

**ARGENTINA: LA REFORMA ECONOMICA
1989-1991
BALANCE Y PERSPECTIVAS**

FUNDACION DE
INVESTIGACIONES
ECONOMICAS
LATINOAMERICANAS

CONSEJO
EMPRESARIO
ARGENTINO

Argentina: La reforma económica 1989-1991

Balance y perspectivas

MANANTIAL

Diseño de tapa: Gustavo Macri

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

**© 1991, Ediciones Manantial SRL
Uruguay 263, 1º piso, Of. 16, Buenos Aires, Argentina
Tel. 45-8029**

ISBN 950-9515-63-9

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

EDICIONES MANANTIAL

Indice

Prefacio	9
Síntesis y recomendaciones	11
 I. INTRODUCCION	
1. Reforma económica, credibilidad y cambio de régimen	39
 II. POLITICA FISCAL Y MONETARIA	
2. Política fiscal	49
Aspectos macroeconómicos	49
Reforma impositiva	65
Promoción de las actividades económicas y la reconversión industrial	71
3. Política monetaria, bancaria y cambiaria	76
4. El federalismo fiscal en la Argentina	83
5. La gestión administrativa de las empresas públicas	122
6. Privatizaciones	144
 III. DESREGULACION DE LA ECONOMIA	
7. La apertura de la economía	179
8. La reforma del mercado laboral	207
9. Otras reformas	270
Los Controles Generales sobre diversas variables económicas	270
Inversión extranjera y transferencia de tecnología	271
El mercado de seguros y reaseguros	273
Mercado de capitales	275
 IV. EL GASTO SOCIAL	
Introducción	281
10. Salud	283
11. Educación	295
12. Sistema previsional	299
13. Vivienda	307

Prefacio

A fines de 1988 y con la vista puesta en el cambio de gobierno que tendría lugar en diciembre del año siguiente, el Consejo Empresario Argentino encargó a FIEL la realización de una investigación que contribuyera a concretar en la Argentina profundas y largamente demoradas transformaciones de su economía, tendientes a sacarla de años de frustraciones y estancamiento.

Dicha investigación —publicada en 1990 bajo el título de “Argentina: Hacia una economía de mercado”— se centró en un detallado análisis de las experiencias de 15 países que transitaron, con velocidad y suerte diversa, por los caminos de la estabilización, la apertura y la desregulación de sus economías. De dicho análisis surgieron recomendaciones concretas que se hicieron llegar oportunamente a las autoridades nacionales y se sometieron al debate público en reuniones expositivas llevadas a cabo en las principales ciudades del país.

Esta introducción permite comprender las razones que han llevado al Consejo y a FIEL a encarar la presente investigación bajo el nombre de “Argentina: La reforma económica 1989-1991. Balance y perspectivas”.

En este trabajo, se desarrolla el análisis de las reformas que el gobierno nacional ha implementado en los dos primeros años de su gestión. El objetivo del trabajo es, entonces, evaluar la marcha de la reforma; los aciertos, los errores y los principales problemas pendientes de solución a la luz de las recomendaciones establecidas.

La envergadura de una reforma profunda de la economía argentina es tal, que su consecución requiere de un esfuerzo prolongado. La evidencia internacional indica que ninguna reforma exitosa se desarrolló linealmente. Todas han registrado contramarchas cuya corrección temprana permitió el mantenimiento del rumbo. La revisión crítica y metódica de lo actuado en relación con el camino que resta por recorrer es una forma de contribuir con la tarea.

El trabajo fue realizado en FIEL por un equipo integrado por los siguientes profesionales: Daniel Artana, Juan Luis Bour, Marcela Cristini, Oscar Libonatti, Mónica Panadeiros, Manuel Solanet, Nuria Susmel, Enrique Szewach y Abel Viglione. Daniel Artana y Enrique Szewach estuvieron a cargo de la coordinación general. Corresponde destacar que esta investigación es parte del Programa de Estudios de FIEL, aprobado por su Consejo Directivo, aunque no refleja necesariamente la opinión individual de sus miembros, ni la de las Entidades Fundadoras o Empresas Patrocinantes.

El Consejo Empresario Argentino desea dejar constancia del alto nivel profesional con que FIEL encaró esta investigación, cualidad que ha caracterizado a dicha institución desde su creación.

Consejo Empresario Argentino
Buenos Aires, agosto de 1991.

Síntesis y recomendaciones

1. CAMBIO DE REGIMEN. CIRCULOS VIRTUOSOS Y VICIOSOS

Durante los procesos de reforma económica, no todos los cambios tienen lugar en forma simultánea. De tal modo la privatización, la desregulación, la apertura y la reorientación del Estado hacia una eficaz provisión de bienes públicos, requiere el paso del tiempo. Hay una *secuencia temporal* del proceso de reforma.

Los costos y beneficios de la reforma dependen, entre otros factores, de que los agentes económicos perciban en forma inmediata (o no) que los cambios propuestos son viables y sostenibles a lo largo del tiempo. La inconsistencia entre los anuncios de las autoridades y las acciones de los agentes económicos, da lugar a lo que se conoce como el *problema de la credibilidad*. Este problema reviste importancia particular en la medida que los costos del ajuste aumentan con la ausencia de credibilidad en el cambio.

La literatura económica asigna especial relevancia a la capacidad o incapacidad del sector público para emitir señales que convenzan al sector privado de que las medidas anunciadas no serán abandonadas con el paso del tiempo. Este conjunto de señales, que se denominan genéricamente como "señales de cambio de régimen", tienen el propósito de convencer a la población que se está en presencia de una "ruptura" respecto del esquema vigente de reglas.

En la Argentina, los reiterados planes de estabilización que durante un prolongado período se constituyeron en la principal acción de política económica de las autoridades, dieron lugar a un proceso de aprendizaje de los agentes económicos, que pasaron a desconfiar sistemáticamente de los anuncios oficiales en materia de reformas. El problema de credibilidad que se suscitó ante el fracaso de estos sucesivos intentos de ajuste, se vio agravado desde 1989 por los procesos hiperinflacionarios de mediados de ese año, y de comienzos de 1990.

En ese contexto de alta inflación que dominó el escenario argentino durante las décadas de 1970 y 1980, y de hiperinflación en el que se desembocó a partir de 1989, las recomendaciones del estudio de CEA-FIEL apuntaban a resaltar como señal central de "cambio de régimen" la renuncia explícita al cobro del impuesto inflacionario por parte del poder político. Ello podría constituirse en un compromiso (commitment) para la sociedad argentina a recurrir a métodos ordenados, explícitos y transparentes de asignación de recursos, permitiendo la formulación de prioridades, y retomando una disciplina fiscal abandonada a finales de la década de 1960.

Se insinuó en aquella investigación que ningún conjunto de medidas de reforma

amplia podría lanzarse, ni sería creíble, en un contexto macroeconómico que no tuviera resuelto el principal problema argentino: un grave desorden fiscal, financiado desde el Banco Central, que derivaba en un permanente desequilibrio monetario y en alta inflación.

Esta presunción acerca de las dificultades para avanzar en un proceso de reforma en un contexto de permanentes desequilibrios, se vio corroborada a partir de la evolución de los procesos de transferencia de activos ocurridos a lo largo de 1990, las magras tasas de inversión y crecimiento en el período, y las elevadas tasas de interés real que se requirieron para sostener programas de estabilización que finalmente desembocaron en nuevas crisis, como la del primer bimestre de 1991.

De acuerdo con lo que indica la experiencia internacional, la renuncia explícita a la percepción del impuesto inflacionario adoptó diversas modalidades en diferentes países, pero ya sea como norma legal o con el mayor rango constitucional, se estableció en general la independencia del Banco Central del poder político de turno. El propósito de dicha escisión es, en general, el de establecer como objetivo central y único de la autoridad monetaria la defensa de la estabilidad de la moneda, dejando a otras áreas los objetivos de financiación del gasto público, promoción del crecimiento y/o promoción del comercio exterior.

La sanción de la Ley de Convertibilidad a fines de marzo de 1991 se constituyó en una señal de "cambio de régimen". Si bien no se estableció en forma explícita la independencia del Banco Central del poder político, la obligación de mantener una relación estrecha entre base monetaria y reservas líquidas del BCRA, limitó hasta el presente las posibilidades de recurrir al impuesto inflacionario como instrumento de financiamiento del organismo monetario.

Las señales en materia de "cambio de régimen" se vieron favorecidas coetáneamente con las modificaciones introducidas al Código Civil, que oficializaron la obligación de cancelar con moneda extranjera obligaciones de pago contraídas en dicha moneda. El reconocimiento legal de un sistema bimonetario en un país con sistema bimonetario implícito, tiene un alto valor sobre la estabilidad de los derechos de propiedad. En particular ello contrasta con la práctica de la justicia argentina que, amparada en el Código Civil, admitía alterar los acuerdos de partes autorizando a cancelar en australes al tipo de cambio oficial deudas contraídas en moneda extranjera.

La sanción de la Ley de Convertibilidad a través de una holgada mayoría en el Congreso de la Nación, tuvo asimismo una dimensión política que acentuó la característica de "cambio de régimen" del plan de marzo de 1991. El consenso logrado en torno de la ley significó una suerte de "acuerdo político" de los partidos más representativos en el Congreso, en el sentido de renunciar al impuesto inflacionario como mecanismo habitual de financiamiento del gasto público.

Si bien la Ley de Convertibilidad ha jugado hasta el presente un papel central en la modificación de las expectativas, favoreciendo una visión de ruptura respecto de frustradas experiencias previas, cabe recordar que la ley no es un sustituto del ajuste fiscal sino sólo un complemento que favorece el transcurso de la etapa de transición, tal como reiteradamente se señaló en la investigación de CEA-FIEL.

Cabe acotar finalmente que uno de los aspectos básicos del proceso de reforma, como lo es la apertura de la economía, también se constituyó en un elemento favorable a la señal de "cambio de régimen". Si bien la apertura no contó con el respaldo legal, como sí lo tuvo el mecanismo de convertibilidad, la reiteración de las medidas de reforma a pesar de las dificultades macroeconómicas y la evolución del contexto internacional del comercio obraron como sustituto del respaldo de irreversibilidad en el proceso de liberalización comercial.

2. POLITICA FISCAL

Aspectos macroeconómicos

A partir de 1989, con la nueva Administración que se hace cargo del gobierno, aparece un diagnóstico oficial claro respecto de que no puede existir estabilización permanente sin reforma estructural del sector público y comienzan a implementarse acciones concretas en este sentido (básicamente en el campo de las privatizaciones y la eliminación de la función empresarial del Estado).

Mucho más lentos han sido los avances en materia de armonización de las políticas de reforma estatal con las acciones orientadas a mejorar la situación fiscal de corto plazo. Ambas presentan aspectos mutuamente contradictorios y la instancia más idónea de compatibilización es el presupuesto nacional. Sin embargo la revalorización del presupuesto como instrumento de la política fiscal no tuvo instrumentación práctica durante los dos primeros años de gestión del nuevo gobierno.

Se continuó haciendo uso de "presupuestos financieros" como forma de contener el gasto público, obteniendo como resultados el deterioro de la calidad de las prestaciones y el acrecentamiento de deudas flotantes no instrumentadas con el sector privado.

No obstante, el esfuerzo fiscal realizado por el gobierno permitió reducir el déficit devengado del sector público a algo menos de 5% del PBI en 1989 y 1990, nivel que es 44% inferior al alcanzado en el promedio del período 1983-88. Para 1991 las previsiones oficiales son disminuir el desequilibrio a 1,9% del PBI. Esta mejora se logró al concretar una baja importante en el gasto público.

Medido en términos de caja, el déficit total del sector público pasó de 5% en 1988 (1,2% si se deducen los intereses de la deuda) a 2% en 1990 (con un superávit primario de 1,9% del PBI, cuando la meta era 6%), y se pretende reducirlo a 0,8% del PBI en 1991 (con un superávit primario de 2,2%). Este ajuste fiscal de magnitud apreciable se logró, en parte, mediante el no pago de gastos devengados. Sólo durante 1990, se generó una diferencia de 7% del PBI entre el gasto (neto de intereses) devengado y el de caja, que explica el crecimiento en la deuda interna implícita con proveedores, exportadores y otros agentes privados.

Parte de los logros fiscales de 1989 y 1990 se obtuvieron debido a las leyes de Emergencia Económica y de Reforma Administrativa. En el primer caso, sin embargo, mucho de sus efectos son temporales (se agotan a partir de setiembre de 1991), cuando hubiera correspondido una acción más enérgica en la eliminación de subsidios, y racionalización del empleo público.

A fines del segundo semestre de 1989 el ajuste fiscal realizado era insuficiente, lo que sumado a una fuerte acumulación de reservas generó un importante aumento del endeudamiento interno. Diversos factores políticos y económicos se sumaron a esta situación que culmina con el Plan BONEX.

La decisión unilateral del gobierno de consolidar y reprogramar la deuda pública interna instrumentada y los depósitos a plazo permitió eliminar el máximo factor de inestabilidad económica de corto plazo dado por la emisión para el financiamiento del déficit cuasifiscal, pero tuvo otras repercusiones fiscales trascendentes pues con este acto el gobierno se autoexcluyó del mercado doméstico de crédito. En lo sucesivo el gasto público tendría que ser financiado exclusivamente con impuestos genuinos o con impuesto inflacionario, pero en este último caso sujeto a la limitación del achicamiento extremo de la demanda de dinero.

La sanción del decreto 435 en marzo de 1990 y del decreto 1757 en se-

tiembre de 1990 revierte en parte las expectativas negativas, al hacer centro en la cuestión fiscal. Varias de las medidas son una reafirmación de las contenidas en la Ley de Emergencia Económica, demostrando el poco avance logrado en su implementación. Adicionalmente, se profundiza la estrategia de "cobertura legal" a la postergación de pagos por parte del sector público, y se insinúa que el gobierno estaba dispuesto a atacar el problema de exceso de personal en la Administración Nacional (en este caso, las medidas efectivas sólo comienzan a concretarse a fines de 1990). Sumadas a algunas reformas tributarias, estas medidas permiten generar un superávit de caja, que de todas formas fue inferior a la meta prevista para el año. Paralelamente se introducen disposiciones en materia de racionalización administrativa y empleo público (denuncia de convenios colectivos, eliminación de cláusulas de ajuste automático de las remuneraciones públicas, etc.) tendientes a facilitar la introducción de cambios de fondo en estas áreas.

En noviembre de 1990 se dictó el decreto 2476 que es un intento orgánico e importante de reformulación del tamaño y funciones de la Administración Nacional, puesto que explicita una metodología que establece una diferenciación entre funciones indelegables del Estado, funciones que puede compartir (en su satisfacción) con el sector privado y funciones superfluas o redundantes que no deben permanecer en la órbita estatal, y organiza la reducción de personal en base a esta jerarquía funcional.

En el caso de aquellos programas de gasto que seguirán permaneciendo en la esfera del sector público se registra una carencia grave de iniciativas de mejora. Las expectativas del Gobierno Central de mejora en algunas de estas áreas (principalmente educación y salud) parecen residir en iniciativas no claramente explicitadas de descentralización de las responsabilidades de gasto hacia las provincias.

Sin embargo es poco probable que una estrategia de descentralización "caso por caso" y "provincia por provincia" pueda resultar exitosa en el sentido de producir mejoras en las prestaciones sostenibles en el tiempo. Ello por cuanto el sistema global de relaciones financieras entre la Nación y las provincias y de estas últimas entre sí, presenta desequilibrios estructurales que dan lugar a redistribuciones regionales de ingreso ineficientes e inequitativas, que requieren de una revisión integral y de soluciones cooperativas entre todas las partes involucradas. Cualquier clase de solución o acuerdo parcial "Nación-provincia" que se inserte en un sistema profundamente desequilibrado de relaciones fiscales "entre provincias" está destinado a no perdurar en el tiempo o a perder eficacia.

Cabe suponer que el proceso, absolutamente indispensable, de mejora en el "gasto social" está íntimamente vinculado y en algún sentido supeditado a la reconsideración del modelo de federalismo fiscal que se propugna para el país. Mientras ello no tenga lugar y se mantengan los fuertes condicionamientos sobre la disponibilidad de financiamiento para el sector público, es difícil avizorar cómo puede revertirse el grave deterioro de este elemento clave para el crecimiento económico, la igualdad de oportunidades y la equidad distributiva.

La aplicación estricta del decreto 2476 debería reducir a fines de 1991 en 122.000 cargos la planta de personal de la Administración Nacional.

El último conjunto de medidas fiscales diseñado para revertir un nuevo empeoramiento de la situación económica data de febrero-marzo de 1991 y en este caso el acento fue puesto en reforzar los ingresos públicos, en particular de las provincias, aún a costa de aumentar la captación de recursos con impuestos sumamente distorsivos como débitos bancarios.

Las autoridades confían plenamente en que la mejora del cumplimiento tributario

debido a una acción fiscalizadora más eficaz, junto con el crecimiento del nivel de actividad económica sean las fuerzas impulsoras de un sostenido aumento de la recaudación impositiva que permita cumplir la meta de superávit primario neta de ingresos de capital acordada en un nuevo stand by con el FMI para el período julio 1991-junio 1992, cuyo monto asciende a 3.165 millones de dólares.

En junio de 1991 el gobierno adoptó una importante decisión para ordenar la deuda flotante con el sector privado que carecía de figuración presupuestaria. Para ello elevó al Congreso un proyecto de ley que consolida este enorme pasivo, abarcando tanto los endeudamientos de la Administración Nacional como de la MCBA, del Sistema de Seguridad Social, Obras Sociales y empresas públicas.

Reforma impositiva

En estudios anteriores de FIEL se destacaron las reformas institucionales y administrativas más importantes para mejorar la administración tributaria, extraídas de la experiencia exitosa de otros países. Concretamente se proponía: a) independizar a la DGI del poder político dando estabilidad al personal directivo. Esto no ha sido explicitado en las normas argentinas, aunque en los últimos meses se ha mantenido un elenco estable; b) eliminar la estabilidad del cuerpo de inspectores. No se ha concretado a pesar de algunos intentos realizados por el Poder Ejecutivo; c) mejorar las normas de procedimiento para lograr penalizaciones más efectivas. Se ha avanzado creando un fuero especial en la Corte Suprema, y el Poder Ejecutivo ha intentado acelerar las clausuras de negocios, con resultados todavía no concluyentes; d) mejorar la gestión interna de la DGI. No se ha avanzado en la simplificación de las declaraciones juradas, pero se han generalizado los mecanismos de retención y se mejoró la tarea informática de la DGI; e) eliminar exenciones y gravámenes poco efectivos. Ha habido algunos avances en materia de exenciones, pero no en la eliminación de impuestos de bajo potencial recaudatorio; f) fusionar la DGI con el Instituto de Recaudación Previsional y privatizar el control aduanero. No se ha concretado. En síntesis, en materia de administración tributaria se han logrado avances en la gestión interna de los organismos recaudadores, pero no en el marco institucional, que debe ser reformado para lograr una administración tributaria eficaz.

En diciembre de 1989 se realizó una reforma impositiva importante. Se generalizó el IVA, reduciendo su alícuota, se derogaron los gravámenes a los capitales, patrimonio neto y beneficios eventuales, reemplazándolos por un tributo a los activos empresarios y se redujeron las tasas del impuesto a las ganancias y a los débitos bancarios, y las retenciones a la exportación. Esta reforma fue razonable desde un punto de vista técnico (excepto por la decisión de eximir de impuestos a las ganancias de capital), pero no pudo mantener la recaudación llevando a sucesivos aumentos posteriores de impuestos, que culminaron a comienzos de 1991 con un incremento generalizado en los gravámenes a los débitos bancarios, a las transacciones con divisas y a los activos.

A mediados de 1991, el Poder Ejecutivo elevó al Congreso una propuesta de reforma impositiva que sustituye el impuesto a las ganancias por uno sobre el gasto, elimina el gravamen sobre la cuarta categoría, e incluye en la base imponible a los ingresos de fuente extranjera, extiende el plazo de vigencia del gravamen sobre los activos, y dispone un blanqueo de los capitales radicados en el exterior.

La reforma en el impuesto a las ganancias de las sociedades equivale a desgravar

la inversión financiada con recursos propios y a subsidiar la que se financia con deuda. Es criticable que se mantenga este sesgo en contra de los activos financiados con patrimonio propio. Es adecuado desde un punto de vista técnico gravar la renta mundial de cada contribuyente, pero en el corto plazo esta medida seguramente acentuará el sesgo en contra del sector formal de la economía.

La derogación del impuesto a las ganancias de las personas no es la mejor alternativa para alcanzar el objetivo (deseable) de reducir la presión impositiva sobre los trabajadores en relación de dependencia. Era preferible eliminar o reducir una serie de impuestos al trabajo que financian gastos ineficientes (asignaciones familiares, obra social), lo que hubiera permitido mantener cierta progresividad en la imposición al trabajo.

El blanqueo propuesto es una medida ingeniosa para alentar la repatriación de capitales, pero como otros ocurridos en el pasado, discrimina en contra de los agentes económicos que cumplieron con las normas impositivas y cambiarias.

Promoción de actividades económicas y la reconversión industrial

Durante la década del '80, en especial a partir de 1984, se observó una generalización de la promoción, con un marcado sesgo regional, dada la existencia de regímenes especiales para las provincias de Catamarca, La Rioja, San Juan y San Luis. Los proyectos promovidos se caracterizan por su bajo valor agregado (la participación de los salarios en las ventas es 13% para el promedio de la industria, mientras que en los proyectos promovidos en las cuatro provincias es de 3%). El costo fiscal de estos regímenes habría ascendido en 1989 al equivalente de 1,6% del PBI, que podría aumentar apreciablemente si se concreta la gran cantidad de proyectos aprobados y que todavía no han iniciado actividades. Por sus características, estos regímenes promocionales no pueden ser catalogados como instrumentos aptos para facilitar la reconversión de la actividad industrial durante un proceso de reforma.

En promoción industrial, durante 1990 se recurrió a medidas de dudosa validez legal (como la eliminación por decreto del IVA compras) que luego debieron ser revertidas, pero simultáneamente se dispusieron dos reempadronamientos de proyectos y restricciones para mejorar la gestión de las empresas promocionadas y para caducar los beneficios de las firmas que no cumplieron con los contratos originales.

Durante 1991, se suspendió hasta setiembre 1993 la aprobación de nuevos proyectos, y para los proyectos existentes se decidió que luego de vencer el período de emergencia económica en agosto de 1991 se recurrirá a un mejor control administrativo para garantizar el cumplimiento de los contratos promocionales. Para ello se dispuso el canje de las exenciones sin tope por bonos de crédito fiscal, que se graduarán en función del cumplimiento de los contratos promocionales.

El canje de bonos y otras medidas de reordenamiento administrativo han enfrentado demoras burocráticas, originadas en algunos casos por la ambigüedad de las normas sancionadas.

En materia de reconversión industrial, el gobierno parece haber adoptado la solución de mercado, sin intervenir para "suavizar" la transición desde una economía cerrada y regulada a una abierta. La estrechez de recursos fiscales y la ausencia de un Estado capaz de administrar eficazmente una solución caso por caso pueden ser las razones que avalaron esta decisión de no intervenir. Una excepción es el acuerdo firmado con la industria automotriz, que mantiene privilegios especiales (arancel del 35% y cuotas a la importación) mientras avanza el proceso de integración

sectorial al MERCOSUR, con metas paulatinas de integración y exportaciones. No es éste el caso de los acuerdos firmados con la industria electrónica, que también goza de un régimen preferencial (arancel del 35% y precios de referencia mínimos para el cálculo de los derechos de importación de los productos competitivos), sin que a cambio se haya exigido el cumplimiento de metas de reconversión que garanticen la producción a precios internacionales en el largo plazo.

3. POLITICA MONETARIA, CAMBIARIA Y BANCARIA

Durante 1989 se había asistido a un nuevo fracaso de los intentos de controlar, mediante la suba de encajes, déficit fiscales y cuasifiscales incompatibles con la estabilidad. Se verificaron, además, serias inconsistencias en los objetivos perseguidos por la política monetaria, tratando de fijar varias variables nominales al mismo tiempo. El recambio de equipo económico a fines de 1989 fue acompañado por una liberalización generalizada de las variables económicas más importantes y por una reprogramación forzosa de la deuda pública interna, canjeando los depósitos a siete días y los títulos públicos de corto plazo por bonos a diez años.

El impacto negativo que esta medida tuvo sobre los derechos de propiedad alentó una nueva huida del dinero que desencadenó la hiperinflación del primer trimestre de 1990. Sólo en marzo de ese año pudo reestablecerse cierto orden en los mercados, con la aprobación del decreto 435. Durante el resto de 1990, puede argumentarse que la política monetaria estuvo orientada a aumentar las reservas internacionales, aun pagando el costo de tasas de interés anormalmente elevadas en términos reales y en dólares. Desde abril de 1991 el Banco Central funciona como la antigua Caja de Conversión reconociendo un respaldo en reservas por el 100% de la base monetaria. En este sentido, el gobierno ha renunciado a la recaudación de señoriaje e impuesto inflacionario, adoptando el compromiso del equilibrio fiscal en el corto y largo plazo o la colocación voluntaria de deuda. El impacto de la Ley de Convertibilidad sobre las expectativas ha sido muy favorable.

En cuanto a la Carta Orgánica del Banco Central, a pesar de que la Ley de Emergencia Económica daba un plazo perentorio para presentar un proyecto de reforma. Todavía no se cuenta con la legislación respectiva.

Si bien los avances concretados en la reestructuración de la Banca Oficial son importantes, hubiera sido conveniente cerrar el BANADE y el Banco Hipotecario y transferir su función mayorista a otro banco oficial, de forma tal de permitir hacer un "pool" de riesgos, a través de la diversificación de cartera. La concentración de riesgos que implican los bancos unipropósito resultan en entidades con menor solvencia financiera futura. Debe señalarse que no hay ninguna razón económica que avale la existencia de entidades bancarias oficiales.

4. EL FEDERALISMO FISCAL EN LA ARGENTINA

La situación de quiebra económica de las provincias se reveló con toda crudeza en 1990, cuando su déficit presupuestario anual alcanzó el equivalente de US\$ 1.300 millones. La insolvencia fiscal se originó fundamentalmente en: a) la caída en términos reales de la recaudación de recursos coparticipables; b) los menores aportes del Tesoro; y c) el control más severo del Banco Central sobre la banca provincial que se había transformado en el mecanismo de financiamiento de los déficit provinciales.

La crisis de las finanzas provinciales es más difícil de solucionar que la de la Nación por varias razones: a) los Estados provinciales emplean más personal que la Nación (1.100.000 agentes comparados con menos de 700.000 en la Administración Nacional); b) el gasto provincial está fuertemente concentrado en la provisión de seguridad, justicia, salud y educación, cuyo deterioro tiene inmediatas repercusiones negativas, tanto socio-económicas como políticas y c) la posibilidad de recurrir a privatizaciones como forma de allegar recursos durante la transición es más limitada porque la "actividad empresarial" de los fiscos provinciales es más restringida.

En las últimas tres décadas ha habido un persistente proceso de descentralización del gasto. Las erogaciones provinciales representaban en la década del '60 el 32% del total (Administración Nacional más provincias), y en 1988 su participación había crecido a 44%. Esta federalización del gasto no fue acompañada de un régimen estable de autonomía tributaria provincial. Las modificaciones en los tributos coparticipables (por ejemplo, la generalización del IVA en 1980, luego revertida); las discusiones sobre la liquidación de regalías petroleras; la decisión del Gobierno Nacional de privilegiar la recaudación de tributos no coparticipables (como las retenciones a la exportación o el ahorro obligatorio) en detrimento de los gravámenes tradicionales, cuyo producido se repartía con las provincias; y entre 1985 y 1987 la ausencia de un régimen de coparticipación, por no haberse renovado la norma que había caducado en 1984, son sólo algunos ejemplos de la volatilidad de las fuentes de financiamiento provincial que recauda la Nación por cuenta y orden de las jurisdicciones locales. En 1988 se aprueba una nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos que concede a las provincias el 57,66% de la recaudación de estos tributos, siendo éste el porcentaje más elevado de la historia económica nacional.

La respuesta de las provincias ante este cuadro de inestabilidad fue aumentar sus erogaciones y presionar para obtener aportes del Tesoro o redescuentos del Banco Central que financiaran su desequilibrio. De esta forma, se transfirió el costo político de cobrar los impuestos necesarios para financiar mayores erogaciones, generando un marco institucional proclive a aumentar el gasto estatal y generar déficit financiado con impuesto inflacionario. Por ejemplo, el empleo público de las 24 provincias creció 47% entre 1983 y 1990 en forma sostenida e ininterrumpida (se observan marcadas diferencias entre jurisdicciones), y sólo un tercio de las provincias generó ahorro corriente durante 1990 de forma tal de permitirles financiar genuinamente al menos una fracción de sus inversiones. Existen algunos casos de insolvencia manifiesta como Catamarca, La Rioja, Jujuy y Formosa.

La distribución entre provincias también ha estado signada por una gran inestabilidad, pero con una clara tendencia redistributiva hacia las provincias supuestamente más pobres. Es así como la provincia de Buenos Aires que recibía el 36% del total de recursos coparticipables en 1947, ve reducir su participación a 28% en 1973 y a 22% en 1988, mientras que las provincias rezagadas duplican su porcentaje pasando de 13,83% en 1947 a 27,5% en 1988.

La magnitud del sesgo redistributivo regional puede apreciarse observando la coparticipación por habitante que recibe cada jurisdicción. Provincias como La Rioja, Catamarca, Formosa y Santa Cruz reciben seis veces más recursos per cápita que la provincia de Buenos Aires. Es muy probable que este marcado sesgo regional atente contra la distribución personal del ingreso. Un indicador parcial es la coparticipación recibida por cada hogar con necesidades básicas insatisfechas (utilizado como indicador de la pobreza). En este caso, mientras los hogares pobres de la Provincia de Buenos Aires reciben 36% menos fondos que el promedio del país, en Santa Cruz perciben 285% más que el promedio nacional, en La Pampa 203%,

en La Rioja 152% más, en San Luis 144% más, y en Catamarca 123% más. Además, se observan diferencias notorias entre provincias de ingresos similares. Por ejemplo, un hogar carenciado de Catamarca recibe tres veces más coparticipación que uno de Santiago del Estero. Estos resultados son un claro indicio de que la distribución regional del ingreso pretendida por el régimen de coparticipación federal de impuestos, puede afectar en forma negativa a la distribución personal, en la medida en que los fondos recibidos por hogar con necesidades insatisfechas presentan diferencias tan marcadas de una jurisdicción a otra.

Finalmente, en la Argentina han cobrado significación las transferencias no explícitas realizadas a través de regímenes de fomento, que han aumentado la participación de las provincias en el total de recursos y han profundizado el sesgo distributivo en favor de algunas jurisdicciones, y en perjuicio de la provincia de Buenos Aires, e incluso han agravado las inequidades relativas entre provincias de igual nivel de ingresos por el mero hecho de haber podido acceder, algunas de ellas, a un régimen de promoción industrial más amplio y generoso.

Desde 1989 a la fecha no se han producido reformas significativas en materia de federalismo fiscal. Los hechos más importantes son: a) en 1989 se propuso transferir a las provincias la educación media; b) en 1991 se propuso transferir a la Capital Federal la responsabilidad de gasto en justicia, educación y seguridad, actualmente realizada por la Nación, que todavía no se ha concretado; c) se sustituyó el régimen de imposición a los combustibles para adaptarlo a la desregulación petrolera, pero al hacerse por decreto se dio lugar a un nuevo caso de doble imposición ya que las provincias ahora gravan a este sector con el impuesto sobre los ingresos brutos; y d) se prorrogó la vigencia de tributos especiales que recaudaba la Nación pero que se destinaban totalmente a unas pocas jurisdicciones, en general de mala gestión financiera, convalidando así sus déficit.

También debe mencionarse durante 1989 y 1990 el uso generalizado de aportes del Tesoro a las provincias, reintegrables en valores nominales (que se licuaron en moneda constante), a pesar de que la nueva Ley de Coparticipación exigía la aprobación por ley de cualquier aporte adicional a lo establecido por ella.

En el caso de transferencias condicionadas de fondos se observaron algunos avances. En el caso del FONAVI habrían mejorado los índices de cobrabilidad al contarse con apoyo de préstamos del Banco Mundial que condicionan la transferencia de fondos a cada provincia a los recuperos de préstamos otorgados en el pasado; y en el caso de la coparticipación vial y los fondos energéticos se ha mejorado en la transparencia del marco regulatorio, al simplificarse los tributos a los combustibles y su distribución, pero al costo de permitir una doble imposición sobre los combustibles.

Ha habido, en cambio, avances importantes en el control de los redescuentos del Banco Central a la banca provincial, en particular luego de la sanción de la Ley de Convertibilidad.

En síntesis, la reforma de las relaciones fiscales entre la Nación y las provincias es un tema pendiente en la reforma estructural del Estado, que debe encararse con urgencia dada la complejidad de los aspectos a solucionar y las marcadas inequidades e ineficiencias que caracterizan al régimen actualmente vigente.

5. LA GESTION ADMINISTRATIVA DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

El marco organizacional en el cual se desenvolvían las empresas del Estado argentino se caracterizaba, entre otros factores negativos, por: a) politización de la

toma de decisiones; b) carencia de personal calificado en el Ministerio responsable que evaluara la gestión de las empresas y estableciera presupuestos y planes de acción útiles; c) restricciones generales para "mejorar" los resultados financieros de las empresas estatales que afectaban seriamente la gestión operativa; d) alta rotación de los directorios de las empresas que impedía la continuidad en la ejecución de los planes internos de acción; e) remuneraciones gerenciales inadecuadas a la responsabilidad del cargo, producto del achatamiento salarial.

Algunos avances parciales se habían logrado en 1988, pero en el período julio 1989 a marzo de 1990 se observa un retroceso en materia de marco organizacional, al recrearse situaciones de dueños múltiples, objetivos contradictorios (por ejemplo, con interventores que respondían a criterios propios en algunos casos opuestos a los del Ministerio), ausencia de instrucciones en materia de presupuesto y planes de acción, y utilización generalizada de restricciones para lograr cierto equilibrio de caja, que en la mayoría de los casos fueron eludidas por las propias empresas —reflejándose ello en el incremento en el uso de horas extras y en los mayores incumplimientos impositivos y previsionales—.

