a la que han experimentado muchos países de economías centralmente planificadas: el comprador es desconsiderado (es meramente "usuario"); como consecuencia de las barreras a la competencia no tiene otra alternativa que aceptar incondicionalmente lo que se le ofrece.

CUADRO N° 10
CALIDAD DE LOS SERVICIOS

| | AEROLINEAS ARGENTINAS | | | FERROCARRILES ARGENTINOS | | | OSN | | ENTel | | |
|-----------------------|--------------------------|-----------------|-----------------------|-----------------------------|-------------------|-----------------|-------------------|-----------------|-------------------|-----------------------|--------------------------------------|
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) | (9) | (10) | (11) |
| Indice de regularidad | Indice de calidad | Tarifa ajustada | Tarifa de regularidad | Indice de regularidad | Indice de calidad | Tarifa ajustada | Tarifa de calidad | Tarifa ajustada | Indice de calidad | Llamadas locales com. | Llamadas de larga distancia complet. |
| 1979 | 16,2 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | | | | | | | |
| 1980 | 21,0 | 94,3 | 110,4 | 117,1 | | | | | 100,0 | | |
| 1981 | 27,7 | 86,3 | 108,8 | 127,2 | | | | | 100,9 | | |
| 1982 | 17,7 | 98,9 | 84,1 | 85,0 | | | | | 104,9 | | |
| 1983 | 18,9 | 96,8 | 107,3 | 110,8 | | | | | 109,3 | | |
| 1984 | 29,3 | 84,4 | 107,1 | 126,9 | 63,8 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 110,0 | 44,4 | 20,4 |
| 1985 | 30,6 | 82,8 | 115,1 | 139,0 | 70,7 | 110,8 | 94,9 | 85,6 | 105,2 | 43,7 | 21,6 |
| 1986 | 29,4 | 84,2 | 122,1 | 145,0 | 65,0 | 101,9 | 99,3 | 97,4 | 101,9 | 44,6 | 18,4 |
| 1987 | 28,6 | 85,2 | 129,2 | 151,6 | 59,9 | 93,9 | 90,7 | 96,5 | | 46,0 | |

(1) Proporción de vuelos demorados respecto de realizados. Cabotaje y Regional.

(2) Computado como (1 - Indice de Regularidad) y llevado a Indice Base 1979 = 100.

(3) SIGEP - Base 1979 = 100.

(4) Computado como [(3) + (2)] x 100.

(5) Trenes puntuales en proporción a programados. Incluye Suburbanos, Interurbanos y Carga. El Indice fue computado ponderando estos servicios por su participación en los ingresos por ventas ejecutados en 1987.

(6) Igual al Indice de Regularidad llevado a Indice Base 1984 = 100.

(7) SIGEP - Base 1984 = 100.

(8) Computada como [(7) + (6)] x 100.

(9) Dotación per cápita media anual de Agua para el Area Metropolitana Base 1980 = 100. Incluye fugas de la red.

(10) Porcentaje de llamadas locales completadas con equipo automático.

(11) Porcentaje de llamadas de larga distancia completadas con equipo automático.

Fuente: Elaboración propia basada en la SIGEP - Informes de Gestión.

En el Cuadro N° 10 se muestran algunos índices de calidad de los servicios prestados. Para dos empresas se ha calculado una tarifa ajustada por calidad que muestra resultados interesantes. Por ejemplo, mientras que la tarifa para Aerolineas Argentinas mostró entre 1979 y 1987 un incremento real de 29%, la tarifa ajustada se incrementó en 52%. El concepto de "servicio público" tiene preeminencia sobre los costos y los resultados; los aspectos positivos ligados a la operación de vuelo y la seguridad (que caracterizan a la empresa estatal) se ven opacados desde la óptica del pasajero por incumplimiento en los horarios y desniveles en la atención al público.¹⁴ En el

14. DEP. "Diagnóstico sobre Aerolineas Argentinas", 1987.

caso de Ferrocarriles Argentinos se evidencia un comportamiento curioso: mientras que la tarifa real tuvo un deterioro entre 1985 y 1987 (-4,4%), la tarifa ajustada por calidad del servicio al usuario se incrementó (+12,7%). La baja calidad de los servicios –demostrada en general mediante la comparación con estándares internacionales– es variable y actúa como elemento de racionamiento no basado en precios.

F) Cabe señalar por último que las regulaciones han actuado limitando la autonomía empresaria para optimizar la capacidad de generar ingresos, tanto como consecuencia de la centralización de la política tarifaria que no permite aprovechar el conocimiento específico de los mercados por las empresas, como de la fijación de metas cuantitativas que han perjudicado la rentabilidad empresaria.

La centralización de la política tarifaria ha generado perjuicios claros en mercados expuestos a la competencia y a comportamientos de la demanda fuertemente oscilantes y con elevadas elasticidades-precio. Tal el caso de Aerolineas Argentinas. Según un informe del DEP, "tanto los niveles (de oferta) como las regulaciones tarifarias resultan desbordados por la realidad de los mercados, siendo impotente la autoridad aeronáutica para impedir el otorgamiento de descuentos". Recientemente la política tarifaria de esta empresa ha sido flexibilizada introduciendo franjas dentro de las cuales la empresa fijará los descuentos o bonificaciones pertinentes.

Otro ejemplo, perteneciente al segundo tipo de ineficiencia mencionado, es una regulación que obliga a las empresas públicas a poner sus stocks de chatarra a disposición de Fabricaciones Militares. Las empresas deben comercializar su chatarra de hierro y acero exclusivamente con las empresas siderúrgicas inscriptas en el Plan Siderúrgico Argentino como productoras de acero y fundidores de hierro y acero. La adjudicación debe ser autorizada por la Dirección General de Fabricaciones Militares, quien está facultada para autorizar ventas a otras firmas no inscriptas en el Plan Siderúrgico en el caso de que una vez satisfechos los requerimientos de las empresas inscriptas resulten sobrantes suficientes. Esta norma que imposibilita la colocación de los materiales a los mejores valores de plaza, genera la acumulación de elementos en desuso y un envilecimiento del precio en el mercado. Ferrocarriles Argentinos e YPF están particularmente afectadas por esta regulación.

CONCLUSION

Pese a la ausencia de estudios actualizados sobre los costos empresarios, constituye una opinión generalizada que los precios y tarifas de las empresas públicas no representan el costo en recursos reales que los mismos significan para la sociedad. Como consecuencia de ello, existe una difusa y compleja red de subsidios cruzados y directos al consumo de sectores y regiones que han sido justificados sosteniendo el rol de los precios públicos como instrumentos de promoción y redistribución. Que éste no es el rol apropiado que deben cumplir los precios públicos (y que tal rol, claramente definido, debería ser cumplido mediante otros instrumentos menos distorsionan-

tes), es algo que la experiencia argentina parece demostrar con toda claridad.

Un sistema correcto de precios que refleje la escasez y elimine los sistemas de racionamiento alternativos sólo puede ser aproximado luego de ajustar los costos empresarios por la incidencia de la ineficiencia reguladora sobre los mismos. Ese sistema no puede ser diseñado producto por producto; dadas las relaciones de insumo-producto existentes entre las empresas públicas (por ejemplo gas-energía eléctrica) y las posibilidades de sustitución que tienen los consumidores (finales e intermedios), los precios deberán tener en cuenta todas las interdependencias. En los casos de empresas productoras de bienes y servicios sujetos a competencia internacional (YPF, Aerolíneas Argentinas) una fijación basada en los precios internacionales es un movimiento correcto hacia una mejor asignación de recursos.

En todos los casos, debe tenerse en cuenta que las modificaciones en el sistema de precios en tal sentido deberán ir unidas a una profunda desregulación de los mercados. La experiencia internacional demuestra que los procesos desregulatorios han dado lugar a fenómenos como el aumento en la variedad de productos y servicios vendidos en los mercados, la eliminación de los subsidios cruzados, la fijación de precios iguales o superiores a los costos marginales y la conformación de estructuras de mercado más eficientes, en el sentido de minimizar los costos para la industria [13]. En los casos en que las tecnologías y el mercado den lugar a auténticas situaciones de monopolio natural, el proceso desregulatorio puede introducir distintas formas de competencia (por ejemplo en la subasta del derecho de abastecer los mercados) que también contribuirán a reducir las ineficiencias en esas áreas.

VII. CONCLUSION

LOS COSTOS DE LA REGULACION

En este capítulo se analizaron diversos aspectos de la relación entre las empresas públicas argentinas (con especial referencia a las incorporadas al Directorio de Empresas Públicas) y el sistema de planificación y control. Fueron identificados distintos tipos de problemas que corroboran la hipótesis mantenida, a saber que la relación regulador-empresa constituye una fuente importante de ineficiencia. Ello no implica otorgar a esta relación el carácter de causa excluyente de los problemas existentes en la economía de las empresas públicas. Que constituye, empero, un factor de importancia lo demuestra la intención de la administración política actual de modificar algunos aspectos relevantes del marco regulador, como la decisión de no mantener dentro de la órbita estatal actividades antieconómicas, y reducir o eliminar los monopolios legales en algunas áreas de la producción fomentando un contexto más competitivo en los mercados, particularmente a través de medidas de apertura de la economía.

Se ha caracterizado una estructura de regulación que ha resultado de la acumulación de normativas generadas a lo largo de los últimos cuarenta años que muestra una concepción rígida del planeamiento y el control, con una intervención policéntrica en los asuntos empresarios mediante mecanis-

mos tanto formales como informales, con un rol reducido de los mercados y de los instrumentos macroeconómicos, mecanismos burocráticos que contribuyen a la ineficiencia dentro de un marco regulatorio lleno de superposiciones e incoherencias. Esto ha entrañado en definitiva, la pérdida por la sociedad del control de las empresas públicas.

Esta pérdida de control está dada, en primer lugar, por la pérdida de recursos reales en que la sociedad ha incurrido como resultado del régimen utilizado para producir y distribuir en las áreas de responsabilidad de las empresas públicas. Este régimen está caracterizado por la propiedad estatal y las regulaciones que constituyen su marco normativo.

En segundo lugar, la experiencia argentina muestra las consecuencias pardojales de una concepción dirigista del proceso económico, la cual en su intento de ejercer control político sobre aspectos cada vez más numerosos del quehacer empresarial, ha conducido, a partir de un cierto umbral crítico de intervención, a una disminución del poder de control efectivo. La razón es que las intervenciones y regulaciones crecientes implican costos que claramente son soportados por distintos sectores de la sociedad, a través de mayores impuestos, tarifas o una menor calidad de los servicios públicos. Existe una "curva de Laffer" de la intervención [85] que, de algún modo, explica la tendencia observada en el funcionario intervencionista, que a veces se inclina por procesos desregulatorios no por una suerte de conversión intelectual, sino como una forma de recuperar el control sobre los resultados de la gestión empresaria.

Cabe preguntarse si es factible estimar la pérdida mencionada. Un enfoque posible es tratar de cuantificar los impactos individuales que las distintas regulaciones tienen sobre las rentas empresarias y el bienestar de los consumidores. En este trabajo se han mencionado algunas cifras que dan una idea de la magnitud relativa de los problemas involucrados. A título de ejemplo, empresas que facturaron en 1987, 41% de las ventas totales del universo DEP, han estimado que el marco de regulación en materia de compras implica un sobrecosto de 20% de sus erogaciones totales. Aunque este enfoque de medir contribuciones parciales puede ser útil para estimar el costo de algunas regulaciones, tiene una importante limitación: los impactos individuales de cada regulación no son aditivos. En otros términos, el costo de imponer un conjunto de regulaciones no es igual a la suma de los costos de cada una de esas regulaciones.

Un indicador sintético de los errores existentes en materia de asignación de recursos es la tasa de rendimiento del capital invertido en el sector. Una empresa funcionando en un contexto de mercados debería seleccionar sus proyectos de manera de obtener una tasa de rendimiento sobre el capital invertido al menos igual a la del costo de oportunidad del capital inmovilizado. Una tasa de rendimiento inferior a dicho costo es una señal de que los recursos están mal aplicados, ya porque existe sobreinversión, gastos de operación excesivos, una escala de producción excesiva (o insuficiente), precios y tarifas no fijados en relación con los costos marginales y, en general, una baja productividad de la inversión. Todos estos factores están asociados probablemente a distorsiones regulatorias.