Los problemas evidentes en el campo de las empresas estatales intentaron ser rectificados con el decreto 435 de marzo de 1990, posteriormente complementado por el decreto 1757. Esta nueva normativa permitió lograr mejoras apreciables: a) se logró la consolidación de un sistema de información que permitió el monitoreo financiero de las empresas; b) se acortaron los plazos de cobro de las facturas; c) en el caso de las empresas eléctricas, se mejoró el índice de cobro a las empresas provinciales encargadas de la distribución, pasando del 50 al 70% de lo facturado; d) se cumplieron aceptablemente las pautas salariales establecidas por el Ministerio; e) se redujo el empleo (12.600 agentes sin contar las empresas privatizadas) y las horas extras (al 50%, con la notable excepción de las empresas energéticas); f) se mejoró el cumplimiento impositivo de las empresas estatales.

Sin embargo, algunos de los objetivos planteados no fueron alcanzados plenamente. Por ejemplo:

a) se preveía una paulatina reducción de las tarifas en dólares que habían alcanzado niveles muy superiores a los internacionales, que no fue lograda en promedio, aunque se redujo el fuerte sesgo introducido en julio de 1989 en contra de los grandes usuarios;

b) con la excepción de YPF no se concretó la amenaza de cortar el servicio a los usuarios morosos (aunque actualmente se podría revertir esta situación al modificarse el marco regulatorio eléctrico);

c) la denuncia y renegociación de los convenios colectivos de trabajo para mejorar la productividad sólo fue acatada por YPF (único convenio homologado por el Ministerio de Trabajo que introduce mejoras significativas) y Gas del Estado;

d) no hubo mejoras apreciables en las políticas de compras;

e) la reestructuración de YPF para adecuarla al nuevo contexto petrolero fue aprobada por el Poder Ejecutivo pero está pendiente de convalidación por parte del Congreso.

Estas medidas permitieron que salvo SEGBA y Ferrocarriles Argentinos, el resto de las empresas alcanzara durante 1990 el equilibrio financiero, a pesar de la desindexación seguida en la política tarifaria y la reducción de los recursos provenientes de fondos con asignación específica, afectados por la Ley de Emergencia Económica. En cambio, si se mide la ejecución presupuestaria neta de intereses externos pero excluyendo aportes del Tesoro, se obtiene durante 1990 un déficit de 0,9% del PBI que, sin embargo, es sustancialmente inferior al desequilibrio de 2,5%

del PBI observado en 1989. La diferencia entre este déficit de presupuesto y los resultados financieros favorables se tradujo en un aumento en el endeudamiento con los proveedores, aún a pesar de que la inversión realizada por las empresas estatales durante 1990 fue menos de la mitad de la ejecutada durante 1988.

A partir de marzo de 1991 se registra un nuevo cambio sustancial en la administración de las empresas del Estado, basado en la decisión de privatizarlas en su totalidad, pero abandonando la centralización en la supervisión de la gestión empresarial que fue un factor fundamental en el logro de las mejoras operativas alcanzadas durante los últimos nueve meses de 1990. La decisión de privatizar la totalidad de las empresas es correcta. Sin embargo, si se carece de un marco orientador del desempeño de las empresas mientras ellas permanezcan en la esfera estatal y de la apropiada coordinación de las políticas dirigidas al sector, se corre el riesgo de deteriorar aún más la gestión operativa, con consecuencias fiscales difíciles de prever.

6. LAS PRIVATIZACIONES

Las privatizaciones constituyen uno de los hechos concretos de mayor relevancia en la gestión del gobierno iniciado el 8 de julio de 1989. El proceso privatizador no ha estado exento de críticas, muchas de ellas justificadas. Tampoco puede soslayarse que el impulso privatizador ha perdido dinamismo desde comienzos de 1991.

La base jurídica de las privatizaciones en curso la constituye la Ley de Reforma del Estado (23.696) sancionada en agosto de 1989. Si bien el marco legal preexistente permitía encarar privatizaciones, la nueva ley le dio un alcance más amplio y efectivo al proceso privatizador, a la vez que su sanción le otorgó al Poder Ejecutivo un respaldo político de envergadura.

La ley, además de delegar en el Poder Ejecutivo una serie de facultades clave para agilizar las privatizaciones, incorporó algunos elementos fundamentales para una exitosa privatización, basados tanto en la flexibilización de los métodos como en la posibilidad de absorber pasivos, pagos mediante títulos de la deuda externa, sistema de participación de los empleados en la propiedad de las empresas privatizadas, etc. Sin embargo, se creó una comisión regulativa que tuvo una activa participación ejecutiva.

La tendencia a compartir decisiones y diluir responsabilidades no es lo apropiado en los procesos de privatización. La facilidad para introducir intereses sectoriales o gremiales a través de las comisiones, se hizo notar claramente en los pliegos de venta o concesión de Aerolíneas Argentinas y de ferrocarriles.

La historia mostró un predominio de privatizaciones sin reducción previa de personal y sin correcciones de los convenios laborales. Las concesiones ferroviarias fueron la excepción en cuanto a la absorción del personal.

Los porcentajes de propiedad participada del personal oscilaron entre el 4% (concesiones ferroviarias) y el 10% (ENTel). La instrumentación de este régimen ha sido dificultosa.

La privatización fue acompañada de reformas en los marcos regulatorios. Los casos más importantes son:

La desregulación del mercado petrolero ha sido uno de los logros importantes en el campo de la reforma estructural de la economía argentina. Desde fines de 1989 se dispuso la liberación de los precios; la libre disponibilidad de los hidrocarburos extraídos por empresas privadas (que antes debían venderlo obligatoriamente a YPF);

la venta de áreas marginales y una asociación en áreas centrales de producción, adjudicándolas al mejor postor a través de licitaciones transparentes; y se inició la reestructuración de YPF, para convertirla en una empresa de menor tamaño y mayor eficiencia.

Los resultados de esta reforma han sido satisfactorios, con algunos problemas típicos de los procesos de transición de mercados altamente regulados a un contexto competitivo, pero que han sido bastante menos de los que se esperaban a priori. Además, el Estado ha obtenido fondos cuantiosos, previéndose mayores ingresos al continuar la venta de áreas durante los próximos meses.

El Poder Ejecutivo ha propuesto la aprobación legislativa del marco regulatorio para las empresas del sector eléctrico, previo a concretar la privatización de las mismas. Algunos de los aspectos tarifarios han comenzado a regir desde principios de agosto de 1991, en particular la facultad concedida a las empresas mayoristas de cortar el servicio a las distribuidoras que no paguen sus tarifas.

Al permitir la competencia en la generación de electricidad y separarla de las actividades donde hoy existen monopolios naturales (transporte y distribución) se avanza en la dirección sugerida por la teoría económica. Incluso, la propuesta avanza en la desregulación del negocio para los grandes usuarios, permitiéndole a éstos la contratación directa con los propios generadores si su demanda individual así lo justifica.

En la regulación de los segmentos monopólicos se imponen algunas restricciones a los transportistas (utilizadas con frecuencia en otros países), con el objeto de evitar prácticas discriminatorias. Sin embargo, al elegirse el método de regulación de tarifas se utiliza un criterio relativamente ambiguo. Por un lado, se prevé como marco general la determinación de un precio máximo por un período de cinco años, renovable previo estudio de los costos, pero luego se permite a las empresas reguladas la posibilidad de hacer planteos en base a su tasa de retorno. Esta combinación de criterios que en otros países se utilizan en forma alternativa, seguramente resultará en una regulación por tasa de retorno (donde la tarifa se ajusta en función de la rentabilidad que logra el concesionario), que ha enfrentado algunos problemas en los Estados Unidos.

El marco regulatorio propuesto no permite los subsidios cruzados. Esta decisión es correcta porque evita la aparición de prácticas no competitivas y además impide los problemas que típicamente se generan cuando se trata de hacer políticas de fomento a través de las tarifas de servicio público. Sin embargo, se crea un fondo de compensación regional de tarifas financiado con la recaudación de un cargo de 30 Australes por kW/h. De esta forma se financiarán tarifas políticas, cargando los costos a todos los usuarios.

En la actualidad se asiste a una desordenada imposición a la electricidad a nivel provincial y municipal, existiendo doble y triple imposición. Al proponerse un nuevo esquema redistributivo debió, al menos, intentarse acotar los niveles máximos de imposición provincial y municipal sobre la electricidad. Esto no se ha previsto en el proyecto y, se pierde así una oportunidad de introducir cierto orden y racionalidad a la puja existente entre los distintos niveles de gobierno por gravar una misma base imponible.

Los puertos públicos argentinos, en especial el Puerto de Buenos Aires, se caracterizan por su elevado costo de operación, obsolescencia tecnológica, conflictos laborales permanentes, baja productividad, multiplicidad de responsabilidades

jurisdiccionales, etc. . Esta situación afecta muy seriamente al sector productivo, en especial al vinculado con el comercio exterior, ya que al ser la Argentina un país tomador de precios en el mercado internacional, ve disminuídos sus ingresos y su capacidad de competencia con el exterior de manera significativa.

Desde hace más de cinco años que se intenta modificar el marco regulatorio y el esquema actual de explotación de los puertos argentinos, sin que se haya logrado dar curso a una Ley de Puertos. Los principales lineamientos del Proyecto de Ley de Puertos elevado por el Poder Ejecutivo pueden resumirse como sigue:

- a) Los puertos estatales podrán ser operados, administrados y explotados directamente por sus titulares o cedidos en concesión a personas jurídicas públicas o privadas.
- b) Los particulares pueden construir, operar, y administrar puertos de uso público o privado en terrenos de su propiedad, o en terrenos fiscales cedidos al efecto. Las empresas podrán construir y operar puertos industriales para su uso exclusivo.
- c) Los puertos de Rosario, Buenos Aires, Quequén y Bahía Blanca se mantendrán como puertos estatales nacionales, en carácter de entes autárquicos de administración descentralizada, con participación de las autoridades nacionales, provinciales, municipales, usuarios y gremios portuarios. Estos puertos podrán concesionarse al sector privado. Los restantes puertos serán transferidos a las provincias o a la actividad privada.
- d) Se otorga habilitación definitiva a los puertos privados que se encuentran en funcionamiento con autorización precaria.

Si bien el proyecto de ley constituye un paso fundamental para la modernización de la actividad portuaria en la Argentina y para el surgimiento de nuevos puertos privados, el proyecto abusa de la figura de la concesión en los casos de los puertos públicos, como alternativa a la privatización directa. Tampoco parece aconsejable incluir a los gremios portuarios entre los propietarios de los puertos.

En materia de transporte aéreo está vigente en Código Aeronáutico en cuanto establece la figura de la concesión para prestar servicios comerciales. Las tarifas de servicios de pasajeros están reguladas y sujetas a aprobación.

Algunos de los resultados de la privatización son:

- a) El cumplimiento de horarios es satisfactorio, al igual que la atención en vuelo y en tierra.
- b) No se ha aumentado el número de frecuencias en vuelos de cabotaje ni en internacionales.
- c) Las tarifas internacionales se han ajustado a las prevalecientes en el mercado.
- d) Las tarifas de cabotaje son muy elevadas. A la vista del elevado nivel de tarifas domésticas sólo cabe emitir un juicio adverso a la regulación y a la existencia de un monopolio virtual en el cabotaje aéreo argentino.

El marco regulador propuesto para gas prevé en un nivel mayorista donde las transacciones se realizarán entre productores y distribuidores entre productores y grandes usuarios; y otro minorista entre los distribuidores y los clientes.

El transporte será un servicio público en condiciones de "acceso abierto" y los distribuidores serán concesionarios de sus áreas. Las tarifas y condiciones del servicio estarán reguladas.

Las privatizaciones tienen un doble impacto directo sobre la hacienda pública. Uno de ellos, por una única vez, es el de los fondos obtenidos por la venta o por el pago anticipado del canon. El otro, es el que resulta de suprimir el déficit operativo de inversiones, que de lo contrario debe afrontar el Tesoro público.

Hasta mediados de 1991 se habían recaudado a través de las privatizaciones 1.791 millones de dólares en efectivo y 6.770 millones de dólares (valor nominal) de títulos de deuda externa e interna. Computados a valor de mercado los títulos rescatados equivalen a 1.301 millones de dólares. A su vez, se ha transferido personal al sector privado: 60.710 personas en las empresas ya privatizadas y 72.570 personas en las empresas en curso de privatización.

La apreciación de la magnitud relativa del esfuerzo realizado puede visualizarse mejor comparando los montos anteriores con los que podrían alcanzarse si se privatizara la totalidad de las empresas públicas nacionales y provinciales. Estimaciones preliminares indican que podrían obtenerse fondos adicionales por el equivalente a alrededor de 20% del PBI.

La nacionalidad del capital no ha sido un tema de debate en el proceso privatizador. Se verifica en las privatizaciones ya concretadas una fuerte presencia de capital extranjero.

DESREGULACION DE LA ECONOMIA

7. LA APERTURA DE LA ECONOMIA

La economía argentina exhibía hacia mediados de 1989 altos niveles de protección a la industria. Esta situación hacía inexcusable la liberalización unilateral de la política comercial con el objeto de ganar competitividad local para reinsertar al país en el comercio internacional. Este primer paso tiene valor en sí mismo por la mayor eficacia que se logra para el uso de los recursos locales; pero también constituye un paso necesario cuando se apunta a un proceso de integración económica regional dentro de la actual estrategia de bloques comerciales y globalización del comercio internacional.

La reforma de la política comercial comenzó con vigor en octubre de 1989, aunque ya se habían tomado algunas iniciativas de rebajas arancelarias y eliminación de barreras cuantitativas desde 1987.

Hacia enero de 1990 la protección promedio había disminuido en un 35% y el arancel promedio era del 17%. La variabilidad de los aranceles también se redujo, pero la estructura arancelaria se mantuvo en los términos en que se había consolidado en el pasado para todo el rango de aranceles intermedios. Por lo tanto, la protección efectiva a la industria se reducía en promedio, sin variar sustancialmente los incentivos sectoriales relativos.

En general la reforma evitó contramarchas salvo por la fijación de aranceles específicos para productos sensibles que distorsionaron la relación entre el precio internacional y el precio interno.

En enero de 1991, con anterioridad al cambio de ministro de Economía se intentó, por razones fiscales, el establecimiento de un arancel cuasiuniforme (22%) que no se sostuvo en el tiempo.

Con la asunción del ministro Cavallo se cambió la estrategia aperturista. Se estableció una estructura en tres niveles arancelarios. El arancel promedio cayó al 10% pero la variabilidad de la estructura arancelaria casi se duplicó. A su vez, los cambios producidos por el escalonamiento arancelario en la protección efectiva sectorial han sido importantes y su objetivo ha sido respetar el criterio de mayor protección cuanto mayor valor agregado industrial, limitando las excepciones —industria automotriz, algunos electrodomésticos—. Estas excepciones, producto

de sucesivas negociaciones sectoriales a lo largo del tiempo, se habían superpuesto al criterio del valor agregado distorsionando la señal de asignación de los recursos entre sectores.

En cuanto a los resultados de la reforma, el deterioro del tipo de cambio real y las condiciones de inestabilidad macroeconómica que enmarcaron la reforma hasta el lanzamiento del Plan de Convertibilidad, redujeron las exportaciones industriales y postergaron el aumento de las importaciones.

A su vez, la demora en otros ajustes estructurales complementarios de la liberalización de la política comercial —flexibilización laboral, privatizaciones orientadas al abastecimiento a precios competitivos de los no transables como la energía— podría perjudicar la marcha de la apertura. El Plan de Convertibilidad exige una rápida adecuación de los costos internos debido a la naturaleza del régimen cambiario de tipo de cambio fijo.

Los indicadores de la apertura de la economía —coeficiente de apertura y coeficiente de importaciones— se han elevado con respecto a su promedio histórico, aunque aún permanecen por debajo de los del período 1979-81.

La inserción de la Argentina en el comercio internacional es aún pequeña comparada con la de otros países que han emprendido reformas amplias de su economía.

8. LA REFORMA DEL MERCADO LABORAL

En el período considerado pueden señalarse diversos hechos que favorecen una menor regulación en el mercado laboral. Ellos son:

En materia de salarios, la libertad de negociación colectiva no se vio alterada salvo en una sola oportunidad (febrero de 1991, al otorgarse una suma fija general a cuenta de incrementos posteriores). Ello indica que, al menos en el período considerado, el gobierno renunció al discutible instrumento de la fijación de aumentos compulsivos y generalizados de salarios.

En materia de conflictos laborales, en octubre de 1990 se dictó el decreto 2184/90 que reglamentó el derecho de huelga en los que se denominaron "servicios esenciales". Ello permitió contar con un instrumento de regulación de conflictos en actividades en las que la provisión del servicio suele asumir características monopólicas. Sin embargo, cabe aclarar que el instrumento no llegó a ser aplicado, a pesar de presentarse conflictos de relevancia en diversos sectores abarcados en la definición de "esenciales".

Se inició la renegociación de convenios colectivos en el sector público, siendo los primeros casos los de YPF y Gas del Estado, que mostraron una reducción de la rigidez que prevalecía en convenios previos.

Se renegociaron convenios colectivos en empresas privatizadas (teléfonos, navegación aérea, ferrocarriles), lográndose una apreciable reducción en las cláusulas que impedían la flexibilidad laboral.

Se inició una etapa de racionalización en el sector público que abarcó a las empresas del Estado, el BANADE y el BHN y a la Administración Pública Nacional. Los costos de la racionalización del BANADE fueron sin embargo muy elevados, y al mismo tiempo, las metas de racionalización en la Administración fueron debilitándose algo en el tiempo.

En otro orden, los principales elementos que puede señalarse como agravantes de la rigidez del mercado en el período fueron:

En materia de costos de indemnización, se vieron incrementados a partir de la sanción de la Ley de Emergencia Económica, que en su artículo 48 dispuso que el cómputo se realice sobre la base de los salarios efectivos, en lugar del salario mínimo vital y móvil. Con ello, los costos medios de despido se estima se incrementaron en términos reales en más del 60% en promedio para el sector industrial.

A diferencia de lo ocurrido en la Administración Pública Nacional, en las provincias no se iniciaron programas de racionalización de los planteles de personal. Por el contrario, el empleo público creció en promedio a lo largo del año 1990 en 11,5% para el conjunto de las provincias, llegándose a una planta permanente récord de más de un millón de empleados en esas jurisdicciones, excluyendo municipios.

La agenda pendiente para el mercado de trabajo abarca por lo tanto numerosas áreas. Las principales dimensiones por señalar son las siguientes:

En materia de negociación colectiva, se integró una comisión para considerar la descentralización de las Convenciones Colectivas de Trabajo. Sin embargo se observan resistencias para avanzar en esta línea tanto por parte de funcionarios públicos (Ministerio de Trabajo) como por parte del sector sindical. En el sector empresario se habría registrado un mayor, aunque incipiente, avance en la comprensión del tema, particularmente al vislumbrarse la conformación de mercados comunes (MERCOSUR) que exigen alta capacidad de adaptación al cambio, y por lo tanto requieren flexibilidad laboral. Mientras la negociación colectiva se mantenga con carácter centralizado, no habrá flexibilidad en el mercado laboral argentino.

En lo que hace a formas de contratación, el proyecto de ley de empleo introduce algunas modalidades hoy no contempladas, pero sólo a través de la negociación colectiva. Existe por lo tanto el riesgo cierto de que en la mayoría de las actividades no se implementen estas nuevas formas, o se lo haga contra mayores costos laborales por otros conceptos de regulación directa o indirecta. En este aspecto el proyecto de ley de empleo resulta claramente perfectible.

Las indemnizaciones se han encarecido por factores regulatorios (Ley de Emergencia) y macroeconómicos (descenso del tipo de cambio), lo que ha puesto de manifiesto elevados costos laborales del despido comparados con otros países. La propuesta de introducir topes es insatisfactoria, ya que no contempla mecanismos menos discrecionales y que guardan mayor racionalidad económica. Sin embargo, dados los niveles de costos de indemnización alcanzados, establecer topes facilitaría al menos el proceso de reconversión de actividades que exige la apertura económica y la desregulación de mercados.

Las normas sobre accidentes de trabajo se potenciaron en el último año a partir de la crisis fiscal, que derivó en la suspensión del reaseguro por parte del INDER. La propuesta oficial de modificar la legislación también resulta incompleta, en la medida que se basa casi exclusivamente en la introducción de topes generalizados. Sin embargo, y a pesar de existir alternativas viables como la que se formula en el presente trabajo, la sanción de una nueva normativa en la materia, en línea con la propuesta original del Ejecutivo, permitiría al menos reducir el fraude que reduce notoriamente la competitividad doméstica, y que incentiva conductas inmorales por parte de todos los involucrados en esta materia.

9. OTRAS REFORMAS

Controles generales sobre diversas variables económicas

La economía argentina ha estado sujeta a controles generales de precios, tasas de interés, salarios y operaciones con divisas durante décadas, además de los establecidos para sectores individuales producto de regulaciones específicas. Los problemas que generan estos controles generales han sido discutidos extensamente, y en particular FIEL ha realizado diversos trabajos que así lo confirman.

En 1990 se elimina la casi totalidad de los controles generales sobre precios, tasas de interés y transacciones cambiarias, y en 1991 se complementa este proceso de desregulación al cesar la obligación que tenían los exportadores de liquidar las divisas al Banco Central.

La experiencia de los años 1990 y 1991 sirve para demostrar la inoperancia de los controles para afectar variables reales de la economía. Cuando en 1991 se adoptó un ancla nominal creíble y la comunidad visualizó que el gobierno estaba concretando reformas estructurales de importancia, la tasa de inflación mensual se redujo a niveles más bajos que los alcanzados en períodos de controles generalizados, y se observó una reversión de la fuga de capitales, aún a pesar de que las tasas de interés en dólares fueron la cuarta parte de las vigentes durante el Plan Austral.

Inversión extranjera y transferencia de tecnología

La evolución de los regímenes cambiarios de los distintos que llevó a la liberalización prácticamente total de las transacciones y al reconocimiento de la globalización de los mercados de capitales, ha convertido en obsoletas las razones que justificaban mantener registros para las inversiones extranjeras y convertido los mismos en un trámite meramente burocrático que tiende a ser simplificado.

La Argentina no ha escapado a esta tendencia. El gobierno nacional al sancionar la Ley de Emergencia Económica derogó las normas que requerían autorización previa del Poder Ejecutivo de las inversiones de capital extranjero, y especificó una "garantía de igual tratamiento" para el capital nacional y extranjero que se invierta con destino a actividades productivas en el país.

En la reglamentación de esta ley (decreto 1225/89) se modificó el funcionamiento del Registro de Inversiones de Capitales Extranjeros convirtiéndolo en un mero registro estadístico de trámite muy simple. El decreto, además, marcó una importante innovación en materia de uso de divisas, innovación luego superada por la liberación cambiaria de finales de 1989. En efecto, en ese decreto se autorizaba a empresas extranjeras exportadoras a no liquidar parte de sus divisas de exportación al Banco Central,—como establecía el régimen general a esa fecha— y destinarlas a garantizar préstamos externos o repatriación de dividendos o capital.

Asimismo, el decreto eliminó —aunque por un período de seis años— el pago del impuesto especial a los beneficios adicionales que afectaba a las inversiones extranjeras. De todas maneras, esta situación puede verse modificada de prosperar la reforma impositiva actualmente en el Congreso.

En cuanto a las disposiciones del Banco Central, se ha producido una especie de "vacío legislativo", ya que por un lado se simplificaron al máximo los trámites mencionados, pero, por el otro, no se han derogado específicamente del régimen de inversiones extranjeras, las responsabilidades del Banco Central de la República Argentina para requerir información y extender autorizaciones.

Por el momento, el actual régimen de libertad cambiaria ha simplificado "de hecho" las transferencias y actuaciones en esta materia, aunque el Banco Central sigue exigiendo y aprobando, vía formularios especiales, los préstamos externos de empresas vinculadas.

En ese sentido, sería aconsejable el establecimiento de reglas explícitas y permanentes en la misma línea que las reformas ya mencionadas en la legislación vigente, de manera de evitar eventuales situaciones conflictivas, de modificarse el actual régimen cambiario.

En cuanto a las normas de transferencia de tecnología, las mismas no han sido modificadas en la misma línea que las arriba comentadas. Si bien el actual régimen cambiario, permite, mayormente, soslayar las rigideces del marco regulatorio, se insiste en que es recomendable adaptarlo legalmente tanto a la tendencia internacional como a los lineamientos seguidos en la desburocratización de los trámites vinculados con la inversión extranjera.

Seguros y reaseguros

Al igual que en otros sectores de la producción de bienes y servicios, el mercado de seguros y reaseguros en la Argentina se caracterizaba hasta el año 1989 por una fuerte participación del Estado. En efecto, desde la fijación de primas de seguros, comisiones, capitales mínimos y condiciones de los contratos, cobros y pagos, hasta el monopolio del reaseguro, pasando por la actividad aseguradora directa, el sector se constituyó en uno de los de mayor intervención estatal.

Este esquema dio lugar a fuertes distorsiones que culminaron con la virtual quiebra del INDER, y con la impostergable necesidad de un replanteo integral del sector, tanto del marco regulatorio como de la participación estatal en la actividad.

Hacia fines de 1989 se dicta la resolución 412/89 que desmonopoliza parcialmente la actividad reaseguradora del INDER al poner en un pie de igualdad a las compañías locales con las de capital extranjero, admitiendo que un porcentaje de los reaseguros (40%) se negociara sin intervención del INDER.

Fuera de esa acción, de algunos anuncios vinculados con la actividad de la Caja Nacional de Ahorro y Seguros y de modificaciones marginales en aspectos regulatorios en primas de seguros y tarifas, poco se ha hecho en el período para encarar una solución de fondo a los problemas arriba comentados. Sin embargo, la explicitación de la quiebra del INDER llevó, de hecho, aunque no legalmente, a una desmonopolización más profunda del mercado.

Los problemas pendientes de solución se vinculan con: a) desregulación operativa de las compañías de seguros, b) desmonopolización completa de la actividad reaseguradora, c) privatización de la actividad aseguradora del Estado, d) la cuestión de las deudas pendientes con el sector privado¹.

Mercado de capitales

Tradicionalmente, el mercado de capitales argentino ha estado subdesarrollado por las ventajas impositivas que presentaba el endeudamiento bancario frente a la emisión de acciones y por los mayores costos de entrada y salida que existen para las operaciones con títulos privados en comparación con las de títulos públicos.

Durante 1988 y 1989 hubo algunos avances concretos (en particular la constitu-

ción del Mercado Abierto Electrónico y la promulgación de la Ley de Obligaciones Negociables), pero las medidas adoptadas en el contexto del plan Bonex afectaron a todo el mercado de capitales, y en particular el Estado se vio impedido de volver a colocar nuevos títulos voluntarios hasta el tercer trimestre de 1991.

En 1991 se anunció la decisión de desregular el mercado bursátil, liberando las comisiones e integrándolo al extrabursátil, medidas ambas que apuntan en la dirección necesaria para lograr un mercado de capitales desarrollado. También se comprobó durante el tercer trimestre de 1991 que la estabilidad macroeconómica y el proceso de reforma estructural alientan la repatriación de capitales y el aporte de inversores institucionales extranjeros, con un impacto significativo sobre el volumen operado en títulos privados.

GASTO SOCIAL

10. SALUD

El sistema de obras sociales —que cubre a la población que trabaja en relación de dependencia, su grupo familiar primario y a los jubilados y pensionados del régimen nacional de previsión— adolece de graves fallas organizacionales que resultaron evidentes con la crisis económica de los '80. Entre estas fallas pueden destacarse:

- a) la ausencia de competencia entre las distintas entidades resta incentivos para alcanzar un grado adecuado de eficiencia;
- b) disociación en el esquema de financiamiento, ya que los ingresos dependen de la evolución de los salarios y el gasto depende de la utilización de los servicios por parte de los beneficiarios;
- c) elevada incidencia de los costos administrativos;
- d) incorporación indiscriminada y desordenada de tecnología;
- e) forma de pago de las prestaciones que alienta la recomendación de tratamientos superfluos.

Las políticas en el área a partir de 1989 no han significado cambios importantes, pese al reconocimiento de la crisis. En general, se tiende a diagnosticar que el problema está en las personas y no en el sistema, y que, por lo tanto, la solución pasa por reemplazar a las personas a cargo, más que por modificar la organización del sistema.

En lo que respecta al sector público, una de las principales falencias que se advierte es que en un marco de ajuste fiscal como el que caracteriza a la economía argentina, continúe manteniendo su carácter de sistema abierto, aceptando en forma gratuita —a pesar de estar autorizado su arancelamiento— la demanda espontánea de toda la población.

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— que se canaliza en parte a individuos que tienen alternativas de asistencia médica, por estar cubiertos por alguna obra social o tener capacidad de pago de un seguro de salud.

Por otra parte, la asignación de fondos entre las distintas partidas, al efectuarse en función de lo presupuestado en años previos 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.

La falta de claridad acerca de cuál debe ser el papel del Estado en el campo asistencial y la ausencia de incentivos para tender a un comportamiento eficiente del sector, en el marco de escasez de fondos públicos que caracteriza a la economía argentina de los últimos años, se tradujo en un importante deterioro en la prestación de servicios (clausura de salas de internación, falta de materiales, éxodo de personal —en particular paramédico—, etc.). A ello se suma que del total del gasto público en salud, más del 85% corresponde a gastos corrientes, lo cual ha acentuado el deterioro físico de los establecimientos asistenciales y la obsolescencia del equipamiento.

Más allá de que se determinó un aumento en las partidas presupuestarias, el principal cambio en la política del sector a partir de 1989 radica en que se percibe un cierto avance, en particular en el área metropolitana, hacia la descentralización. Se pretende, en este sentido, otorgar mayor agilidad en la distribución y aplicación de fondos, posibilitar que los hospitales realicen sus propias compras sin licitación, efectuar concesiones de ciertos servicios, etc. Esta política tiene una clara orientación a mejorar la eficiencia del hospital público a través de otorgarle una mayor autonomía y responsabilidad sobre los recursos que administra.

Con todo, en el área de salud se han efectuado escasos avances hacia el logro de un sistema más eficiente, siendo el principal obstáculo para ello la ausencia de un claro diagnóstico de las causas que explican la crisis por la que atraviesa el sector.

11. EDUCACION

En el caso de la educación, la situación es similar a la del sistema de salud. Pese a reconocer la necesidad de una reforma poco se ha hecho en los últimos dos años para concretarla.

Se mantienen los mismos problemas de los últimos años que pueden resumirse en:

a) alta variabilidad del gasto en educación, b) el pago al personal, y los subsidios al sector privado para pago al personal docente, constituyen los dos rubros más importantes del gasto, más allá de su variabilidad total, c) fuerte crecimiento del personal docente en la década del '80, en especial en el sector oficial, lo que significó —pese al crecimiento de la matrícula— una reducción de la relación alumnos-docente, d) se advierte un importante grado de ineficiencia del sistema dado el grado de fracasos educativos que reflejan los datos censales, e) falta de selectividad y mal diseño de los subsidios en el área, f) defectuosa asignación de recursos entre los distintos niveles de educación.

En síntesis, en esta área no se produjeron transformaciones importantes en los últimos años y sólo se intenta avanzar en la descentralización de los servicios, quedando como temas pendientes importantes elementos vinculados con la eficiencia del sistema y de los incentivos para lograrla.

12. SISTEMA PREVISIONAL

El sistema previsional argentino padece serias dificultades financieras que no sólo obedecen a la crisis macroeconómica que el país ha soportado en los últimos

años, sino que también responden a factores demográficos, políticos y operativos.

Un sistema de reparto —como el que funciona en la Argentina— depende de la interrelación entre dos variables: a) la relación presente y futura entre número de cotizantes y número de beneficiarios; b) relación entre haber jubilatorio y monto de los salarios del personal en actividad. Ambos indicadores se han deteriorado en la Argentina en los últimos años. En parte esto obedece a causas demográficas, pero en parte al crecimiento de la informalidad en el mercado de trabajo y a la sobrevaluación de ingresos al final de la carrera laboral.

El grado de insolvencia del sistema ha ido creciendo. Mientras el compromiso legal es el de pagar entre el 70 y el 82% del promedio de los mejores años de remuneración, esta relación en la práctica ha venido cayendo sistemáticamente. Mientras en 1978 era del 60% en 1991 apenas alcanza al 40%; asimismo, es elevado el porcentaje de beneficiarios que perciben el haber mínimo.

A pesar de ello el sistema arroja un déficit operativo de 550 millones de dólares por año, sumados a los 300 millones mensuales que acumula de deuda entre el compromiso de pago asumido por la ley y lo efectivamente pagado.

En agosto de 1991 se derogaron las jubilaciones especiales, y se sustituyeron los fondos provenientes del 45% del Impuesto a los Combustibles, por una contribución patronal del 5% sobre las remuneraciones, que previamente se canalizaba hacia el FONAVI (Fondo Nacional de la Vivienda). Adicionalmente se estableció la afectación del 11% de la recaudación del IVA al régimen nacional de previsión social.

Por último, se intenta además dar solución, al menos parcial, al endeudamiento que por diferencia en la liquidación de haberes el sistema tiene con la clase pasiva. Para ello los jubilados que sean acreedores del Estado tendrán la opción de:

a) cobrar en forma escalonada durante 10 años la deuda acumulada hasta el 31-3-91; b) o aceptar Bonos de Consolidación de Deudas Previsionales que se crean a este efecto, y que serán transferibles y cotizarán en bolsas y mercados del país. (Recuérdese que esto sólo es una solución parcial, porque el sistema sigue acumulando deudas a un ritmo de 300 millones de dólares por mes, desde abril en adelante.)

Se ha creado una comisión bicameral que tendrá por objeto proponer un régimen general de jubilaciones y pensiones la que deberá expedirse antes de fines de 1991. A su vez, la Subsecretaría de Seguridad Social anunció que se encuentra en elaboración una propuesta de reforma para pasar a un sistema de capitalización.