Cuadro N° 11
TASA DE RETORNO-FLUJO DE CAJA DE 11 EMPRESAS SIGEP
(montos en millones de pesos constantes de 1970)

| | Resultado bruto de explotación (1) | Inversión real fija (2) | Capital (3) | Depreciación (0,05) (4) | Tasa de rentab. económica (5)=(1)-(4) | Rentabilidad % (6) |
|------|---|-------------------------------|----------------|-------------------------------|--|--------------------------|
| 1964 | | | 10.000 | | | |
| 1965 | -192 | 1.607 | 11.107 | 500 | -692 | -6,9 |
| 1966 | 23 | 1.587 | 12.139 | 555 | -533 | -4,8 |
| 1967 | 494 | 2.078 | 13.791 | 607 | -113 | -0,9 |
| 1968 | 1.098 | 2.271 | 15.201 | 689 | 409 | 3,0 |
| 1969 | 1.223 | 2.460 | 16.900 | 760 | 462 | 3,0 |
| 1970 | 1.170 | 2.807 | 18.862 | 845 | 325 | 1,9 |
| 1971 | 203 | 2.755 | 20.674 | 943 | -740 | -3,9 |
| 1972 | 309 | 2.771 | 22.412 | 1.038 | -729 | -3,5 |
| 1973 | 276 | 2.791 | 24.082 | 1.121 | -845 | -3,8 |
| 1974 | 625 | 3.646 | 26.524 | 1.204 | -579 | -2,4 |
| 1975 | -83 | 3.968 | 29.167 | 1.326 | -1.409 | -5,3 |
| 1976 | 869 | 4.039 | 31.749 | 1.458 | -589 | -2,1 |
| 1977 | 2.250 | 4.289 | 34.449 | 1.587 | 663 | 2,1 |
| 1978 | 2.601 | 4.186 | 36.914 | 1.722 | 879 | 2,5 |
| 1979 | 1.118 | 3.787 | 38.855 | 1.846 | -728 | -2,0 |
| 1980 | 1.223 | 4.079 | 40.991 | 1.943 | -720 | -1,8 |
| 1981 | 2.011 | 3.284 | 42.226 | 2.049 | -38 | -0,1 |
| 1982 | 108 | 2.769 | 42.884 | 2.111 | -2.003 | -4,7 |
| 1983 | 117 | 2.614 | 43.353 | 2.144 | -2.027 | -4,7 |
| 1984 | -417 | 2.721 | 43.907 | 2.168 | -2.585 | -6,0 |
| 1985 | -41 | 2.413 | 44.126 | 2.195 | -2.236 | -5,1 |
| 1986 | 762 | 2.582 | 44.502 | 2.206 | -1.443 | -3,3 |
| 1987 | 437 | 3.310 | 45.587 | 2.225 | -1.788 | -4,1 |

Columnas (4) y (6) calculadas sobre capital del año anterior.

Fuente: Elaboración Propia, basada en la SIGEP, "Evolución de las Principales Relaciones Económicas", 1965-87 (11 empresas).

Incluye: YPF; YCF; AyEE; FA; ENCOTel; OSN; Gas del Estado; SEGBA; ENTel; AA y AGP.

Analizando las tasas de rendimiento de las empresas de la SIGEP se observa en primer término un amplio predominio de tasas de rendimiento negativas, con un promedio aritmético para el periodo 1965-1987 de -2,3%. Las cifras han sido obtenidas suponiéndose una tasa anual acumulativa de depreciación de 5 % y un stock de capital a fines de 1964 de 10.000 millones de pesos de 1970, equivalentes a unos 6500 millones de dólares de 1987. Los resultados son muy robustos con respecto a variaciones de la tasa de de-

preciación y del stock inicial de capital. A título de ejemplo, una variación hacia arriba o hacia abajo del stock inicial en 50% sólo altera el capital final en un 3,5/4,0%.

Estos resultados son comparables a otros obtenidos por Petrel y Delfino y Harberger. Harberger [68] utilizando las estimaciones de ahorro e inversión elaboradas por FIEL [57] calculó una tasa de rendimiento de -1,6% anual para un conjunto de empresas mucho más amplio en el periodo 1971-1985. Supuso también una tasa de depreciación de 5% y asumió un stock inicial para el conjunto de las empresas de unos 10.000 millones de dólares a fines del año 1959. Según la estimación del Cuadro N° 11, el stock de capital total a fines de 1987 ascendería a algo más de 29.000 millones de dólares. No se dispone de datos actualizados de bienes de uso de las empresas públicas, pero debe mencionarse como referencia que, a fines de 1985, datos de balance de estas empresas implicaban un stock de alrededor de 25.000 millones de dólares. Esta cifra es inferior pero comparable a la del cuadro para 1985, que en dólares equivale a unos 28.000 millones.

Por consiguiente, las estimaciones de rendimiento del capital son coherentes con la hipótesis de una tasa de rendimiento de la inversión pública, en el sector muy baja y alejada de las tasas de rendimiento de la inversión en empresas privadas en la Argentina y en el mundo.

Estos resultados están influidos en parte por los cambios en las políticas tarifarias y tributarias. Al efecto de aislar este aspecto se elaboró una aproximación al producto neto del capital en el sector tomando como base los datos de valor agregado a precios de 1970 del mismo conjunto de empresas y restándole la contribución estimada de la mano de obra.¹⁵ Las tasas de rendimiento bruta y neta son 9,6% y 4,6%, respectivamente, para el periodo 1971-1986.

Estas cifras deben ser consideradas como indicativas teniendo en cuenta que no existe información de ningún tipo sobre rentabilidad ex post de proyectos de inversión ejecutados por las empresas públicas. Constituyen una primera aproximación a las distorsiones introducidas en los mercados en que operan las empresas públicas, resultantes de los objetivos perseguidos en el área y de los mecanismos montados para alcanzarlos. Acaso el más importante de los factores no contemplados en esta medición lo constituye el componente de calidad de los servicios.

Una idea preliminar del orden de magnitud de los costos asociados a estas tasas de retorno se obtiene si se evalúa el rendimiento del capital del sector a una tasa de interés que represente el costo de oportunidad del capital para la economía en su conjunto. Esta tasa ciertamente es superior a la tasa a que el país ha refinanciado su deuda externa (LIBOR + 13/16 anual, equivalente a agosto de 1988 a un 9,8%) y tal vez cercana a la tasa de rentabilidad de la inversión privada. Debe tenerse presente que la tasa de corte requerida actualmente por los bancos internacionales de desarrollo en proyectos del sector público es de 12%.

Asumiendo conservadoramente una tasa de costo de oportunidad real anual

15. Esta contribución se obtuvo valorizando los cambios en el empleo por el gasto en personal ocupado del año 1970.

del 10% y un stock de capital de 25.000 millones de dólares, una tasa de rendimiento de -2,3% implica una pérdida de ingresos netos de las empresas públicas de 3147 millones de dólares anuales; una productividad neta del capital de 4,6% implica una pérdida de recursos para la economía de unos 1290 millones de dólares anuales.

Estas cifras son de por sí reveladoras de la magnitud de las distorsiones verificadas en la economía de las empresas públicas en las últimas décadas. El rendimiento negativo de los activos refleja en gran medida la enorme transferencia de recursos que conlleva la carencia de objetivos de eficiencia en la producción y la distribución de los bienes y servicios en mercados altamente protegidos y fuertemente regulados. Frente al deterioro del proceso de inversión (en los últimos siete años el stock de capital creció a una tasa anual de 1,5% frente a una tasa de 9,2% en el periodo 1964-1980) y las necesidades de atención de los servicios financieros, estas distorsiones han significado transferir una carga importante de los consumidores hacia los contribuyentes. Por otra parte, la baja productividad del capital invertido en el sector, frente al costo de oportunidad de los recursos utilizados implica una pérdida neta para la economía en su conjunto, que podría evitarse con una mejora en el régimen de producción y distribución vigente.

La reforma de este régimen requiere una profunda revisión de los objetivos perseguidos en el área, así como de los instrumentos que se han venido utilizando. Esto último requiere a su vez, una reevaluación de las formas de propiedad, la estructura de decisiones y en general, del marco regulador que se ha constituido en una traba relevante del crecimiento económico.

PERSPECTIVAS DE REFORMA

Constatada la pérdida de control de la empresa pública argentina y lo que ella ha significado como disminución del bienestar del consumidor y fuente del pronunciado deterioro fiscal del Estado, dos posiciones han emergido como respuesta para enfrentar el problema. Una de ellas, que podría denominarse "dirigismo desregulador", considera que es necesario un avance hacia la desregulación para recobrar el control de las finanzas públicas. Este enfoque no significa un pleno funcionamiento de los mercados sino su utilización instrumental, sobre la base de que éstos son imperfectos y que el regulador conoce mejor que nadie los intereses últimos de la sociedad. La otra posición que cabría identificar como "dirigismo centralizante", implica una dirección en el movimiento opuesto: el fracaso de la regulación es fundamentalmente el de su implementación, ya que con las directivas y los funcionarios "correctos" el problema puede ser resuelto mediante la acentuación de los controles centrales, en un contexto en que el Estado debe asumir el rol protagónico en una economía dominada por diversos grupos de poder, a través de negociaciones y concertaciones sectoriales. En este último esquema la empresa pública constituye un instrumento al servicio de los diversos objetivos de la sociedad expresados a través de sus cuerpos políticos. En un sentido fundamental, ambas posiciones equivocan el diagnóstico.

En primer lugar, en ambas se reserva al regulador la prosecución de objetivos de promoción sectorial, redistribución de ingresos regional y personal,

empleo, búsqueda de réditos políticos, que son incompatibles con la eficiencia. Ello deja abierto el camino para la discrecionalidad y el ejercicio arbitrario del poder del regulador y las influencias informales. Si el objetivo de control de la empresa pública no es la eficiencia, el control es imposible. Segundo, ambas posiciones son soluciones institucionales inestables. La historia económica argentina muestra que el tratamiento de las empresas públicas y de los instrumentos regulatorios –precios en particular– ha oscilado entre ambas concepciones como resultado de que ninguna de ellas ofreció una respuesta satisfactoria a la ineficiencia. Tercero, ambas posiciones, en particular la primera, desconocen los límites de eficacia de la regulación y el hecho de que las empresas fracasan en los mercados cuando estos límites han sido alcanzados, por lo cual son incapaces de responder a ninguna de las dependencias básicas: ni al plan, ni a los mercados. Cuarto, ambas posiciones manifiestan una profunda desconfianza con respecto a la competencia, especialmente en los mercados de productos, de capital y del trabajo. Particularmente, la segunda enfatiza la utilización de métodos cooperativos para la asignación de los recursos de un sistema económico.

Así, mientras que el dirigismo desregulador es una creencia ingenua en la “coordinación armoniosa” del plan y el mercado, y en la posibilidad de mejorar marginalmente la eficiencia mediante desregulaciones en que el Estado conserva el poder orientador de la economía, el dirigismo centralizante constituye una creencia ingenua en la planificación central.

Aunque diferentes en cuanto a la dirección de los cambios sugeridos, ambas posiciones comparten una misma concepción de la relación principal -Estado y agente-empresa pública que está en la base del fracaso regulatorio argentino. Esta relación debe ser alterada radicalmente para ofrecer una solución permanente. Tal reforma necesariamente deberá estar basada en la adopción de la eficiencia como único objetivo de planificación y control, la eliminación de barreras artificiales a la competencia en los mercados, el desmantelamiento de las regulaciones de precios y cuantitativas, la introducción de incentivos materiales y de restricciones presupuestarias efectivas, y el establecimiento de relaciones contractuales eficientes y de largo plazo entre el Estado y las empresas que desarrollem su actividad en mercados no disputables por razones tecnológicas. Esto significará prescindir de la discrecionalidad administrativa y dejar de lado definitivamente el concepto de servicio público. Sólo quedará para el Estado un rol relevante, consistente en actuar como el agente del consumidor-contribuyente en aquellos mercados en que los mecanismos de la competencia están limitados por barreras naturales, pero las regulaciones que imponga deberán ser muy distintas de las aplicadas en la Argentina. Este es un rol limitado, pero que puede ser cumplido en forma eficaz si se lo considera el único objetivo del Estado en esta área.