13. VIVIENDA

La principal fuente de recursos del gasto público en vivienda en los últimos años fue el programa FONAVI. Por lo tanto, su evolución estuvo ligada al comportamiento de las remuneraciones, al nivel de empleo, y al grado de evasión de la economía.

En promedio para la década del '80 la recaudación anual del FONAVI alcanzó a un equivalente de 600 millones de dólares. Con esta recaudación, el FONAVI sólo logró financiar la construcción de no más de 30.000 viviendas por año, con elevados costos administrativos y un procedimiento de contratación de empresas ineficiente y no competitivo.

El déficit habitacional se estimaba para 1987 en 500.000 unidades a lo que debe adicionarse, según el censo de 1980 la existencia de 2.049.000 viviendas subestándares.

En principio el FONAVI debía constituir un fondo permanente rotativo, de forma tal que los ingresos provenientes de recuperos de crédito contribuirían a aumentar

el fondo y a ir disminuyendo paulatinamente el porcentaje de contribución sobre la nómina salarial. Sin embargo, la recuperación de los créditos ha sido mínima —alrededor del 1% de los ingresos totales, incrementado al 5% en el último año.

El reciente enroque de los fondos destinados al FONAVI y los recursos provenientes del Impuesto a los Combustibles destinado al sistema de previsión, tiende a limitar los recursos dirigidos al sector.

Si bien no hubo anuncios oficiales sobre este tema, existe la presunción de que la opinión prevaleciente de las autoridades económicas es que debería incrementarse la tasa de recupero de estos créditos de modo tal que en un futuro, este programa sea autofinanciable.

RESUMEN DE RECOMENDACIONES

La Ley de Convertibilidad revela la intención explícita del sector público de renunciar al impuesto inflacionario y ello ha resultado en un shock favorable de expectativas. Sin embargo, la estabilidad exige asegurar el equilibrio fiscal de largo plazo.

En este sentido, una de las tareas que debe encararse es la revalorización del presupuesto como instrumento de política fiscal de forma tal de evitar la discrepancia entre resultados financieros favorables que, simultáneamente, dieron lugar a una acumulación de pasivos con el sector privado, dando origen a bonos de consolidación de deuda de cuantiosa magnitud. El Gobierno Nacional ha avanzado en este sentido y ha remitido en fecha el presupuesto nacional para el año 1992. Resta todavía la tarea de desarrollar una verdadera presupuestación por programas, una reasignación de recursos humanos a las áreas más prioritarias y la revisión integral del sistema de información presupuestaria y contable. Se sugiere iniciar estas tareas para lograr incorporarlas al presupuesto del año 1993. En particular, es urgente revisar la injerencia que le cabe al Estado en áreas como la educación y la salud, donde es posible pensar en una mayor participación privada, con regulaciones que incentiven una adecuada prestación de los servicios. El camino elegido por el gobierno parece confiar demasiado en la descentralización de las responsabilidades de gasto social, en un contexto donde las relaciones fiscales entre la Nación y las provincias presentan desequilibrios estructurales, que dan lugar a redistribuciones regionales de ingreso ineficientes e inequitativas, que no parecen sostenibles en el tiempo.

Por otra parte, la extinción de la Ley de Emergencia Económica exige una definitiva eliminación de algunos subsidios (en general instrumentados a través de impuestos con asignación específica) que carecen de justificación económica, máxime en un contexto de crisis de recursos fiscales.

Otra área donde puede profundizarse el proceso de reducción de gastos es profundizando la reestructuración de la banca oficial. La mejor alternativa hubiera sido cerrar definitivamente al BANADE y al Banco Hipotecario, pero ante la decisión de mantenerlos en funcionamiento, hubiera sido preferible fusionarlos al Banco Nación, de forma tal de permitir una mayor diversificación de los riesgos de la cartera, evitando la concentración sectorial de los préstamos. Tampoco tiene sentido mantener cualquier tipo de operación pública en la banca minorista, por lo que debería concentrarse la operación del propio Banco Nación actuando únicamente como entidad de segundo piso.

En materia de empresas públicas, es acertado el criterio oficial de proceder a la privatización de las empresas existentes en la actualidad. Pero en este proceso el

Poder Ejecutivo parece haberse desentendido de la coordinación y supervisión de la gestión económico-financiera de las mismas mientras dure su proceso de venta. Esta coordinación y supervisión debería reintroducirse para evitar complicaciones adicionales al objetivo de equilibrar las cuentas públicas.

En materia de administración tributaria, pieza clave para lograr recaudar más sin generar serias distorsiones sobre el accionar de la economía privada, se han logrado algunos avances concretos pero resta modificar el marco institucional vigente de modo tal de asegurar una mayor eficiencia de gestión. La experiencia internacional comparada sugiere la importancia de: a) independizar a los organismos recaudadores del poder político, dando estabilidad a la conducción de los mismos; b) eliminar la estabilidad del personal subalterno, en particular de los inspectores, como vía para reducir la corrupción interna y asegurar la mejora en la gestión; c) simplificar las declaraciones juradas de los impuestos y al propio sistema impositivo, lo que exige eliminar la mayoría de las exenciones todavía vigentes y reducir el número de tributos; y d) la fusión de la DGI y la Dirección de Recaudación Previsional, junto con la privatización del control aduanero por un número limitado de años.

Con relación a los impuestos propiamente dichos, es posible pensar en una reducción importante del número de gravámenes si se cumple con la reforma integral sugerida en materia de administración tributaria y se elimina la casi totalidad de las exenciones todavía vigentes. Esta intensificación del control fiscal debería ir acompañada de una suerte de cláusula gatillo que asegurara al sector privado que las mejoras en la recaudación por encima de cierto nivel se destinarán a eliminar la totalidad de impuestos distorsivos que existen en la actualidad. En particular, es conveniente reducir los elevados impuestos al trabajo en relación de dependencia que financian programas de gasto sumamente ineficientes (tales como asignaciones familiares o ANSSAL), en lugar de recurrir a la alternativa propuesta por el Poder Ejecutivo de eliminar el impuesto sobre las ganancias de los individuos.

En materia de promoción industrial debe eliminarse en forma definitiva la promoción para nuevos proyectos a través de desgravaciones impositivas. Para los existentes debería concluirse con el proceso de reordenamiento administrativo, concretando el canje de bonos propuesto por el Poder Ejecutivo, y estableciendo penalizaciones en función del grado de incumplimiento con los contratos originales.

La adopción de estas medidas en el ámbito del sector público nacional haría posible generar un superávit operativo consistente con la solvencia del Estado, que a su vez permitiría cumplir con los compromisos asumidos con los organismos internacionales, de modo de poder depender en menor medida de los recursos provenientes de las privatizaciones, que por su propia característica, son transitorios.

Con relación a la economía de las provincias, debe mencionarse que esta es el área donde subsisten mayores asignaturas pendientes. Las reformas deben partir de una redefinición del federalismo fiscal argentino, donde la evidencia presentada en este trabajo parece sugerir la necesidad de atenuar el sesgo redistributivo regional vigente, y de introducir mecanismos de incentivos que aseguren un comportamiento de los gobiernos provinciales adecuado a las necesidades globales de la economía argentina. En este sentido, una alternativa, que debería analizarse con mayor profundidad, es transferir a las provincias una mayor responsabilidad no sólo en materia de gasto público, sino también en las tareas de recaudar impuestos. De este modo, se acerca al ciudadano la responsabilidad de gastar y también el costo político de financiar ese gasto.

En este contexto, es dable esperar que las provincias comiencen la reforma administrativa de sus plantas de personal, claramente superpobladas, y que recu-

rran a la privatización de sus empresas públicas. Este proceso debería ser alentado desde el gobierno nacional; una vía posible es el aporte de fondos (externos) para la reestructura en aquellas provincias que hagan esfuerzos por mejorar el estado de sus cuentas presupuestarias.

La continuidad de la política de privatizaciones, tanto en el orden nacional como en la órbita provincial, debería recoger la experiencia de los casos concretados por el sector público nacional. En este sentido se sugiere:

a) la concentración de responsabilidades en un único grupo ejecutor por cada empresa;

b) la licitación por medio de instrumentos que permitan elegir claramente al ganador (en este sentido, debe evitarse la utilización de variables subjetivas o difíciles de auditar, tales como antecedentes o montos de inversión, que pueden evaluarse en la etapa de preclasificación);

c) establecer la mayor competencia que sea posible, con marcos regulatorios que privilegien un menor precio a los usuarios, en lugar de un mayor ingreso para el fisco por la venta de un mercado cautivo. Este punto es de vital importancia en la privatización eléctrica y de gas natural.

d) coordinar la imposición anárquica que existe en la actualidad, donde Nación, provincias y a veces municipios se superponen sobre una misma base imponible. Los casos más evidentes son energía eléctrica, gas natural y recientemente los combustibles líquidos.

e) aprobar la propuesta de Ley de Puertos elevada por el Poder Ejecutivo, pero permitiendo la privatización total de los puertos, en lugar de la concesión.

La importancia de reducir rápidamente el llamado "costo argentino" se potencia si se considera la mayor exposición de algunos sectores productivos a la competencia (como consecuencia de la apertura de la economía) en un contexto de tipo de cambio real relativamente bajo. A la necesidad de contar con marcos regulatorios adecuados que aseguren precios competitivos para la electricidad, el gas natural, y los servicios portuarios, y un sistema tributario menos distorsivo, se agrega como elemento central la flexibilidad del mercado laboral argentino.

En este campo, las propuestas del gobierno distan de ofrecer una solución definitiva a los problemas existentes. La propuesta de Ley de Empleo que procura reducir la informalidad, elige instrumentos ineficaces para ello (tales como el aumento de las cargas laborales y la prioridad que se asigna a la negociación colectiva). En su lugar, una genuina y efectiva desregulación del mercado laboral exigiría: a) la descentralización de la negociación entre las partes, llevándola al ámbito de las empresas, b) una reducción en las cargas laborales, que es perfectamente posible si se decide encarar con decisión la desregulación de las obras sociales, la reforma del sistema previsional y la racionalización del sistema de asignaciones familiares, de alta ineficiencia y reducidos servicios a los beneficiarios en función de los montos aportados. Sólo en la medida en que los trabajadores perciban que los impuestos que gravan su salario son "devueltos" a través de servicios adecuados, será factible lograr una reducción en la informalidad de la economía.

Tampoco se avanza en la dirección correcta al proponer un régimen de subsidio de desempleo superpuesto al esquema vigente de indemnizaciones por despido. La mayoría de los países cuentan con uno u otro sistema de protección a los desempleados, pero no con ambos superpuestos. Una solución más eficaz al problema consiste en reducir los montos indemnizatorios, estableciendo un tope máximo de años de servicios que contemple el capital humano específico a la actividad (sería equivalente a 7 a 10 años del sueldo efectivamente percibido por el trabajador) complementado

con un programa de empleo, aplicado con éxito por otros países, ya que reduce los incentivos a no trabajar que necesariamente acompañan a los subsidios de desempleo tradicionales.

Asimismo, debería introducirse una mayor libertad en todas las variantes posibles de contratación por tiempo parcial, y reformar la legislación sindical de forma tal de introducir elementos democráticos en el accionar de dichas organizaciones. Ello exige la libertad efectiva de afiliación (eliminando la obligatoriedad de aportes que existe en la actualidad vía las Convenciones Colectivas de Trabajo) y la remoción de las normas que perpetúan la estabilidad de los dirigentes, permitiendo además la votación secreta de huelgas y otras decisiones, y la auditoría y control públicos de estas asociaciones, eliminando los virtuales fueros especiales con que cuentan.

En materia de accidentes de trabajo, la propuesta oficial tampoco soluciona los problemas más importantes. En su lugar, debería propenderse a respetar los incentivos económicos. Ello exige que los costos sean afrontados por los empleadores que pueden a su vez asegurarse. Para que ello sea posible, debería acotarse con precisión el tipo de infortunios susceptibles de indemnización, en especial en lo que se refiere a enfermedades-accidente. Una alternativa al respecto consiste en brindar cobertura para este tipo de siniestros a través de las siguientes alternativas: a) quienes sufran una enfermedad-accidente tendrían como primera opción que la empresa redefina sus tareas y en su defecto contarían con la protección de la indemnización por despido, junto con la alternativa de recibir la jubilación por invalidez; b) quienes no estuvieran comprendidos en la legislación por invalidez podrían acceder a un programa de reconversión laboral, por medio del cual se dictarían cursos de formación para facilitar la reinserción laboral de los individuos afectados por algún tipo de discapacidad. Este programa se financiaría con los aportes de las empresas que hayan optado por cubrir el riesgo de las enfermedades-accidente por medio de esta alternativa. Con esta propuesta, se da una amplia cobertura a los trabajadores, pero simultáneamente se elimina la posibilidad de abusos que caracteriza al sistema vigente.

En materia de gasto social la tarea que resta realizar es importante. En materia de salud, en este trabajo se propone una reforma del marco institucional que incentiva una prestación eficiente del servicio, dando una cobertura adecuada a toda la población.

Para ello, se debería estructurar un sistema en tres partes: a) Programa Nacional de Salud; b) Sistema de Seguro de Salud; y c) Entidades Privadas de Salud.

El Programa de Salud brinda cobertura a los carenciados y jubilados y pensionados, y se financia con fondos públicos. En este esquema, la población es atendida por entidades públicas y privadas que ganan el derecho de recibir un pago per cápita en una licitación competitiva que, por su carácter de tal, permite reducir costos.

La población en relación de dependencia deberá adherir obligatoriamente a un sistema de seguro de salud, tendrá la opción de elegir a qué entidad dirigir su aporte, y éstas serán supervisadas y actuarán en un marco competitivo establecido por el Estado. Este esquema prevé también la existencia de un fondo redistributivo para favorecer a la población de alto riesgo, pero instrumentado a través de subsidios a los beneficiarios y no a las entidades. La mejora en la eficiencia global del sistema permite reducir los impuestos al trabajo que hoy se destinan a financiar el sistema de salud vigente. Finalmente, se permite la posibilidad de que actúen entidades privadas en un contexto libre de regulaciones que se prevé captarán una parte mínima de la población, ya que las entidades privadas tendrán una activa participación en el sistema de seguro de salud descripto anteriormente.

En materia previsional la propuesta que elevaría el Poder Ejecutivo a fines de 1991 sería semejante a la propuesta realizada por FIEL a fines de 1986, de introducir un sistema de tres pilares: uno de reparto con una jubilación reducida y uniforme, otro de capitalización obligatorio y un último de capitalización voluntario. De adoptarse esta propuesta y si se prevén los mecanismos adecuados para financiar el costo de la transición de un esquema a otro (lo que exige profundizar el ajuste fiscal), se puede lograr una solución permanente al problema previsional argentino.

En materia de educación y vivienda no hay avances concretos en la reforma de los marcos institucionales vigentes. En el caso de la vivienda una alternativa consiste en descentralizar totalmente el manejo de los programas actuales, transfiriendo paralelamente a las provincias la responsabilidad de recaudar los fondos que sean necesarios para solventarlos. En principio, esto induciría a las provincias a cobrar las cuotas de los préstamos que se concedieron en años anteriores y a financiar cualquier faltante por medio de gravámenes locales como el impuesto inmobiliario. Sería conveniente que también se modificara el esquema vigente de modo tal de entregar subsidios a los beneficiarios que les permitieran financiar una parte del costo de la vivienda y donde los individuos tuvieran la libertad de elegir qué vivienda adquirir entre las distintas alternativas que ofrecería el sector privado. De esta forma, se eliminarían los sobre costos en la construcción de viviendas, que resultan de un contexto donde el Estado es mal pagador.

En educación, debe priorizarse la asignación de fondos a la educación primaria y secundaria, lo cual exige arancelar la universidad. Debería fomentarse la creación de nuevas escuelas privadas y la transferencia de las públicas a cooperativas o asociaciones de padres y docentes. Estas escuelas recibirían un subsidio del Estado por cada alumno, lo que fomenta la mejora en la calidad de la educación, ya que las escuelas más eficaces atraerán una mayor cantidad de alumnos y por ende recibirán un subsidio más importante. Este sistema podría extenderse a la educación media, complementándolo con pruebas de rendimiento nacionales para medir la calidad de cada establecimiento.

I

INTRODUCCION

Capítulo 1

Reforma económica, credibilidad y cambio de régimen

1.1 Cambio de régimen. Círculos virtuosos y viciosos

Una transición ordenada hacia una economía de mercado, además de las medidas específicas concretas vinculadas con la desregulación de la economía, la transferencia de actividades productivas al sector privado, la inserción del país en el contexto competitivo mundial y la readaptación del Estado para servir de instrumento eficaz en la provisión de bienes públicos, requiere un marco macroeconómico particular.

La implementación de las medidas arriba enunciadas demanda un largo periodo de maduración y se exige, para que su aplicación resulte exitosa, una secuencia particular.

Todo esquema de medidas de política económica a ser aplicado en un lapso prolongado demanda que los agentes económicos crean en su continuidad, de manera que respondan rápida y positivamente a los cambios, en lugar de enfrentarlos.

En efecto, todo cambio en una sociedad trae aparejado problemas de adaptación en los individuos, las empresas, las instituciones. Cuanto más rápido se considere al cambio como irreversible, más rápido se trabajará para adaptarse a él, y se acortarán, así, los plazos de la transición.

Por el contrario, si la comunidad le asigna una alta probabilidad a la reversión de las políticas, demorará su reacción, haciendo más largo el periodo de reforma, o incluso, algunos sectores perjudicados —o que se perciban perjudicados— por el cambio tratarán de impedirlo. Así como la primera alternativa —el cambio se percibe como irreversible— da lugar a los llamados “círculos virtuosos” en donde el gobierno inicia los cambios, el sector privado responde a ellos acelerando su propia adaptación, se reducen los costos del ajuste, y se achican los periodos de transición; la segunda alternativa —los cambios se perciben como fácilmente reversibles— da lugar a “círculos viciosos”, en que los gobiernos intentan el cambio, el sector privado se resiste a ellos, o actúa con indiferencia, los costos del ajuste suben por encima de lo tolerable, esto demora los cambios, o hasta obliga por presiones sociales a abandonarlos, en medio de graves crisis políticas.

De allí la importancia que, en la literatura económica que estudia las reformas amplias, se asigna a las señales que el sector público pueda emitir hacia el sector privado, para convencerlo más rápidamente de que las medidas anunciadas no serán abandonadas con el paso del tiempo.

A este conjunto de señales se las denomina señales de “cambio de régimen”, en el sentido de que pretenden convencer a la población de que no se encuentra frente a un conjunto más de medidas de política económica sino que, por el contrario, enfrenta un nuevo sistema.

Por supuesto que no existe un "recetario general" para especificar qué medidas pueden constituir señales de cambio de régimen y cuáles no. Cada sociedad, dependiendo de su pasado, sus antecedentes, o el particular contexto por el que atraviesa necesitará señales diferentes, tanto desde el marco político-social, como desde el estrictamente económico.

1.2 El caso argentino

Para el caso argentino, el tema de las señales para el cambio de régimen es fundamental.

En efecto, la sociedad argentina ha intentado (y fracasado) diversos experimentos de política económica separados, en muchos casos, de períodos cortos de tiempo. Otras veces, políticas enunciadas como permanentes se convirtieron en transitorias, y la inestabilidad de las reglas de juego, tanto políticas como económicas, se transformó en un lugar común más que en una excepción.

El particular contexto macroeconómico de alta inflación, que desembocara en la hiperinflación del '89-'90 fue, a su vez, causa central, pero también consecuencia de esta situación.

Los sistemáticos ataques a los derechos de propiedad a que dio lugar el contexto macroeconómico tampoco ayudaron a recrear un ambiente de confianza en la sociedad frente a los cambios propuestos desde el sector público.

En ese sentido, el desafío para la sociedad argentina al encarar las reformas hacia una economía de mercado se potencia.

Muy pocos países iniciaron sus reformas amplias partiendo del contexto macroeconómico que presentaba la Argentina hacia mediados de 1989: quiebra total del Estado, con ausencia de financiamiento genuino para el sector público y déficit fiscal estructural, con abuso del impuesto inflacionario, como forma de cubrir dicho déficit en ausencia de otras fuentes de financiamiento interno o externo.

Con ese panorama, y siendo los temas centrales, desde el punto de vista macroeconómico, los ya mencionados, las recomendaciones del trabajo de FIEL¹ resaltaban como señal central de "cambio de régimen", la renuncia explícita al cobro del impuesto inflacionario por parte del poder político, como forma de obligar a la sociedad, a recurrir a métodos más ordenados y orgánicos para asignar recursos, establecer prioridades y retomar una disciplina fiscal abandonada hacia finales de la década del sesenta.

En otras palabras, se insistía en que ningún conjunto de medidas de reforma amplia podía lanzarse, ni sería creíble, en un contexto macroeconómico que no tuviera resuelto el principal problema argentino, el grave desorden fiscal, financiado desde el Banco Central con alta inflación.

Los acontecimientos del '89-'90, y las dificultades observadas en el avance de las reformas encaradas en diversas áreas, las magras tasas de inversión y crecimiento operadas en el período, y las elevadas tasas de interés real que se requirieron para sostener los programas de estabilización que, finalmente, desembocaron en crisis, confrontados con los recientes éxitos logrados por el plan de estabilización lanzado hacia fines de marzo de este año, parecen respaldar aquella premisa.

En efecto, si bien tanto la Ley de Emergencia Económica como la Ley de Reforma del Estado se convirtieron en señales poderosas de cambio de régimen y el sector público no financiero, en especial a partir de marzo de 1990 —ver el capítulo siguiente— logró revertir la situación de déficit operativo sistemático, persistió en la

comunidad la sensación de precariedad de las medidas y el temor a que, si la restricción presupuestaria se agravaba, el gobierno utilizaría el impuesto inflacionario como recurso recaudatorio.

Así, pese a los logros obtenidos en materia fiscal, siempre a nivel de "ajuste de caja" aunque no de presupuesto, la acumulación de deuda impaga, tanto interna como externa, y la "regla de la incertidumbre" cambiaria, dio lugar a elevadas tasas de interés reales, influyendo negativamente sobre la recuperación de la inversión en el período —ver Cuadro 2—.

1.3 Independencia del Banco Central. La Ley de Convertibilidad

Se ha mencionado como rasgo fundamental de "señal de cambio de régimen" la renuncia explícita a cobrar impuesto inflacionario. La forma habitual que dicha renuncia ha tomado en diversos países fue una reforma financiera que ratificara por ley, o inclusive por una jerarquía más poderosa, como la de una reforma constitucional, la independencia del Banco Central del poder político de turno, de manera de establecer como objetivo central y único del Banco Central la defensa de la estabilidad de la moneda, dejando otros objetivos, vinculados con la promoción del crecimiento, el financiamiento del Estado o del comercio exterior, en otras áreas del gobierno.

La autonomía del Banco Central con una carta orgánica estricta en lo que se refiere al financiamiento al sector público, independencia y rotación de sus autoridades, con control y auditoría externas, se constituyó así en uno de los instrumentos más poderosos y aconsejables en países de larga historia inflacionaria.

En su momento, y en el marco de la sanción de la Ley de Emergencia Económica a mediados de 1989, el Congreso encomendó al Poder Ejecutivo presentar un proyecto de ley en ese sentido, en un lapso que vencía hacia agosto-setiembre de dicho año.

Sin embargo, ese proyecto nunca fue presentado, y surgieron simultáneamente proyectos alternativos de diverso tenor, en el propio seno del Poder Legislativo.

Si bien no resulta serio realizar análisis contrafácticos, en el sentido de argumentar que la ausencia de esta señal de política económica fue la causa fundamental del fracaso de los programas de estabilización ensayados en el período julio '89-marzo '91, lo cierto es que la utilización persistente del financiamiento del gasto público que realizara el Banco Central en dicho período, en especial en la compra de divisas para atender compromisos fiscales del Estado en moneda extranjera, redescuentos a la banca provincial, pagos de deuda interna y atención de desequilibrios del sistema de seguridad social, mantuvo siempre la percepción de la población de que el Estado no estaba dispuesto a disciplinarse y renunciar explícitamente a la utilización del Banco Central como instrumento para financiar gasto público².

La sanción de la Ley de Convertibilidad a fines de marzo de 1991 implica, siguiendo la línea argumental anterior, una verdadera señal de cambio de régimen macroeconómico³.

Si bien no establece explícitamente la independencia del Banco Central del poder político, la obligación de mantener una relación estricta y permanente entre Base Monetaria y Reservas Líquidas del Banco Central, limita la posibilidad de la autoridad monetaria de recurrir al impuesto inflacionario como instrumento de financiamiento.

Un tema complementario, aunque no menor de cambio de régimen, lo constituyeron, también, las modificaciones al Código Civil impuestas en la ley, que oficializaron la

obligación de cancelar con moneda extranjera obligaciones de pago contraídas en dicha moneda. La oficialización de un sistema bimonetario, en un país con un sistema bimonetario implícito, tiene un alto valor sobre la estabilidad de los derechos de propiedad, en especial dados los antecedentes argentinos, en que el Poder Judicial, amparado en la redacción del Código Civil, alteraba los acuerdos de partes autorizando a cancelar en australes al tipo de cambio oficial deudas contraídas en moneda extranjera.

La sanción entonces de la Ley de Convertibilidad se constituyó en un hito fundamental para el actual proceso de reforma económica amplia que encara la Argentina.

Asimismo, que dicha ley surgiera de una amplia mayoría política en el Congreso de la Nación, actuó como una especie de "pacto político implícito", pues los partidos más representativos del espectro político argentino acordaron, a través de sus representantes en el Congreso, esta renuncia al impuesto inflacionario como forma de financiamiento habitual del gasto público.

Una forma de "medir" la "potencia" del instrumento convertibilidad como señal de cambio de régimen, es a través de las tasas de interés implícitas en la paridad de algún título público representativo del "riesgo argentino", en este caso el BONEX.

En efecto, si se supone que las reformas encaradas tienden a mejorar la performance de la economía argentina, un mercado de capitales racional, que esperara el éxito de dichas medidas, reduciría la "prima de riesgo argentino implícito" en los títulos públicos. Por el contrario, si se esperara la interrupción o el fracaso del proceso de reforma, el riesgo implícito subiría, o al menos no se reduciría respecto de la situación previa al lanzamiento de las reformas.

En el Cuadro Nº 1 se mide la "Prima de Riesgo País", para los diversos planes de estabilización encarados en el período '89-'91, y se incluye además al Plan Austral, como el último intento de inicio de una reforma amplia encarado antes de 1989.

CUADRO Nº 1
PRIMA DE RIESGO*

	FECHA	MESES ANTES DEL PLAN				MESES DESPUES DEL PLAN					
		(3)	(2)	(1)	PLAN	1	2	3	4	5	6
PLAN AUSTRAL ¹	JUNIO 1985	7,01	8,50	9,85	9,16	12,64	6,45	6,41	8,31	7,71	7,25
PLAN BB ²	JULIO 1989	21,44	28,54	21,22	17,26	13,17	8,48	7,35	11,04	13,58	26,99
PLAN ERMAN III ³	MARZO 1990	13,58	26,99	35,90	33,58	16,24	15,61	17,24	13,43	12,87	14,71
PLAN CONVERTIBILIDAD ⁴	ABRIL 1991	17,40	18,44	16,23	10,66	9,80	10,43	11,18	9,06**		

* Definida como $(1 + \text{Tasa Interna de Retorno del BONEX}) / (1 + \text{Tasa LIBOR del mes})$.

** 15 días de agosto.

1. BONEX 82 - (Faltando 7 años para su vencimiento)

2. BONEX 87 - (Faltando 8 años para su vencimiento)

3. BONEX 87 - (Faltando 7 años para su vencimiento)

4. BONEX 89 - (Faltando 8 años para su vencimiento)

En ese cuadro puede observarse que —excepción hecha de la "luna de miel" del Plan BB, cuyo lanzamiento implicó un fuerte cambio de expectativas respecto de la

política económica esperada de un gobierno justicialista— las diferencias de prima de riesgo entre los planes anteriores encarados por el gobierno que asumió en 1989 y el Plan de Convertibilidad, en especial en los meses posteriores al lanzamiento del programa, son importantes⁴.

La comparación con el Plan Austral muestra una menor prima de riesgo en el período julio-setiembre de 1985 que en el lapso mayo-agosto de 1991, aunque la reducción observada en relación a los meses previos es más acentuada en la actualidad.

Con respecto al Plan Austral, la prima de riesgo posterior al plan es superior en 1991. Sin embargo, debe señalarse que la diferencia entre los meses anteriores y los posteriores al anuncio del paquete estabilizador son menores en 1991 que en 1985, demostrando un efecto impacto más importante.

Es evidente, además, que comparar estos dos planes de estabilización es difícil por la existencia de dos procesos hiperinflacionarios entre ambos, lo que favorece relativamente al Plan Austral. Por ello se ha optado por complementar el análisis incluyendo la evolución de la tasa de interés.

En el Cuadro Nº 2 se mide la tasa semanal de interés en australes deflactada por la devaluación. Durante los meses posteriores al Plan Austral la tasa en dólares oscilaba alrededor de 1,5 a 2% semanal, comparada con una tasa de 0,3% en los meses posteriores a la convertibilidad.

CUADRO Nº 2
TASA DE INTERES INTEREMPRESARIA
EN DOLARES - EFECTIVA SEMANAL*

	FECHA	MES PLAN	MESES DESPUES DEL PLAN					
			1	2	3	4	5	6
PLAN AUSTRAL	JUNIO 1985	1,18	2,0122	2,348	1,654	1,4519	1,448	1,613
PLAN BB	JULIO 1989	-10,377	3,0415	1,7026	1,5076	2,2549	-13,73	-12,669
PLAN ERMAN III	MARZO 1990	13,86	1,571	2,7325	2,187	1,838	-0,417	6,974
PLAN								
CONVERTIBILIDAD	ABRIL 1991	-0,136	0,3177	0,2885	0,5775	0,4**		

* Definida como (Tasa en australes - Tasa de devaluación)/(1 + Tasa de devaluación).

** 15 días de agosto.

En síntesis, la convertibilidad, en la medida que significa, implícitamente, la imposibilidad legal del Banco Central para utilizar el impuesto inflacionario, votada por los partidos políticos más importantes, parece haber obrado como una fuerte señal de cambio de régimen, en el sentido macroeconómico y en el sentido político del mismo.

1.4 El contexto externo y otras señales de cambio de régimen

Además de la renuncia explícita al impuesto inflacionario, el cambio de régimen en la Argentina incluye otros elementos vinculados con la continuidad en el tiempo

de la política de liberalización comercial e integración con el resto del mundo, y del traspaso de la propiedad de empresas estatales al sector privado.

Ambos casos requieren de cierta "garantía de irreversibilidad", expresada a través de un apoyo político amplio a ambos procesos.

En el caso de las privatizaciones esto se logró con la sanción del Congreso de la Ley de Reforma del Estado y de la posterior actuación, en el marco de dicha ley, de la comisión bicameral que sirvió de asesoramiento y control del proceso privatizador por parte del Estado. Asimismo, salvo la expresión de grupos minoritarios de la sociedad argentina y de cierta oposición sindical, las privatizaciones siguen gozando de un amplio apoyo político y social, aun cuando se advirtieron algunos retrocesos, en especial en el tema del peaje, retroceso relacionado —más que con el sistema en sí— con su particular diseño actual.

Es en el caso de la liberalización comercial donde se observan mayores riesgos, en especial porque el esquema de apertura de la economía debió realizarse con menor gradualismo que el aconsejado —sobre esto se volverá más adelante—, y en un marco de tipo de cambio real bajo, razón por la cual presenta mayor oposición de algunos sectores productivos. Asimismo, la nueva estructura arancelaria y la eliminación de barreras no arancelarias, a diferencia de la convertibilidad, no tuvieron sanción parlamentaria, sino que dependen de resoluciones administrativas del Poder Ejecutivo, lo que hace más precaria su vigencia.

Sin embargo, surgen aquí algunos elementos complementarios que, si bien no son sustitutos perfectos, permiten distinguir el actual proceso de apertura de anteriores experiencias similares, en especial la encarada hacia fines de la década del '70.

En efecto, en este caso, el contexto internacional luce claramente diferente. En primer lugar, la Argentina se halla inmersa en un proceso de integración con los países vecinos —el MERCOSUR—, proceso iniciado durante el gobierno radical y acelerado, con una nueva metodología, desde 1989. El tratado del MERCOSUR tiene prevista la integración total, con eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias, para fines de 1994.

En segundo lugar, el gobierno de los Estados Unidos, a través de la "Iniciativa para las Américas" del presidente Bush, se ha convertido en uno de los principales patrocinadores de la integración continental y de la apertura y liberalización comercial.

Por último, aunque no por ello menos importante, la posibilidad de que la Argentina supere sus problemas fiscales depende en un grado no menor de la solución del problema de la deuda externa.

Esta solución, a su vez, requiere del apoyo de organismos internacionales, FMI, Banco Mundial, Tesoro de los Estados Unidos, que están condicionando su apoyo financiero, entre otras cosas, a la continuidad de los procesos de liberalización comercial.

En ese sentido, si bien la reforma arancelaria no tiene el explícito respaldo de una ley, como sí lo tienen la convertibilidad y las privatizaciones, el contexto internacional que contrapone el apoyo financiero con la continuidad del proceso de apertura ha servido como "garante indirecto" al esquema de liberalización.

1.5 Gradualismo versus shock

Se ha mencionado anteriormente que el éxito de un programa de reformas amplio exige de tres elementos complementarios: las señales de "cambio de régimen", la

instrumentación secuencial de las medidas específicas y la velocidad con que el sector privado responda y se adapte a las nuevas reglas del juego.

Al respecto, tanto la literatura como la experiencia internacional distinguen entre aquellas medidas que forman parte de una política de shock de aquellas que requieren un cierto gradualismo en su aplicación. Así, mientras las políticas de estabilización parecen responder a esquemas de shock, aquellas vinculadas a la desregulación y apertura a la competencia de los mercados se encaran con procesos graduales que permiten la adaptación paulatina, y a costos sociales menores, a las nuevas reglas de juego por parte de los sectores involucrados.