Queda la posibilidad de la disolución de la relación principal-agente a través de la privatización de las empresas. Sin embargo, debe notarse que por una parte, la privatización puede implicar costos de eficiencia en el caso de tratarse de monopolios naturales; la subasta del derecho de monopolio o de la explotación de los activos públicos por agentes privados constituye en este caso una solución factible. Por otra parte, la privatización no implica de por sí la ausencia de todo tipo de relación principal-agente. Técnicamente, el

Estado ha sustituido una relación basada en el flat administrativo y la dependencia dentro de una jerarquía (empresa pública), por otra relación en que puede influir sobre el comportamiento de la empresa mediante incentivos a través de instrumentos generales de política económica, impuestos y subsidios en particular (empresa privada).

Tanto la reforma de la relación Estado-empresa pública como su disolución a través de la privatización deberían significar, de adoptarse las decisiones correctas, una reducción considerable del peso muerto que implica el actual marco de regulación. La nueva relación debería ser asegurada mediante apropiadas restricciones legislativas a la intervención discrecional del Estado. La privatización parece en principio una solución más estable, aunque la sociedad siempre puede optar por la renacionalización de empresas privatizadas.

CAPITULO XII

REGULACIONES LABORALES EN LAS EMPRESAS PUBLICAS

I. INTRODUCCION

El objetivo del presente capítulo es el de identificar regulaciones que puedan afectar al mercado de trabajo de las empresas públicas, y establecer los costos asociados a la presencia de tales normas.

En la caracterización de este particular segmento del mercado laboral debe tenerse presente que sobre el mismo tienen efecto tanto las normas generales –comunes a los diferentes agentes económicos, sean de carácter público o privado–, como las específicas al sector público, y en particular a las empresas del área del DEP (Directorio de Empresas Públicas) que constituyen el universo relevante a los fines del presente capítulo. Otras empresas públicas no consideradas explícitamente, presentan mercados similares a los aquí analizados, cuando se trata de proveedoras de los mismos servicios –electricidad, gas, transporte, etc.–, o asimilables en mayor o menor medida al sector privado de la economía, en los otros casos (generalmente cuando se trata de productoras de bienes).

Dado que se cuenta con diversas investigaciones que caracterizan el mercado laboral argentino para el sector privado y para la Administración Pública [56; 58], el énfasis del presente trabajo está puesto en las disposiciones específicas relativas al conjunto de empresas consideradas. Sin embargo al evaluar la performance de este submercado laboral de empresas, no podrá dejar de recordarse en apretada síntesis el contexto de normas de carácter más general que también lo afectan.

Los principales aspectos “laterales” que deberán tenerse presente en una evaluación integral son:

- el carácter piramidal de la legislación laboral en la Argentina, y la imposibilidad de abrogar normas establecidas en diferentes niveles (leyes, convenios colectivos, actas). Dicho de otra forma, no hay *trade-off* entre normas de distintos niveles, y las Actas, Convenios y Reglamentos sólo pueden establecer beneficios por sobre lo establecido en otras instancias. Ello impide en los hechos toda posibilidad de “negociación”, ya que por definición el concepto de negociación supone que se otorga algo a cambio de otra cosa.

- en razón de lo antedicho, y del carácter reivindicativo que asume la ne-

gociación laboral (los resultados se presentan como "conquistas sociales"), las normas configuran un marco legal rígido, inflexible y acumulativo.

- los frecuentes cambios de política económica, en un contexto de permanente intervención en el mercado laboral desde comienzos de la década de 1970 (aun cuando la política de interferencia de los mercados se volvió muy frecuente desde los años 40), dieron lugar a marcadas oscilaciones en los salarios reales en las diversas actividades económicas. Los salarios fueron utilizados reiteradamente como instrumento de políticas macroeconómicas, ya sea como variable "ancla" en planes de estabilización (forzando su caída), ya sea como variable expansiva de la demanda interna en períodos de "reactivación inducida".

- un rasgo común al conjunto de los asalariados del sector público es la tendencia a la reducción en los diferenciales salariales entre el personal más calificado y el menos calificado, un proceso que se suele caracterizar como de "achatamiento de la pirámide" de salarios, y que proviene en buena medida de las políticas macroeconómicas de intervención salarial antes citadas –más allá de la negociación en cada empresa-. Consecuentemente, hay una tendencia a la caída en la tasa de retorno al capital humano, en la forma de educación o experiencia, con negativas consecuencias sobre la tasa de retención del capital humano específico invertido en el personal de las empresas.

Estos diversos aspectos, conjuntamente con la presencia de sindicatos con fuerte poder de negociación, constituyen sin embargo sólo elementos del contexto en que se toman decisiones en la empresa pública. Ellos sugieren la existencia de una reducida capacidad instrumental de las empresas para optimizar el uso del factor trabajo.

II. UN MENU DE FUENTES REGULADORAS

Los convenios colectivos de trabajo (CCT), suscriptos entre las empresas y los sindicatos, constituyen el primer conjunto de normas a considerar, del conjunto que regula las relaciones laborales en la empresa. Suelen abarcar aspectos muy amplios y por lo tanto presentan un elevado grado de detalle (caso YPF), o bien pueden presentarse como de carácter general, con menor nivel de especificidad (SEGBA). En este último caso, diversos instrumentos tales como Actas suscriptas por las mismas partes en diversos momentos, o las Reglamentaciones de los respectivos CCT, deben ser tomados en cuenta a los efectos de delimitar el alcance de las normas negociadas por la empresa.

Sin embargo, en algunos casos los convenios no aparecen como restrictivos en alto grado de la gestión de personal, y por lo tanto de la gestión empresaria. De allí que en las empresas públicas la explicación de la mediocre performance en materia laboral no pueda hallarse exclusivamente en la letra de las CCT. Sin embargo, como más adelante se verá, todavía pueden encontrarse allí elementos de valor para determinar la evolución de algunas variables como, entre otras, el nivel de ausentismo que caracteriza a los entes públicos.

Aparte de lo negociado por las empresas a través de actas, convenios u otras disposiciones, la gestión de personal se encuentra limitada por un segundo conjunto de "fuentes reguladoras". Se trata de disposiciones de carácter general refe-

ridas habitualmente al conjunto del sector público. En las encuestas realizadas con las empresas, las principales fuentes reguladoras destacadas son:

– En primer lugar y en forma unánime se destacan las disposiciones que limitan el ingreso de personal, y los habituales "congelamientos de vacantes", instrumentados a través de leyes, decretos y/o resoluciones.

– Las normas sobre "contención del gasto público" implican habitualmente restricciones a la realización de horas extras, al ascenso de personal escalafonado, y a la contratación de personal (temporario), lo que tiende a superponerse a las normas antes citadas que limitan la incorporación de nuevos agentes en la planta permanente.

– Los salarios de las empresas suelen estar regulados a través de diversas comisiones que deben aprobar los ajustes propuestos. En contextos de alta inflación, como los últimos quince años, la intervención de dichas comisiones ha generado demoras en los ajustes, que tendieron a ser compensadas a través de aumentos encubiertos por las empresas (errores de liquidación –que sólo conducen a "Observaciones" de la Sindicatura de Empresas, SIGEP– adelantos de sueldo, pagos de horas extras no trabajadas, etc.). Actualmente la Comisión Técnica Asesora de Política Salarial para el Sector Público (ley 18.753) es la encargada de regular los salarios en general en estas empresas, aunque otras leyes regulan los salarios del personal directivo, y también cabe la intervención del Directorio de Empresas Públicas (decreto 2036/87) y del Ministerio de Trabajo.

– En general, la gestión de las empresas se halla condicionada por normas externas (las mencionadas anteriormente, más aquéllas referidas a tarifas, erogaciones en bienes y servicios, política de inversiones, etc.), que tienden a dificultar la posibilidad de una gestión por resultados. Como consecuencia de ello, la gestión tiende a ser de carácter normativo, con lo que disminuyen las posibilidades de controles, y de mecanismos de premios y castigos.

La tercera fuente de regulación es "no escrita", y aun cuando resulta la de más difícil evaluación en términos económicos, aparece en las entrevistas realizadas a los órganos de gestión empresaria como la de mayor importancia en lo que se refiere a dificultades para lograr un aceptable nivel de eficiencia interna en la empresa. Estas regulaciones son las que provienen del elevado poder relativo que tienen las organizaciones sindicales en las empresas.

III. ALGUNOS RESULTADOS OBSERVADOS

Las diversas normas aplicables al mercado de trabajo de las empresas públicas han dado lugar a lo que antes se definió como una mediocre performance en este campo. El factor trabajo se encuentra claramente subutilizado en términos de intensidad y de eficiencia en su asignación, y quizás más grave aún, no existen mecanismos de incentivación (premios y castigos) que permitan prever recuperación alguna del mercado en el horizonte próximo.

La acción sindical y la respuesta de las empresas no presenta una dirección definida en esta materia. En algunos casos cabe esperar algún aumento de intensidad en la "privatización periférica" de actividades, impulsado por la incapacidad de realizar con los planteles actuales algunas tareas de mante-

nimiento, y otras especializadas. En otros casos hay un decidido retorno a la "estatización periférica", al intentar reabsorber para la empresa actividades hoy subcontratadas. La resistencia de las cúpulas empresarias sería en estos casos la única valla por franquear para incrementar el grado de integración.

A efectos de delimitar el efecto de las regulaciones actualmente vigentes sobre el costo empresario, se procede a considerar en lo que sigue la evolución de algunas de las dimensiones con que suele caracterizarse al mercado laboral. Dichas dimensiones seleccionadas son: niveles de ausentismo, política de remuneraciones, y horas efectivamente trabajadas.

LA EVOLUCIÓN DEL AUSENTISMO

Desde 1982 las tasas de ausentismo totales en empresas del área del DEP se vienen expandiendo, registrándose saltos importantes en 1983 y 1986. En las diversas empresas el aumento proviene no sólo de mayores conflictos laborales sino, lo que puede resultar sorprendente, del ausentismo por enfermedad –que llega a duplicarse en cinco años–, o por vacaciones (en parte un índice del envejecimiento de las dotaciones, por restricciones al ingreso de nuevo personal). Con excepción de unas pocas empresas, las tasas medias de ausentismo total se ubican actualmente en poco más de 16% de las horas-hombre disponibles en el año, una proporción que si bien es inferior al 20-25% estimado para la Administración Pública por el propio Ministerio de Economía,¹ resulta claramente superior a los niveles habituales en el sector privado. En este último campo de actividad, la tasa media de ausentismo en la industria manufacturera fue de 11,3% en el periodo 1970-1985 (INDEC, Indicadores Industriales), con un coeficiente de variación anual de 10,8%, que revela una mayor estabilidad que en el sector público de empresas.

En el nivel agregado se observa que las series de ausentismo siguen una tendencia creciente a partir del mínimo en 1982. Ello se percibe más claramente cuando se analiza la evolución para cada empresa pública individual, disponiéndose de información a este nivel hasta 1987 inclusive.²

Las empresas que registran los niveles más altos de ausentismo en los últimos años son ENTEL, SEGBA, Ferrocarriles, OSN, y Yacimientos Carboníferos Fiscales (YCF), todas por sobre 17% anual. Los niveles más bajos (12,5 a 15%) caracterizan a YPF, Gas del Estado, Agua y Energía Eléctrica y Aerolíneas.

• **ENTEL.** La empresa telefónica con una planta de personal de 46,9 miles de personas (promedio primer semestre de 1988), reúne 16% del empleo conjunto de las empresas del DEP. Desde poco más de 50 mil agentes en 1975, el empleo cayó a 44,5 miles en 1979, para crecer luego a partir de 1983 a los niveles actuales.