Ya se mencionó asimismo⁵ que en el caso argentino, y debido a la desconfianza generalizada ante sucesivos intentos de cambio fracasados, la posibilidad del gradualismo en las medidas se veía limitada, dado que se corría el riesgo de que el sector privado confundiera el gradualismo con debilidad política o dudas de instrumentación y ofreciera mayores resistencias al cambio.

Este contexto genera dos consecuencias importantes:

Por un lado, la imposibilidad de encarar con gradualismo las reformas específicas aumenta los costos de la reforma, en especial en materia de quiebras empresarias y/o desempleo.

Por el otro, y estrechamente vinculado con la primera consecuencia, se exige un *timing* más ajustado en la desregulación y desarrollo de los mercados de capital y de trabajo, justamente como un elemento tendiente a minimizar los costos del ajuste, ante la imposibilidad de darle más tiempo de adaptación al sector privado.

1.6 A modo de conclusión

El marco macroeconómico general de las reformas está hoy protagonizado por la Ley de Convertibilidad.

Dicha ley, al implicar el renunciamento del poder político a la recaudación del impuesto inflacionario, se ha constituido en un verdadero cambio de régimen, cuya alteración en el corto plazo haría peligrar los claros beneficios obtenidos en materia de estabilización y reducción del "riesgo argentino".

A falta de una jerarquía legal similar, el contexto internacional ha obrado como sustituto del respaldo de irreversibilidad del proceso de liberalización comercial, constituyéndose, por ello, en un aspecto importante del cambio de régimen, al igual que el respaldo parlamentario a las privatizaciones.

Por último, la imposibilidad de aplicar mayor gradualismo a las medidas de apertura comercial implican un desafío importante tanto para el sector público como para el sector privado, en la medida que requieren del segundo avances mucho más rápidos en la desregulación de los mercados y en la reducción del "costo argentino", mientras que el sector privado debe enfrentar exigencias de productividad claramente superiores a las verificadas en los últimos años.

En ese sentido, se incluyen en los capítulos que siguen los análisis específicos de los temas pendientes, en particular para el marco, se destacan: el federalismo fiscal, la reforma tributaria, el manejo de las empresas públicas y el sistema de seguridad social.

Debe quedar claro que, si bien la Ley de Convertibilidad ha tenido un protagonismo central en el éxito actual del programa de estabilización, su consolidación dependerá, específicamente, de la velocidad y eficiencia en resolver los problemas de fondo que se vinculan con la estructural inestabilidad fiscal de la Argentina.

NOTAS

1. Ver CEA-FIEL, "Argentina: Hacia una economía de mercado", Manantíal, 1990.
2. Debe destacarse, de todas maneras, que la actual Carta Orgánica del Banco Central "autoriza pero no obliga" a sus autoridades a financiar al sector público o a cobrarle impuesto inflacionario a la comunidad. De allí que, en experiencias de estabilización anteriores, la personalidad del presidente del Banco Central o del ministro de Economía se constituyera en un factor tranquilizador o intranquilizador de los mercados.
3. Ver el ensayo de "medición" de esta tesis más adelante.
4. Podría argumentarse que "la regla de la Incertidumbre" instrumentada durante el año '90, fue condición necesaria para la Ley de Convertibilidad. En otras palabras, que sin la acumulación de reservas a costa de altas tasas de interés e impuesto inflacionario, la Ley de Convertibilidad no podría haber sido sancionada. Este argumento, sin embargo, debe suavizarse, dado que el nivel de reservas del Banco Central establece el valor de la convertibilidad, pero no la posibilidad de imponerla. Es decir que, con acumulación previa de reservas la convertibilidad exige un valor del tipo de cambio menor, que con menos reservas. En todo caso la acumulación de reservas sólo disminuye el costo inicial (en términos inflacionarios) de la convertibilidad.
5. Ver "Argentina: Hacia una economía de mercado", ya citada.

II

POLITICA FISCAL Y MONETARIA

Capítulo 2

Política fiscal

ASPECTOS MACROECONOMICOS

2.1 Evolución del déficit fiscal

Estudios realizados por FIEL para el Consejo Empresario Argentino¹ muestran que el gasto público en la Argentina, sin incluir el gasto cuasifiscal, llegó en el año 1988 al nivel de 42,6 miles de millones de dólares, equivalente al 57,7% del PBI. Estos valores están referidos a gastos comprometidos o devengados, independientemente de que hubieran sido pagados o no.

Por su parte el déficit fiscal en 1988 ascendió a 10,75 puntos porcentuales del PBI², sustancialmente mayor que el déficit promedio del período 1960-88, que fue de 6,1% del PBI.

Del total de erogaciones de 1988 (57,64% del PBI) el 16% correspondía a gastos de la Administración Nacional (Administración Central más organismos y cuentas especiales) cuyo presupuesto es el que debe ser tratado y aprobado por el Congreso Nacional, el 19,5% correspondió a gastos efectuados por las provincias y los municipios; el 23,0% a los gastos del Sistema Nacional de Seguridad Social (Nacional y Provincial) y el 41,5% restante al gasto del consolidado de empresas (nacionales, provinciales y municipales).

Para el período 1989-1990 no existen datos de ejecución presupuestaria que permitan completar la serie de gasto público de FIEL; por consiguiente se emplearán los valores correspondientes al Sector Público No Financiero (SPNF) que emanan de información oficial pero que poseen un menor grado de cobertura que la serie de FIEL.

Teniendo en cuenta estas limitaciones de las cifras oficiales sobre gasto y déficit públicos, se ha optado por presentarlas en el Cuadro N° 1 para el Sector Público Nacional (SPN), que en la terminología oficial abarca a la Administración Nacional (esto es el agregado de la Administración Central, los Organismos Descentralizados y las Cuentas Especiales); al Sistema Nacional de Seguridad Social y a las Empresas Públicas. Quedan pues excluidas las provincias, los municipios, los bancos oficiales (nacionales, provinciales y municipales) y las empresas públicas provinciales y municipales.

La ausencia de datos provinciales en esta sección se debe a la inexistencia de información oficial consolidada para el período, sin embargo el sector ha merecido un tratamiento específico en el capítulo referido al federalismo fiscal.

Según las cifras oficiales el déficit consolidado del sector público en 1988 equivalió

a 8,56 puntos porcentuales del PBI, y en promedio para el período 1983-1988 el déficit público anual (sin Provincias) ascendió a 8,44 puntos porcentuales del PBI. La menor cobertura de estas cifras respecto de las contenidas en el trabajo de gasto público de FIEL explican que en este último el déficit de 1988 sea de 10,75% del PBI, mientras que el déficit anual promedio de 1983-1988 ascienda a 10,06% del PBI.

Interesa destacar en el Cuadro Nº 1 la evolución del resultado primario del SPN (sin Provincias), que es el que surge al excluir de los gastos los intereses (dado que se está hablando en términos presupuestarios los intereses consignados son valores devengados). En 1988 el déficit primario fue de 5,76% del PBI, siendo el peor resultado primario obtenido desde 1983, con la excepción del correspondiente a ese año, que había ascendido a 9,62% del PBI. Es notable el contraste con los años 1985 y 1987, en que el sector público nacional registró un virtual equilibrio operativo.

El grave desmejoramiento de la situación fiscal en 1988 obedece principalmente al descontrol del gasto primario que aumenta en el equivalente a 3 puntos del PBI con relación al año 1987 mientras que los recursos apenas lo hicieron en 0,37 puntos del PBI.

La información presupuestaria sobre el desenvolvimiento del SPN a partir de 1989 (incluso) es provisoria para este año, consiste en el crédito presupuestario definitivo en el caso del año 1990 y en el crédito habilitado en el proyecto de presupuesto para el año 1991. Realizada esta salvedad, lo que puede constatar a partir de las cifras del Cuadro Nº 1 es una importante mejora de la performance presupuestaria no sólo en relación al complicado punto de partida dado por el año 1988, sino respecto a los resultados obtenidos durante toda la década del ochenta.

En efecto, el déficit presupuestario del SPN en 1989 habría descendido a 4,83% del PBI, para mantenerse en estos niveles durante 1990 (4,9% del PBI) y descender, si se cumplen las previsiones presupuestarias, a tan sólo 1,85% del PBI durante 1991. Por lo tanto, en base a datos provisorios el desequilibrio económico del SPN durante 1989-90 se habría reducido un 44% en relación al déficit de 1988 y aproximadamente otro tanto con respecto al déficit fiscal anual promedio del período 1983-1988.

Más relevante aún es la mejora en el resultado primario del SPN que se registra en los dos últimos años y el implícito en el proyecto de presupuesto de la Administración Nacional para el año 1991. El déficit primario de 1989 habría sido de 1,97% del PBI, y el correspondiente a 1990 es estimado en 1,44% del PBI. Estas reducciones del desequilibrio del SPN reflejan básicamente una abrupta disminución del gasto primario comprometido (32,33% y 33,2% en 1989 y 1990 respectivamente en comparación con el 38,05% de 1988), ya que los recursos totales no mejoraron sino que sufrieron una disminución real respecto del nivel que alcanzaron en 1988 (fueron equivalentes a 30,35% y 31,76% del PBI en 1989 y 1990 respectivamente versus un nivel de 32,29% en 1988). Para 1991 las autoridades prevén un déficit global de 1,85% del PBI, y un resultado primario presupuestario superavitario del orden de 0,50% del PBI.

Es importante repasar qué ocurrió durante estos mismos años con el desenvolvimiento del SPN sobre bases estrictamente financieras. En otros términos, interesa observar los resultados "de caja" del SPN que son aquellos en torno de los cuales se fijan las metas fiscales a cumplir por el país en los acuerdos financieros con el Fondo Monetario Internacional.

En el Cuadro Nº 2 figura la evolución de la caja del SPN durante 1983-1990 y la prevista para 1991. Se verifica en el mismo que en 1988 el resultado financiero del SPN fue deficitario en 5,04% del PBI y si se descuentan los intereses el déficit primario se reduce a 1,2% del PBI, debiendo recordarse que sobre base presupuestaria

ambos resultados negativos fueron de 8,56% y 5,76% del PBI respectivamente.

La principal fuente de origen de la discrepancia entre resultados presupuestarios y resultados de caja se sitúa en las erogaciones. Los gastos totales comprometidos en 1988 alcanzaron, según fue mencionado, 40,85% del PBI mientras que se pagaron solamente por el equivalente a 34,02% del PBI. La diferencia de casi 7 puntos del producto tuvo como contrapartida un incremento del endeudamiento interno y externo del SPN con acreedores públicos y privados. Si se excluyen los intereses puede verse que las erogaciones primarias comprometidas ascendieron a 38,05% del PBI en 1988 y que las pagadas fueron solamente 30,18% del PBI ampliándose la diferencia antes apuntada en un punto del producto, es decir que el endeudamiento compulsivo del SPN de naturaleza exclusivamente fiscal en ese solo año osciló en el equivalente a 8 puntos del PBI.

En relación a la evolución financiera del SPN a partir de 1989, en el Cuadro N° 2 consta que en este año el desequilibrio de caja se redujo a 3,71% del PBI (con un déficit presupuestario de 4,83%), mientras que el resultado primario financiero (neto de intereses) fue superavitario en 1,15% del PBI. La mejora de la caja del SPN en relación a 1988 estuvo enteramente basada en la fuerte recuperación de los recursos tributarios, principalmente por la incidencia de los impuestos sobre las exportaciones (los recursos crecen entre ambos años en 2,27% del producto mientras que las erogaciones primarias no sufren modificaciones).

En 1990 hay una nueva mejora en el resultado financiero, puesto que el déficit global cae a 1,99% del PBI mientras que el resultado primario es superavitario en 1,94% del producto, dándose la circunstancia de que una aguda crisis de financiamiento genuino (los ingresos se reducen a 27,94% del PBI, inferiores incluso a los del año 1988) es contrarrestada por una drástica compresión del gasto público (las erogaciones primarias alcanzan a tan sólo 26% del producto contra los 30 puntos que se gastaron en 1988 y 1989).

Para 1991 las previsiones oficiales confían en obtener un resultado primario de caja superavitario de 2,18% del PBI y un déficit de caja global (con intereses) de 0,81% del PBI.

En el año 1989 es posible verificar, en los cuadros 1 y 2, que las diferencias entre los resultados de caja y los niveles comprometidos presupuestariamente se reducen sustantivamente en relación a los años precedentes. En efecto para 1989 los gastos primarios comprometidos de 32,33% se relacionan con gastos primarios efectivamente pagados por 30,09% del PBI. Sin embargo en 1990 vuelve a producirse una diferencia francamente abrumadora entre las erogaciones primarias comprometidas por 33,2% del PBI y los montos efectivamente pagados equivalentes a sólo 26% del producto. Esta circunstancia pone de relieve que la legislación de emergencia dictada durante 1989 fue un instrumento sumamente útil para evitar desbordes financieros en el sector público y poder realizar un manejo comparativamente más ordenado de la caja por la sencilla razón de que el "no pago" y las apropiaciones de financiamientos específicos por parte del Tesoro pasaron a tener cobertura legal y dejaron de ser procedimientos puramente arbitrarios. No obstante, ello no evitó que se acumularan atrasos y endeudamientos de grandes proporciones con exigibilidad más o menos inmediata y, desde una perspectiva realista, definitivamente impagables por parte del SPN, máxime si se tiene en cuenta que en adición a estas deudas existen otras deudas de importantísima magnitud que ni siquiera tienen figuración presupuestaria, como es el caso de la deuda con los jubilados y pensionados, las acumuladas durante la suspensión de los regímenes de promoción industrial, las deudas por juicios salariales, etcétera.

CUADRO Nº 1
EJECUCION DE PRESUPUESTO - SECTOR PUBLICO NACIONAL
(en porcentaje del PBI)

CONCEPTO	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989(1)	1990(2)	1991(3)
I. RECURSOS CORRIENTES	30,12	28,63	35,86	32,82	31,36	31,06	29,71	30,62	29,40
- Tributarios	15,73	15,01	18,65	18,51	17,81	16,79	15,79	16,81	19,70
- No tributarios	14,38	13,63	17,21	14,32	13,55	14,27	13,92	13,81	9,70
II. EROGACIONES CORRIENTES	39,17	34,28	37,76	33,64	33,37	34,86	31,33	33,25	-8,87
- Personal	7,81	8,00	7,18	6,58	7,27	7,33	6,36	7,06	-1,62
- Bienes y serv. no pers.	10,03	8,27	11,15	8,55	7,70	8,85	9,48	8,38	-3,82
- Intereses de deudas	5,79	4,94	5,40	3,80	3,56	2,80	2,86	3,46	-3,08
- Otras erog. corrientes	1,05	0,38	0,58	0,66	0,76	1,76	1,00	1,26	-0,33
- Transf. ctes. y de capital	14,49	12,69	13,45	14,06	14,07	14,12	11,63	13,29	0,1
- Economías	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,18	-0,1
III. AHORRO	-9,05	-5,65	-1,90	-0,82	-2,01	-3,79	-1,62	-2,63	-0,91
IV. REC.DE CAPITAL + REMANENTES	0,42	0,36	0,29	0,42	0,45	0,46	0,58	1,14	1,41
V. EROGACIONES DE CAPITAL	6,78	5,13	4,47	4,28	5,28	5,99	3,85	3,41	-4,46
VI. FINANC. POR EMERG. ECONOMICA	0,00	0,00	0,66	0,58	0,11	0,77	0,07	0,00	-0,03
VII. TOTAL DE RECURSOS	30,54	28,99	36,81	33,82	31,92	32,29	30,35	31,76	30,77
VIII. TOTAL DE EROGACIONES	45,95	39,41	42,22	37,93	38,65	40,85	35,18	36,66	-13,33
IX. TOTAL INTERESES	5,79	4,94	5,40	3,80	3,56	2,80	2,86	3,46	2,71
X. TOTAL EROGACIONES PRIMARIAS (VII - IX)	40,16	34,47	36,82	34,13	35,08	38,05	32,33	33,20	29,92
XI. DEFICIT PRIMARIO (X-VII)	9,62	5,48	0,01	0,30	3,17	5,76	1,97	1,44	-0,85
XII. DEFICIT (VIII-VII)	15,41	10,42	5,42	4,10	6,73	8,56	4,83	4,90	1,85

(1) Ejecución provisoria.

(2) Crédito definitivo.

(3) Proyecto de presupuesto.

Fuente: Secretaría de Hacienda.

CUADRO Nº 2
SECTOR PUBLICO NACIONAL
BASE CAJA
(en porcentaje del PBI)

CONCEPTO	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
I. RECURSOS CORRIENTES	28,83	26,92	33,23	31,48	29,93	28,00	30,80	27,33	28,55
- Tributarios	15,75	15,81	18,65	18,55	17,93	16,21	18,31	16,68	20,10
- No tributarios	13,08	11,10	14,58	12,93	12,00	11,78	12,49	10,65	8,45
II. EROGACIONES CORRIENTES	33,90	30,89	34,35	31,71	31,46	30,63	31,91	28,02	28,91
- Personal	6,82	6,84	6,77	6,19	6,39	6,38	5,96	5,52	5,61
- Bienes y serv. no pers.	6,78	6,39	8,42	7,57	6,87	7,18	7,78	6,08	4,98
- Intereses de deudas	5,79	4,94	5,82	3,91	3,98	3,84	4,86	3,93	2,99
- Otras erog. corrientes	1,07	0,21	0,57	0,65	0,54	0,47	0,48	0,68	0,81
- Transf. ctes. y de capital	12,99	12,23	12,74	13,28	13,88	12,65	12,79	11,90	14,46
- Erogaciones extrapresup.	0,45	0,28	0,03	0,10	0,80	0,12	0,05	-0,09	0,07
III. AHORRO	-5,07	-3,97	-1,12	-0,23	-1,53	-2,64	-1,10	-0,68	-0,36
IV. REC. DE CAPITAL + REMANENTES	0,30	0,23	0,23	0,43	0,55	0,21	0,36	0,60	1,31
V. EROGACIONES DE CAPITAL	5,49	3,26	3,47	3,09	4,01	3,38	3,04	1,91	1,75
VI. FINANC. POR EMERG. ECONOMICA	0,00	0,00	0,66	0,58	0,12	0,77	0,07	0,01	0,00
VII. TOTAL DE RECURSOS	29,13	27,15	34,12	32,50	30,60	28,97	31,24	27,94	29,86
VIII. TOTAL DE EROGACIONES	39,59	34,15	37,82	34,81	35,47	34,02	34,95	29,93	30,67
IX. TOTAL EROGACIONES PRIMARIAS	33,80	29,21	32,00	30,90	31,49	30,18	30,09	26,00	27,68
X. DEFICIT	10,26	7,00	3,70	2,31	4,87	5,04	3,71	1,99	0,81
XI. DEFICIT PRIMARIO	4,47	2,06	-2,12	-3,51	0,89	1,20	-1,15	-1,94	-2,18

Fuente: Secretaría de Hacienda.

2.2 Algunos aspectos relevantes de la política fiscal

Si debiera señalarse un rasgo distintivo de la política fiscal en la década del ochenta, seguramente debería hacerse mención al progresivo y constante predominio que adquiere su uso con fines de estabilización, sin que se prestara la debida atención a las repercusiones que ello fue produciendo sobre los otros objetivos que tradicionalmente ha servido la política fiscal en la Argentina, tanto en el plano de la asignación de recursos como de la formación de capital y la redistribución del ingreso.

Es importante notar que estas otras funciones de la política fiscal no fueron modificadas, anuladas y/o reconvertidas en forma consistente con los requerimientos que en materia fiscal planteaba la eliminación permanente de las causas de la inflación, sino que se optó por que el Estado siguiera cumpliendo la misma cantidad de funciones pero gastando (o intentando gastar) menos, dada la disminución del financiamiento genuino disponible.

El resultado es suficientemente conocido: ha existido un alarmante deterioro de la gestión estatal tanto en la esfera de acción genuinamente pública (provisión de bienes públicos) como en el resto de los ámbitos a los que fue extendiendo su competencia en las últimas décadas (principalmente en su papel de productor de bienes y servicios privados), sin que se consiguiera el éxito en ninguno de los múltiples intentos estabilizadores ensayados entre 1983 y 1989.

Es necesario mencionar algunas de las principales características negativas que tuvo, durante estos años, la forma concreta en que se usó la política fiscal como instrumento estabilizador.

La más notable es la reducción generalizada del financiamiento a todas las funciones desempeñadas por el Estado, sin que se implementaran políticas selectivas que, reconociendo el problema financiero, fijaran un orden de prioridades (consistente y estable en el tiempo) a los programas de gasto público.

La ausencia de prioridades dio lugar al deterioro global de la calidad del gasto público: los gastos corrientes y principalmente los salariales y de funcionamiento adquieren preponderancia creciente en el total de erogaciones en detrimento de la finalidad misma de los programas de gasto.

Estos desarrollos tuvieron como necesaria contrapartida la degradación del presupuesto público como instrumento de la política fiscal.

Es de notar cómo la propia metodología de elaboración del presupuesto nacional fue reflejando el uso casi excluyente de la política fiscal con fines de estabilización de corto plazo, definidos con criterios puramente financieros.

En este sentido los sucesivos presupuestos de la Administración Nacional fueron elaborados en base a hipótesis de incrementos nominales promedio (para el año fiscal que se presupuestaba) de las principales variables que influyen en el presupuesto.

Esta nominalidad del presupuesto que siempre discrepó groseramente con la trayectoria efectiva de las variables nominales (las hipótesis presupuestarias de inflación subestimaron sistemáticamente los aumentos de precios), brindó sin embargo un medio eficaz para usar el presupuesto con fines de estabilización, puesto que la mayor inflación (respecto a la incorporada en las previsiones) automáticamente licuaba el valor real de los créditos presupuestarios, reduciendo el nivel real del gasto de todas las jurisdicciones.

La rápida desactualización de los presupuestos nominales y el lento tratamiento parlamentario (así como la morosidad del propio Poder Ejecutivo para cumplir con los plazos constitucionales para la confección y envío del presupuesto al Congreso) dieron lugar a una progresiva delegación de facultades del Legislativo en el Ejecutivo en lo referido a la actualización de partidas presupuestarias.

Cabe indagar si la desaparición del presupuesto económico y su sustitución por una variante de presupuesto financiero resultó efectiva a los fines del control del gasto público que reclamaba el objetivo estabilizador.

El primer punto que surge al respecto es que las diversas unidades ejecutoras del gasto, con las nuevas reglas de juego presupuestarias, desconocían por una parte sus posibilidades de gasto real pero tampoco tenían un límite efectivo a su gasto

nominal, por cuanto descontaban que indefectiblemente habrían de producirse ajustes a las partidas nominales por parte del Poder Ejecutivo. En consecuencia, el sistema tendió a fomentar conductas fiscales negativas como la de comprometer gastos sin la debida habilitación presupuestaria en la certeza de poder blanquear estas acciones al producirse los posteriores ajustes presupuestarios.

En definitiva, debe destacarse que el abandono del presupuesto como instrumento básico de la política fiscal fue una decisión deliberada, surgida de la renuncia a racionalizar y reestructurar el sector público, en particular las funciones a cargo de la Administración Nacional, y de la creencia en que podría usarse a la propia inflación como instrumento de ajuste del gasto público real a través de presupuestos nominales "licuables" por los aumentos de precios.

Por cierto que, ante la falta de decisión política para encarar la reforma del sector público, la estrategia de la restricción financiera era en algún sentido inevitable. Basta imaginar que si en un contexto de elevada inflación como el de esos años se hubiera querido preservar las metas físicas fijadas por el presupuesto, se habría dejado totalmente indeterminado el desequilibrio fiscal con la consiguiente imprevisibilidad respecto de las consecuencias de su financiamiento.

A partir de 1989, con la nueva administración que se hace cargo del gobierno, comienzan a ocurrir cambios importantes en el escenario fiscal. En principio hay un diagnóstico oficial respecto de que no puede existir estabilización permanente sin reforma estructural del sector público y, lo que es más importante, comienzan a implementarse acciones concretas en este sentido (básicamente en el campo de las privatizaciones y la eliminación de la función empresarial del Estado).

Mucho más lento es el avance respecto de la necesidad de armonizar las políticas de reforma estatal con las acciones orientadas a mejorar la situación fiscal de corto plazo. Ambas presentan aspectos mutuamente contradictorios y la instancia más idónea para compatibilizarlas es el presupuesto nacional. Sin embargo, la revalorización del presupuesto como instrumento de la política fiscal (principalmente de sus funciones asignadoras de recursos y redistributivas del ingreso) no tuvo instrumentación práctica durante los dos primeros años de gestión del nuevo gobierno.

De hecho una tarea de esta naturaleza no es de implementación más o menos inmediata, por cuanto requiere la extensión de la cobertura del presupuesto, ahora restringida a la Administración Nacional, al conjunto del sector público nacional (un paso importante en este sentido ha sido la incorporación de los ingresos y egresos cuasifiscales del Banco Central a las cuentas públicas), la revisión integral del sistema de información presupuestaria y contable, el desarrollo de una real presupuestación por programas y la asignación de recursos (principalmente humanos) a las áreas específicas.

2.3 Principales desarrollos fiscales

La administración que se hizo cargo del gobierno en julio de 1989 recibió una situación fiscal sumamente difícil. Especialmente su base de financiamiento genuino dada por los ingresos impositivos y los recursos tarifarios estaba sometida a la erosión de la aceleración inflacionaria, de la generalización del incumplimiento impositivo, de la fuerte contracción de la actividad económica y en el caso de las tarifas públicas al deterioro adicional surgido del atraso deliberado de las mismas. Existía además una considerable deuda interna instrumentada a través de una

amplia variedad de bonos públicos, como corolario de la ya mencionada estrategia de restricción financiera sin ajuste presupuestario con la que se venía desenvolviendo el sector público.

La situación de déficit, la expectativa generalizada acerca de la imposibilidad de una refinanciación voluntaria de la deuda interna y la incertidumbre creada por las elecciones precipitaron una huida masiva del dinero y el shock hiperinflacionario de mediados de 1989.

Las nuevas autoridades tomaron medidas inmediatas para controlar la hiperinflación y revertir la crisis del sector externo.

En el corto plazo se implementaron ajustes de las variables nominales y el posterior congelamiento de las mismas en orden a lograr una fuerte recomposición de los precios relativos en favor del sector público. El incremento real de los precios de las empresas públicas, el deterioro real del salario público y de las prestaciones a jubilados y el descenso abrupto de la inflación en directo beneficio del valor real de la recaudación impositiva permitieron mejorar la situación financiera del sector público.

En el plano fiscal debe mencionarse que se congelaron pagos a proveedores y contratistas (con la intención de forzar la renegociación de los contratos), se consolidó la deuda interna entonces existente en un único título amortizable en 8 cuotas trimestrales (BOCON), con un interés del 6% nominal anual o tasa LIBO, según se optase por el ajuste del bono por índice de ajuste financiero o por cotización de la divisa.

Paralelamente el gobierno comenzó a diseñar medidas de mediano y largo plazo dirigidas a producir cambios estructurales en la economía y en particular en el sector público, haciendo eje en las siguientes cuestiones:

- a) Reforma impositiva y mejora de la administración tributaria.
- b) Apertura de la economía con remoción o reducción de barreras arancelarias y para arancelarias.
- c) Programa amplio de privatización de empresas públicas.
- d) Programa de reforma del sistema bancario y financiero, incluyendo a la banca oficial.

Para comenzar estas tareas y reforzar la gestión financiera de corto plazo fueron promulgadas dos importantes leyes: la Ley de Emergencia Económica y la Ley de Reforma del Estado.

La Ley de Emergencia sancionada en setiembre de 1989 dispuso:

- a) La suspensión por 180 días (plazos que fueron sucesivamente prorrogados junto con la vigencia de la ley) de subsidios y subvenciones al sector privado que estuvieran a cargo del Tesoro, el BCRA o las empresas públicas. El uso efectivo que se hizo de esta facultad fue muy inferior al potencial, puesto que importantes subsidios como el Fondo Especial del Tabaco, el Fondo de la Marina Mercante, las tarifas preferenciales para la región del Comahue, etc., no sufrieron limitaciones.
- b) Suspensión de los regímenes de promoción industrial y minera. Este aspecto es desarrollado en otro capítulo importando destacar aquí que el impacto financiero de esta suspensión no ha sido calculado por los organismos oficiales, existiendo la presunción de que fue ignorada por numerosos beneficiarios de las franquicias.
- c) Suspensión del pago de reintegros, reembolsos y devolución de tributos. Esta medida tuvo una inmediata y positiva repercusión en la caja del Tesoro y de las provincias pues los montos que dejaron de pagarse implicaban una detracción anual del orden de 0,5% del PBI de la recaudación del Impuesto al Valor Agregado. Es interesante destacar que posteriormente se instrumentó la devolución a través de

un título público (BOCREX) cuyo servicio y amortización están a cargo exclusivo del Tesoro, habiendo obtenido las provincias una ganancia neta a costas de la Nación.

d) Afectación con destino al Tesoro de impuestos de asignación específica. Esta medida abarcó a los diversos fondos creados por las leyes 15.336, 17.574, 15.597, 19.287, 20.073 y el decreto 22.398/45 que se financiaban básicamente con recursos provenientes de impuestos sobre los combustibles y la energía eléctrica. La apropiación transitoria (hasta el 31-12-90) y decreciente (50% durante 6 meses y luego 20%) fue extendida junto con la vigencia de la Ley de Emergencia y el porcentaje se mantuvo siempre en el máximo del 50%.

e) Modificaciones en el impuesto a la transferencia de combustibles. Los cambios estuvieron dirigidos a eliminar compensaciones que reducían el impuesto aunque no hacían lo propio con los fondos específicos financiados por éste, perjudicando al Tesoro, que debía hacer frente a las pérdidas resultantes. En 1991 el impuesto mismo sería sustituido por un gravamen de cálculo más directo y transparente, modificándose en el mismo sentido el sistema de asignación específica financiado con la imposición a los combustibles.

f) Régimen de compensación de créditos y deudas del sector público. El extremo desorden presupuestario y la estrechez financiera en que se desenvuelve el sector público han determinado que los progresos en esta materia sean sumamente lentos, al punto tal que ni siquiera se pudo lograr un correcto cumplimiento intrasector público sobre los nuevos flujos de pagos, y mucho menos una regularización de los stocks.

g) Régimen de compensación de créditos y deudas de particulares con el Estado Nacional y cancelación de saldos netos. Caben las consideraciones efectuadas en el punto anterior.

h) Prohibición de efectuar contrataciones o designaciones de personal que implicaran aumentar el gasto por este concepto. Autorización para reubicar personal. La efectividad de este tipo de disposiciones (aplicadas en reiteradas oportunidades en la última década) tiende a ser muy escasa en un sector público caracterizado por la debilidad de los mecanismos de control de gestión.

i) Revisión de los regímenes de empleo público para corregir los aspectos que pudieran atentar contra la eficiencia y la productividad. Eliminación en los regímenes salariales públicos (sujetos o no a convenciones colectivas de trabajo) de todo tipo de fórmula o mecanismo de determinación de las remuneraciones en función de coeficientes, porcentajes, precios de referencia u otros que tengan como base retribuciones distintas a la del propio cargo o categoría. Suspensión de los regímenes legales de determinación de las remuneraciones del Poder Legislativo y Judicial de la Nación. Es ésta una de las disposiciones más importantes de la Ley de Emergencia por cuanto sus efectos positivos sobre las finanzas públicas podrían ser permanentes. Sin embargo los resultados obtenidos se han situado muy lejos de los potencialmente alcanzables. Como causa de la discrepancia pueden citarse por lo menos las siguientes:

i) El deterioro y la desarticulación de la capacidad gerencial de la Administración tornan extremadamente dificultosa la implementación práctica de este tipo de disposiciones tan generales, así como el seguimiento y control de aquellas acciones que pudieran tener principio de ejecución.

ii) No resulta realista una política de reforma profunda de aspectos de las relaciones laborales en el ámbito público que no esté enmarcada en una reforma administrativa estructural del sector, pues resulta parcial y no genera solidaridades activas por parte del personal por cuanto aparece dirigida exclusivamente a cercenar

"conquistas" sin otorgar nada a cambio (jerarquización, profesionalización, etc.). No parece pues casual que los logros más significativos se hayan obtenido en sectores sujetos a modificaciones integrales como el caso de la empresa YPF.

iii) Dadas las dificultades de instrumentación y control del cumplimiento emanadas del propio deterioro de la Administración, es más apropiado concentrar esfuerzos en sectores específicos donde la magnitud del problema requiere de cambios urgentes (como en el caso de la iniciativa de "desenganche" de las remuneraciones de los empleados judiciales) antes que la generalización de las acciones sin garantía de éxito.

Desde el punto de vista fiscal la Ley de Emergencia Económica brindó alivio financiero pues permitió postergar erogaciones que no contaban con financiamiento genuino, pero al mismo tiempo fue un instrumento subutilizado, especialmente en aquellos aspectos que más directamente podían relacionarse con cambios estructurales en el sector público (eliminación de regímenes de fomento, eliminación de subsidios, racionalización del empleo público, etc.), en primera instancia porque el nuevo modelo de organización del sector público aún no estaba diseñado (sólo existía un diagnóstico claro sobre la disminución del papel empresario del Estado argentino) y, en segundo lugar, por el extremo deterioro de la capacidad gerencial del Estado, que era el insumo imprescindible para poner en marcha esta variedad de iniciativas y controlar su ejecución y cumplimiento.

Por su parte la Ley de Reforma del Estado constituyó una normativa orientada a posibilitar la transferencia de actividades, empresas y activos públicos al sector privado a la que se hace extensa referencia en otro capítulo de este trabajo.

Al amparo de estas dos leyes la acción de corto plazo de las autoridades económicas se concentró en el diseño de un programa financiero que garantizara la rápida reducción de la inflación, para lo cual se planteó alcanzar en el sector público no financiero nacional un superávit primario de caja 6% del PBI durante 1990³, eliminar totalmente el financiamiento doméstico al SPNF y reducir el déficit de la balanza de pagos a 600 millones de dólares durante 1990. El soporte del programa sería el crédito stand by otorgado por el FMI en octubre de 1989.

No obstante los éxitos iniciales en materia de reducción de la inflación, la solvencia fiscal no pudo restablecerse con la rapidez necesaria ni la comunidad se mostró confiada en que ello fuera a ocurrir en un plazo más o menos perentorio.

La baja credibilidad en el ajuste fiscal (tanto en la calidad como en su perdurabilidad) se conjugó con la fuerte acumulación de reservas producida en el tercer trimestre de 1989 sin contar con el superávit fiscal apropiado. La absorción de la expansión monetaria generada por esta vía dio origen a un gran crecimiento en el endeudamiento interno y a un fuerte desequilibrio cuasifiscal derivado de la remuneración de dicho endeudamiento interno. Adicionalmente la propuesta de reforma impositiva y en particular la generalización del IVA que constituía su componente medular, dio lugar a polémicas dentro mismo del gobierno y a críticas de sectores empresarios que lo habían respaldado activamente. Finalmente las convenciones colectivas de trabajo pactaron incrementos salariales totalmente incompatibles con las políticas de congelamiento del tipo de cambio y las tarifas públicas.

La suma de estas circunstancias condujo a una situación de corrida cambiaria y bancaria en diciembre de 1989 que derivó en hiperinflación.

El virtual estallido de las variables nominales echó por tierra todas las metas financieras comprometidas con el FMI y puso al Estado en una situación de total insolvencia financiera.

La inflación erosionó rápidamente el valor real de la recaudación impositiva y licuó

el incremento tarifario dispuesto en diciembre de 1989 que había dado fin al congelamiento de estos precios. El crecimiento de la tasa de interés nominal espiralizó el costo del servicio de la deuda interna. La expansión del crédito doméstico originada en la atención del déficit cuasifiscal, en el auxilio financiero a las provincias (en gran medida vía redescuentos del BCRA), en los redescuentos al sistema bancario sometido a pérdidas de depósitos y en la atención del déficit del Sistema de Seguridad Social Nacional dejó a la expansión monetaria fuera de control. Las reservas de divisas declinaron en más de 2.000 millones de dólares y se incrementaron los atrasos en los pagos externos a los organismos internacionales después de los intentos iniciales de las autoridades económicas de sostener el tipo de cambio y antes que se adoptara (previo cambio de la conducción económica) un tipo de cambio flotante.

Ante esta situación el gobierno decidió, unilateralmente, consolidar la deuda interna instrumentada y los depósitos a plazo y cambiar este endeudamiento por bonos denominados en dólares (BONEX 89) con un plazo de diez años.

Si bien en el corto plazo esta decisión eliminaba el máximo factor de inestabilidad económica constituido por la emisión para el financiamiento del déficit cuasifiscal, la metodología empleada tendría repercusiones fiscales trascendentes: con este acto el gobierno se autoexcluyó del mercado doméstico de crédito. Surge en consecuencia una situación inédita al quedarse el sector público sin la posibilidad de endeudarse internamente en forma no compulsiva. En lo sucesivo el gasto público debería ser financiado exclusivamente con impuestos genuinos o con impuesto inflacionario, pero en este último caso sujeto a la limitación dada por el achicamiento extremo de la demanda de dinero (M1 se situó en el orden de los 1.300 millones de dólares).

La reestructuración forzosa de la deuda interna fue complementada con la introducción de una serie de impuestos especiales (gravámenes de emergencia sobre utilidades de empresas, sobre ganancias de entidades financieras y sobre determinadas manifestaciones de riqueza —automóviles, yates, etc.—) y con una política tarifaria muy activa que evitaron el desborde de la caja del SPN durante el período enero-febrero de 1990. Sin embargo la desconfianza que introdujo la expropiación implícita en el "plan BONEX" condujo a una gran caída en la demanda de dinero que alimentó la depreciación del austral: a fines de febrero el tipo de cambio se situaba en 6.000 australes por dólar estadounidense frente a la paridad de 1.300 australes por dólar que existía a comienzos de enero.

2.4 Marzo de 1990: Decreto 435

A principios de marzo de 1990 las autoridades económicas implementaron un conjunto de medidas a través de la sanción del decreto 435 que incidirían positivamente sobre las expectativas de los agentes económicos, permitiendo interrumpir el deterioro creciente de las condiciones económicas.

El decreto 435 hizo centro en la cuestión fiscal, revelándose como un intento de poner efectivamente en acción los contenidos de la Ley de Emergencia Económica. Sus principales disposiciones abarcaron:

- a) Prórroga de la Ley de Emergencia Económica.
- b) Prohibición al BCRA para que provea financiamiento directa o indirectamente al Tesoro Nacional.
- c) Cese de la operatoria del Banco Hipotecario Nacional.

- d) Plan de cancelación de deudas de las entidades financieras con el Banco Central.
 - e) Intervención del Banco Nacional de Desarrollo a cargo del Ministerio de Economía.
 - f) Suspensión de los trámites de contrataciones, licitaciones públicas o privadas y compras en el ámbito del SPN.
 - g) Suspensión del pago a contratistas de obra pública y de la aplicación de los ajustes por variaciones de costos, incluyendo costos financieros.
 - h) Los salarios de los empleados de la Administración Pública Nacional no podrán superar el 90% de la remuneración bruta del Presidente de la Nación, excluidos los adicionales particulares.
 - i) Denuncia de los convenios colectivos de trabajo en todo el ámbito del Sector Público Nacional, a efectos de su renegociación según las pautas de la Ley de Emergencia Económica.
 - j) Supresión de secretarías dependientes de las jurisdicciones ministeriales, adecuación de sus estructuras hasta un máximo de 32 subsecretarías para el conjunto de todos los ministerios.
 - k) Intimación a iniciar el trámite jubilatorio a todo el personal de la Administración Central en condiciones de acogerse al beneficio jubilatorio.
 - l) Pase a situación de disponibilidad del personal en condiciones de acogerse al beneficio jubilatorio dentro de los 2 años a partir de marzo de 1990.
 - m) Obligatoriedad de los empleados de la Administración Nacional de presentar declaraciones juradas de los cargos permanentes, temporarios o por contratos des- empeñados en cualquiera de los tres poderes del Gobierno Nacional, y de optar por uno solo de ellos (excepto en el caso de los docentes).
 - n) Congelamiento de vacantes en el Sector Público Nacional.
 - o) Establecimiento de un impuesto del 5% sobre las ventas de las empresas públicas con afectación al Tesoro Nacional.
 - p) Duplicación de la tasa del Impuesto sobre los Capitales, fijándola en el 3%.
 - q) Se fijó un régimen de actualización para las obligaciones impositivas entre el momento de la determinación de la obligación y el día anterior al establecido para su ingreso. Los principales impuestos afectados por el método de actualización fueron IVA, Internos y Combustibles. La actualización se regía por el índice de ajuste financiero elaborado por el BCRA.
 - r) Se dejó sin efecto la liberación del monto del débito fiscal del Impuesto al Valor Agregado para las ventas realizadas por proveedores de empresas beneficiarias de los regímenes de promoción.
 - s) Se suspendió por 90 días a diversas disposiciones en materia de reembolsos a las exportaciones.
 - t) Se declaró autoridad de aplicación de los regímenes de promoción a la Secretaría de Ingresos Públicos del Ministerio de Economía.
 - u) Se transfirió al Ministerio de Economía la dirección y conducción de las empresas públicas restringiendo la competencia del Ministerio de Obras y Servicios Públicos a los aspectos referidos a las privatizaciones.
- Las medidas contenidas en el decreto 435 son en parte importante una reafirmación de disposiciones de la Ley de Emergencia, demostrativas por sí mismas del poco avance que se había registrado, por motivos anteriormente mencionados, en su implementación práctica. Adicionalmente el decreto es una profundización de la estrategia de "cobertura legal" a la postergación de pagos por parte del sector público (afectando en este caso a los proveedores del Estado) y una insinuación de que el

gobierno estaba dispuesto a atacar el problema de exceso de personal en la Administración Nacional. En este último sentido las disposiciones en torno a la reorganización de las secretarías, jubilaciones obligatorias y control de horarios y del doble empleo tienen más importancia como anticipo del plan de Reforma Administrativa que habría de comenzar a implementarse hacia fines de 1990 (con apoyo financiero del Banco Mundial), que por su incidencia directa en la disminución del gasto o en la mejora de la gestión administrativa.

El otro componente fundamental de la acción fiscal del primer trimestre de 1990 estuvo dado por la sanción de la Reforma Impositiva, y por diversas medidas destinadas a mejorar la administración tributaria que se comentan en otro capítulo.

En resumen el programa fiscal que surge en marzo de 1990 tenía como objeto generar en los últimos tres trimestres del año un resultado superavitario en el Sector Público Nacional del orden de 7 puntos porcentuales del PBI que permitieran compensar los desbordes del primer trimestre y arribar a un superávit primario promedio para 1990 de 5,6% del PBI. Obviamente este objetivo no fue logrado.

No obstante hasta julio de 1990 se verifica una recuperación de los ingresos públicos que se interrumpe a partir de este mes, dando paso a un nuevo proceso de deterioro de las finanzas públicas que será parcialmente compensado en el ámbito de la Administración Nacional por el ingreso de recursos de capital de las privatizaciones y en el área de empresas públicas por una mejora sustancial (aunque temporaria según se explica con más detalle en el capítulo sobre empresas públicas) en el control de su desempeño financiero. Los problemas fiscales graves de la segunda mitad del año 1990 se irían concentrando en las provincias (aspecto desarrollado en el capítulo sobre federalismo fiscal) y en el Sistema de Seguridad Social.

2.5 Decreto 1757

La percepción del empeoramiento de la situación fiscal llevó a la sanción del decreto 1757, cuyos contenidos más salientes en materia fiscal son:

a) crea el Comité de Racionalización del Gasto Público presidido por el ministro de Economía en un intento de coordinar y garantizar la ejecución de acciones para el cumplimiento de la numerosa normativa sobre reducción del gasto público emitida a partir de julio de 1989;

b) reafirma lo dispuesto por el decreto 435 respecto de suspensión de contrataciones, licitaciones públicas y privadas y compras por la Administración Nacional;

c) fija la obligatoriedad de los organismos públicos prestadores de servicios de suspender la prestación a los deudores morosos públicos y privados y de cesar la prestación gratuita de servicios arancelados;

d) establece la obligatoriedad de las empresas y bancos oficiales de privatizar antes del 31 de diciembre de 1990 las tareas de patrocinio y representación en juicio de sus servicios jurídicos;

e) faculta a Economía para poder afectar las cuentas de entes oficiales descentralizados que no cumplan correctamente con los pagos de impuestos;

f) crea el Comité Ejecutivo de Contralor de la Reforma Administrativa con amplias facultades en todos los aspectos vinculados con la reorganización orgánico-funcional de la Administración Pública y de los regímenes salariales, escalafonarios, etc., de los empleados públicos (ver al respecto el capítulo sobre reforma laboral);

g) se declara la caducidad de todas las plantas de personal temporario al 31-12-1990;

h) fija que las autoridades de entes públicos cuyo personal estuviera sujeto a convenciones colectivas de trabajo deberán subordinar sus ofertas salariales a la política salarial de la Administración Nacional. Suspende las cláusulas de los convenios colectivos de trabajo que involucren al Estado como empleador, que perjudiquen la productividad o el ejercicio de la dirección empresarial. Elimina los mecanismos de ajustes automáticos de las remuneraciones en el sector público (ver capítulos referidos a empresas públicas y reforma laboral);

i) consolida la deuda del Estado con los proveedores devengadas al 31-3-1990 así como de sus refinanciaciones en el Bono de Consolidación de Deuda a 10 años de plazo;

j) dispone el relevamiento de las deudas y créditos del Estado con los privados al 30-6-1990;

k) dispone que todos los acuerdos transaccionales celebrados a raíz de juicios al Estado a partir de la sanción del decreto 1757 serán abonados con Bonos de Cancelación de Deudas.

Los rasgos más destacados del decreto 1757 radican en el reconocimiento de la necesidad de identificar, cuantificar y reprogramar algunas de las deudas con el sector privado que fueron generándose con la crisis financiera del Estado y al amparo de la legislación de emergencia, y en la introducción de disposiciones tendientes a facilitar los cambios estructurales en el sector público, básicamente en materia de racionalización administrativa y empleo público. En lo referido al manejo financiero del sector público, fue un nuevo intento de centralizarlo en el Ministerio de Economía que chocaría con la misma dificultad antes vista, la propia incapacidad de supervisión y control por parte de esta jurisdicción de las múltiples acciones normadas.

2.6 Decreto 2476

A fines de noviembre de 1990 se dictó el decreto 2476 que constituye en la esfera de la Administración Nacional el intento más orgánico e importante de reformulación del tamaño y funciones de este componente fundamental del sector público argentino. Si bien esta cuestión será abordada en detalle en capítulos posteriores (reforma laboral) importa destacar aquí algunos aspectos.

En primera instancia enfatizar que constituye un cambio cualitativo con respecto a la normativa anterior que, urgida por la necesidad de producir resultados financieros, al incursionar en aspectos estructurales evidenciaba carecer de un marco de referencia respecto a qué clase de Administración Nacional se deseaba construir. El decreto 2476 explicita una metodología para redefinir el tamaño de la Administración Nacional que supone su concentración en el desempeño de funciones esenciales y pretende crear un marco de incentivos adecuado para los integrantes de una administración más reducida pero capaz de una gestión eficiente.

Lo sostenido no necesariamente equivale a compartir los diagnósticos y las soluciones propuestas en el decreto en cuestión, pero sí implica un reconocimiento a la validez del planteo teórico a partir del cual se aborda la cuestión de la reforma administrativa: básicamente estableciendo una diferenciación entre funciones indelegables del Estado, funciones que puede compartir (en su satisfacción) con el sector privado y funciones superfluas o redundantes que no deben permanecer en la órbita estatal. La racionalización del personal se organiza en consecuencia en base a esta jerarquía funcional.

La aplicación del Decreto de Reforma Administrativa según las pautas originales

debería dar lugar a la disminución de la planta de personal en 122.000 cargos a fin de 1991, principalmente por reducción de plantas transitorias (35.000 cargos), por disolución o reestructuración de organismos (34.000 cargos) y por racionalización de áreas administrativas (34.000 cargos), mientras que la privatización de servicios y la transferencia de funciones a las provincias deberían producir reducciones menores (7.000 y 12.000 cargos respectivamente). El cumplimiento del programa permitiría una disminución permanente en el gasto público del orden de 0,5% del PBI a partir de 1992 (no se computan las reducciones de personal en el ámbito de las empresas públicas que tienen un programa propio en ejecución financiado por el Banco Mundial según es comentado en el capítulo sobre empresas públicas).

2.7 Principales desarrollos durante 1991

La sobreexpansión monetaria verificada en diciembre de 1990 como consecuencia del financiamiento de déficit provinciales y la gran fragilidad del resultado operativo de la Tesorería generaron un rápido proceso de pérdida de confianza por parte de los operadores económicos que se reflejó en un movimiento alcista del dólar (juntamente con un fuerte crecimiento de las tasas de interés y un fracasado intento de estabilizar el precio de la divisa con importantes ventas del "fondo de estabilización cambiaria").

Las medidas implementadas por el gobierno desde el ángulo fiscal para enfrentar esta situación implicaron una ratificación del rumbo de largo plazo de la política económica pero no necesariamente reforzaron el frente fiscal de corto plazo. Entre ellas cabe mencionar:

- a) disminución de la dispersión arancelaria sobre las importaciones a través de la reducción y/o eliminación de derechos específicos;
- b) rebaja de retenciones a las exportaciones de productos regionales;
- c) modificación del régimen impositivo sobre los combustibles en consonancia con la desregulación del mercado del petróleo operada el 1º-1-1991;
- d) unificación en el 22% de los aranceles de importación.

Adicionalmente el Congreso aprobó la normativa que extendió la aplicación del IVA a una extensa variedad de servicios, incluyendo los personales.

Las expectativas negativas recién se aplacarían con el advenimiento de una nueva conducción económica que a partir de febrero de 1991 puso en marcha un conjunto de iniciativas fiscales que darían respaldo de su acción inmediata y al futuro plan de convertibilidad del austral. En lo sustancial estas medidas abarcaron:

a) Incrementos significativos de los salarios públicos y con marcadas diferencias entre las distintas jurisdicciones (los incrementos nominales fueron del 40% como mínimo y en algunas áreas superaron el 100%), como consecuencia de los cuales el salario real promedio del sector público centralizado en abril resultaba superior en el orden del 20% al vigente a comienzos del año. Estos ajustes precedieron a un anuncio de virtual congelamiento salarial en la esfera estatal hasta fines de 1991, excepto las modificaciones que se relacionaran con el plan de reforma administrativa.

b) Los incrementos nominales de las prestaciones del Sistema de Seguridad Social sólo compensaron la fuerte inflación de los primeros meses del año, de resultas de lo cual el sector pasivo pasó a ser uno de los más perjudicados por el nuevo intento de estabilización.

c) Se rebajaron los aranceles para la importación de insumos y se eliminaron los

derechos específicos (con la excepción de los de la industria electrónica y automotriz).

d) Se eliminaron las retenciones a las exportaciones (excepto para la soja).

e) Se elevó a consideración del Congreso un conjunto de iniciativas impositivas que permitieran aumentar rápidamente los ingresos fiscales. Los detalles de esta reforma impositiva se describen en el capítulo respectivo.

Las reformas comentadas tuvieron como objetivo prioritario establecer una posición financiera sólida para el sector público nacional reforzando sus ingresos y mejorar asimismo la situación financiera de las provincias, al derivarles recursos genuinos adicionales con los cuales atender sus gastos.

Las autoridades confían plenamente en que la mejora del cumplimiento tributario impulsada por la más eficaz acción de fiscalización y administración tributaria y por el propio contexto de estabilidad de precios y reducción de la tasa de interés, así como el crecimiento del nivel de actividad económica sean las fuerzas impulsoras de un sostenido aumento de la recaudación impositiva que permita satisfacer la meta de superávit primario acordada con el FMI para el período julio '91-junio '92, que asciende a 4.900 millones de dólares. Esta cifra incluye ingresos por ventas de activos públicos por valor de 1.700 millones de dólares, de manera que el superávit primario neto de ingresos de capital requerido por el acuerdo resulta de 3.165 millones de dólares, que en un 67% deberán surgir de la Administración Central, en un 31% del área de empresas públicas y en un 2% del Sistema de Seguridad Social.

La magnitud del esfuerzo necesario aleja la posibilidad de que tengan cumplimiento promesas oficiales en torno a reducir o suprimir impuestos muy distorsivos (como débitos, transferencia de divisas, transferencia de títulos valores, etcétera).

En junio el gobierno adoptó una importante decisión para ordenar la deuda flotante sin figuración presupuestaria con el sector privado. Para ello envió al Congreso un proyecto de ley que consolida este enorme pasivo (las estimaciones más conservadoras lo sitúan en el orden de los 14.000 millones de dólares), abarcando tanto los endeudamientos de la Administración Nacional como los de MCBA, del Sistema de Seguridad Social, Obras Sociales y empresas públicas. La instrumentación se efectuará a través de un Bono de Consolidación a 16 años de plazo con 6 de gracia que podría ser empleado para cancelar deudas con el Estado y para financiar compras de activos públicos.

En lo referido a la racionalización "presupuestaria" del gasto público, como alternativa distinta y claramente superior a la estrategia de "desfinanciamiento" que en general se ha seguido desde 1982 en adelante, se ha hecho mención a que con independencia del proceso de drástica reducción del "Estado empresario" iniciado en 1989, la iniciativa más importante con principio de ejecución tiene que ver con la reducción del empleo público y la racionalización de estructuras administrativas en la Administración Nacional, según las orientaciones del decreto 2476.

Cabe mencionar sin embargo que en el caso de aquellos programas de gasto que seguirán permaneciendo en la esfera del sector público por involucrar el desempeño de funciones no delegables en el sector privado o sólo parcialmente delegables, se registra una carencia grave de iniciativas de mejora.

En otros términos, más allá de los cambios de estructuras administrativas que afecten (o puedan afectar) a los ministerios de Educación, Defensa, Justicia y Acción Social (que son los que mayoritariamente desempeñan tales funciones no delegables), o a las iniciativas de venta de activos públicos que puedan tenerlos como protagonistas, lo concreto es que no se conocen políticas orientadas a producir cambios de fondo en las modalidades de presupuestación, financiamiento y prestación de los bienes públicos y cuasipúblicos que dichas jurisdic-

ciones deben proveer a la comunidad, en la cantidad y con la calidad apropiadas.

Las expectativas del Gobierno Central de mejora en algunas de estas áreas (principalmente educación y salud) parecen residir en iniciativas no claramente explicitadas de descentralización de las responsabilidades de gasto hacia otros niveles de gobierno, concretamente los provinciales.

Sin embargo es poco probable que una estrategia de descentralización "caso por caso" y "provincia por provincia" pueda resultar exitosa en el sentido de producir mejoras en las prestaciones sostenibles en el tiempo. Ello por cuanto el sistema global de relaciones financieras entre la Nación y las provincias y de estas últimas entre sí, presenta desequilibrios estructurales que dan lugar a redistribuciones regionales de ingreso ineficientes e inequitativas, que requieren de una revisión integral y de soluciones cooperativas entre todas las partes involucradas. Cualquier clase de solución o acuerdo parcial "Nación-provincia" que se inserte en un sistema profundamente desequilibrado de relaciones fiscales "entre provincias" está destinado a no perdurar en el tiempo o a perder eficacia.

Cabe suponer que el proceso, absolutamente indispensable, de mejora en el "gasto social" está íntimamente vinculado y en algún sentido supeditado a la reconsideración del modelo de federalismo fiscal que se propugna para el país. Mientras ello no tenga lugar y se mantengan los fuertes condicionamientos sobre la disponibilidad de financiamiento para el sector público, es difícil avizorar cómo puede revertirse el grave deterioro de este elemento clave para el crecimiento económico, la igualdad de oportunidades y la equidad distributiva.

REFORMA IMPOSITIVA

2.8 La administración tributaria

La crónica evasión que caracteriza al sistema impositivo argentino puede ser reducida a niveles similares a los observados en otros países si se adopta una serie de medidas legales y administrativas. En base a la experiencia de tres países, en un trabajo anterior de FIEL⁴ se concluyó que para lograr este objetivo son necesarios cambios institucionales y de gestión interna de los organismos recaudadores.

En los párrafos que siguen se sintetizan las recomendaciones que se consideran vitales para poder mejorar la administración tributaria (casi todas basadas en la experiencia exitosa de otros países), indicando en cada caso los avances realizados por el gobierno en los últimos dos años.

Independizar a la DGI del poder político. Esta medida es necesaria para asegurar una gestión técnica de mediano y largo plazo, que no esté influenciada por los cambios de gobierno o de las autoridades del Ministerio de Economía.

No ha habido avances formales para lograr este objetivo. El director de la DGI y el resto del personal directivo del organismo pueden ser removidos ante cambios políticos. En los hechos, sin embargo, en el último relevo ministerial y del subsecretario del área, se mantuvo al director general. Esta medida es un avance precario, ya que corresponde dar el marco legal adecuado para asegurar la despolitización de las agencias de recaudación.

Eliminar la estabilidad del personal subalterno de la DGI, en especial de los inspectores. Este es un requisito esencial para garantizar la depuración de los agentes corruptos. En un contexto donde es difícil probar un acto de corrupción se debe poder despedir al personal ante la menor sospecha.

Hasta agosto de 1991 no se habían realizado propuestas formales para reformar la estabilidad de que gozan todos los empleados de las agencias recaudadoras, aunque han existido algunos intentos por parte del Ejecutivo de lograr esta reforma, considerando los aumentos salariales sustanciales que se concederían al personal de las agencias de recaudación.

Mejorar las normas de procedimiento para lograr una penalización más efectiva. En especial se sugería que:

i) La DGI actuara como tribunal de primera instancia para asegurar una resolución expedita de los problemas fiscales. Si bien no se ha concretado una iniciativa en este sentido, debe señalarse que la Corte Suprema de Justicia habilitará una sala especial para casos tributarios, medida que allenta la especialización de los jueces en un tema tan complicado como la legislación impositiva.

ii) Permitir la clausura expedita de negocios. En la última reforma de la ley de procedimiento se agilizó parcialmente esta penalización, pero todavía se demoran varios meses para poder aplicar la sanción, ya que se debe realizar un sumario. El Poder Ejecutivo ha propuesto reducir drásticamente este período, permitiéndole a la DGI que clausure negocios a las 24 horas si se detecta que no se otorga factura. Esta propuesta no fue aceptada por la Cámara de Diputados y ha desatado fuertes quejas en el ámbito empresarial, alegándose que se viola el derecho a defensa. Estas críticas no son acertadas. Debe aceptarse que para que los impuestos se recauden deben existir penalizaciones adecuadas (por ejemplo, las clausuras son expeditas de Chile), y pagar impuestos es una carga pública que en algunos países como Estados Unidos ha llevado a que los costos de los abogados del contribuyente deban ser afrontados por éste, *aun si le gana el reclamo al fisco*. Ello no obsta para que se establezca con precisión cuáles son las infracciones que pueden llevar a la clausura para evitar abusos. (Por ejemplo, es más grave vender sin dar factura que tener alguna demora en la registración de los libros contables.)

iii) Adecuar la ley penal tributaria para que la pena de prisión no sea fácilmente excarcelable mediante el pago de una fianza. En este sentido no se ha aprobado todavía la propuesta del Poder Ejecutivo de adecuar la legislación para contar con una ley penal tributaria eficaz.

Mejorar la gestión interna de la DGI. Para ello se proponía:

i) Simplificar las declaraciones juradas de impuestos. No se ha concretado.

ii) Utilizar la informática para realizar controles cruzados de los contribuyentes y detectar inconsistencias antes de realizar las inspecciones. Se han realizado algunos avances en el control por medio de la informática, pero todavía subsisten problemas administrativos internos (por ejemplo, se continúan realizando reclamos generalizados de información que comprenden incluso a los contribuyentes que han cumplido con todas las exigencias legales).

iii) Crear una unidad especial para los casos penales tributarios. Además de algunos intentos internos en el ente recaudador, la creación de un tribunal especial dentro de la Corte Suprema es un avance en este sentido.

iv) Generalizar las retenciones como instrumento de transición para controlar la evasión. En este campo se han realizado avances importantes ya que se ha generalizado la práctica de utilizar las retenciones por parte de los grandes contribuyentes, incluso en el IVA.

Eliminar las desgravaciones y exenciones y simplificar el sistema tributario,

eliminando los tributos poco efectivos. En este campo el problema principal lo constituyen los regímenes de promoción que se discuten por separado. No se ha avanzado mucho en eliminar tributos de baja recaudación, aunque existen varias propuestas que persiguen este objetivo.

Fusionar la DGI con la Dirección Nacional de Recaudación Previsional y privatizar el control aduanero. La fusión ni siquiera se ha estudiado, y la privatización del control aduanero fue desechada por el Poder Ejecutivo luego de estudiar el tema durante la gestión del subsecretario anterior.

En síntesis, se han logrado algunos avances en la gestión interna del ente recaudador, pero no se ha avanzado en modificar el marco institucional, tarea que es indispensable para lograr una administración tributaria eficiente.

2.9 Las reformas impositivas adoptadas desde diciembre de 1989 hasta fines de 1990

A fines de 1989 se aprobaron las leyes 23.760 y 23.765 que introdujeron cambios importantes en el sistema impositivo. Estas modificaciones se resumen a continuación, incluyendo breves comentarios sobre sus alcances económicos.

IVA. El IVA fue generalizado a casi todos los bienes de la economía. Posteriormente, se dispuso una gradual inclusión de los servicios, que recién se concretó plenamente durante 1991. Los servicios financieros también fueron incluidos en la base imponible, pero utilizando un método de cómputo aditivo (suma de beneficios y costos laborales) sin permitirle descontar los créditos fiscales pagados por sus compras gravadas.

Simultáneamente con la generalización se redujo la alícuota del 15 al 13%, pero posteriormente fue aumentada a 15,6% y luego a 16%. En la reforma de 1989 se eliminó la alícuota preferencial del 7% que alcanzaba a la industria de la construcción.

La legislación de diciembre de 1989 volvió al criterio de responsables no inscriptos para los pequeños contribuyentes, que no facturan el IVA pero que enfrentan un sobrecargo del 20% sobre la alícuota vigente en sus compras gravadas.

La generalización del IVA a una tasa uniforme es un avance en el sentido sugerido por la técnica económico-impositiva. Ello ha convertido a la Argentina en uno de los países del mundo con un mejor sistema legal de IVA, aunque la continuidad de la promoción y la evasión generan problemas prácticos. La conveniencia de un IVA generalizado fue destacada en el trabajo de FIEL sobre el sistema impositivo argentino y es, sin duda, un logro de la gestión de gobierno.

Impuesto a las ganancias y otros impuestos directos. Las medidas de fines de 1989 llevaron a la sustitución de los impuestos a los capitales, a los beneficios eventuales y al patrimonio neto por un gravamen sobre los activos empresarios. Además, se redujeron las tasas del impuesto a las ganancias (30% para sociedades de capital nacional y seis tramos para individuos con alícuotas entre 6 y 30%), se modificaron las retenciones, y se aumentó al 100% la magnitud de quebrantos acumulados que puede transferirse a ejercicios siguientes. El impuesto a los activos puede utilizarse como pago a cuenta del gravamen sobre las ganancias.

La introducción del impuesto a los activos ha sido criticada por tratarse de un gravamen que se cobra independientemente de la utilidad y porque afecta la inversión. Estas críticas no están bien fundadas. El impuesto a las ganancias es per

se un gravamen sobre el capital; introducir un impuesto a los activos a cuenta de ganancias, cuando simultáneamente se reducía la alícuota de este tributo, no debería afectar adicionalmente las decisiones de inversión. Finalmente, gravar un stock en lugar del flujo que genera ese stock es equivalente si los activos se invierten en actividades rentables. De hecho actúa como una suerte de impuesto mínimo, que compensa algunas de las vías de elusión que normalmente han permitido los gravámenes al ingreso en la Argentina.

Nótese que en el caso de las personas físicas se redujo la presión tributaria al eliminar el impuesto al patrimonio neto. En 1991 fue establecido un nuevo gravamen a los activos de las personas.

Sí es criticable la eliminación del impuesto a los beneficios eventuales. En el mundo existe una amplia discusión respecto de si las ganancias de capital deben ser gravadas a la tasa general del impuesto a las ganancias o a una reducida. En la Argentina, la reforma de 1989 directamente eliminó el gravamen sobre las ganancias de capital.

Impuesto a los débitos bancarios. La reforma de 1989 redujo la alícuota del 0,7 por mil a 0,3 por mil y eliminó la posibilidad de utilizar el 70% de los montos pagados por este tributo como pago a cuenta del impuesto a las ganancias. Las serias distorsiones que genera este impuesto son conocidas y por ello esta reforma era razonable.

Retenciones a la exportación. Se anunció su gradual eliminación que finalmente se concretó en 1991. Esta medida es razonable, dadas las conocidas distorsiones de las retenciones.

Como comentario general, la reforma de 1989 significó la reducción de algunos tributos distorsivos, tratando de compensarlos con un IVA generalizado. La evolución posterior de la recaudación y de las necesidades presupuestarias exigió aumentar las alícuotas, mostrando cierta improvisación en el diseño original.

2.10 *La reforma de comienzos de 1991*

La reforma de 1991 puede describirse en forma breve: se dispuso una batería de medidas con el objeto de aumentar la recaudación tributaria, y sin prestar demasiada atención a las distorsiones que se introducían por ello.

Así se cuadruplicó la tasa de débitos (permitiendo utilizar una parte de su producido como pago a cuenta de ganancias IVA). Se aumentó en 60 veces la alícuota del gravamen sobre la transferencia de divisas, se introdujo un impuesto a los inmuebles y se duplicó la tasa del gravamen a los activos.

2.11 *La propuesta de reforma impositiva de mediados de 1991*

A mediados de 1991 el Poder Ejecutivo elevó al Congreso una propuesta de reforma impositiva amplia que modifica sustancialmente el impuesto a las ganancias; extiende el plazo de vigencia del impuesto a los activos; dispone un blanqueo para los activos radicados en el exterior; introduce reformas adicionales a la Ley de Procedimiento, siendo la más importante la reforma en la clausura de negocios; y realiza algunas modificaciones potenciales tales como facultar al Poder Ejecutivo a modificar las exenciones en el IVA y a derogar los llamados impuestos "parche"

(Débitos Bancarios, Transferencia de Divisas y de Títulos Valores, Sellos, Servicios Financieros, Tasa Judicial y Tasa para el Tribunal Fiscal).

En los párrafos que siguen se analizan las propuestas en materia de Ganancias, Activos, y Blanqueo. Las modificaciones a la Ley de Procedimiento fueron analizadas en el acápite correspondiente a la Administración Tributaria y las facultades cedidas al PEN no conforman *per se* una reforma efectiva, aunque debe señalarse la importancia de derogar los impuestos citados si aumenta la recaudación del resto de los gravámenes y la conveniencia de eliminar todas las exenciones en el IVA.

Propuesta de reforma de los impuestos a las ganancias y a los activos. La reforma propuesta para el impuesto a las ganancias modifica la tradición argentina en la materia en los siguientes aspectos esenciales:

i) Se pasa de un sistema que computa la base imponible en función del criterio de lo devengado a un sistema donde se gravan únicamente las utilidades distribuidas. En los hechos, se transforma el impuesto en un gravamen sobre el gasto, ya que la exclusión de la inversión deja como base imponible sólo al consumo de las empresas.

Esta reforma no tiene muchos antecedentes prácticos a nivel internacional, y en principio conforma un sistema de aliento a la inversión que tiene como costo la posible menor progresividad del sistema al reducir los impuestos que gravan al factor capital. Sin embargo, al mantenerse el impuesto sobre los activos (con una alícuota del 1% en lugar del 2% que rige en la actualidad) que actúa como impuesto mínimo se mantiene cierta presión tributaria sobre el capital. Debe señalarse también que este efecto sobre la inversión se potencia si se considera la reducción propuesta en la alícuota al 20% (18% si la sociedad cotiza en bolsa), convirtiendo a la Argentina en uno de los países con menor tasa de impuesto. Hubiera sido preferible mantener las alícuotas en los niveles fijados en la reforma de fines de 1989 (30% para sociedades de capital nacional y 36% para las extranjeras)⁵.