1. "Programa para la recuperación económica y el crecimiento sostenido", República Argentina, agosto de 1988.

2. Reiteradamente en las entrevistas con las empresas se expresan dudas acerca de la información sobre ausentismo. En los hechos, diversas empresas carecen de datos sobre el particular hasta fechas recientes (Hidronor, ENTEL).

Las tasas de ausentismo por todo concepto muestran una tendencia creciente en el período 1982-1987 para el cual se dispone de información. El ausentismo por enfermedad pasó de 2,8% a 4,9%, mientras que el ausentismo por vacaciones creció de 6,8% a 8,6%, y el ausentismo por otras causas se elevó de 2,0% a 3,6%. De tal modo hacia 1987 el ausentismo total era de 17,1%, siendo explicado la mitad del mismo por el concepto de vacaciones.

• *SEGBA*. El empleo total es de 21,9 miles de personas, 7,5% del total en empresas. El nivel máximo se alcanzó en 1976 con 29,3 miles, y el mínimo en 1983 con 20,1 miles de agentes. La tasa media de ausentismo era en 1987 de 17,1%, creciendo desde 12,5% en 1981. Todos los conceptos se incrementaron, desde otras causas que creció de 1,5% a 4,3%, al ausentismo por enfermedad (de 3,3% a 4,3%), y por vacaciones (de 7,6% a 8,4%).

• *Ferrocarriles Argentinos*. El empleo actual es de unas 96,0 miles de personas, habiendo descendido de casi 155 mil agentes en 1976 a 95,8 mil ocupados en 1981. Hubo una oscilación que elevó el número de agentes a casi 108 mil personas en 1984, para descender luego a los registros actuales. La tasa media de ausentismo es del 17,1%, desde un mínimo del 13,9% en 1982. El ausentismo por otras causas se elevó desde 2,2% en 1981 a casi 4% en 1986-1987, el ausentismo por enfermedad creció desde 3,6% a 4,9%, y también se incrementó el concepto relativo a vacaciones.

• *Obras Sanitarias de la Nación*. Ocupa 9,4 mil personas aproximadamente, desde una dotación superior a los 26 mil agentes en 1975. La tasa media de ausentismo alcanzó al 20,5% en 1987, desde un mínimo de 15,4% en 1982. La causa principal aquí es sin duda el fuerte aumento del concepto enfermedad, desde 4,0% a 9,0%, y en menor medida las otras causas, que pasaron de 1,9% a 4,2%. La tasa de ausentismo por vacaciones descendió ligeramente en 1987 al 7,3%.

• *Yacimientos Carboníferos Fiscales*. Tiene una dotación de 3,6 miles de personas, desde poco menos de 6 mil en 1976-1977. En el período 1982-1987 osciló entre un mínimo de 3,4 miles y un máximo de 3,9 miles. La tasa de ausentismo en 1987 era del 18,2%, habiendo crecido desde un mínimo de 13,3% en 1983. El ausentismo por enfermedad pasó de 2,8% a 4,4%, y las otras causas se incrementaron desde 3,8% a 5,5%.

• *Yacimientos Petrolíferos Fiscales*. La empresa petrolera estatal redujo su planta de personal desde más de 50 mil ocupados en 1975 a 31,4 miles en 1982, incrementándola luego hasta unos 34,5 miles de ocupados en 1988. La tasa media de ausentismo se ubica en 12,4%, desde el 10,0% en 1981. Mientras que las tasas por enfermedad y por vacaciones se han mantenido constantes, la tasa por otras causas explica todo el incremento observado, verificándose saltos en 1983, en 1984 y en 1986.

La evolución señalada en materia de ausentismo en estas y en las restantes empresas públicas, permite una aproximación al costo que impone este aspecto que -por el particular esquema de financiamiento de las empresas- se traslada a los usuarios de sus servicios y bienes producidos.

Por una parte, estimaciones del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) ya mencionadas previamente, señalan que en la industria privada las tasas de ausentismo promedio por todo concepto se ubican habitualmen-

te en torno del 11%, por lo que en el caso de este conjunto de empresas se observa un exceso del orden de 5% en promedio, respecto del ausentismo en el sector privado de la industria. Las fuentes de discrepancia varian según la empresa que se trate, pero en general cabe destacar al rubro de enfermedad que –para el periodo en que se tiene información para ambos sectores económicos– muestra que en el área pública la tasa siempre se ubica de uno a dos puntos por sobre la tasa en el sector privado, y que el incremento desde 1981-1982 tiene mayor magnitud en empresas públicas. El rubro otras causas, que incluye conflictos laborales y licencias diversas, observa asimismo una expansión sistemáticamente mayor entre empresas públicas, y con escasas excepciones (YPF, ENCOTel) duplica los niveles observados en empresas del sector privado.

El costo del ausentismo no sólo se mide en términos de "tiempo de trabajo no disponible", y casi siempre remunerado, para la empresa; tambien cabría considerar otros costos ligados al ausentismo: los asociados a la no realización de las tareas asignadas a los ausentistas (costos para la empresa y "colas" de producción y distribución derivadas), los costos fijos que implica mantener la dotación de personal excedente (respecto de una situación con tasa normal de ausentismo), y los costos de eficiencia en la asignación de recursos productivos.

El ausentismo podría constituir, por otra parte, una forma de remuneración encubierta en el sector público: eventuales caídas en el salario real, producto de las políticas macroeconómicas restrictivas, se intentarían compensar a través de ventajas no monetarias. Entre estas últimas se encontraría la reducción del tiempo real de trabajo, a través de un menor número de días (ausentismo), o de un menor número de horas trabajadas efectivamente (pero pagadas) por día.

Limitando el cómputo al "tiempo no trabajado", pueden realizarse las siguientes aproximaciones al costo del ausentismo en estas empresas.

En el Cuadro N° 1 adjunto, se calcula para cada empresa³ la diferencia entre las tasas actuales de ausentismo y las que prevalecían cinco años atrás. Esa diferencia puede interpretarse como una medida del costo en términos de tiempo de trabajo (días al año, número equivalente de individuos, etc.) de la aplicación de las disposiciones convencionales (y las relacionadas) a partir de la recuperación paulatina de poder de las conducciones sindicales en las empresas públicas, y la reintroducción de cláusulas cuya vigencia se suspendió entre 1976 y 1985.

El nivel medio de 3,1% de incremento en la tasa de ausentismo, representa un sobreempleo del orden de 9100 personas al año, para una dotación de 293 mil agentes. Dado el costo laboral medio por ocupado de unos 8500 dólares anuales para el conjunto de empresas, se infiere un gasto excedentario de 76,2 millones de dólares por aumento del ausentismo en estos últimos años.

Si la comparación tomara en cuenta la discrepancia entre tasa media en el sector público (16,2%) y tasa media normal en el sector privado (11,3%), la diferencia entre tasa actual y "potencial" se elevaría hasta casi 5%. Ello incrementaría el costo por exceso de ausentismo hasta los 122 millones de dólares.

3. Se excluye Hidronor por carecerse de información de todo el periodo.

Como queda dicho, estas estimaciones toman en cuenta el costo laboral promedio y las tasas de ausentismo verificadas durante el año 1987, según lo informado por las propias empresas.

Según lo expresado por funcionarios de las empresas, las tasas de ausentismo observadas subestimarian los "verdaderos" niveles registrados. Lo mismo ocurriría con el costo laboral per cápita, que en general no incluye los subsidios a las obras sociales, a las asociaciones sindicales, y otros conceptos que están directamente relacionados con la gestión laboral/sindical de la empresa.

Cuadro N° 1
COSTO LABORAL DEL INCREMENTO DEL AUSENTISMO
EN LAS EMPRESAS PUBLICAS

| Empresas | Diferencial de ausentismo | Ocupación | Empleo equivalente | Costo laboral por ocupado US\$ | Costo lab. del increm. ausentismo US\$ |
|------------------|---------------------------|----------------|--------------------|--------------------------------|--|
| Aerolineas | 1,44 | 10.283 | 148 | 9.165,4 | 1.357.476,7 |
| A. G. Puertos | 3,51 | 4.565 | 160 | 8.836,1 | 1.414.015,4 |
| A. y Energia | 1,47 | 11.083 | 162 | 13.484,1 | 2.190.890,4 |
| ELMA | 2,98 | 4.912 | 147 | 8.991,4 | 1.317.488,5 |
| ENCOTel | 1,22 | 38.815 | 473 | 5.833,9 | 2.760.970,2 |
| ENTel | 5,56 | 46.875 | 2606 | 8.620,4 | 22.468.306,9 |
| Ferrocarriles | 3,26 | 97.218 | 3166 | 5.762,8 | 18.243.709,3 |
| Gas del Estado | 2,68 | 9.251 | 248 | 12.219,1 | 3.029.573,0 |
| INDER | 1,45 | 441 | 6 | 11.201,7 | 71.406,1 |
| Obras Sanitarias | 5,13 | 9.379 | 482 | 8.897,6 | 4.284.844,7 |
| SEGBA | 3,97 | 21.706 | 862 | 12.593,5 | 10.851.673,6 |
| YCF | 1,89 | 3.592 | 68 | 11.216,8 | 763.499,8 |
| YPF | 1,62 | 34.870 | 565 | 13.180,0 | 7.450.950,0 |
| TOTAL | 3,10 | 292.990 | 9093 | 8.511,5 | 76.204.804,8 |

1. El costo laboral por ocupado se mide en dólar tipo comercial vendedor, y resulta como promedio de los niveles mensuales de 1987.

2. Los datos de ocupación corresponden a fines de 1987, por lo que difieren de los presentados en el texto (primer semestre de 1988).

Fuente: FIEL basado en datos de la SIGEP.

Las empresas que contribuyen en mayor proporción a este sobrecosto son ENTel, Ferrocarriles y SEGBA, ya sea por sus altas tasas de ausentismo o por su elevada dotación de personal.

Del cómputo se desprende que cada punto de ausentismo le cuesta al conjunto de las empresas públicas unos 25 millones de dólares al año, sólo en términos de tiempo remunerado y no trabajado.

Finalmente, en materia de ausentismo cabe observar que si bien se registra un incremento notable en las tasas en estos últimos años, ello sólo resulta de una parcial "puesta en funcionamiento" de las disposiciones en los CCT. Una aplicación más estricta de los convenios daría margen para un incremento considerable de dichas tasas.

A modo de ejemplo, considérese el caso de ENCOTel -la empresa de correos- donde la tasa media de ausentismo era de 16,1% en 1987. Excluyendo vacaciones ese porcentaje se reduce al 6,3%. Sin embargo, las disposiciones del convenio colectivo permiten llegar en "condiciones normales" a reducir en 20 días hábiles la asistencia por razones "justificadas" o "fuerza mayor", que se elevan a 53 días hábiles al año si se incluye "enfermedad", y a 72 días si se agregan licencias diversas (excluyendo las otorgadas por nacimientos, matrimonio, enfermedades profesionales, cirugía mayor, vacaciones, etc.). Cada diez días hábiles representan una tasa de ausentismo de 4% si se computan 250 días hábiles al año. Se observa que de utilizarse plenamente los causales por "enfermedad" y "ausencias justificadas" (53 días al año), la tasa de ausentismo superaría 21%, debiendo agregarse a ello el ausentismo por los ítem antes excluidos, vacaciones entre otros, y por conflictos laborales abiertos (huelgas). Las tasas efectivamente observadas implican en cambio un promedio de 16 días hábiles perdidos en promedio en el año para esta empresa bajo consideración. Ello justifica lo más arriba señalado en el sentido de que el nivel de ausentismo tolerado por los convenios es todavía muy superior a los niveles actualmente vigentes. Obsérvese asimismo que en el caso de ENCOTel, un día más perdido al año en promedio por ausentismo implica pagar el equivalente de su remuneración durante todo un año a 155 empleados. Ello a su vez da lugar a un costo de poco menos de un millón de dólares anuales por día adicional de ausentismo.