La reforma plantea ciertos problemas y ventajas instrumentales. Al modificarse la fórmula de cómputo de la base imponible no plantea inconvenientes la reducción en la frecuencia de la declaración jurada de anual a mensual y a la vez se pueden eliminar los cálculos de depreciación, el ajuste por inflación y los problemas que se suscitan con las diferencias de cambio.

En cambio al deducirse plenamente la inversión debería haberse eliminado la deducción de los intereses pagados de la base imponible, ya que se ha permitido descargar el 100% del costo de los activos. Esto no ha sido contemplado en la propuesta del Poder Ejecutivo, que por lo tanto termina *subsidiando* a las inversiones que se financien con deuda⁶.

ii) La eliminación del impuesto a las ganancias de los trabajadores en relación de dependencia. La justificación de esta reforma es la alta presión tributaria que alcanza a estos trabajadores, que desalienta el empleo en el sector formal de la economía.

Estos argumentos son correctos, pero el instrumento no es el adecuado. La carga impositiva al factor trabajo es elevada en la Argentina pero las principales ineficiencias se originan en los aportes patronales y personales. En la propuesta de FIEL sobre reforma del sistema impositivo se sugería eliminar la carga de 5% que financia al FONAVI, el 9% que financia las asignaciones familiares y reformar los regímenes de obras sociales y jubilatorio.

El programa de vivienda popular podría haber sido mantenido sin transferir recursos del gravamen a los combustibles si se hubiera facultado a las provincias a financiar las nuevas obras con los recuperos de los préstamos otorgados en años

anteriores. Como en la actualidad estos recuperos se reintegran a la Nación, el porcentaje de cobro es bajísimo.

El régimen de asignaciones familiares vigente presenta varias deformaciones: altos costos administrativos (superiores a los US\$ 100 millones al año), transferencias muy inferiores a lo aportado por el trabajador con familia tipo, etcétera. Como carece de sentido su financiación con un aporte patronal, cabe su derogación y las asignaciones que se deseen mantener pueden concretarse a través de partidas presupuestarias.

En materia de obras sociales y sistema jubilatorio las propuestas de FIEL se resumen en otros capítulos de este trabajo.

Es evidente entonces que hubiera sido preferible reducir estos aportes patronales y personales en lugar de eliminar el impuesto a la cuarta categoría. De esta forma se mantendría la progresividad en la imposición a los ingresos de las personas, que se pierde en la propuesta oficial, y se atacaría el centro del problema, donde se observan las ineficiencias más serias.

iii) Gravar la renta mundial en lugar de la renta de origen argentino. El impuesto a las ganancias vigente es uno de los pocos del mundo que gravan únicamente la renta generada dentro del país, excluyendo los ingresos que se obtienen en el exterior (por ejemplo, los intereses que genere una cuenta en un banco del exterior están exentos). La propuesta oficial es gravar la renta mundial, evitando la doble imposición mediante el uso de créditos fiscales por los impuestos pagados en el exterior.

Esta reforma es teóricamente razonable. En la práctica, tiene la ventaja de reducir una potencial elusión de los agentes económicos que ya tienen pocas posibilidades de evasión, pero la clara desventaja de aumentar la presión impositiva sobre el sector formal, ya que en el corto plazo es remota la posibilidad de poder fiscalizar a quienes tienen activos "en negro" en el exterior.

Esta modificación permite aumentar la recaudación, y puede compensar la pérdida que se origina por la eliminación de la cuarta categoría, y la previsible reducción que seguramente se observará como consecuencia de desgravar la inversión.

El blanqueo de capitales en el exterior. En forma conjunta con las modificaciones al impuesto a las ganancias el Ejecutivo ha propuesto un blanqueo para los activos radicados en el exterior⁷, que a diferencia de otros intentos similares realizados en el pasado tiene una ingeniosa propuesta para cubrir a los eventuales interesados de la incertidumbre que genera el proceso de cambio iniciado en la economía argentina. Así se ofrece la opción de blanquear en el primer año pagando el 1,5% del monto blanqueado, o la alternativa de "comprar el derecho a blanquear" pagando el 0,166% por mes hasta el momento del blanqueo efectivo más un porcentaje sobre el monto que aumenta con los años (el mínimo es el 1,5% que corresponde al año 1). En los hechos, quien blanquea e ingresa a sus cuentas "blancas" los activos en forma inmediata paga menos, pero corre el riesgo de cambios en la política impositiva u otros similares que pueden afectar su patrimonio. Quien decide esperar hasta que el proceso de reforma se consolide, debe pagar un porcentaje mayor.

La crítica que puede hacerse al blanqueo es la usual: discrimina en contra de quien cumplió con todas las obligaciones cambiarias e impositivas.

PROMOCION DE LAS ACTIVIDADES ECONOMICAS Y LA RECONVERSION INDUSTRIAL

2.12 La situación inicial

Durante la década del '80, en especial a partir de 1984, se observó una generalización de la promoción, con un marcado carácter regional, en particular a partir de la aplicación de los regímenes especiales para las provincias de La Rioja, Catamarca, San Luis y San Juan y el Territorio Nacional de Tierra del Fuego.

En un contexto de desorden fiscal, el sistema vigente alentaba a las cuatro provincias citadas a autorizar cualquier tipo de proyectos porque el costo de la promoción se trasladaba al Tesoro Nacional y al resto de las provincias al reducirse la recaudación de impuestos coparticipados.

Si bien las estadísticas disponibles no son plenamente confiables, se calcula que a fines de 1990 había aprobados alrededor de 3.000 a 3.500 proyectos en todo el país, de los cuales habría iniciado actividades aproximadamente el 60%. Los proyectos radicados en las cuatro provincias representan el 85% del total (la mitad de los cuales corresponde a la provincia de San Luis). Sólo el 30% de los proyectos habría cumplido plenamente con los compromisos contractuales de producción y empleo.

El Cuadro Nº 3 muestra una estimación del sacrificio fiscal incurrido durante 1989 que habría ascendido a 1,6% del PBI. De este sacrificio fiscal, el 70% se habría originado en las cuatro provincias. El cuadro también contiene una estimación de la pérdida de recaudación atribuida a la liberación en el IVA (tanto de la empresa promovida como de sus proveedores), que alcanzó en 1989 al equivalente a 1,1% del PBI, convirtiéndose en el principal beneficio cuantitativo.

CUADRO Nº 3
COSTO FISCAL DE LA PROMOCION INDUSTRIAL EN 1989
(en porcentajes del PBI)

	TOTAL	IVA
Todo el país	1,6	1,1
Cuatro provincias	1,1	0,9
-San Luis	0,7	0,6

El empleo logrado a partir de estos proyectos habría alcanzado a 120.000 personas. Sin embargo, los proyectos parecen ser de bajo valor agregado y relativamente capital intensivos si se considera que la participación de los pagos de salarios en el total de las ventas equivalía a 7% para los proyectos aprobados por la Nación y al 3% para los localizados en las cuatro provincias (menos del 2% en San Luis), que se compara con un promedio para la industria manufacturera de 13%.

La gran cantidad de proyectos aprobados y que todavía no habrían iniciado actividades (ascendería a alrededor de 1.000 proyectos) podría aumentar el sacrificio fiscal anual en un 50%, si se pusieran en marcha.

La síntesis de los párrafos anteriores permite concluir que la promoción ha alentado proyectos de bajo valor agregado, a un costo fiscal significativo, que en buena medida se utilizó para relocalizar plantas industriales hacia el interior del

país, sin que aumentara la inversión nacional y sin respetar las ventajas comparativas de cada región.

Por último, por sus propias características, es evidente que este régimen de promoción no es adecuado como instrumento para facilitar un proceso de reconversión de actividades productivas en el contexto de un proceso de reforma estructural.

2.13 Las reformas realizadas en los últimos dos años

a) *La reconversión industrial en el contexto de la reforma estructural.* En esta materia el gobierno prácticamente ha recurrido a la "solución de mercado", sin intervenir para "suavizar" la transición desde una economía cerrada e inflacionaria a una más abierta y estable. Una razón para la ausencia de este instrumento puede haber sido la escasez de recursos fiscales para afrontar los costos que insume una política de reconversión cuando la alternativa elegida es el subsidio directo del Estado. Los problemas reiterados con el uso de un enfoque "Estado intensivo" pueden ser otra causa, máxime si se considera que una solución de esa naturaleza requeriría la presencia de una burocracia pública de elevada capacidad técnica y bien remunerada.

Podría argumentarse que los convenios recientes firmados con la industria automotriz y la electrónica forman parte de una estrategia de reconversión, financiada en estos casos por los consumidores a través de precios superiores a los que registrarían si se les aplicara únicamente el arancel máximo de 22%.

La industria automotriz mantiene cuotas para la importación y un arancel del 35% y a cambio se compromete a cumplir con metas específicas de exportaciones que a partir de 1993 deben ser equivalentes a las importaciones de automotores que realiza cada empresa. Asimismo, se mantiene la exigencia de porcentajes mínimos de integración nacional.

En el caso de los productos electrónicos, primero se eliminó uno de los beneficios primordiales del régimen al derogarse los derechos de importación específicos. Posteriormente, esta medida fue compensada con un convenio donde las empresas se comprometían a reducir los precios de venta, y a cambio recibían la exención en el pago de impuestos internos (impuesto que continuaba vigente para los productos importados). Finalmente, este convenio no prosperó y fue sustituido por un tratamiento impositivo uniforme, pero la Aduana, a sugerencia de los productores locales, fijó precios mínimos de referencia para el cálculo de los aranceles aduaneros, que son sustancialmente superiores a los precios internacionales, manteniendo así en los hechos un régimen preferencial⁸.

Estos dos ejemplos son muy disímiles. El ejemplo de la industria automotriz se asemeja más a un proceso de reconversión que tiene metas de integración paulatinas y con plazos determinados además de exigirse un mínimo de exportaciones; parecería entonces que se da tiempo para que el sector se adapte a una mayor competencia internacional, fundamentalmente en el contexto del MERCOSUR.

Por el contrario, en la industria electrónica radicada en Tierra del Fuego si bien se ha exigido a las empresas mantener el empleo del personal radicado en la isla (que se redujo fuertemente en 1989 y 1990 por la reducción en las ventas del sector), no existen metas claras de apertura para el futuro, ni garantías de que en algún momento la industria localizada en la isla podrá competir en el marco de una economía abierta al comercio internacional.

b) *El reordenamiento de la promoción industrial.* El problema del régimen promocional puede ser analizado en dos dimensiones: la aprobación de nuevos proyectos y el tratamiento de los emprendimientos aprobados hasta el momento.

i) *Nuevos proyectos:* La ley 23.614 de 1988 estableció un cupo presupuestario mínimo equivalente a 0,3% del PBI para la aprobación de nuevos proyectos promocionales. Esta norma nunca fue aplicada al no haber sido reglamentada. A partir de las distintas medidas de emergencia se convalidó la suspensión para la aprobación de nuevos proyectos promocionales. En la actualidad, esta suspensión se ha prorrogado hasta setiembre de 1993.

Las falencias de un régimen promocional mal diseñado y la necesidad de ajustar las cuentas públicas avalan esta suspensión de la promoción para nuevos proyectos.

ii) *Los proyectos existentes:* Gradualmente se ha ido generando consenso respecto de los problemas que ha causado el régimen de promoción vigente. Además de los aspectos señalados en los acápites anteriores, se deben señalar también: la dependencia que tienen muchos proyectos de los subsidios (con lo cual, o bien se necesita promoción perpetua o los proyectos se trasladan una vez concluido el plazo con beneficios) y los abusos que se han cometido en términos de evasión fiscal por empresas relacionadas no promovidas.

En un contexto de emergencia económica como el vivido a mediados de 1989 no extrañó que se aplicaran medidas de emergencia sobre los proyectos promocionados⁹, que en otro momento se hubieran interpretado como una violación de derechos adquiridos. A partir de agosto de 1989 se suspendió el 50% de los beneficios promocionales por un año (luego prorrogado por un segundo ejercicio), y se estableció que los montos pagados en virtud de esta suspensión se devolverían, indexados sin intereses, en años posteriores¹⁰.

Posteriormente, por los decretos de emergencia se abolió el IVA compras que estaba acordado en las leyes promocionales para toda la vigencia del contrato, medida que fue revertida en 1991 por cuestionarse su validez legal (aunque se dispusieron dos años de gracia para que el Estado reconozca este beneficio).

Durante 1989 y 1990 también se aprobó una serie de medidas tendientes a mejorar el control y ordenamiento de las empresas promocionadas: dos reempadronamientos de proyectos, plazos para que entraran en marcha los proyectos aprobados y todavía no completados y algunas sanciones para los proyectos con incumplimientos manifiestos.

Finalmente, en 1991 se reglamentó la ley 23.658 de 1988 que había dispuesto el canje de beneficios promocionales, sustituyendo las exenciones sin límite alguno por bonos aptos para el pago de impuestos hasta un tope calculado en función del costo fiscal estimado al aprobarse el proyecto. Este canje no había sido reglamentado anteriormente y su aplicación se había visto postergada por morosidad administrativa y razones políticas.

Este canje de beneficios, que se prevé terminar antes de fines de 1991, incluye: i) una penalización por incumplimientos del contrato promocional que se concreta a través de porcentajes de quita en los bonos a entregar cuanto mayor sea el incumplimiento de la empresa en los niveles de producción y empleo mínimos comprometidos; ii) elimina la posibilidad de obtener prórrogas permanentes para iniciar las inversiones estipulando vencimientos claros; y iii) prevé una salida para las empresas que no puedan cumplir con lo pautado y que deseen renunciar a la promoción, que tendrá un costo equivalente al 1% de los montos de inversión comprometidos (esta es la multa mínima que establecen las normas promocionales).

Puede observarse que a través de distintas normas se ha intentado racionalizar

el caos vigente en materia de promoción, aunque explícitamente se ha aceptado a partir de 1991 que los cambios serán de orden administrativo y no a través de quitas o suspensiones de beneficios generales como los dispuestos por la ley y decretos de emergencia económica.

Sin embargo, ha habido bastante desorden administrativo por parte de las autoridades con medidas que no siempre han sido claras. Así se han cometido algunas inexactitudes que llevaron a demorar la acción de fiscalización. Algunos ejemplos de estas marchas y contramarchas son: la abolición por decreto del IVA compras, que luego fue restablecido, y la ambigüedad en la definición de la exigencia de entrada en funcionamiento de los proyectos demorados, que sólo se ha aclarado a partir de mayo de 1991. Estas falencias fueron sucesivamente mejoradas en normas posteriores, pero todavía subsisten algunos problemas que se comentan en el acápite siguiente.

2.14 Problemas pendientes en el Régimen de Promoción Industrial

Para los proyectos nuevos restaría solucionar definitivamente este problema, derogando la ley 23.614 y eliminando cualquier régimen promocional instrumentado a través de desgravaciones tributarias¹¹.

Difícilmente el estado de las cuentas públicas de los próximos años permita levantar esta restricción, pero en la eventualidad de que se optara por introducir un esquema de promoción regional sería preferible instrumentarlo a través de partidas presupuestarias específicas que administraran las provincias con los recursos de coparticipación de impuestos que les correspondan.

En el caso de los proyectos existentes subsisten los siguientes problemas:

i) El criterio de penalizar los incumplimientos en base a una escala de demérito (a mayor incumplimiento del contrato promocional mayor quita en los bonos de crédito fiscal a entregar a la firma) todavía no ha sido reglamentado por resolución. Existen dudas legales porque la ley 23.658 no habla de quitas. Esto podría haberse resuelto si se utilizaba la facultad de aplicar caducidad parcial de beneficios en función de lo establecido en las normas promocionales originales, pero al no explicitarse de esta forma se ha abierto una vía para que presenten recursos.

ii) La normativa vigente aparentemente exige que las penalizaciones sean aplicadas previo sumario. Si se utiliza una solución caso por caso se demoraría el canje de bonos y se facilitaría un marco propenso para la corrupción. Una forma de evitar este problema es aclarar que las excepciones a la aplicación del criterio general pasibles de ser estudiadas caso por caso son únicamente aquellas que se deben a causas de fuerza mayor, y no las que puedan fundarse en la recesión económica u otras de índole general que afectaron a todas las empresas, sin que ello haya impedido que algunas firmas cumplieran la totalidad de sus obligaciones contractuales.

iii) Se han integrado equipos especiales para concretar el canje y se han sumariado y en algunos casos suspendido los beneficios de los proyectos con incumplimientos más evidentes. Sin embargo, la tarea administrativa que resta es enorme y se desconoce si la DGI podrá hacer frente a todos los problemas que resta resolver.

NOTAS

1. "El gasto público en la Argentina 1960-1988", CEA-FIEL, 1991.
2. Si se suma al mismo el gasto cuasifiscal devengado el desequilibrio trepa a 34,15% del PBI.
3. Según se ha comentado anteriormente el superávit primario real de 1990 para el SPN resultó de 1,94% del PBI.
4. Ver FIEL, "El sistema impositivo argentino", Manantial 1991.
5. Puede criticarse también que la reducción de las alícuotas para las empresas extranjeras resultará en una transferencia a los fiscos extranjeros que en general tienen tasas superiores al 20%, ya que la práctica internacional permite utilizar como pago a cuenta de lo que corresponde oblar en el país de origen de la inversión lo pagado en el país donde se generó la utilidad. Sin embargo, luego de la reforma ocurrida en los Estados Unidos en 1986 que hizo más estricto el cómputo de estos créditos fiscales, el promedio de empresas tiene créditos en exceso del 40% dando lugar en la práctica a doble imposición. Ello puede justificar la menor tasa propuesta en la Argentina. Ver Artana, D., "Tax Obstacles and Incentives to Inward Investment in Non-Member Countries. The Experience of Argentina and Other Latin-American Countries", en OECD, "Taxation and International Capital Flows", París, 1990.
6. Cuando se permite la deducción de los intereses pagados en un impuesto a las ganancias tradicional, el mismo termina discriminando en contra de la financiación con patrimonio neto, ya que la renta sobre la porción de la inversión financiada con recursos propios es alcanzada plenamente, mientras que la parte financiada con deuda queda fuera del alcance del impuesto. Al utilizarse un esquema como el propuesto por el gobierno se excluye a toda la inversión independientemente de su financiamiento de la base imponible. Si se permite además descontar los intereses se subsidia la financiación con deuda.
7. Para bienes radicados en el país sólo se incluyen divisas hasta un máximo de US\$ 100.000.
8. En la actualidad no se exigiría el pago a los importadores por este precio de referencia, sino que éstos podrían importar la mercadería pagando el recargo sobre el precio FOB y garantizando ante la Aduana la diferencia. Esta garantía puede ser ejecutada si la Aduana considera que ha ocurrido dumping. Como toda la normativa es confusa, aun en este caso el precio de los productos importados incorporaría un plus por riesgo que conformaría una barrera arancelaria encubierta.
9. Con la excepción de las exenciones arancelarias para los insumos de los productos producidos en Tierra del Fuego.
10. Con relación a los beneficios adquiridos debe señalarse el tratamiento relativamente benigno acordado a los proyectos promocionados, ya que mantuvieron el 50% de sus beneficios mientras otros sectores afectados debieron postergar plenamente el cobro al Estado de sus acreencias (el ejemplo claro son los juicios contra el Estado, que luego de estar suspendidos por dos años, aparentemente serán reconocidos con un bono con años de gracia y plazo prolongado).
11. Existe una tendencia mundial a simplificar los sistemas tributarios eliminando exenciones. Los problemas que acarrean las desgravaciones como instrumento de promoción fueron discutidos en trabajos anteriores de FIEL. Ver FIEL, "Los costos del Estado regulador", Manantial, 1988.

Capítulo 3

Política monetaria, bancaria y cambiaria

3.1 Política monetaria

Las primeras medidas de política económica del actual gobierno se enmarcaron dentro de un programa global de estabilización, reforma del Estado, privatizaciones y desregulación. La Ley de Reforma del Estado (orientada fundamentalmente a facilitar la transformación y venta de las empresas públicas) y la de Emergencia Económica fueron el marco legal inicial. Dentro de las medidas anunciadas las que se corresponden con las monetarias son:

- a) Modificación de la Carta Orgánica del Banco Central.
- b) Refinanciación de parte de la deuda pública interna ofreciendo a cambio un título del Tesoro Nacional a 27 meses de plazo.
- c) Suspensión transitoria del régimen de prefinanciación de exportaciones, dado el carácter monetario fuertemente expansivo de esa operatoria.
- d) Se establece un régimen de captación de depósitos en moneda extranjera
- e) No se modifican los encajes y los depósitos indisponibles aunque se acepta que los mismos resultan muy elevados. Una reducción de los mismos resultaría en una expansión imposible de esterilizar por parte del Sector Público No Financiero.

Para poder interpretar las razones que llevaron a la implementación de estas medidas, se presenta una síntesis de lo acontecido en los meses previos. A partir del mes de abril de 1989 el sistema bancario comenzó a enfrentar serios problemas dado el fuerte peso de los encajes sobre los depósitos, y las crecientes inmovilizaciones dispuestas por el Banco Central para financiar al Tesoro. Esto determinó que dichas entidades sólo pudiesen atender, dentro de márgenes muy estrechos, las cancelaciones parciales de depósitos que exigían los particulares.

La gravedad de la crisis condujo a que las autoridades dispusieran periódicamente feriados bancarios y cambiarios, además de apelar a la estrategia de poner topes máximos de retiro de efectivo de las cuentas corrientes, plazo fijo, etcétera.

La crisis continuaba avanzando y a diferencia de otros procesos hiperinflacionarios en los cuales el aumento indiscriminado de la oferta monetaria por parte de los gobiernos, destinados a cubrir los desequilibrios públicos, financiaba el aumento de precios, en el caso argentino la caída de la demanda de dinero —el aumento de la velocidad de circulación— era la causa principal del problema. Ese proceso de huida del dinero impuso una dolarización de la economía que resultó imposible de detener, provocando fuertes y continuas alzas del dólar.

La expansión que comenzó a originar la financiación al Tesoro, al sistema de seguridad social, a las empresas del Estado y del propio déficit cuasifiscal del Banco Central se esterilizó a través de la constitución de depósitos indisponibles por parte

de las entidades bancarias; eso determinó que el encaje promedio sobre los depósitos del sistema pasase del 65% al 72% en junio de 1989.

El cambio de expectativas ante la asunción de las nuevas autoridades y la implementación del plan de estabilización originó un fuerte aumento de la base monetaria que fue absorbido por una demanda de dinero creciente; ello permitió que se recuperara el nivel de reservas internacionales.

Se había determinado que el "numerario" del sistema era el tipo de cambio, es decir, se decidió fijar esta variable y por lo tanto se prescindió de controlar el resto.

Sin embargo, en la práctica, además de un intento de acuerdo de precios con el sector privado, surgió una controversia en el seno del equipo económico sobre cuál debería ser el nivel adecuado de la tasa de interés, tal que permitiera descomprimir los costos financieros de las empresas.

Este tipo de medidas no se correspondía con las principales demandas de los agentes económicos, las cuales se centraban principalmente en la exigencia de mayor celeridad y severidad en el ajuste fiscal, privatizaciones y desajuste cuasi-fiscal.

Ante la imposibilidad de cumplimiento de esas demandas, se intentó una corrección nominal de las variables. Ello tenía por objetivo la ampliación del horizonte de tiempo hasta que dichas demandas pudiesen ser satisfechas. Las correcciones no fueron creídas y el equipo económico debió renunciar.

El año 1989 presentó dos errores desde el punto de vista de la política monetaria:

—Pensar que a través de instrumentos de política monetaria como los encajes, es posible financiar déficits crecientes del sector público. Este financiamiento público tiene un tope aun cuando el gobierno esté dispuesto a pagar tasas de interés reales crecientes. El límite lo determina la comunidad al decidir no aumentar más sus ahorros en moneda local o al intentar reducirlos.

Esta fue la estrategia de la primera mitad del año.

—Intentar controlar dos variables nominales al mismo tiempo, por ejemplo tipo de cambio y tasa de interés. Este tipo de medida es la que privó durante la segunda mitad del año.

Por último, concluyó el año sin el envío del proyecto de reforma a la Carta Orgánica del Banco Central al Congreso como había sido dispuesto por el artículo 3º de la Ley de Emergencia Económica.

A fines de 1989 se decide la liberación total del mercado cambiario y de los controles de precios, al tiempo que se comienza a sostener la idea de que la única manera de reducir la tasa de inflación es esterilizar la deuda pública interna instrumentada (títulos) y no instrumentada (encajes) a través de algún bono de largo plazo.

Esta reprogramación de la deuda pública incluyó a la totalidad de los depósitos, quedando sólo a disposición del público las tenencias de billetes y monedas, los depósitos en cuenta corriente y los de caja de ahorro común.

No se autorizó ninguna nueva colocación a plazo, excepto la de caja de ahorros, que se encontraba sujeta a un encaje no remunerado del 25% y otro remunerado al 25%.

Con esta medida había desaparecido la razón de la existencia de las entidades bancarias: intermediación del ahorro de los depositantes en créditos a los inversionistas.

El impacto negativo sobre los derechos de propiedad y la ausencia de medidas concretas de ajuste fiscal condujeron al país a una segunda hiperinflación durante el primer trimestre de 1990.

Recién a partir del dictado del decreto 435/90 las autoridades demostraron la convicción de encarar un severo ajuste fiscal.

En este contexto se volvió a autorizar la constitución de depósitos a plazo; en una primera etapa al plazo mínimo de 90 días y más tarde se autorizó a cualquier plazo pero incentivando las colocaciones a mayores plazos a través de un menor encaje no remunerado.

La política monetaria llevada a cabo por el Banco Central durante el resto del año se limitó a la adquisición de dólares para otorgar liquidez y establecer un Fondo de Estabilización Cambiaria para ser utilizado como instrumento de absorción en ciertas ocasiones. El Banco Central intentó regular la liquidez del sistema y la tasa de interés y dar certeza de la libertad de la política cambiaria, pero no así del tipo de cambio. Para esta última variable la regla durante 1990 fue la incertidumbre, con un evidente impacto sobre la tasa de interés que afectó a la actividad productiva. En el último cuatrimestre de 1990 la tasa de interés real en dólares fue del orden de 70%, equivalente a 390% anual.

El año 1991 comenzó con un nuevo gabinete económico y cambios en la política económica, luego de la crisis de los meses de enero y febrero producto de problemas económicos y políticos. A los problemas económicos de diciembre, necesidad de financiar al sistema de seguridad social y a los gobiernos provinciales, se sumó en enero el anuncio de sacar al mayor banco provincial de la cámara compensadora, hecho que provocó una pequeña corrida cambiaria. A pesar de contar las autoridades con un importante nivel de reservas optaron por no intervenir en el mercado cambiario, dando lugar a una depreciación del tipo de cambio.

Los primeros anuncios del flamante equipo económico se circunscribieron principalmente a medidas impositivas, las cuales permitieron detener la corrida cambiaria. Sobre fines del mes de marzo se anuncia que a partir del 1º de abril el Banco Central funcionará como la antigua Caja de Conversión reconociendo un respaldo en reservas por el 100% de la base monetaria, a una paridad de 10.000 australes por dólar. Se compromete a crear dinero sólo por compra de divisas, de forma tal de mantener el respaldo mencionado.

Considera como reservas que respaldan la base no sólo las reservas líquidas, sino también el oro y la disponibilidades propias del Banco Central de títulos del Gobierno Nacional que coticen en el mercado a sus respectivas paridades.

En este sentido, el gobierno ha renunciado a la recaudación de señoría, adoptando el fuerte compromiso del equilibrio fiscal en el corto y largo plazo o la colocación voluntaria de deuda.

3.2 Política cambiaria

A principios de 1989 la economía ingresó en un claro proceso hiperinflacionario como consecuencia de los desajustes puestos en evidencia luego del abrupto cambio de la política cambiaria dispuesto en febrero de 1989.

Desde enero de 1989 hasta la asunción de las nuevas autoridades estuvieron en vigencia seis regímenes cambiarios. Todos ellos se caracterizaron por presentar alguna forma de allegar recursos al fisco —ya sea a través de un desdoblamiento cambiario o por aumento de retenciones a las exportaciones— y presentaron alguna forma de control de cambios —excepto el que rigió por veinticinco días en el mes de mayo.

Al momento del cambio de autoridades nacionales regía un tipo de cambio único

y controlado, sin acceso libre del público a ese valor y con un elevado nivel de retenciones a las exportaciones fijadas en el mes de mayo.

Las nuevas autoridades mantuvieron ese esquema cambiario luego de realizar una muy fuerte devaluación, eliminando prácticamente la diferencia entre el tipo de cambio fijado y el libre; más aún, en algunos momentos la brecha resultó negativa debido a la liquidación de las divisas de exportación anteriormente retenidas y al ingreso de prefinanciación de exportaciones.

La no permanencia del tipo de cambio fijado comenzó a ser percibida sobre fines de 1989, aun habiéndose firmado un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional. Cuando la brecha cambiaria alcanzó el 50% se dispuso una corrección de igual magnitud. Esa devaluación no produjo cambio alguno en las expectativas de la comunidad, de forma tal que la brecha nuevamente se ubicó en el 50% en tan sólo cuatro días.

Las nuevas autoridades económicas dispusieron liberalizar el tipo de cambio a fines de 1989, medida que rigió hasta marzo de 1991. Durante todo 1990 la autoridad monetaria adquirió reservas como contrapartida del aumento de la demanda de base monetaria.

El Fondo de Estabilización integrado con estas compras de reservas fue preservado durante la corrida cambiaria de enero-febrero de 1991, lo que permitió su utilización para dar respaldo a una parte de la base monetaria al sancionarse la Ley de Convertibilidad.

Por el artículo 2º de la ley se fijó el tipo de cambio de venta por parte del Banco Central en 10.000 australes por dólar. El artículo 4º estableció que los activos financieros externos del Banco Central, valuados a precios de mercado, serán en todo momento equivalentes a por lo menos 100% de la base monetaria.

La definición de activos financieros externos comprende: a) oro y metales preciosos, b) divisas extranjeras de solvencia similar al dólar, y c) depósitos, otras operaciones a interés, títulos públicos extranjeros y títulos públicos nacionales pagaderos en oro, metales preciosos o divisas extranjeras de solvencia similar al dólar.

De ellos resulta que una parte de los pasivos monetarios del Banco Central, la base monetaria, deberá tener un respaldo pleno en activos financieros externos valuados a precios de mercado.

El tipo de cambio de convertibilidad es equivalente a la adopción de un sistema de tipo de cambio fijo, por el cual se asume el compromiso oficial de comprar divisas con moneda nacional y vender divisas a cambio de moneda nacional a una paridad fijada, en cualquier momento y en las cantidades que el público desee. El sistema adoptado fue conocido a principio del siglo con la denominación de patrón oro. Al quedar fijado el tipo de cambio la economía debería operar con una tasa de inflación muy cercana a la tasa de inflación internacional y con una tasa de interés en línea con la vigente en los mercados financieros internacionales, salvo un *spread* de riesgo país determinado por la política fiscal y monetaria de largo plazo.

En conclusión, el país al adoptar una forma de tipo de cambio fijo debería gozar de niveles de inflación muy bajos, tasas de interés nominales y reales similares con las internacionales, pero no podrá hacer uso discrecional de la oferta monetaria. Esta última dependerá de la cantidad de saldos reales deseados que mantenga la comunidad, los cuales son función del nivel de actividad económica y la tasa de interés doméstica. La comunidad esterilizará a través de las variaciones en las reservas internacionales los excesos o defectos de la política de crédito interno del gobierno, límite implícito impuesto por la Ley de Convertibilidad al endeudamiento oneroso.

3.3 Reestructuración de la banca oficial nacional y la Carta Orgánica del Banco Central

Banco Hipotecario Nacional (BHN)

El BHN fue el primero de los bancos nacionales intervenidos por el Poder Ejecutivo. Dicha medida tuvo lugar en el mes de julio de 1989. Como banco de préstamos para la vivienda había dejado de operar a partir de 1988, fecha en la cual el Banco Central dispuso la suspensión de redescuentos a esa entidad.

Sin embargo, continuó operando como banco minorista a través de su casa central y sus 52 sucursales con una dotación de personal de 4.158 personas. De esa cifra aproximadamente la mitad prestaba servicios en la casa central.

En octubre de 1989 aparece por primera vez la idea de iniciar su racionalización administrativa, que más tarde dio lugar a la posibilidad de su cierre que no pudo ser cristalizado. En enero de 1990 se decide la venta de algunas de sus sucursales y el otorgamiento al personal de un régimen de retiro incentivado. De ese momento en adelante las medidas se aceleran: se dispone el cierre de 14 de sus sucursales (febrero); cesa en operaciones de banca minorista (marzo); se dispone el traspaso de su cartera, activa y pasiva al Banco Nación (marzo); se aprueba el decreto de su racionalización (decreto 1319/90) junto con la designación de un nuevo interventor, que dispone el cierre de todas sus sucursales y agencias, declara en disponibilidad a todo personal que cesare en sus funciones y no se acoja al retiro voluntario. Durante 1990 el personal se reduce a casi la mitad del existente a comienzos del año.

La mayoría de las disposiciones se encuentran en ejecución en el año 1991, estimándose que el cierre total de la operatoria minorista se alcanzará a fines de 1991.

De acuerdo con el decreto 1319/90 el BHN como institución no desaparecerá, ya que la norma legal lo autoriza a operar como banco mayorista captando recursos financieros a través de operaciones interfinancieras. De esta manera el banco tendrá una nueva estructura de personal para cubrir las necesidades de la nueva operatoria.

Pese a todos los avances realizados, podría haberse dispuesto que la operatoria mínima a la que habrá de quedar reducido el BHN la llevara a la práctica alguna oficina especializada correspondiente a otro banco oficial, en forma consistente con las sugerencias de la teoría bancaria que destaca la conveniencia del "pool" de riesgos, objetivo que no puede lograr un banco unipropósito. De esa manera se hubiese podido disolver definitivamente la institución y existiría un mayor reaseguro para que no vuelva a operar en el futuro. Debe señalarse que no existe ninguna razón económica que justifique la existencia de bancos oficiales.

Banco Nacional de Desarrollo (BANADE)

El BANADE se encuentra actualmente sujeto a similares medidas de racionalización que el BHN, pero el inicio de las mismas fue más tardío, marzo de 1990.

La primera de las medidas dispuestas correspondió a la implementación de un generoso régimen de retiro voluntario para los 2.960 agentes que trabajaban en la casa central y las 41 sucursales. Por el mismo se acordaba un salario por año de antigüedad para el personal con menos de 10 años de prestación de servicio, un salario y medio cuando el servicio prestado estuviere entre los 10 y 20 años y dos salarios para el personal con más de 20 años de prestación. El tope era 52 salarios.

El porcentaje de acogimiento a este sistema fue del 55% (1.628 agentes) y el costo por persona ascendió a treinta y cuatro mil dólares.

En la actualidad se encuentra en proceso de realización de activos y de licitación de su cartera activa de baja cobrabilidad.

Al haberse dispuesto que la institución podrá continuar con la operatoria mayorista se pueden presentar problemas similares a los destacados para el BHN.

Carta Orgánica del Banco Central (BCRA)

La ley 23.697 de Emergencia Económica, sancionada en setiembre de 1989, dispuso en su artículo tercero las siguientes modificaciones en relación a la Carta Orgánica del BCRA:

Créase una comisión integrada por los señores presidente y vicepresidente del BCRA, presidente de las comisiones de Presupuesto y Hacienda y de Economía del Senado de la Nación, comisiones similares de la Cámara de Diputados y el secretario de Estado de Coordinación Económica a fin de que redacte y eleve al Poder Ejecutivo Nacional, para su remisión al Congreso antes de treinta días de la fecha de vigencia de la ley, un proyecto de ley conteniendo la nueva Carta Orgánica del BCRA, que atienda a los siguientes principios, cuya enunciación no es limitativa:

a) Otorgarle la independencia funcional necesaria para cumplir su primordial misión de preservar el valor de la moneda.

b) Establecer que el BCRA no financiará, ni directa ni indirectamente, al Gobierno Nacional y a las provincias más allá de los límites que establezca la nueva Carta Orgánica.

c) Crear un sistema de garantías de depósitos que reemplace al actual. A tal fin, se preverá la creación de un ente con facultades para administrar y supervisar los riesgos que asuma.

d) Crear un ente para atender la liquidación de los activos de las entidades financieras en proceso de disolución y liquidación.

e) Crear un nuevo sistema que asegure una más eficiente superintendencia sobre los bancos.

f) Informar semestralmente al Congreso sobre la ejecución y proyección del programa monetario dentro de la política legislativa sancionada por aquél de acuerdo con sus facultades monetarias y crediticias.

g) Publicar semanalmente el balance del BCRA.

El proyecto del Poder Ejecutivo ingresado al Congreso, y retirado ocho días después, contenía las características salientes siguientes:

—Restringía el financiamiento al Gobierno Nacional a compras limitadas en el mercado secundario de títulos públicos de la Tesorería.

—Eliminaba los encajes remunerados y la financiación por parte del BCRA de los problemas de insolvencia de las entidades financieras.

—Fortalecía la independencia de sus autoridades y la publicación periódica de la información relacionada con la actividad del banco.

—Reglamentaba el contacto más fluido de las autoridades del banco con el Congreso de la Nación y destacaba la relevancia del asesoramiento al Ministerio de Economía y al Congreso en materia cambiaria.

Por el escaso tiempo que el proyecto estuvo en la Cámara de Diputados, el mismo no llegó a ser tratado por la Comisión de Presupuesto y Hacienda.

En las Cámaras existen otras propuestas de reformas de la Carta Orgánica presentadas entre los años 1989 y 1990, algunas circunscriptas a algunos pocos artículos, otras proponiendo el congelamiento de la cantidad de moneda a la fecha de la sanción del proyecto y un proyecto que podría considerarse como el antecedente de la Ley de Convertibilidad. En esencia, ese proyecto de junio de 1990 propone que

el tipo de cambio sea fijado por el Congreso, prohíbe todo tipo de préstamos, adelantos y redescuentos al Estado y que sólo se podrá emitir contra respaldo de divisas.

La nueva propuesta de reforma de la Carta Orgánica debería considerar en forma específica los siguientes puntos¹:

a) Asignar a la institución como función propia, única y exclusiva la de preservar la estabilidad del poder adquisitivo del dinero.

b) Eliminar el financiamiento al Tesoro.

c) Eliminar los redescuentos no relacionados con las funciones propias de un Banco Central.

d) Reducir drásticamente las facultades regulatorias discrecionales.

e) Eliminar su capacidad de establecer impuestos y canalizar subsidios financieros, cambiarios y de cualquier otra naturaleza.

Al presente no ha ingresado nuevo proyecto del Poder Ejecutivo a las Cámaras, por lo que esto representa una de las asignaturas pendiente de cumplimiento.

Una de las condiciones necesarias para garantizar la estabilidad monetaria es la reforma a la Carta Orgánica del Banco Central. Sin embargo, la prohibición de otorgar redescuentos y limitar el financiamiento al gobierno no es una condición suficiente si simultáneamente no se asegura un comportamiento similar de la banca oficial, nacional, provincial y municipal.

La práctica ha mostrado que la capacidad prestable de la banca oficial ha sido y puede continuar siendo una fuente de financiamiento de déficit gubernamentales.

Sólo se podrá garantizar estabilidad monetaria con la reforma conjunta del Banco Central y de los bancos oficiales.

NOTA

1. Propuesta de reforma de la Carta Orgánica del Banco Central. Documento de Trabajo N° 28, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas. Marzo, 1991.

Capítulo 4

El federalismo fiscal en la Argentina

4.1 Introducción

La situación de quiebra económica de las provincias se reveló con toda crudeza en 1990. Tres factores actuaron conjuntamente para que esta realidad de insolvencia fiscal fuera inocultable: la caída real de la recaudación coparticipable, los menores aportes (reintegrables o no) girados por la Nación a las provincias y el control más severo del BCRA sobre la banca provincial que se había transformado en el mecanismo de financiamiento de los déficit provinciales. La crisis de las finanzas provinciales tardó más en manifestarse que la de la Nación, pero es ciertamente de más difícil solución, entre otras circunstancias porque:

a) Los Estados provinciales son proporcionalmente más importantes que la Nación en tanto empleadores directos de personal.

b) El gasto provincial está fuertemente concentrado en la provisión de bienes públicos (seguridad y justicia) y cuasipúblicos (educación y salud) cuyo deterioro tiene inmediatas repercusiones socioeconómicas y políticas negativas. A su vez esta característica del gasto provincial hace más difícil el diseño e implementación de políticas privatizadoras.

c) La posibilidad de los gobiernos provinciales de liquidar activos para financiar desequilibrios presupuestarios es muy inferior a la de la Nación, porque su "actividad empresarial" es más restringida.

La solución de los problemas provinciales exige la revisión integral del conjunto de relaciones financieras entre la Nación y las provincias que dan forma al sistema de federalismo fiscal vigente en el país. La sola mención de algunos de los componentes de este sistema, tales como la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos, los regímenes de promoción económica regional, el sistema de determinación y pago de regalías, el FONAVI, las competencias y responsabilidades jurisdiccionales en materia de provisión de bienes públicos, resultan suficientes para dar una idea de la magnitud de la tarea y de la conflictividad de la misma. En efecto, no sólo existen intereses contrapuestos entre la Nación y las provincias, sino que el excesivo sesgo redistributivo en favor de las "regiones pobres" que ha adquirido el federalismo fiscal argentino plantea una clara oposición de intereses entre las provincias.

El rediseño de este sistema es probablemente la principal tarea a realizar en el plano fiscal y, paradójicamente, es en la que menos avances se han registrado en los últimos años.

El tema del federalismo fiscal y los desafíos que el mismo plantea para el reordenamiento permanente del sector público argentino no fue tratado en la

publicación de FIEL "Argentina: Hacia una economía de mercado". Es por ello que en esta sección se presentan, a modo de introducción, los principales tópicos comprendidos en la discusión económica sobre federalismo fiscal, entendiendo por tales a la distribución de responsabilidades de gasto y potestades tributarias entre los diversos niveles gubernamentales, y al sistema de transferencias intergubernamentales. Se describen asimismo las formas concretas de organización y funcionamiento de estos aspectos en el caso de nuestro país, así como los principales problemas económicos a que dan lugar. Establecido este marco de referencia se comentan los desarrollos más significativos en estas áreas a partir del año 1988.

4.2 *Descentralización de responsabilidades de gasto y potestades tributarias*

4.2.1. *Aspectos teóricos*

La rama de las finanzas públicas que estudia el federalismo fiscal intenta responder a la pregunta de cuál es la forma óptima de organización del sector público habida cuenta de que el cumplimiento de su función básica (la de proveer bienes públicos) enfrenta la dificultad de que los bienes públicos tienen una particular "jerarquía territorial" que los diferencia entre sí. En efecto, por una parte existen los denominados "bienes públicos locales" que son aquellos que poseen un área de beneficio claramente localizada (es decir las necesidades públicas que satisfacen son las de los residentes de un área geográfica determinada) y, por otro, los "bienes públicos nacionales" que son aquellos que pueden ser consumidos en cantidades iguales por todos los habitantes de un país o, para expresarlo en otros términos, aquellos que satisfacen necesidades sociales que exceden las de los residentes de un área geográfica determinada. Desde este punto de vista puede afirmarse, por ejemplo, que los gastos en salud o en educación primaria tienen más características de bienes públicos (o cuasipúblicos) locales que los gastos en defensa. En consecuencia, la provisión de los primeros puede ser tarea de un gobierno local (provincial o aun municipal), porque los beneficiarios primarios de dicho gasto serán los habitantes de la jurisdicción en cuestión. Sin embargo los beneficios del bien público defensa nacional trascienden las fronteras de la jurisdicción local que pudiera decidir prestarlos, favoreciendo a los habitantes del resto de las jurisdicciones sin que ellos aporten a su financiamiento. En este último caso, las fuertes externalidades interjurisdiccionales obligan a que el bien público sea financiado por un nivel de gobierno superior: el gobierno central.

Económicamente federalismo fiscal es, pues, sinónimo de *descentralización* de la toma de decisiones económicas. Una organización federal de gobierno (en lo económico) es aquella que presenta un sector público con niveles centralizados y descentralizados de toma de decisiones, en que las decisiones hechas en cada nivel respecto a la provisión de servicios públicos están determinadas en gran medida por la demanda de esos servicios por los residentes en las respectivas jurisdicciones¹. El logro de esta correspondencia entre preferencias de los individuos y oferta de servicios públicos adecuada a las mismas es el objetivo básico que persigue la descentralización.

La asignación jurisdiccional óptima de las responsabilidades de gasto plantea de inmediato el problema de cuál es la apropiada *descentralización de las potestades tributarias* que se corresponde con ella.

En efecto, el federalismo fiscal tiende a asegurar que se provea a los individuos con la cantidad y calidad de bienes públicos que éstos desean, y que por lo tanto

estarán "naturalmente" dispuestos a solventar. Pero no en todos los casos el financiamiento de dichos bienes podrá provenir de la estricta aplicación del principio del beneficio, según el cual paga quien se beneficia con el bien público o cuasipúblico que ofrece el gobierno. Es necesario entonces que los gobiernos locales tengan las facultades apropiadas para poder cobrar *impuestos generales* que les permitan completar el financiamiento de los bienes públicos demandados por los habitantes de sus jurisdicciones.

El diseño apropiado del sistema impositivo de los gobiernos locales origina problemas delicados, en primera instancia el de evitar que las jurisdicciones locales trasladen el financiamiento de sus bienes públicos locales al resto de las jurisdicciones recurriendo a impuestos que pueden ser *exportados* a otras provincias. Si se pudiera desplazar en todo o en parte la carga impositiva existiría un fuerte incentivo a que la jurisdicción incremente la provisión de bienes públicos por encima del nivel socialmente óptimo.

La recomendación en cuanto los impuestos generales reservados a los gobiernos locales será entonces que deben tratar de utilizar gravámenes con un área de percusión restringida en la medida de lo posible a la de su ámbito jurisdiccional; es decir impuestos con una base territorial claramente identificable (por ejemplo los gravámenes inmobiliarios).

Puede concluirse de lo hasta aquí expuesto que es factible diseñar un esquema de descentralización que abarque dos aspectos: a) descentralización de responsabilidades de gasto para permitir que la provisión de "bienes públicos locales" sea competencia de los gobiernos locales y la de "bienes públicos nacionales" corresponda al Gobierno Nacional; y b) descentralización de potestades tributarias para que aquellos impuestos generales con una base territorial identificable queden reservados para la órbita de los gobiernos locales.

Este esquema de organización gubernamental descentralizado se revelará más eficiente que un sistema puramente centralizado, porque estará mejor capacitado para identificar las preferencias de los ciudadanos (con sus amplias diversidades) y para adoptar decisiones en materia de cantidad, calidad y formas de financiamiento de los bienes públicos que se ajusten más acabadamente a dichas preferencias.

Deben mencionarse otras dos ventajas de la descentralización.

La primera es que este sistema posibilita y alienta la competencia interjurisdiccional. Los ciudadanos ante la "diversidad de ofertas" en materia de gestión estatal podrán "votar con los pies" eligiendo cambiar su lugar de residencia para castigar una mala gestión o simplemente optar por una comunidad que despliega una acción gubernativa más acorde con sus preferencias. Paralelamente el sistema minimiza las posibilidades de "*free riding*" porque establece una fuerte vinculación entre el nivel y calidad de bienes públicos ofrecidos por el gobierno local y el esfuerzo tributario que dicho gobierno local solicita a sus ciudadanos.

Adicionalmente, y no menos importante, la descentralización económica potencia las posibilidades de innovación, es decir la búsqueda de nuevas formas, más eficientes y/o equitativas, de satisfacer las necesidades públicas.

Ciertas responsabilidades en materia de gasto y de percepción de impuestos en el modelo descentralizado quedarán sin embargo, como exclusiva responsabilidad del gobierno central, existiendo razones económicas para que ello sea así.

En este sentido ya fue mencionado el caso de los "bienes públicos nacionales" que por su gran contenido de "externalidades" deben ser financiados por el gobierno central. Además deben citarse los siguientes argumentos en favor de algún grado de centralización:

a) Presencia de *economías de escala* en la provisión de bienes públicos aunque los mismos sean en principio de naturaleza "local". Es imaginable el caso en que los costos de producción de ciertos bienes públicos disminuyan cuanto mayor sea el número de personas con acceso a los mismos. Consecuentemente resultaría conveniente establecer algún tipo de *centralización* en la provisión del bien en cuestión, que puede asumir la forma de responsabilidad directa y única del gobierno central, de asociaciones cooperativas entre jurisdicciones, o de subsidios del gobierno central a las jurisdicciones locales.

b) En lo concerniente a la recaudación, la centralización tributaria puede surgir de la presencia de economías de escala en la recaudación (minimización de costos)².

c) La centralización puede ser el camino elegido para evitar la "competencia o guerra tributaria" entre jurisdicciones. Si las jurisdicciones pudieran influir en las decisiones de localización de las firmas vía rebajas impositivas podría desatarse una suerte de competencia de disminuciones de presión impositiva que conduciría a una provisión no óptima de bienes públicos. Esta última sería ineficiente en un doble sentido: i) el nivel de bienes públicos sería inferior al óptimo, y ii) la composición (la mezcla de bienes públicos ofrecida) sería distorsionada dado que aquellos bienes públicos más fuertemente demandados por la firmas continuarían siendo ofrecidos en las cantidades originales (de lo contrario el incentivo impositivo que se ofrece a las firmas sería neutralizado por los menores servicios ofrecidos a las mismas). Nuevamente el desarrollo de acuerdos cooperativos entre las jurisdicciones puede preservar a la descentralización de los peligros de la guerra tributaria interjurisdiccional (en la práctica estos acuerdos son comunes en la Argentina: Convenio Multilateral, por ejemplo para el caso de Ingresos Brutos).

Puede resumirse esta sección planteando que el caso más fuerte en detrimento de las ventajas de la descentralización está dado por la presencia de "externalidades interjurisdiccionales". Por lo tanto cuanto *mayor* sea la diferencia en preferencias (gustos) entre las jurisdicciones y *menores* los casos de externalidad, *mayores* serán las ganancias de bienestar asociadas a una organización descentralizada del sector público (y viceversa para una organización centralizada).

4.2.2 El caso argentino

Para analizar los desarrollos más recientes en la Argentina en materia de federalismo fiscal, se debe comenzar por hacer referencia a la jerarquía constitucional que tiene el federalismo argentino: el artículo 1º de la Constitución Nacional establece que la Nación adopta para su gobierno la forma republicana, representativa y federal, mientras que el artículo 5º fija que cada provincia dictará para sí una Constitución, de acuerdo con la Constitución Nacional, que asegure su *régimen municipal*.

Existen en el país cuatro niveles de gobierno: 1) el Gobierno Nacional, 2) los gobiernos provinciales, 3) los gobiernos municipales de cada provincia y 4) la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (Capital Federal).

El presente trabajo hace referencia exclusivamente a las relaciones económico-financieras entre los dos primeros niveles de gobierno: la Nación y los gobiernos provinciales.

Descentralización del gasto

En materia de división de responsabilidades de gasto público entre Nación y provincias el estado de situación actual puede sintetizarse de la siguiente manera:

La Nación tiene competencia y responsabilidad prácticamente exclusiva en las finalidades "Defensa" y "Deuda Pública".

La Nación asume la responsabilidad predominante en los gastos que tienen que ver con las finalidades "Bienestar Social" y "Desarrollo de la Economía".

Las finalidades "Administración General", "Salud", "Seguridad" y "Cultura y Educación" son predominantemente desempeñadas por los gobiernos provinciales (en todas estas finalidades más del 60% del gasto total es efectuado por las provincias).

Desde el punto de vista de las funciones que componen, en su agregado, el gasto total en cada una de las finalidades antes mencionadas se observa que:

a) Las funciones "Defensa", "Asuntos Exteriores" y "Educación Superior y Universitaria" son *exclusivamente nacionales*.

b) Las funciones "Deuda Pública" y "Seguridad Social" son predominantemente nacionales.

c) Las funciones "Vivienda", "Policía Interior", "Atención Médica", "Justicia", "Saneamiento Ambiental", "Reclusión y Corrección" y "Educación Media" son predominantemente provinciales.

d) Las funciones "Apoyo a los Gobiernos Municipales" y "Educación Elemental" son exclusivamente provinciales.

Esta asignación de responsabilidades de gasto se compadece con la "jerarquía territorial de los bienes públicos" a que se hiciera mención y según la cual aquellas funciones que tienen características más acordes con los denominados "bienes públicos locales" tienden a ser provistas por las jurisdicciones provinciales (Seguridad, Educación, Salud, por ejemplo) mientras que aquellas con mayor componente de externalidades son provistas por la Nación (Defensa, por ejemplo).

Paralelamente ciertas actividades estatales referidas básicamente a la redistribución personal del ingreso, en gran medida involucradas en la finalidad "Bienestar Social", tienden a ser desarrolladas principalmente por la Nación. No es esta una particularidad del federalismo argentino, sino que es la resolución que generalmente dan las organizaciones federales a la cuestión de qué nivel de gobierno debe encargarse de las transferencias de ingresos entre grupos e individuos fundándose en las siguientes consideraciones:

—Se trata de transferencias que atienden problemas básicamente *nacionales* (por ejemplo la pobreza) tanto en sus causas como en sus soluciones.

—La actuación primaria de la Nación en estos aspectos posibilita la ampliación de la base de financiamiento de los programas de bienestar social, y permite correlacionarlos más eficazmente con la capacidad contributiva de los ciudadanos.

—La movilidad de los contribuyentes entre jurisdicciones dificulta en grado sumo el emprendimiento local de programas de bienestar social que atraerían la radicación de carenciados a las jurisdicciones con mejores programas sociales y paralelamente tenderían a expulsar de las mismas a aquellos contribuyentes con mayor capacidad contributiva (que supuestamente deberán financiarlos).

La actual asignación de responsabilidades de gasto entre Nación y provincias es resultante de una *tendencia hacia la descentralización* que se manifiesta desde la década del sesenta. El Cuadro Nº 1 muestra que, en promedio, en los años sesenta el gasto público provincial (incluyendo las transferencias de las provincias a los municipios) tuvo un nivel equivalente a 6,05 puntos porcentuales del PBI, representando el 31,6% del gasto consolidado de la Administración Nacional y Provincias (incluida la MCBA), mientras que en promedio para los años 1984 a 1987

el gasto provincial con un nivel de 11,83 puntos del PBI pasó a significar el 38,2% del gasto consolidado Administración Nacional y Provincias.

En el año 1988 el nivel del gasto público provincial (11,97 puntos del PBI) coincide con el nivel promedio de 1984-87, pero pasa a representar el 43,8% del consolidado Administración Nacional y Provincias habida cuenta de la fuerte caída del gasto de la Administración Nacional (15,36 puntos del PBI en 1988 versus un promedio de 19,10 para el período 1984-87).

CUADRO Nº 1

	Promedio 1960-70	Promedio 1971-76	Promedio 1977-81	Promedio 1982-83	Promedio 1984-87	Año 1988
I. EROGACIONES TOTALES	19,12	23,0	26,14	33,84	30,93	27,33
1. Provincias y MCBA	6,05	8,02	10,29	10,74	11,83	11,97
2. Admin. Nacional	13,07	14,98	15,85	23,10	19,10	15,36
Cociente 1/2 (%)	46,3%	53,5%	64,9%	46,5%	61,9%	77,9%
Cociente 1/I (%)	31,6%	34,9%	39,4%	31,7%	38,2%	43,8%
II. INGRESOS TOTALES	16,43	16,43	22,24	21,75	23,71	21,39
3. Provincias	5,23	4,76	8,27	6,88	5,48	9,0
3.1. Tributarios	4,86	4,24	7,36	5,72	4,15	7,62
3.2. Resto	0,37	0,52	0,91	1,16	1,33	1,38
4. Ad. Nacional	11,20	11,67	13,97	14,83	18,23	12,39
4.1 Tributarios	7,83	7,66	8,47	7,41	12,46	7,47
4.2 Resto	3,37	4,01	5,50	7,42	5,77	4,92
Cociente 3/4 (%)	46,7%	40,8%	59,2%	46,4%	30,1%	72,6%
Cociente 3/II (%)	31,8%	29%	37,2%	31,6%	23,1%	42,1%

Fuente: Elaboración propia en base a datos "El gasto público en Argentina 1960-1988", FIEL-CEA, 1990.

En otros términos, en valores reales el gasto de la Administración Nacional en 1988 creció un 17,5% respecto del gasto promedio del período 1960-1970, mientras que el gasto provincial creció un 98%, es decir prácticamente se duplicó.

En el Cuadro Nº 1 puede verificarse que la mayor importancia que adquiere el gasto de las jurisdicciones provinciales tiene en el período 1977-81 un hito de singular importancia: fue en esos años en los que se produjo una masiva transferencia al ámbito provincial de gastos que hasta ese momento habían sido responsabilidad de la Nación. Este proceso abarcó a la educación primaria, servicios hospitalarios, servicios de educación primaria para adultos, servicios de provisión de agua corriente e irrigación de tierras. En la década del ochenta no se repetiría una experiencia tan amplia de descentralización de gastos.

La descentralización de los setenta fue llevada a cabo en el contexto de una

particular situación político-institucional, que determinaba la no vigencia de autonomías provinciales. Este hecho está en la base de la principal crítica que harían las provincias, en los años ochenta, al proceso de descentralización de referencia: que el mismo les fue impuesto compulsivamente, perjudicándolas financieramente pues no fue prevista la simultánea transferencia de los recursos necesarios para el financiamiento de las finalidades transferidas.

Descentralización tributaria

Desde el punto de vista de los recursos, el Cuadro Nº 1 muestra que en promedio los recursos provinciales en la década del sesenta equivalieron a 5,23 puntos porcentuales del PBI (más del 90% de naturaleza tributaria), y representaron el 31,8% de los recursos consolidados de la Administración Nacional y las provincias. Cabe señalar que por recursos provinciales se entiende aquí a los recursos tributarios, no tributarios y de capital. Los primeros comprenden a los impuestos provinciales propios tales como Ingresos Brutos, Impuesto Inmobiliario, Impuesto sobre los Automotores (Patente), Impuesto de Sellos e Impuestos Provinciales sobre la Energía y Combustibles entre los principales. Asimismo se incorporan los impuestos nacionales compartidos entre la Nación y las provincias con arreglo a diversas leyes y normas (Coparticipación Federal de Impuestos; Coparticipación Vial; ley 23.562 del Fondo para Desequilibrios Provinciales; ley 22.916 y Modificatorias; ley 23.549, etcétera).

Los recursos no tributarios comprenden las tasas y tarifas cobrados por diversas reparticiones provinciales (por ejemplo venta de lotería oficial, tasas de bromatología, de empadronamiento de automotores, etc.), así como las utilidades o dividendos de los bancos oficiales, el producido de colocaciones financieras y el producido de las regalías por extracción de minerales, hidrocarbúricos e hidroeléctricas.

En otros términos, se definen como recursos provinciales a todos aquellos ingresos que son directamente recaudados o cobrados por las jurisdicciones provinciales más todos aquellos de naturaleza tributaria o no tributaria que les son transferidos por la Nación en forma automática y transparente (es decir con arreglo a procedimientos claramente normados como por ejemplo el régimen de coparticipación). Quedan pues excluidos todos aquellos ingresos provinciales que provienen de transferencias no automáticas y discrecionales como los aportes (reintegrables o no) del Tesoro Nacional.

El cuadro pone en evidencia que en promedio para el período 1984-87 los recursos provinciales representaron 5,48 puntos del PBI, implicando ello un crecimiento de tan sólo un 5% real respecto al nivel promedio de la década del sesenta. Su participación en el total de los recursos para el promedio del período 1984-87 había descendido a apenas el 23,1%, versus el 31,8% de los años sesenta. El cuadro marca en consecuencia que ha existido una evolución dispar entre la participación provincial en el gasto consolidado de Administración Nacional y Provincias (esta participación es creciente excepto para el período 1982-1983) y la participación provincial en el consolidado de recursos de la Administración Nacional y Provincias: la misma pasa del 31,8% de los años sesenta al 37,2% en el período 1977-81 (acompañando en este caso al proceso de descentralización del gasto) y luego vuelve a bajar hasta el 23,1% ya citado del período 1984-87³. El proceso se revierte en 1988 en que los recursos provinciales (con un nivel equivalente a 9 puntos del PBI) pasan a representar el 42,1% de los ingresos consolidados de la Administración Nacional y Provincias.

Algunas conclusiones

La evolución hasta 1988 de la asignación de responsabilidades de gasto y de

facultades tributarias entre la Nación y las provincias indica que ha habido un proceso persistente de descentralización del gasto. Asimismo, este proceso en materia de erogaciones *no ha sido acompañado de una mayor autonomía financiera provincial*. La autonomía financiera se da cuando la jurisdicción local puede decidir en forma más o menos *independiente* su financiamiento. Por cierto la independencia sería máxima si la jurisdicción pudiera elegir el medio de financiamiento, la base imponible sobre la cual recaudar y las alícuotas impositivas a cobrar. En realidad, dado que en el caso argentino una parte considerable de los recursos provinciales provienen de impuestos nacionales cuyo producido comparten la Nación y las provincias, la autonomía financiera es más restringida, aunque si la distribución se realiza con automaticidad y con arreglo a criterios objetivos se preserva en parte significativa el sentido de la misma.

En la Argentina la autonomía financiera de las provincias en los últimos años fue negativamente afectada por varias causas.

En primera instancia puede citarse la profunda *inestabilidad normativa* de los principales instrumentos legales reguladores de las transferencias automáticas entre la Nación y las provincias. Aun cuando muchas de las modificaciones preservaron la automaticidad de la transferencia, paralelamente alteraron los parámetros que determinaban principalmente el monto de las mismas, afectando el financiamiento disponible por las provincias y tornándolo más imprevisible. Algunos de los ejemplos más significativos en esta materia son los siguientes:

a) La década del ochenta se inicia con la decisión del Gobierno Nacional de eliminar los aportes patronales sobre la nómina salarial que financiaban al Sistema de Seguridad Social y al Fondo Nacional de la Vivienda (juntamente con los aportes personales de los trabajadores), pero garantizando a ambos entes la continuidad de su nivel de financiamiento al permitirles la apropiación directa de un monto equivalente a los ingresos perdidos, de la recaudación de los impuestos coparticipados, generando así una "precoparticipación" directa en detrimento de los coeficientes de distribución primaria de la ley de coparticipación entonces vigente (ley 20.221). La Nación adujo que en realidad la coparticipación primaria provincial *efectiva* no se alteraría porque la aparición de "nuevos socios" en la distribución de los impuestos sería neutralizada por el mayor producido del Impuesto al Valor Agregado cuya base de imposición había sido ampliada en 1980 por la ley 22.294. Sin embargo esta previsión no se cumplió (incluso a partir de 1983 el Gobierno Nacional nuevamente comenzó a reducir la base gravable del IVA), y el perjuicio financiero causado a las provincias condujo a la crisis total del régimen de Coparticipación Federal de Impuestos de la ley 20.221, al punto tal que cuando se produce la caducidad legal del mismo (diciembre de 1984) no se había podido acordar un régimen legal de coparticipación sustitutivo.

b) Otro ejemplo de inestabilidad normativa lo brindan los continuos cambios durante los años ochenta en los mecanismos de cálculo y liquidación de regalías petroleras y gasíferas pagadas a las provincias productoras de hidrocarburos.

La ley 17.319 reconoció a favor de las provincias el pago de regalías que podía oscilar entre el 5% y el 12% de un valor de referencia fijado a partir del precio en "boca de pozo" del hidrocarburo (en la práctica las regalías siempre se han liquidado a la tasa del 12%). El punto a destacar reside en que, siendo el mercado de petróleo y derivados (hasta 1991) un mercado enteramente regulado, en especial en lo relacionado a la fijación de precios, la liquidación de las regalías también estaba referenciada a un precio interno administrativamente fijado por la Secretaría de Energía: el ya mencionado valor del petróleo crudo en boca de pozo.

A comienzos de los años '80 la Nación, por vía de decreto, establece que las regalías fueran liquidadas tomando como referencia el precio internacional del petróleo crudo. Este cambio beneficiaba a las provincias por cuanto los precios internacionales superaban a los precios domésticos regulados, pero el punto que interesa destacar aquí es que el procedimiento seguido fue contrario a la estabilidad jurídica por cuanto por una norma de nivel inferior (decreto) se alteró lo dispuesto por una norma de entidad superior (Ley de Hidrocarburos).

A partir de esta modificación se generó una polémica agudizada por la aplicación de otra serie de decisiones y normas discrecionales y contradictorias entre sí. Baste al respecto mencionar que la nueva metodología (cuya base de sustentación jurídica era cuando menos cuestionable) contemplaba un reconocimiento gradual del precio internacional para la determinación del valor de las regalías que no fue rigurosamente cumplido porque en años posteriores (1986/1987) el precio de referencia dejó de ser el internacional sin que tampoco se adoptara como tal el precio doméstico, sino que el Poder Ejecutivo negoció un "precio político" (notablemente superior incluso al entonces vigente en el mercado internacional) que ocasionaba un fuerte quebranto a la empresa petrolera estatal (YPF), que recibía por el petróleo crudo que vendía un precio equivalente a menos de la mitad del que debía reconocer sobre el mismo bien a las provincias a la hora de pagar las regalías.

Un fenómeno similar se dio con motivo de la liquidación y cobro de las regalías sobre la producción de gas natural, agravado en este caso por las dificultades intrínsecas de valoración de este bien, para el que no existe un mercado internacional de referencia.

En este contexto de profunda inestabilidad y contradictoriedad normativa se originan los reclamos provinciales sobre regalías. Básicamente las provincias demandaron la liquidación de las regalías en base a precio internacional *pleno* y *en forma retroactiva*, estimándose que el monto en disputa es superior a los 5.000 millones de dólares. Los reclamos aún están en trámite judicial en la mayoría de los casos, aunque en algunas circunstancias (por ejemplo reclamos de Salta) la Nación se ha allanado a arreglos extrajudiciales⁴.

c) Una forma extrema de inestabilidad jurídica durante todo este período es la ausencia lisa y llana de un marco normativo allí donde debería existir: el de la distribución de los impuestos coparticipables. Este fue el caso que se planteó entre 1985 y 1987 cuando el fenecido Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos de la ley 20.221 fue reemplazado por un mecanismo de aportes discrecionales por parte del Tesoro Nacional.

El sistema en cuestión originó (entre otras consecuencias) grandes alteraciones en la participación porcentual de cada uno de los Estados provinciales en el total de fondos transferidos, con respecto a la distribución secundaria que figuraba en la Ley de Coparticipación 20.221 que rigió hasta 1984. Importa destacar que estas alteraciones (que fundamentalmente perjudicaron a Buenos Aires, Chubut, Mendoza, Neuquén, Río Negro y Santa Cruz) fueron la resultante de un proceso no transparente de asignación de fondos e ilustran una de las características perversas del mismo: el mecanismo alentó un comportamiento fiscalmente irresponsable por parte de muchas jurisdicciones provinciales que rápidamente tomaron nota que el incremento desmedido de gastos era un procedimiento apto para ganar (o mantener) consenso político (aumentaban continuamente sus plantas de personal, evitando con ello que la crisis económica derivara en altos niveles de desempleo abierto) mientras que el déficit asociado a este comportamiento era financiado por la Nación sea a través de aportes directos del Tesoro o de redescuentos del BCRA a los bancos

provinciales. El Cuadro N° 2 pone de manifiesto la alteración en la distribución *entre provincias* generada durante estos años, comparando los coeficientes de distribución secundaria de fines de 1984 (ley 20.221) con los de la ley 23.548 — 1°-1-88— (que no hacían sino consagrar legalmente la distribución secundaria que de hecho había resultado del funcionamiento del régimen ad hoc de distribución que imperó entre 1985-87).

También fueron fuente de inestabilidad y de pérdida de autonomía financiera provincial los cambios frecuentes y unilateralmente decididos por el gobierno central en la composición de sus recursos tributarios totales, en los que privilegió la recaudación derivada de impuestos no sujetos al régimen de coparticipación por sobre la de estos últimos.