POLITICA DE REMUNERACIONES

La varianza entre empresas de las remuneraciones reales ha venido creciendo en forma significativa a partir del primer semestre de 1983, consistentemente con el aumento en la tasa de inflación y los cambios en la política salarial. Asimismo, el porcentaje de la remuneración básica en el total desciende significativamente a partir de 1984, cobrando desde entonces mayor importancia los pagos por conceptos tales como "horas extras" y otros adicionales. En este sentido se verifica una notoria falta de transparencia en la estructura de las remuneraciones de las empresas, con una creciente participación de conceptos que bajo denominaciones tales como "incentivos" u "horas extras", reflejan pagos de sumas que se asimilan conceptualmente al salario básico.

La escasa transparencia ha sido una característica habitual de la estructura de remuneraciones de las empresas, según se desprende de la información disponible sobre el particular desde mediados de la década de 1970. En 1987 sin embargo se llegó a que la remuneración básica no representara más de un 30% de la remuneración total (promedio del año), con excepción de Aerolineas y Ferrocarriles en que se llegaba al 60%.

Esta situación tuvo un paralelo en lo ocurrido en el quinquenio 1978-1982, cuando las restricciones a incrementos salariales -impuestas por la autoridad económica como instrumento de estabilización- se superaron a través del concepto de "flexibilidad", común al sector privado y al público. Este rubro llegó a representar hasta 40% de la remuneración total en casos como los de Aerolineas y SEGBA, y más de 20% en las demás empresas esta-

tales. Con la eliminación de ese concepto remunerativo a partir de 1983, otros rubros fueron cobrando importancia, luego de un transitorio "blanqueo" a básicos que sólo duró ese año. Las horas extras y otros adicionales (bonificaciones zonales, por título, etc.) más que compensaron hacia 1987 la eliminación del primitivo concepto de flexibilidad.

Algunos casos muestran que estos adicionales trataron de ocultarse bajo la forma de pagos justificativos de un "mayor esfuerzo laboral", tal como por otra parte estaba en el espíritu de los adicionales por "flexibilidad": pagos por horas extras, por productividad, por incentivos. Sin embargo, en la medida que se tornaban complementos fijos o relacionados con el básico, y no se ataban al rendimiento, carecían de todo efecto de incentivo a la producción.

Un caso ilustrativo de esta situación viene dado por el pago por horas extras en ENTEL, que de representar poco menos del 3% de la remuneración total entre 1978 y 1983, saltó a 10% en 1984 y hasta más de 30% en 1987. En SEGBA por otra parte, en este último año, el salario básico sólo daba cuenta de 18,9% de la remuneración total desde un máximo de 56,2% en 1983, en razón de estos diversos adicionales.

En los últimos dos años y medio, otro aspecto que ha cobrado importancia en las remuneraciones de las empresas (y del sector público en general) ha sido el pago de retroactivos por "haberes mal liquidados".

En general se trata de pagos ordenados judicialmente, a partir de la interpretación que en su momento realizaron las empresas (y en particular sus respectivas oficinas de asuntos legales) de los decretos que marcaban la política salarial general, hasta la derogación de la ley de emergencia salarial (ley 21.307 de 1976).

La finalización de la "emergencia salarial" permitía en principio el retorno a la negociación de las remuneraciones por empresa. En los hechos, sin embargo, ello no ocurrió al persistir los controles de nivel extraempresario sobre los pagos salariales.

Los montos correspondientes a los juicios precitados abarcan cifras considerables para algunas empresas trabajo intensivas, y por lo general representan el equivalente de varios "aguinaldos" que se cancelan en cuotas. Al finalizar el pago de la última cuota, la "habitualidad" en el pago tiende a que las empresas admitan la incorporación de esa "cuota" en la remuneración básica. Casos recientes que se pueden citar son los de Aerolíneas, OSN y ENCOTEL.

El hecho de mayor significación, sin embargo, vinculado con estos pagos retroactivos, está dado porque las empresas -así como los restantes organismos del Estado en general-, no interponen ante el reclamo laboral la "prescripción liberatoria" que establece el artículo 256 de la ley de contrato de trabajo (ley 20.744). Por dicho artículo se establece que "prescriben a los dos años las acciones relativas a créditos provenientes de las relaciones individuales de trabajo (...) Esta norma es de orden público y el plazo no puede ser modificado por convenciones individuales o colectivas". Ello permite que, como norma habitual, las acciones por reclamos laborales que superen los dos años de antigüedad no prosperen en el sector privado, ya que por vía incidental se plantea y resuelve la prescripción liberatoria. Esta norma no es invocada en cambio en el sector público, con lo que actualmente se hallan en discusión "errores de liquidaciones" realizadas en el año 1982.

Esto indica que en materia de gestión laboral en las empresas públicas, no sólo importa la existencia de normas escritas, sino también la voluntad de los Directorios de someterse a las normas de derecho vigentes, o bien de ignorarlas teniendo en cuenta la inexistencia de sanciones por dichas violaciones. Un hecho de naturaleza similar ya había sido detectado en el sector público en un trabajo anterior [56: págs. 571 a 573]: la estabilidad de los empleos públicos, una regulación frecuentemente señalada como causante de la ineficiencia de la gestión pública, está limitada en los hechos por la posibilidad de "pase a disponibilidad" del personal en el caso de la Administración Central. Sin embargo este mecanismo de retiro no fue nunca invocado en los últimos 25 años como fundamento para avanzar en una racionalización administrativa del sector. En otros términos, a la estabilidad "de jure" se le superpuso la estabilidad "de facto", de no querer incurrir en el costo político de la racionalización.

En resumen, en materia de regulaciones sobre la política de remuneraciones en las empresas públicas, si bien las restricciones externas introducen distorsiones en la estructura salarial y afectan la posibilidad de llevar a cabo una política propia de remuneraciones, resulta claro que las empresas han intentado escapar a dichas restricciones a través de políticas diversas que simulan incentivos o aun deudas judiciales, pero representan en los hechos pagos de salarios básicos.

HORAS TRABAJADAS

¿En qué medida las oscilaciones en las remuneraciones de las empresas, con períodos de contracción en términos reales, no han sido compensadas a través del tiempo por cambios en el grado del esfuerzo solicitado al empleado? Puesto de otro modo, ¿es posible que los cambios en las tasas reales de salario horario se hayan mantenido relativamente estables y aun hayan sido crecientes en los últimos años, cuando se ajusta por las horas efectivamente trabajadas y no meramente por las pagadas?

De ser ello así, se estaría en presencia de un ajuste "por esfuerzo" permitido por la legislación laboral propia del sector (y por la actitud de los Directorios), del cual no existe evidencia similar en el sector privado de la economía.

Para poder testear dicha hipótesis, debería contarse con indicadores apropiados del "esfuerzo por unidad de tiempo". Un índice IE de esfuerzo tomará en cuenta que en algún momento base se parte de un número de días disponibles al año (D), ajustados por la tasa observada de ausentismo (a), el número de horas normales trabajadas (H), y una determinada intensidad (medida por un índice) (i) por hora trabajada. El índice IE será por lo tanto una función decreciente en la tasa a, y creciente en las variables H e i: $IE = D(1-a)Hi$.

Una primera observación indica que IE parece haber experimentado una inequívoca caída en los últimos cinco años en todas las empresas públicas en razón del fuerte aumento en la tasa de ausentismo antes señalada. IE varía en forma inversamente proporcional con la tasa de ausentismo, por lo que puede computarse una reducción en el índice IE del orden de 3,5% sólo por efecto de la variable ausentismo, entre 1982 y 1987.

En materia de horas normales trabajadas (H), hay una clara tendencia en las diversas empresas a considerar como horario normal el que no supera las 140 horas mensuales (caso ENTEL desde 1987, que se extiende luego a empresas telefónicas privadas). De tal modo, todo trabajo por sobre las 140 horas es considerado "extraordinario" a los diversos efectos (paga y otras limitaciones). A ello se suman las reducciones de jornada laboral ocurridas entre 1984 y 1986 en las diversas empresas, tanto en forma general como por la generalización del concepto de "insalubridad" para las tareas realizadas. Todo ello indica que la variable H (horas normales), promedio por individuo y por unidad de tiempo, ha presentado una clara onda decreciente desde comienzos de la actual década. Una reducción del orden de una hora diaria en las horas normales trabajadas promedio para el conjunto de las empresas, implica que el índice IE se reduciría 13% por este menor nivel de H .

El efecto conjunto del mayor ausentismo (a) y el menor número de horas normales (H), conllevaría así a una reducción de IE de 16% en este último quinquenio, aun prescindiendo de ajustes en el nivel de intensidad con que se desarrollan las tareas. Es de esperar que la intensidad se mueva en sentido inverso al ausentismo y directo respecto de las horas trabajadas: dado que los tiempos de "descansos" y otros tiempos "muertos" productivamente son fijos, su proporción aumenta al disminuir la cantidad de horas útiles, y por lo tanto cae la intensidad por unidad de tiempo.

Sin embargo debe observarse que esta reducción del índice IE estimada en no menos de 16%, parte de un momento (1981-1982) en el que IE se encontraba en un nivel relativamente alto, mientras que simultáneamente la tasa real de salario se hallaba en torno de su nivel mínimo en el quinquenio 1980-1985. Desde entonces se ha verificado un aumento en la tasa real de salario, y una reducción en el índice IE. Si se toma el salario medio en 1985 como base, se tiene un incremento real de 22,5% desde 1982. El nivel real de 1987 era similar al de 1985 (-0,5%), por lo que ajustando por IE, la recuperación real desde 1982 por unidad de tiempo y esfuerzo era sensiblemente superior, alcanzando a 45% por el efecto conjunto de la evolución de ambas variables (salarios e IE).⁴

De la evidencia empírica no surge pues una sistemática compensación de un menor esfuerzo como respuesta a una menor paga. En los últimos años, la tendencia de mediano plazo observada ha sido la de mantener o mejorar las tasas de salario real, y simultáneamente reducir el esfuerzo por unidad de tiempo.

IV. LOS RESULTADOS EN PERSPECTIVA

En el mercado de trabajo de la empresa pública concurren diversas fuentes de regulación, algunas de carácter exógenas a las firmas, y otras endógenamente determinadas a través de algún mecanismo de negociación.

4. La mejora en la tasa salarial ha provenido, en parte, por el incremento en el número de horas extras pagadas. Ello obligaría a ajustar la tasa salarial horaria excluyendo tales pagos. Aún realizando tal ajuste queda un aumento en la tasa horaria real respecto del periodo base, por lo que no se altera el argumento aquí presentado.

Los resultados de tales influencias se observan en los indicadores del estado del mercado:

– Las tasas de ausentismo son altas, y siguen una evolución creciente. Las regulaciones existentes permiten asimismo un incremento de magnitud en esta variable, afectada –más allá del plano individual– tanto por el grado de "permisividad" de las empresas como por el margen de poder que exhibe la representación sindical.

– La estructura de remuneraciones ha perdido transparencia, y carece de mecanismo alguno de incentivación. Las compensaciones por conceptos especiales tales como pagos por horas extras no trabajadas, retroactivos negociados por el sindicato de liquidaciones "mal realizadas", entre otros, alcanzan hasta los niveles gerenciales, y destruyen toda relación entre remuneraciones y resultados.

– La intensidad del esfuerzo laboral por unidad de tiempo ha venido disminuyendo, en buena medida en forma irreversible (en lo que hace a la jornada legal de trabajo), dadas las características de la legislación en la materia. Ello en parte implica un mayor costo laboral por unidad de insumo, o de manera equivalente una menor productividad del factor trabajo.

Estos aspectos parciales sugieren por lo tanto una menor productividad laboral, si se controlara apropiadamente por los cambios en la escala de producción y por los cambios tecnológicos. Los indicadores disponibles de producto per cápita muestran sin embargo un crecimiento constante en forma agregada. La evolución no parece afectada por los elementos aquí considerados, ya que sólo se toma en cuenta el "valor agregado" por las firmas y el nivel de empleo directo (se excluye el personal contratado, sobre cuyo número se han registrado oscilaciones, y también se excluye el personal reemplazado al subcontratar tareas como limpieza, mantenimiento, etc.).

En la visión de los niveles gerenciales y directivos de las empresas se enfatizan las restricciones externas a las firmas, aun cuando también se mencionan las restricciones convencionales. Los principales aspectos destacados son:

– Las limitaciones al ingreso de personal (leyes, decretos y resoluciones de congelamiento de vacantes, reducción del gasto, etc.).

– Los ingresos del personal, pero básicamente las promociones, se deben negociar con el sindicato.

– La estabilidad laboral, si bien no aparece explícitamente en los instrumentos legales, está prácticamente garantizada por la ausencia de un mecanismo de sanciones (castigos), y porque los sindicatos esgrimen en general la extensión de la garantía del artículo 14bis de la Constitución Nacional (estabilidad del empleado público) al agente de la empresa pública.

– No existe posibilidad de implementar un mecanismo de sanciones en razón de: muy bajos diferenciales salariales entre categorías; niveles absolutos de salarios considerados "bajos"; destrucción de la "ética" gerencial ya que los más altos niveles reciben compensaciones por tareas no realizadas (horas extras, etc.); obligación de instruir sumarios a efectos de definir sanciones, con lo que se mediatisa el proceso, y se pierde el valor ejemplificador de la sanción; elevado poder del sindicato para intervenir en cada caso de eventual sanción.

– No existe mecanismo alguno de incentivación para los niveles gerenciales.

- El poder de los sindicatos abarca prácticamente todos los campos de la actividad empresaria, pero en lo que hace específicamente a lo laboral se menciona: presiones para relajar controles que favorecen un mayor ausentismo; la información de toda índole llega antes al sindicato que a los niveles decisarios de la empresa; disponibilidad de importantes fondos económicos, relacionados con normas generales (obras sociales) y específicas (aportes de las empresas que en algunos casos están suspendidos transitoriamente en su aplicación, y aportes de los empleados); la lealtad de los empleados tiende a alinearse con el sindicato, que es lo que permanece, en relación con la conducción de la empresa que se percibe como transitoria.

- Como consecuencia de la necesidad de las gerencias de superar las restricciones externas, existe una tendencia a la reglamentación y negociación extrema con los sindicatos, lo que da lugar en algunos casos a un muy elevado número de actas complementarias de los convenios colectivos (casos extremos en SEGBA y en Agua y Energía), que hasta el momento no han podido ser compiladas por el Directorio de Empresas Públicas. Se estima que el cumplimiento estricto de dichas normas haría imposible el funcionamiento de las empresas. Frecuentemente la presión de los sindicatos se manifiesta en la amenaza de trabajar según estas normas, lo que lleva a ceder a la empresa en los petitorios gremiales.

- No existen mecanismos efectivos de capacitación. Esta función no es asumida en la mayoría de los casos por ningún director de la empresa, ni aun por los gerentes, siendo en algunos casos relegada a las jefaturas de área. Ello deriva en la ausencia de políticas, que no sean la mera sucesión de los cursos tradicionales.

- El carácter monopólico de la actividad que desarrollan las empresas implica que no existe otro mercado laboral específico para las firmas que el constituido por el propio personal. De tal modo para numerosas especialidades la única alternativa al personal existente es la formación de nuevos cuadros, lo cual insume tiempo, y debe desarrollarse con el esquema vigente de ausencia de incentivos apropiados.

- Los bajos niveles reales de las jubilaciones (derivados de un sistema previsional de reparto que se halla en quiebra) [56: págs. 211 a 248], constituyen un incentivo para que el personal tienda a permanecer en la empresa hasta los 65 años (varones). La reducción de los planteles por bajas vegetativas, y las reducidas incorporaciones en los últimos años, han tendido a conformar pirámides poblacionales fuertemente ensanchadas en los tramos de edad más avanzados. En Ferrocarriles Argentinos la media de edad para todo el personal supera los 50 años, y esta situación tiende a caracterizar a todas las firmas. Ello no sólo deriva en una inapropiada capacidad de asimilación de nuevas tecnologías, y ausencia de incentivos al cambio, sino en mayores costos por empleado por licencias (vacaciones, enfermedad) y beneficios diversos (premios y bonificaciones).

- Convenios y actas presentan cláusulas que afectan la productividad, o aun prohíben directamente los pagos por resultados. Otras cláusulas como las de "enganche" salarial entre convenios diferentes, o con el salario mínimo vital y móvil general, introducen rigideces a los ajustes salariales.

Estas observaciones recogen la dificultad que se presenta para desarrollar

políticas de personal en las empresas. Se ha visto sin embargo más arriba que en algunos casos las restricciones no sólo son externas a la empresa, sino que dependen de decisiones de la empresa relacionadas con la negociación con los sindicatos (caso de los retroactivos). Quizás se ha señalado no sin razón, que la primera paritaria, previa a la negociación con los sindicatos, es la que tiene lugar entre los funcionarios (directorio y gerencias) de las empresas y los organismos de control general (DEP, Obras Públicas, SIGEP).

Las razones por las cuales se ha llegado al nivel actual de regulación son sin duda muy diversas, y no existen vinculaciones visibles entre las diversas fuentes que le dan origen. En la regulación "externa", resulta claro que el *policy-maker* externo a la empresa (típicamente, el funcionario de un ministerio con facultad reguladora sobre los instrumentos de la empresa) privilegia el beneficio de cumplir algún objetivo macroeconómico, por sobre el costo microeconómico de las decisiones que le impone a la unidad operativa (la empresa). Las restricciones cuantitativas *across the board*, tales como limitar la incorporación de personal o fijar salarios uniformemente para todas las empresas, si bien pueden hallar fundamento por períodos muy cortos, presentan costos crecientes para la empresa al prolongarse en el tiempo su aplicación. Es improbable que el *policy-maker* observe estos costos directamente. Sólo lo hace indirectamente a través de conflictos laborales, abiertos o encubiertos, o a través de los bajos rendimientos de la inversión pública, o del quebranto económico de las empresas.

Si no se perciben los costos que impone la regulación, y los malos resultados se imputan exclusivamente a otras razones (mala gestión interna de las firmas), entonces es probable que el nivel de la regulación externa tienda a incrementarse. Es notorio que el objetivo de la regulación resulta aquí disociado de los objetivos de la firma en un mercado relativamente competitivo.

Los objetivos de la regulación desde el plano sindical aparecen, por otra parte, como los de un grupo que al compartir legalmente el poder dentro de la firma, pretende captar parte de la renta de monopolio que tienen las empresas públicas. Independientemente de cómo se distribuya esa porción de la renta (entre los empleados de la firma, entre los empleados sindicalizados, entre los dirigentes, entre un subconjunto de uno y otro de los grupos, etc.), el objetivo de la gestión sindical parece centrado en maximizar dicha porción (aportes empresarios al sindicato, a la obra social, aportes –crecientes– del trabajador para sindicato y obra social, elevación de los salarios básicos sobre los que se computan los aportes, subsidios de las empresas a las actividades sindicales –proveedurías, actividades deportivas, extensión de aportes médicos, etc.–). Es de suponer que se trata por parte de los sindicatos de aplicar una estrategia de maximización respetando alguna restricción, ya que si bien las firmas públicas no quiebran (mientras no se establezca por ley la disolución de la firma en falencia económica), el propio sindicato parece fijarse algunos límites al reclamo de una mayor porción de la renta. Tal como sugieren las ecuaciones de Volterra que caracterizan el funcionamiento de un sistema en el que coexisten especies depredadoras y especies depredadas, existe algún sendero dinámico que garantiza la estabilidad, el equilibrio del subsistema. Si en cambio la especie depredadora se excede en su captura más allá del nivel admisible, termina decretando su propia extinción.

En las regulaciones establecidas a través de los convenios se mezclan objetivos de protección al empleado (normas sobre estabilidad, régimen de sanciones), con las que tienden a compartir una porción de la renta monopólica de la firma (permisividad en materia de ausentismo, a través del régimen de licencias y ausencia de controles), con normas de sobreprotección que tienden a dificultar en extremo la gestión laboral (actas sobre modalidad con que debe encargarse cada tarea, cláusulas que prohíben los pagos por resultados y beneficios por productividad, cláusulas salariales de "enganche" automático).

Como queda dicho, los objetivos que llevan a la actual estructura de regulaciones laborales son muy variados, y sugieren la presencia de dos unidades "fuertes" que pueden afectar tal estado de cosas: la autoridad pública externa a la empresa y los sindicatos. Por descarte, resulta la presencia de una unidad "débil": la empresa misma, con baja –aunque no nula– posibilidad de gestión.

Resulta poco probable que el cambio en las reglas de gestión (establecimiento de gestión por rendimiento desde los más altos niveles de las firmas, mecanismos de premios y sanciones, eliminación de estabilidad "de jure" y "de facto", eliminación de cláusulas de privilegio en materia de licencias y métodos de trabajo, etc.) pueda llevarse a cabo sin avanzar simultáneamente en un proceso de partición de las empresas (por regiones o funciones), que aumente el poder de negociación de cada firma en su propio mercado de trabajo.

BIBLIOGRAFIA

1. Airlines Passenger Tariffs, agosto -septiembre 1988.
2. "An Econometric Analysis of the Demand for Intercity Passenger Transportation". *Research in Transportation Economics*, vol.2, 1985.
3. Argentina: *Descripción de su situación de salud*, Ministerio de Salud y Acción Social/OPS/OMS, 1985.
4. Argentina: *Population, Health and Nutrition*, Sector Review, World Bank Report No. 6555-AR., enero 1987.
5. Arrow, K., "Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care", *American Economic Review*, diciembre 1963.
6. Artana D., "Tax Policy and Resource Allocation in Argentina", University of California, Los Angeles, Ph. D. Dissertation, 1988.
7. Artana D. y L.Soto, "Desregulación en el área petróleo y gas", 5a. Convención de Bancos Privados Nacionales. ADEBA, agosto 1987.
8. Artana, D. y L. Soto. *Desregulación y crecimiento*, Ed. Tesis, 1988.
9. Artana D. y E. Szewach, "Regulación y desregulación: teoría y evidencia empírica". FIEL, Documento de Trabajo No. 16, marzo 1988.
10. Arvind, A., *The Nature of Credit Markets in Developing Markets*, World Bank Staff Working Paper, Nº 524.
11. Averch H. y L. Johnson, "Behavior of the Firm under Regulatory Constraint", *AER*, 1962.
12. Avila, J., "El valor económico de la certidumbre", X Jornadas de Economía Monetaria y Sector Externo. BCRA, 1988.
13. Bailey, E., "Price and Productivity Change Following Deregulation: The US Experience", *Economic Journal*, marzo 1988
14. Baldwin, C.Y., "Productivity and Labor Unions. An Application of the Theory of Self Enforcing Contracts", *Journal of Business*, abril 1983, 56(2).
15. Bennet, J. y T. Di Lorenzo, "Public Employee Unions and the Privatization of Public Services", *J.Lab.Res.*, invierno 83 4(1).
16. Benston, Hanweck y Humphrey: "Scale Economies in Banking. A Restructuring and Reassessment", *Journal of Money Credit and Banking*, noviembre 1982.
17. Betsey, C., "Public Service Employment: a Subsidy for Low-Income Workers", *Rev.Black Polit. Econ.*, otoño 1980.
18. Bhatt, V. y A. Roe, *Capital Market Imperfections and Economic Development*, World Bank Staff Working Paper 338, julio 1979.
19. Bohi, D. y M. Toman, "Analyzing Nonrenewable Resource Supply, Resources for the Future", Washington D.C., 1985.
20. Boletín Informativo INOS, varios números.
21. Boneo, H., "La eficiencia de las empresas públicas. Algunas cuestiones conceptuales", Simposio Latinoamericano sobre Eficiencia en las Empresas Públicas. *Revista de la ASAP* Nº 16, 1985.
22. Borcherding T., W. Pommerehne y F. Schneider, "Comparing the Efficiency of Private and Public Production: The Evidence of Five Countries", *Nationalökonomie, Journal of Economics*, primavera, 1982.
23. Breyer, S., *Regulation and its Reform*, Harvard U.P., 1982.

24. Britos, G., "The Fungibility Factor in Credit and the Question of the Efficacy of Selective Controls", Oxford Economic Papers, noviembre, 1981.
25. Bustamante, J., *Adquisiciones estatales y la industria nacional*, Abeledo-Perrot, 1984.
26. Cabezas, J., "La medida de la salud", ICE, junio 1981.
27. "Características de la organización de la atención médica argentina. Evolución - Situación actual- Perspectivas", Medicina y Sociedad, Buenos Aires, 1985.
28. Caro Figueroa, J., "Rigidez y flexibilidad en el mercado de trabajo argentino", 6a. Convención de Bancos Privados Argentinos, ADEBA, agosto 1988.
29. Casella, J., R. Chojkier, y P. Dubinski, *Régimen de compras del Estado*, Depalma, 1985.
30. Cavallo, D., *Volver a crecer*, 1986.
31. Cavallo, D. y A. Dadone, "Ideas para la estructuración de un sistema financiero viable a partir de 1984", Estudios IEERAL, octubre/diciembre, 1983.
32. Congreso de la Nación, Ley 23.055. Texto actualizado, Buenos Aires 1985.
33. Corradini, E., "La comercialización de ganados y carnes en la República Argentina". Informe 4.4., SEAG-IICA, abril 1987.
34. Correa, C., "Contrataciones del Estado y Compre Nacional en América Latina", *Integración Latinoamericana*, marzo 1983.
35. Cottani, J., "El impuesto inflacionario y la organización institucional del mercado financiero", Jornadas Monetarias y Sector Externo, abril 1988.
36. Cristini, M., "El ciclo ganadero. La evidencia empírica 1982-84 y su incorporación a un modelo de comportamiento", Documento de Trabajo Nº 9, FIEL, 1984.
37. Cuccia, L., *La política agropecuaria y la economía argentina 1955-80*, CEPAL/FAO, 1983.
38. Dasgupta P. y G. Heal, "Economic Theory and Exhaustible Resources", Nisbet Cambridge, 1979.
39. De las Carreras, A., *El comercio de ganados y carnes en la Argentina*, Editorial Hemisferio Sur, 1986.
40. De Pablo, J.C., "Fundamento del Compre Nacional", Derecho Aduanero, T. IV.
41. Demsetz, H., "Why Regulate Utilities", *Journal of Law and Economics*, abril 1968.
42. Diéguez, H., "Health and Nutrition Programs in Argentina: An overview", octubre 1987.
43. Directorio de Empresas Públicas, "Notas Nros. 149 y 179 y respuestas de las empresas incorporadas", 1988.
44. Directorio de Empresas Públicas, "Diagnóstico de Aerolíneas Argentinas, Gas del Estado, YCF y Agua y Energía Eléctrica", 1987.
45. "Encuesta de utilización de servicios y gasto en atención médica, Área Metropolitana", Ministerio de Salud Pública y Medio Ambiente, 1982.
46. Erickson E. y R. Spann, "Supply Response in a Regulated Industry: The Case of Natural Gas", *Bell Journal of Economics and Science*, 1971.
47. Esnoz J. y L. Araoz. "Aspectos referidos a la producción de carnes", Informe 4.1, SEAG- IICA, abril 1987.
48. Estudio Privado (sin mención de autor). "Investigación sobre el Compre Argentino", 1988.
49. Feldman, E., "Costos bancarios: Estimaciones mediante análisis de corte transversal y series de tiempo", BCRA Serie de Estudios Técnicos No. 30, abril 1971.

50. Feldstein, M., "The Explosion of Social Security", *The Public Interest* No. 81, otoño, 1985.
51. Feldstein, M., "The Rising Price of Physician Services", *Review of Economic Studies*, 52, 2, 1972.
52. Feldstein, M., "The Welfare Loss of Excess Health Insurance", *Journal of Political Economy*, 81, 1973.
53. Fernandez, E., O. Vainstock, y C. Quintero, "Poder de compras del Estado Argentino", PNUD, 1985.
54. Ferreiro, L., "Influencia de las sucursales en los costos bancarios", 2a. Convención de Bancos Privados Nacionales, ADEBA, agosto 1984.
55. FIEL, *Gasto Público. Propuestas de reforma del Sector Público Argentino*, 1986.
56. FIEL, *El fracaso del estatismo. Una propuesta para la reforma del Sector Público Argentino*, Sudamericana-Planeta, 1987.
57. FIEL, *El gasto público en la Argentina 1960-85*, 1987.
58. FIEL, *Regulaciones y estancamiento: El caso argentino*, Ed. Manantial, 1988.
59. Gardner, B., "Causes of U.S. Farm Commodity Programs", *Journal of Political Economy*, vol. 95, Nº 2, 1987.
60. Gardner, B., "Farm Policy and the Farm Problem", *Essays in Contemporary Economic Problems*. Phillip Cagan, Editor, AEI.
61. Gens, L., C. Planes, C. Aizemberg y L. Gómez López, "Descripción y análisis de la estructura jurídico-formal del sistema de empresas públicas", 1986.
62. Gordillo, A., *Empresas del Estado*, Macchi, 1966.
63. Gravelle, W., "Incentives, Efficiency and Control in Public Firms", Z.NATIONAL-LOKON, Supplement 2, 1982.
64. Guadagni, A., "Decisiones energéticas para el futuro", Mimeo, Instituto Di Tella.
65. *Guía de Tráfico Aéreo*, agosto y septiembre de 1988.
66. Harberger, A., *Taxation and Welfare*, University of Chicago Press, 1974.
67. Harberger, A., "The Measurement of Waste", AER, 1964.
68. Harberger, A., "Crecimiento del Sector Público en la actualidad", 5a. Convención de Bancos Privados Nacionales, ADEBA, agosto 1987.
69. Heller, P. y A. Tait, "Government Employment and Pay. Some International Comparisons", *Finance Development*, 20(3), 1983.
70. Hillman, A., "Financial Incentives for Physicians in HMOs: Is There a Conflict of Interest?" *The New England Journal of Medicine*, Vol. 317, Nº 27.
71. Horn, W., *The Frequency of Air Travel, Airlines Economics*, Lexington Books, 1982.
72. *Importaciones del Estado-Compre Argentino*, Secretaría de Industria y Comercio Exterior y Fundación Banco de Boston, 1986.
73. *Informes de Aerolíneas Argentinas y Austral Líneas Aéreas*, 1987 y 1988.
74. "Intercity Transportation Route Structures under Deregulation. Some Assessments Motivated by Airline Experience", AER, vol. 75.
75. Intriligator, M., *Econometric Models, Techniques and Applications*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1978.
76. Jenkin, M., "British Industry and the North Sea", 1979.
77. Johnson, H., "Efficiency in Monetary Management", *Journal of Political Economy*, setiembre/octubre 1968.
78. Joskow, P. y R. Noll, *Regulation in Theory and Practice: An Overview*.
79. Kalt, J., *The Economics and Politics of Oil Price Regulation*, MIT Press Series on the Regulation of Economic Activity, 1981.

80. Katz, J., "Morfología y comportamiento de los mercados prestadores de servicios de salud: Reflexiones sobre el caso argentino", Instituto Di Tella, Centro de Investigaciones Económicas: Serie Seminarios, nov. 1987.
81. Khan y Kouri, "Real Money Balances as a Factor of Production: a Comment", *Review of Economics and Statistics*, 57, mayo 1975.
82. Klein, B., "Competitive Interest Payments on Bank Deposits and The Long Run Demand for Money", *AER*, diciembre 1974.
83. Korn, D.W., "The Welfare Effects of Airline Fare Deregulation in the United States", *Journal of Transport Economics and Policy*, Vol. 17, mayo 1983.
84. Kornai, J., "The Hungarian Reform Process", *AER*, diciembre 1986.
85. Lal, D., "The Political Economy of Economic Liberalization" *The World Bank Economic Review*, Vol. 1, Nº 2, 1987.
86. Lister, J., "Shattuck Lecture: The politics of Medicine in Britain and the United States", *The New England Journal of Medicine*, julio 1986.
87. Loop, F., E. Christiansen, J. Lester, D. Cosgrove, I. Franco y L. Golding, "A Strategy for Cost Containment in Coronary Surgery", *JAMA*, Vol. 250, Nº 1, julio, 1, 1983
88. Maki, D., "A Note on the Output Effects of Canadian Postal Strikes", *Canadian Journal of Economic*, febrero 1983.
89. Mascolo, J., "Um Estudo Econométrico de Pecuária de Corte no Brasil", Fundação Getulio Vargas, T. 03. EPGE, 1980.
90. Mc Avoy, P. y R. Pindyck, *The Economics of the Natural Gas Shortage (1960-1980)*, Contributions to Economic Analysis, North Holland, 1975.
91. Mc Kinnon, R., *How to Manage a Repressed Economy*, septiembre 1981.
92. Mikesell, R., "Petroleum Company Operations and Agreements in the Developing Countries Resources for the Future", Washington DC, 1984.
93. Mitchell, B. y Ch. Phelps, "National Health Insurance: Some Costs and Effects of Mandated Employee Coverage", *Journal of Political Economy*, junio 1976.
94. Mitchell, D., "Explicit and Implicit Demand Deposit Interest", *Journal of Money, Credit and Banking*, mayo 1979.
95. Moore, T., "Deregulating Surface Freight Transportation", Phillips, A., *Promoting Competition in Regulated Markets*, 1975.
96. Morrison S. y W. Clifford, "The Economics Effects of Airline Deregulation", The Brookings Institution, Washington D.C., 1986.
97. Nellor D. y M. Robinson, "Binding Future Governments: Tax Contracts and Resource Development", UCLA Department of Economics Working Paper, 1984.
98. Nellor D., R. Clark, C. Trengrove, D. Hocking y R. Parish, "Taxation of the Australian Resource Sector", Centre of Policy Studies, Monash University, abril 1982.
99. Nguyen, "Money in the Aggregate Production Function", *Journal of Money Credit and Banking*, mayo 1976.
100. Nuñez Miñana, H. y A. Porto, "Inflación y tarifas públicas, Argentina 1945-1980", *Desarrollo Económico*, Nº 84, 1982.
101. Ormotunde, E. y G. Johnson, "Los controles del crédito como instrumentos de la política de desarrollo desde el punto de vista de la teoría económica", CEMLA.
102. Panadeiros, M., "Sistema de atención médica en la Argentina: Propuesta para su reforma", FIEL, Documento de Trabajo Nº 17, mayo 1988.
103. Papkin, R.D., "Liberalización de las aerolineas estadounidenses y su posible im-

- pacto en el futuro del transporte aéreo latinoamericano", XVII Jornadas Iberoamericanas del Instituto Iberoamericano de la ley aérea y del espacio y la aviación comercial, septiembre 1987.
104. Parellada, G., "Evaluación de la variabilidad cíclica y estacional de los precios y la oferta de carnes vacunas: Un análisis de las políticas de estabilización", Informe 4.7 SEAG-IICA, octubre 1987.
105. Pauly, M., "Taxation, Health Insurance and Market Failure in the Medical Economy", *Journal of Economic Literature*, Vol. XXIV, junio 1986.
106. Pauly, M., "The Economics of Moral Hazard. Comment" *AER*, junio 1968.
107. Petrei, A. y J. Delfino, "Empresas públicas y grandes empresas privadas: Su comportamiento durante el período de apertura de la economía", Jornadas de Finanzas Públicas, 1984.
108. Piekarz, J., "Compensación de reservas de efectivo mínimo. La Cuenta Regulación Monetaria, el resultado cuasifiscal del Banco Central y la transformación del Sistema Financiero Argentino", *Ensayos Económicos*, BCRA.
109. Plachner de Molinero, M., "La atención médica y su financiamiento en la República Argentina", octubre 1969.
110. Portes, R., "The Tactics and Strategy of Economic Decentralization", *Soviet Studies*, abril 1972.
111. Programa Nacional de Estadísticas de Salud, "Indicadores de salud y condiciones de vida", Ministerio de Salud y Acción Social, diciembre 1987.
112. Pyle, D.H.; "Financial Deregulation", P. Cagan, editor, *Essays in Contemporary Economic Problems, 1986: The Impact of the Reagan Program*, Washington, D.C.; American Enterprise for Public Policy Research.
113. Ramsey J., "Bidding and Oil Leases", JAI Press, 1980.
114. Reca L. y E. Gaba, "Poder adquisitivo, veda y sustitutos: Un examen de la demanda interna de carne vacuna en la Argentina, 1950-72", *Desarrollo Económico* N° 50, 1975.
115. Reca L., "Crédito bancario y producción ganadera: La experiencia del último decenio", Banco Ganadero, 1972.
116. Reinhardt, U., "Health Insurance and Cost-Containment Policies: The Experience Abroad", *AER*, mayo 1980.
117. Riley, J., "Credit Rationing: A Further Remark", *AER*, vol. 77, N° 1, marzo 1987.
118. Rivas, C., "Costos bancarios, producción múltiple y rendimientos a escala", BCRA, Serie de Estudios Técnicos N° 61, mayo 1984.
119. Robinson M., "Oil Lease Auctions: Reconciling Economic Theory with Practice", UCLA Department of Economics Working Paper, 1984.
120. Roth, E., "Health. Draft for Comment", febrero 1986.
121. Sah, R. y J. Stiglitz, "The Architecture of Economic Systems: Hierarchies and Polyarchies", *AER*, septiembre 1986.
122. Sarfati, H. y C. Kobrin, "La flexibilidad del mercado de trabajo: Una selección de criterios y experiencias", Serie Informes, OIT. MTSS de España, 1988.
123. Saving, T.R., "Money Supply Theory with Competitively Determined Deposit Rates and Activity Charges", *Journal of Money, Credit and Banking*, febrero 1979.
124. Schmalensee, R., *The Control of Natural Monopolies*, Lexington Books, 1979.
125. Short, "A new Look at Real Money Balances as a Variable in the Production Function", *Journal of Money Credit and Banking*, agosto 1979.

126. Sikorsky, D., "Public Enterprise, how is it Different from the Private Sector", *A Review of the Literature*. ANN.PUB.CO-OP.ECON. octubre/diciembre 1986, 57(4).
127. Silber, W., "Selective Credit Policies: A Survey", Banca Nazionale del Lavoro, diciembre 1973.
128. Sinai y Stokes, "Real Money Balances: An Omitted Variable from the Production Function?", *Review of Economics and Statistics*, 54, agosto 1972.
129. Sindicatura General de Empresas Públicas, "Control de gestión y eficiencia en las empresas públicas", Simposio Latinoamericano sobre Eficiencia de las Empresas Públicas. *Rev. ASAP*, N° 16, 1985.
130. Sindicatura General de Empresas Públicas, "Situación actual y evolución reciente de las empresas públicas, 1985/1986".
131. Sindicatura General de Empresas Públicas, "Ejecución de la Inversión Real Fija", 1987.
132. Sindicatura General de Empresas Públicas, "Evolución de las principales relaciones económicas, de producción, ocupación y precios de las empresas públicas, 1965/87".
133. Sindicatura General de Empresas Públicas, "Informes de Control de Gestión", Mimeo, Varios años, hasta 1988.
134. Sindicatura General de Empresas Públicas, "Empleo en las Empresas Públicas. Periodo 1975-86", junio de 1987.
135. Small K. y H. Rosen, "Applied Welfare Economics with Discrete Choice Models", *Econometrica*, vol 4.
136. Solow, R., "The Economics of Resources or the Resources of Economics", *AER, Paper and Proceedings*, 1974.
137. Soto, L., "The Economics of Exhaustible Resources", 1984 (mímeo).
138. Spann, R., "The Supply of Natural Resources: The Case of Oil and Natural Gas", *Energy in the American Economy*, 1979.
139. Squire, L. y Van Der Tack. *Análisis económico de proyectos*, Tecnos, Banco Mundial, 1977.
140. Stiglitz J. y A. Weiss, "Credit Rationing in Markets with Information", *AER*.
141. Stiglitz J., "Some Theoretical Aspects of Agricultural Policies", *The World Bank Research Observer*, 1987.
142. Stiglitz, J., *Economics of the Public Sector*, 1986.
143. Sturzenegger, A., "Mercado, plan, crecimiento, estabilidad en la Argentina", *Estudios Económicos BCRA* N° 31, 1984.
144. Subrahmanyam, "Real Money Balances as a Factor of Production: Some New Evidence", *Review of Economics and Statistics*, 62, mayo 1980.
145. Szewach, Enrique., "Desregulación y privatización en las telecomunicaciones y el transporte aéreo en Argentina", 5a. Convención de Bancos Privados Nacionales, ADEBA, agosto 1987.
146. *The Economist*, 26.3.88
147. Tybout, J. R., "Credit Rationing and Investment Behavior in a Developing Country", *The Review of Economics and Statistics*, vol. 54, N° 4, noviembre 1983.
148. Ugalde, A., "Las empresas Públicas en la Argentina", *El Cronista Comercial*, 1984.
149. Utgoff, K., "Compensation Levels and Quit Rates in the Public Sector" J.Human Res, verano 1983.
150. Van Wijnbergen, S., "Credit Policy, Inflation and Growth in a Financially

- Repressed Economy", *Journal of Development Economics*, 1983.
151. Verdaguer, C.A., "Las empresas públicas como sujetos tributarios", Jornadas de Finanzas Públicas, 1985.
152. Vickers J. y G. Yarrow, *Privatization and the Natural Monopolies*, Public Policy Centre, London 1985.
153. Virmani A., "Tax and Contractual Arrangements for the Explotation of Natural Resources", World Bank Staff Working Papers No. 752, 1985.
154. Weiss L., "The Regulatory Reform Movement", Weiss y Klass, *Regulatory Reform: What Actually Happened*, 1986.
155. Wennberg, J. y A. Gittelsohn, "Small Area Variations in Health Care Delivery", *Science*, Vol. 182.
156. White, L., "The Partial Deregulation of Banks and Other Depository Institutions", Weiss y Klass, *Regulatory Reform, What Actually Happened*, 1986.
157. Zeckhauser, R., "Medical Insurance: A Case Study of the Trade-Off Between Risk Spreading and Appropriate Incentives", *Journal of Economic Theory*, 2, 1970.

EMPRESAS PATROCINANTES DE FIEL

Acindar Ind. Arg. de Aceros S.A.
Alpargatas S.A.I.C.
Aluar Aluminio Argentino S.A.
Amoco Argentina Oil Co.
Antorchia Cia. Arg. de Seg. S.A.
Arfinsa Arg. Financiera S.A.
Argencard S.A.
Aseg. de Cauciones S.A. Cia. Seg.
Asoc. Bancos del Int. de la R.A.
Asoc. de Bancos Argentinos
Asoc. Dirigentes de Empresa
Astra S.A.
Atanor S.A.
Audinac S.A.
Autolatina Argentina S.A.
Bagley S.A.
Banca Nazionale del Lavoro
Banco Comercial del Norte
Banco de Boston
Banco de Crédito Argentino
Banco de Crédito Provincial
Banco de Galicia y Buenos Aires
Banco de la Ciudad de Buenos Aires
Banco del Interior y Bs. As.
Banco de Tokio
Banco de Valores S.A.
Banco Europeo para A. Latina
Banco Federal Argentino
Banco Francés del R. de la P.
Banco General de Negocios
Banco Holandés Unido
Banco Mariva
Banco Morgan
Banco Nacional de Desarrollo
Banco Quilmes S.A.
Banco Rio de la Plata
Banco Roberts S.A.
Banco Shaw S.A.
Banco Sudameris
Banco Supervielle de Bs. As.
Bank of America
Bayer Argentina S.A.C.I.F.I. y M.
Bolsa de Comercio de Bs. As.
Bridas S.A.P.I.C.
Bull Argentina S.A.C.I.
Bunge y Born S.A.
Cabot Argentina S.A.I.C.
Caja Nacional de Ahorro y Seguro
Calera Avellaneda S.A.
Cámara Argentina de Comercio
Cámara Argentina de Supermercados
Camea S.A.
Carbometal S.A.
Cargill S.A.C.I.
Celulosa Argentina
Celulosa Puerto Piray S.A.
Cemento San Martín S.A.
Cervecería y Maltería Quilmes
Cia. Financiera Exprinter S.A.
Ciba Geigy Argentina S.A.
Cielos del Sur S.A.
Compañía Gillette de Argentina S.A.
Compañía Naviera Pérez Companc
Colorín S.A.
Confederaciones Rurales Arg.
Corporación Cementera Argentina
Cyanamid de Argentina S.A.
Chase Manhattan Bank
Darex S.A.I.C.
Deutsche Bank
Diners Club Argentina
Dir. Gral. de Fab. Militares
Ducilo S.A.
Emaco Constructora S.A.C.I.
Esso S.A. Petrolera Argentina
Est. Vitivinícolas Escoriuela
Estiquim S.A.I.C.
F.V.S.A.

Fratelli Branca Dest. S.R.L.
Fund. Cám. Arg. de Consig. de Ganado
Garovaglio y Zorraquín S.A.
Grafex S.A.G.C.I.F.
Hudson Ciovini y Cía S.A.
Hughes Tool Company S.A.C.I.F.I.
IBM Argentina S.A.
Industrias del Maíz
Ind. Frigoríficas Nelson S.A.
Ind. Metalúrgicas Pescarmona
Ing. San Martín del Tabacal S.A.
Ipako S.A.
Isaura S.A.
Kasdorf S.A.
Lactona S.A.I.C.
La Hidrófila Argentina
La Oxigena S.A.
La Universal Cía. Arg. de Seguros
Ledesma S.A.A.I.
Lever y Asociados S.A.C.I.F.
Liquid Carbonic S.A.
Loma Negra Ind. Arg. S.A.
Lloyds Bank (BLSA) Limited
Martin & Cia. Ltda. S.A.
M. Heredia y Cia. S.A.
Massalin Particulares S.A.
Massuh S.A.
Mastellone Hnos. S.A.
Mercado de Valores de Bs. As.
M. Benz Arg. S.A.F.I.C.I.M.
Monsanto Argentina S.A.I.C.
Morixe Hermanos S.A.C.I.
Murchison S.A. Estib. y Cargas
Nestlé Argentina S.A.
Nise Argentina S.A.

Noblex Argentina S.A.
Nobleza Piccardo S.A.I.C.F.
Organización Techint
Pasa Petroquímica Argentina S.A.
Petroquímica Bahía Blanca S.A.I.C.
Petroquímica Río Tercero S.A.
Pfizer S.A.C.I.
Philips Argentina S.A.
Pirelli S.A. Platense
Productos Roche
Quaker-Elaboradora de Cereales
Química Hoechst S.A.
Quitrail-Co S.A.I.C.
Refinería de Maíz S.A.I.C.F.
Rhone Poulenc. Arg. S.A.
Roemmers S.A.I.C. y F.
Saab Scania Argentina S.A.
SADE S.A.C.C.
SanCor Coop. Unidas Ltda.
Sandoz Argentina S.A.I.C.
SHELL C.A.P.S.A.
Siemens Arg. S.A.I.C.F.I. y de M.
Sociedad Rural Argentina
Sol Petróleo S.A.
SOMISA
Sulzer Hnos. S.A.C.I.
Surrey S.A.C.I.F.I.A.
The Coca Cola Export Corp.
Top Brands Internacional-TOBRA
Unión Industrial Argentina
Vidriera Argentina S.A.
Westinghouse de Argentina
Witcel S.A.C.I.F.I.A.
Xerox Argentina I.C.S.A.

**Impreso en T.G. COLOR EFE,
Paso 192, Avellaneda, Bs. As.
el 19 de abril de 1989.**