Un claro ejemplo de cambios en perjuicio de las provincias de lo que se ha dado en llamar "la mezcla" de recursos tributarios lo brinda la fuerte utilización de la tributación sobre el comercio exterior a la que el gobierno central recurrió en varias ocasiones a lo largo de los años ochenta, y con particular intensidad en el período 1985-1987.

En el mismo sentido puede citarse, también en esos años, la aplicación de sucesivos regímenes de "ahorro obligatorio", con el agravante que en este caso el ahorro obligatorio se calculaba en base a impuestos coparticipables (ganancias, capitales y patrimonio neto) pero su producido fue derivado enteramente al Tesoro Nacional.

CUADRO N° 2
INDICES DE COPARTICIPACION SECUNDARIA

	Ley 20.221 hasta 31-12-84	Ley 23.548 desde 1°-1-88
Buenos Aires	26,87	22,00
Catamarca	2,00	2,76
Córdoba	8,69	8,89
Corrientes	3,70	3,72
Chaco	4,22	5,00
Chubut	2,02	1,58
Entre Ríos	3,72	4,89
Formosa	2,33	3,65
Jujuy	2,35	2,85
La Pampa	1,49	1,88
La Rioja	1,73	2,07
Mendoza	4,49	4,18
Misiones	3,13	3,31
Neuquén	2,10	1,74
Río Negro	2,79	2,53
Salta	4,18	3,84
San Juan	2,59	3,39
San Luis	1,59	2,29
Santa Cruz	1,64	1,58
Santa Fe	8,86	8,95
Santiago del Estero	4,23	4,14
Tucumán	5,25	4,77
TOTALES	100,00	100,00

Interesa mencionar en este punto el accionar del gobierno central con respecto al Impuesto a la Transferencia de Combustibles. El impuesto a los combustibles se calculaba como diferencia entre el precio de venta de los combustibles al público y el precio que se les reconocía a las empresas refinadoras denominado valor de retención (ambos precios eran regulados por el Gobierno Nacional) mientras que las afectaciones específicas (fondos) se calculaban exclusivamente en base a los valores de retención.

El gobierno central, en un contexto de fuerte estrechez financiera, a partir de 1984 comenzó a incrementar el precio de venta de los combustibles más que proporcionalmente respecto a los valores de retención, ello implicó aumentar el impuesto a los combustibles más que proporcionalmente en relación a las afectaciones específicas (fondos), originando un "sobrante" (el denominado excedente de los combustibles) que fluía directamente al Tesoro. En otros términos el gobierno central pudo "generar" un impuesto que no requería de aprobación legislativa, de bajo costo de recaudación, bajo rezago y alto potencial de recaudación y, fundamentalmente, *no coparticipable* con las provincias.

Una vez que éstas toman conciencia de la situación inmediatamente plantean, en calidad de reclamo, la incorporación de este "excedente de combustibles" a la masa coparticipable (cosa que habrían de lograr con la ley 23.548). Este reclamo a su vez provocó una "ingeniosa" respuesta del gobierno central para hacer "desaparecer" tal excedente: la habilitación a YPF para que compensara (es decir detrajera) de sus obligaciones de pago en el impuesto a los combustibles el equivalente al pago de los intereses sobre su endeudamiento externo (unos 400 millones de dólares anuales). El efecto de la medida era que el financiamiento genuino que brindaba el excedente a los combustibles quedara íntegramente en el sector público nacional, y se excluyera del mismo a las provincias.

Por otra parte las decisiones que hacen al esquema global de la política macroeconómica tomadas por el Gobierno Nacional (con independencia de los gobiernos provinciales) es evidente que tuvieron (y tienen) repercusiones sobre el nivel real y composición de los ingresos y egresos provinciales, y que la capacidad de adaptación de las provincias está en relación inversa a la variabilidad de tales políticas y al grado de unilateralidad con la que son decididas e instrumentadas por el gobierno central.

En general la falta de coordinación y complementación de las políticas fiscales nacional y provinciales, y el mayor poder de la Nación para decidir cambios unilaterales y más favorables a sus necesidades, fueron engendrando una respuesta provincial disfuncional para el equilibrio macroeconómico, aunque minimizadora de conflictos —en el corto plazo— para los gobiernos provinciales. Ella consistió básicamente en independizar sus políticas presupuestarias (sobre todo en materia de empleo y salarios) de los lineamientos restrictivos de las políticas nacionales en esas áreas, como procedimiento apto para forzar mayores transferencias nacionales (explícitas o implícitas) y en los hechos coparticipar del financiamiento provisto por el impuesto inflacionario recaudado por el gobierno central.

En lo referido a las *potestades tributarias* propias de las provincias, debe mencionarse que la fuerte centralización del poder tributario en la Nación ha determinado que esta última se encargue de la administración y percepción de los impuestos de mayor potencial recaudatorio, invadiendo incluso facultades tributarias que la Constitución había reservado con exclusividad a las provincias. Ante esta situación resulta sumamente llamativo que *no haya existido* durante toda la década de los años ochenta, y aun en la actualidad, ninguna iniciativa liderada por

los gobiernos provinciales tendiente a reclamar una *mayor descentralización tributaria*, especialmente en el caso de aquellas jurisdicciones con grandes bases imponibles como la provincia de Buenos Aires que además son perjudicadas por los varios mecanismos de redistribución territorial de la recaudación impositiva.

En particular debe destacarse que en las múltiples negociaciones previas a la sanción de la nueva ley de coparticipación (ley 23.548) *en ningún momento* surgió el desco provincial de asumir mayores responsabilidades en materia de recaudación, a pesar de la crisis que ya golpeaba a las finanzas provinciales. Esta conducta es demostrativa de la profunda aversión de los gobiernos provinciales a asumir los costos políticos asociados al desempeño de funciones recaudadoras, y de su permanente acción en pro de hacer recaer tal papel en la Nación (de allí que a partir de 1988 proliferaran nuevos impuestos nacionales, pero sujetos a una afectación total en favor de las provincias).

Asimismo ha resultado sumamente desarticulada y débil la defensa realizada por las provincias ante los avances de la Nación sobre sus fuentes tributarias propias, siendo muy ilustrativo el caso ya citado del ahorro obligatorio, aunque aquí cabe hacer mención una vez más a que la inconsistencia apuntada se refiere especialmente a la conducta de las provincias *afectadas por la redistribución* y no a las llamadas "provincias pobres" que han encontrado bajo el actual sistema la posibilidad de financiar un alto gasto público per cápita casi sin cobrar impuestos a sus ciudadanos, dado el desproporcionado nivel de transferencias que reciben de la Nación y del resto de las jurisdicciones provinciales "ricas".

La experiencia de los años ochenta es asimismo demostrativa de que la conducta de la Nación estuvo caracterizada por una gran ineficiencia operativa, que condujo a altos niveles de evasión impositiva. Ante esta realidad el gobierno central reaccionó, según se dijo, cambiando la "mezcla" de sus ingresos tributarios, y sesgándola hacia impuestos más fáciles de recaudar y/o controlar (impuestos sobre el comercio exterior, combustibles, que en general no estaban incluidos en el régimen de coparticipación), descuidando la administración del resto de los impuestos (en particular de los coparticipados, que por naturaleza son complicados desde el punto de vista de su administración y control) e introduciendo continuos cambios en la legislación tributaria así como regímenes excepcionales, en especial blanqueos y moratorias impositivas, que se revelaron altamente destructivos del cumplimiento tributario voluntario por parte de los contribuyentes, circunstancia ésta francamente perjudicial para los impuestos coparticipados, que en su mayoría son auto-liquidados por los contribuyentes.

Esta actitud cuestionó en los hechos uno de los motivos básicos que llevaron a la centralización de la recaudación y a la implementación de un sistema de coparticipación: la existencia de economías de escala. En efecto, la experiencia argentina reciente parece indicar que cuando la gestión centralizada de los organismos recaudadores está caracterizada por una fuerte politización de los niveles gerenciales (entendiendo por tal el que no existen elencos profesionales de carrera encargados de la toma de decisiones) por un régimen laboral con incentivos perversos (estabilidad garantizada y bajos sueldos) y excesivas trabas burocráticas que impiden un accionar rápido y flexible por parte de las administraciones tributarias, rápidamente da lugar a la aparición de deseconomías que se traducen en progresivo estrechamiento del universo de contribuyentes fiscalizables y en la reducción del ámbito geográfico en el cual la administración fiscal despliega su accionar.

Por otra parte la centralización tampoco ha sido efectiva para resolver los problemas de "competencia tributaria" interprovincial, que incluso adquirió formas nuevas

y fuertemente perniciosas a través de la proliferación de los regímenes de promoción sectoriales y regionales; ni para evitar la superposición de impuestos nacionales, provinciales y municipales que gravan la misma materia imponible⁵.

Todos estos son elementos que deben tenerse en cuenta al evaluar la conveniencia de devolver facultades tributarias a los fiscos provinciales.

Desarrollos posteriores a 1988

A partir de 1988 las relaciones económico-financieras de la Nación y de las provincias no sufren modificaciones sustantivas en lo relacionado a la descentralización de responsabilidades de gasto y/o facultades tributarias. En estos ámbitos los únicos elementos destacables están dados por:

a) En lo referido a los ingresos comienzan a aplicarse algunos esquemas de descentralización *pero a nivel provincial*. Las provincias delegan la facultad de recaudar y fiscalizar ciertos gravámenes en los municipios, invirtiendo el régimen de coparticipación a nivel provincial, de manera que es el municipio el que pasa a transferir parte de la recaudación al gobierno provincial. La provincia de Buenos Aires fue pionera en este tipo de acciones con buenos resultados en lo concerniente al impuesto inmobiliario urbano.

b) En 1991 la Nación y el municipio de la ciudad de Buenos Aires acuerdan un ambicioso plan de transferencia de gastos nacionales en Justicia, Educación y Seguridad al ámbito del municipio, y de devolución al municipio capitalino del Impuesto de Sellos cobrado en el ámbito de la Capital Federal (este impuesto ingresa al Tesoro Nacional en calidad de recurso no coparticipado). Este plan presuntamente comenzará a tener vigencia durante 1992.

c) Los mayores cambios se verifican en lo concerniente a la autonomía financiera provincial por dos clases de circunstancias: la instrumentación en 1988 de una nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos (ley 23.548) que permite llenar un vacío legal que se prolongaba desde enero de 1985, y la aparición de una serie de leyes especiales que crean impuestos nacionales (legislados, recaudados y fiscalizados por la Nación) cuyo producido se asigna integral o parcialmente a las provincias, pero en forma diferencial. En este caso la mayor autonomía financiera de las jurisdicciones beneficiarias de los recursos especiales no necesariamente es deseable o conveniente desde el punto de vista económico, según se verá posteriormente.

Ley 23.548 de Coparticipación Impositiva. Con fecha 7 de enero de 1988 se sancionó la ley 23.548 de Distribución de Recursos Fiscales entre la Nación y las provincias. Esta ley constituyó un paso muy importante en favor del reordenamiento del federalismo fiscal, puesto que permitió dotar de *transparencia y predictibilidad* al principal mecanismo de transferencias existente entre la Nación y las provincias, redundando ello en directo beneficio del concepto de autonomía financiera de las últimas.

La ley 23.548 elimina la discrecionalidad hasta entonces imperante en la determinación del monto y distribución de los aportes instrumentando en su reemplazo el siguiente sistema:

Distribución primaria	Gobierno Nacional	42,34%
	Gobiernos provinciales	57,66%

A su vez la coparticipación primaria provincial (57,66% del total de recursos coparticipados) se distribuye de la siguiente manera:

— Distribución automática a Provincias según coeficientes de la distribución secundaria	56,66%
— Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a Provincias	1%

Puede afirmarse entonces que la ley 23.548 legisla *dos regímenes simultáneamente*: por un lado el régimen de distribución automática de impuestos coparticipables; por otro un "régimen de aportes del Tesoro Nacional". En este último aspecto introduce una innovación muy destacable por cuanto fija el *máximo límite* aceptable para la ayuda discrecional a las provincias (restringiendo al citado 1% de la masa coparticipable) y dispone que cualquier ayuda adicional deba ser acordada por una ley del Congreso Nacional.

Debe aclararse que este espíritu de transparencia y orden de la ley 23.548 fue violado durante los años 1989 y 1990, con motivo del otorgamiento a las provincias por parte del Tesoro Nacional de cuantiosos montos en concepto de "adelantos de coparticipación", que por ser tales debían ser reintegrados por las jurisdicciones, que sin embargo lo hicieron en *valores nominales* y no en valores reales.

Otro aspecto novedoso y positivo de la ley 23.548 comprende la incorporación como "impuesto coparticipable" del denominado "excedente de combustibles" y, en el mismo orden de ideas (tendientes a disminuir la discrecionalidad de la Nación en el manejo de la "mezcla" de recursos coparticipados y no coparticipados), el establecimiento de una garantía en favor de las Provincias sobre una "mezcla mínima". Para ello el artículo 7º fija que el ... "monto a distribuir a las provincias no podrá ser inferior al 34% de la recaudación de los recursos tributarios nacionales de la Administración Central", tuvieren o no estos recursos la naturaleza de coparticipables.

Debe repararse en que la ley 23.548 fija el más alto coeficiente de distribución primaria en favor de las provincias (56,6%) que haya existido desde el inicio de los sistemas de coparticipación en 1935. En el Cuadro Nº 3 se aprecia que la participación primaria total de las provincias nunca sobrepasó el 26% entre 1935 y 1960. Recién en la década de '60 la coparticipación primaria provincial llega a casi el 40%.

En 1973 con la ley 20.221 se aumenta el coeficiente de distribución primaria al 48,5% que sin embargo disminuye drásticamente entre 1980 y 1984 como directa consecuencia del sistema de precoparticipación primaria en favor del Sistema de Seguridad Social y del FONAVI (ley 22.294/80) cuyo funcionamiento y efectos ya fueron explicados.

El alto coeficiente de distribución primaria de la ley 23.548 (56,66%) reconoce como antecedente el nivel de 48,5% de la anterior ley de coparticipación (ley 20.221) y un 8,16% que, según estudios realizados por el Consejo Federal de Inversiones (CFI), reflejaría el impacto de la transferencia de servicios nacionales (educación, salud, etc.) de fines de los años setenta.

CUADRO Nº 3
EVOLUCION DE LA DISTRIBUCION PRIMARIA
DE LOS IMPUESTOS COPARTICIPADOS

Porcentaje correspondiente a provincias	
Promedio 1935-1940	25,6
Promedio 1941-1950	20,7
Promedio 1951-1960	20,9
Promedio 1961-1970	39,0
Promedio 1970-1972	38,7
1974	48,5
1975	52,4
1976-79	48,5
1980	44
1981	32,6
1982	32,6
1983	29,0
1984	31,5
1985-87	Sin régimen de coparticipación
1988-91	56,7

Fuente: Porto, Alberto.

Otros impuestos nacionales con coparticipación automática. A partir de 1988 se crean nuevos recursos impositivos para financiar a las jurisdicciones provinciales, aunque no en todos los casos esta asignación implica la libre elección por parte de las provincias respecto de la aplicación de los fondos.

Las normas en cuestión fueron:

a) Ley 23.562 de 1988 que instauró el "Fondo para Financiar Desequilibrios Fiscales Provinciales" integrado con tres nuevos gravámenes: un 8% sobre el precio de venta de los cigarrillos, un impuesto adicional del 2,2% sobre los intereses de los depósitos a plazo fijo y un impuesto adicional del 7,5% sobre la transferencia de títulos valores. El producido de este fondo se destinó en su totalidad a las provincias según el siguiente detalle:

	%		%
Catamarca	3,29	Neuquén	0,77
Corrientes	2,19	Salta	26,83
Chaco	6,85	San Juan	6,25
Chubut	0,49	San Luis	0,93
Formosa	1,49	Santa Cruz	0,49
Jujuy	10,97	Sgo. del Estero	2,30
La Rioja	8,23	Tucumán	27,71
Misiones	1,21		

Estos impuestos que fueron introducidos con carácter de emergencia se han ido renovando hasta la actualidad. Cabe señalar que ellos alteran la distribución se-

cundaria de la Ley de Coparticipación 23.458 en favor de ciertas jurisdicciones (en particular Jujuy, La Rioja, Salta, San Juan y Tucumán) ya de por sí beneficiarias de la redistribución territorial establecida en la ley 23.548 y, adicionalmente, poseedoras en su mayoría de malas gestiones financieras. Resulta pues inconsistente *garantizar* financiamiento adicional (en principio renovable) a provincias que claramente han incurrido en incrementos desmedidos de gastos, pues ello implica convalidar tal desmanejo y postergar los ajustes necesarios.

Los casos puntuales de desfinanciamiento deberían haber sido atendidos a través de créditos presupuestarios específicos y extraordinarios votados por el Congreso (que simultáneamente podrían haber sido financiados genuinamente por los impuestos arriba mencionados u otros que se hubiera estimado más apropiados). En cualquier caso la ayuda financiera hubiera provenido de la Nación y podría haber estado *condicionada* a la implementación de políticas económicas de saneamiento e incluso al compromiso de devolución de los fondos por parte de las provincias que los recibieron.

El punto a enfatizar es que el financiamiento automático y no condicionado, que en principio garantiza mayor autonomía financiera a las jurisdicciones que lo reciben, *no es el procedimiento idóneo o deseable* cuando se lo emplea para convalidar y cristalizar conductas de irresponsabilidad fiscal.

b) También en 1988 se modificó y prorrogó la ley 22.916 (y modificatorias)⁶, originalmente creada (1983) para atender gastos emergentes de situaciones de catástrofes naturales (inundaciones, terremotos) con un impuesto del 2% sobre los intereses de depósitos a plazo fijo distribuido según el siguiente detalle:

DISTRIBUCION

Distribución	Original %	A partir del 1º-1-88 %
Buenos Aires	—	7,25
Corrientes	7,5	7,25
Chaco	7,5	7,25
Entre Ríos	7,5	7,25
Formosa	7,5	7,25
La Pampa	—	7,25
Mendoza	45,0	32,0
Misiones	7,5	7,25
Río Negro	—	5,0
San Luis	—	5,0
Santa Fe	7,5	7,25

Si bien estos recursos tienen asignación específica (catástrofes naturales), en la práctica no existen condicionamientos respecto de la aplicación que hacen de los mismos las jurisdicciones provinciales.

c) También en 1988 por medio de la ley 23.562 se crearon nuevos impuestos al consumo de: motonaftas, alcorraftas, querosén, gas oil, fuel oil, diesel oil, gas y servicio telefónico con destino al financiamiento de los Sistemas de Seguridad Social Nacional, Provincial y Municipal. La distribución primaria de estos fondos era la siguiente:

Sistema Nacional de Previsión	90%
Sistemas provinciales, MCBA y municipales	10%

El 10% correspondiente a las provincias, MCBA y municipios era repartido a su vez en función de la cantidad de beneficiarios de los organismos previsionales de cada jurisdicción.

d) El financiamiento de los Sistemas de Previsión Provinciales (y el del propio Sistema Nacional) a través de los impuestos de la ley 23.562 experimentó a fines de 1990 y principios de 1991 modificaciones de importancia. En primera instancia y con motivo de la privatización de la compañía estatal de teléfonos (ENTel) se eliminó el impuesto interno sobre los pulsos telefónicos creado por la ley 23.562.

A comienzos de 1991 también fueron eliminados los impuestos internos sobre combustibles y gas de la ley 23.562, en virtud de la aplicación del decreto 2733/90, que reordenó la tributación sobre combustibles para hacerla consistente con el proceso de desregulación sectorial. El cambio tributario consistió en sustituir el impuesto a la transferencia de combustibles que se calculaba como diferencia entre dos precios regulados por el gobierno (precio de venta y valor de retención) para cada derivado, así como el impuesto interno por derivado de la ley 23.562, por un único impuesto de monto fijo (e indexable) por derivado. Idéntico procedimiento se adoptó para el gas. La ventaja inmediata del nuevo esquema es la de otorgar previsibilidad y estabilidad al tratamiento tributario del sector, puesto que se fijan límites para el máximo valor real que pueden alcanzar los impuestos fijos por derivado, mientras que con el anterior ordenamiento la presión tributaria dependía de la discrecionalidad del Poder Ejecutivo que podía alterarla por medio de simples resoluciones administrativas de la Subsecretaría de Combustibles. Adicionalmente el decreto 2733/90 posibilitó el reordenamiento de todo el sistema de asignación específica montado en torno de la imposición a los combustibles y al gas, dotando al mismo de mayor transparencia y razonabilidad. Para ello se dispuso que el total percibido (no el devengado) en concepto de impuesto a los combustibles y gas se distribuya con arreglo al siguiente esquema:

- i) 40,5% para el Sistema Nacional de Seguridad Social.
- ii) 4,5% para los Sistemas Provinciales de Previsión Social.
- iii) 36% para el "Fondo Nacional de Infraestructura" administrado por el Ministerio de Economía y cuya asignación deberá efectuarse a través del Presupuesto de la Administración Nacional.
- iv) 9% para el "Fondo Provincial de Infraestructura" cuya distribución se registrará por porcentajes de prorrateo a ser fijados por la Comisión Federal de Impuestos.
- v) 10% sujeto al régimen de Coparticipación Federal de Impuestos de la ley 23.548.

Los conceptos i) y ii) reemplazaron al financiamiento que recibían los Sistemas de Seguridad (Nacional y provinciales) a través de la ley 23.562 (excepto en lo referido al impuesto interno sobre los pulsos telefónicos que fue directamente eliminado), mientras que los conceptos iii) y iv) reemplazaron el engorroso y discrecional sistema de asignación específica constituido por el "Fondo de Combustibles" y "FONIT"⁷. A su vez los conceptos iii) y iv) están afectados por la prórroga de la Ley de Emergencia Económica, por la cual el 50% de las respectivas recaudaciones ingresan directamente al Tesoro Nacional.

Es asimismo destacable el artículo 15 del decreto 2733 por cuanto su aplicación permitirá poner fin a una disputa entre la Nación y las provincias que se arrastra

desde hace varios años. El decreto 2733 establece que la Subsecretaría de Hacienda y las provincias acordarán los mecanismos tendientes a la regularización de los pagos reclamados por las provincias por la menor recaudación originada en la compensación de intereses de YPF, comentada anteriormente reconociendo en consecuencia la procedencia del reclamo provincial.

Sin embargo, también el decreto 2733/90, más allá de sus aspectos positivos, es demostrativo de la inestabilidad del marco jurídico-tributario: el reordenamiento global de la imposición del sector y de la distribución de fondos ha sido efectuado por un decreto aún no convertido en ley por el Congreso de la Nación, que modifica lo reglado por normas superiores (leyes nacionales). En virtud de esta circunstancia la mayoría de las provincias no ha adherido al régimen del decreto 2733/90 y en particular al régimen de distribución previsto por el mismo, reclamando que el impuesto creado debe distribuirse según el régimen general de coparticipación de la ley 23.548. En la práctica ello no está sucediendo e incluso el 10% de la recaudación que según el decreto 2733/90 debería distribuirse con arreglo a la ley 23.548 está ingresando enteramente el Tesoro Nacional (excepto para un reducido número de provincias que adhirieron al mencionado decreto).

Por otra parte, al no haber adherido al sistema de distribución previsto en el decreto 2733/90, las provincias quedaron habilitadas para gravar con el Impuesto sobre los Ingresos Brutos a las ventas de combustibles, dando lugar a un nuevo caso de doble imposición que la normativa vigente hasta fines de 1990 había expresamente evitado.

En el mes de febrero de 1991 fue sancionada la ley "ómnibus" 23.905, que entre otros numerosos contenidos creó un "impuesto a la transferencia de inmuebles de personas físicas y sucesiones indivisas", sujeto al régimen de coparticipación de la ley 23.548; elevó sustancialmente la tasa del impuesto sobre "ventas, compras, cambios o permutas de divisas" sustrayendo a este impuesto del Régimen de Coparticipación Federal y asignándolo en forma específica al Sistema de Seguridad Social Nacional, y duplicó la alícuota del Impuesto a los Activos, estableciendo que el 50% de este impuesto se distribuiría según la Ley de Coparticipación y el 50% restante se asignaría en forma automática a las provincias según los coeficientes de la distribución secundaria de la ley 23.548. Todas estas modificaciones son ejemplos muy ilustrativos de la provisoriedad e improvisación en la que se siguen desarrollando las relaciones financieras entre la Nación y las provincias.

4.3 Las transferencias intergubernamentales

4.3.1 Necesidad de las transferencias

El fundamento y la necesidad de la existencia de transferencias intergubernamentales en una organización federal proviene de las asimetrías que pueden presentarse entre la descentralización de las responsabilidades de gasto y de las potestades tributarias.

Por ejemplo, si razones económicas (v.g. presencia de fuertes economías de escala en la recaudación) hacen deseable la percepción y fiscalización centralizada de los impuestos, el gobierno central puede ser fuertemente superavitario, mientras que los gobiernos locales son totalmente deficitarios. Se impone entonces la instrumentación de un sistema de transferencias del Gobierno Central a los gobiernos locales. Estas transferencias deberían tener sin embargo un criterio estrictamente

devolutivo (para disminuir costos se recauda centralmente pero se entrega a cada jurisdicción la cuota parte de los ingresos tributarios por ella generados)⁸.

Existe otro tipo de circunstancias que dan lugar a la implementación de transferencias intergubernamentales, que tienen que ver con la *redistribución regional* del ingreso. En efecto, si dos comunidades resultaran idénticas en todos los aspectos excepto en su riqueza (ingreso) y, por lo tanto, tuvieran diferencias en sus bases imponibles potenciales, necesariamente surgiría una disparidad en la cantidad y calidad de bienes públicos que pueden ofrecer a sus respectivos habitantes con la *misma presión* tributaria, o bien ocurriría que igual cantidad (calidad) de bienes públicos obligaría a ejercer una mayor presión tributaria en la jurisdicción de menor base imponible. A su vez las diferencias en oferta de bienes públicos y/o presión tributaria podrían ocasionar migraciones interjurisdiccionales de factores productivos.

Bajo estas condiciones un sistema de transferencias interjurisdiccionales buscaría producir redistribuciones regionales de ingreso con un objetivo de "equidad horizontal" (que todos las jurisdicciones cuenten con los recursos necesarios para poder financiar la oferta de un mismo nivel de bienes públicos per cápita a sus habitantes).

El instrumento usualmente empleado para realizar este tipo de redistribución son las *transferencias no condicionadas y automáticas* implementadas a través de los sistemas de coparticipación de impuestos. Estos sistemas deberían explicitar los prorrateadores según los cuales se canalizarán los recursos a las diversas jurisdicciones en proporción inversa al comportamiento de parámetros indicativos de la amplitud y potencialidad de la base tributaria propia de cada jurisdicción. Los parámetros generalmente utilizados para la determinación del nivel de estas transferencias son el ingreso per cápita, la población, el esfuerzo tributario propio, etcétera⁹.

Es interesante destacar que, independientemente de cuáles hayan sido las causas que originaron una cierta distribución de responsabilidades de gasto, de potestades tributarias así como un particular sistema de transferencias, la sola existencia de este tipo de disociación entre gasto-impuestos en cada jurisdicción puede dar lugar a problemas importantes, entre los que deben mencionarse los siguientes:

a) Por una parte se plantea un problema de "ilusión fiscal". Si los impuestos son, por ejemplo, recaudados enteramente por el Gobierno Nacional y canalizados por éste a las jurisdicciones vía un sistema de transferencias no condicionadas, puede provocar que las jurisdicciones perciban que sus bienes públicos locales están siendo financiados, en parte al menos, por contribuyentes de otras jurisdicciones. Esto generalmente resulta en un mayor nivel de gasto público.

b) Si una parte del gasto público local es financiada externamente a través de transferencias definidas con criterios redistributivos, ello puede inducir a las autoridades locales a no asumir el costo político que iría necesariamente asociado al cobro de impuestos adicionales a sus contribuyentes. Surge entonces un incentivo a definir programas excesivamente ambiciosos en materia de provisión de bienes públicos locales.

Estos dos aspectos revisten singular importancia en el caso argentino porque, según se ha analizado en la sección 4.2.2, los procesos de descentralización del gasto y de los recursos han sido (y lo son hasta la actualidad) *desincronizados y de diferente intensidad* y, adicionalmente, porque la distribución secundaria (entre las provincias) de los impuestos coparticipados *no toma en cuenta* criterios devolutivos, sino únicamente criterios de redistribución territorial.

4.3.2 *Transferencias no condicionadas y automáticas en el caso argentino. Evolución y problemas*

En la sección 4.2.2 se ha comentado la tendencia evidenciada a lo largo de la vigencia de los regímenes de coparticipación de impuestos al incremento de la participación primaria de las provincias en el total de impuestos coparticipables, hasta llegar al actual 56,66% de la ley 23.548. Se vio que al ser la descentralización de gastos más rápida y profunda que la tributaria, la brecha fiscal fue cubierta con el instrumento de la coparticipación provincial primaria.

Ahora interesará investigar las modificaciones a que ha estado sometida la coparticipación secundaria, es decir la distribución *entre provincias* de los recursos coparticipables.

El régimen argentino de redistribución territorial de impuestos, y más específicamente la distribución secundaria de los impuestos coparticipados ha ido adquiriendo a lo largo del tiempo un tono marcadamente redistributivo. En sus orígenes (entre 1935 y 1947) el sistema utilizó principalmente criterios devolutivos, es decir que los impuestos se devolvían en función de la base tributaria propia de cada jurisdicción. Como lo muestra el Cuadro Nº 4, las provincias más desarrolladas económicamente (llamadas "avanzadas") tenían una participación mayoritaria en la recaudación (67%), mientras que las provincias de desarrollo intermedio recibían el 25% de los recursos y el 8% restante fluía a las jurisdicciones más pobres ("rezagadas"). A partir de 1947 comienzan a utilizarse además de criterios devolutivos, los denominados *criterios redistributivos* que tienden a beneficiar diferencialmente a las jurisdicciones de bajo nivel de actividad económica y/o demográfica y sobre todo *criterios proporcionales* que prorratan en función de la población. Esta circunstancia queda reflejada en el Cuadro Nº 4 en el incremento de la participación de las provincias rezagadas que prácticamente se duplica.

La historia posterior es la de un continuo crecimiento en la importancia relativa como asignadores de los fondos de los indicadores redistributivos hasta llegar a la Ley de Coparticipación 20.221 de 1973 que directamente excluye el uso de prorratores devolutivos, confiriendo al régimen de coparticipación un fuerte sesgo redistributivo a favor de las provincias más pobres, mediante el uso de prorratores vinculados a la denominada "brecha de desarrollo" (índice construido en base a datos de calidad de vivienda, automóviles por habitante en cada jurisdicción, etcétera).

En el Cuadro Nº 4 se aprecia que esta ley redujo la participación de las provincias avanzadas al menor nivel (51%) desde la aparición del régimen en 1935, elevando la de las provincias pobres y de baja densidad poblacional a los mayores niveles (23% y 9% respectivamente).

El cuadro también reproduce la situación vigente en 1984, año en que caduca la ley 20.221 sin ser reemplazada por otra norma legal, y la situación que pasa a regir con la actual Ley de Coparticipación 23.548. Esta última es la más redistributiva que haya existido hasta la fecha: las provincias "avanzadas" ven disminuir su participación al 44%, las provincias intermedias y rezagadas obtienen las mayores participaciones históricas (19% y 27,5% respectivamente) y las de "baja densidad" con un 9,3% se sitúan muy cerca de sus máximas participaciones históricas.

Al respecto, caben los siguientes comentarios:

a) Los coeficientes de la distribución secundaria de la ley 23.548 no surgen de una metodología transparente según había sido la costumbre en todos los regímenes de coparticipación precedentes. Por el contrario, la ley 23.548 cristaliza la distribución

secundaria a que dio lugar la existencia del régimen ad hoc que rigió durante 1985-1987. Carecen pues de sustento racional y son producto de la lucha distributiva de esos años en que el exceso de gasto público fue uno de los medios utilizados por las provincias para tener acceso al financiamiento de la Nación.

CUADRO Nº 4
EVOLUCION DE LA DISTRIBUCION SECUNDARIA

	Prom. 1935-38	Prom. 1947-48	Prom. 1959-60	Prom. 1971-72	Año 1973	Año 1980	Año 1984	Año 1988
I. AVANZADAS	67,14	66,80	54,52	57,61	50,70	48,90	48,91	44,02
Buenos Aires	24,10	36,10	29,66	34,37	28,00	28,30	26,87	22,00
Santa Fe	13,24	13,15	10,41	9,25	9,10	8,20	8,86	8,95
Córdoba	9,98	9,77	9,02	8,43	8,90	8,20	8,69	8,89
Mendoza	19,82	7,78	5,43	5,56	4,70	4,30	4,49	4,18
II. BAJA DENSIDAD	-	-	6,78	7,94	9,10	9,40	10,04	9,31
Chubut	-	-	1,31	1,64	1,90	2,00	2,02	1,58
Santa Cruz	-	-	1,02	1,58	1,40	1,40	1,64	1,58
La Pampa	-	-	1,72	1,56	1,80	1,70	1,49	1,88
Río Negro	-	-	1,47	1,79	2,30	2,60	2,79	2,53
Neuquén	-	-	1,26	1,37	1,70	1,80	2,10	1,74
Tierra del Fuego	-	-	-	-	-	-	-	-
III. INTERMEDIAS	25,36	19,36	17,26	15,56	17,20	17,10	17,33	19,18
San Juan	8,45	3,74	2,81	2,66	2,60	2,60	2,59	3,39
San Luis	0,67	2,05	1,60	1,47	1,80	1,70	1,59	2,29
Entre Ríos	4,40	5,68	4,62	4,15	4,60	3,80	3,72	4,89
Tucumán	9,31	5,38	4,74	3,95	4,60	4,80	5,25	4,77
Salta	2,53	2,51	3,49	3,33	3,80	4,20	4,18	3,84
IV. REZAGADAS	7,52	13,83	21,46	18,91	23,10	24,60	23,69	27,50
La Rioja	0,47	1,94	1,36	1,27	1,70	1,70	1,73	2,07
Catamarca	0,40	2,00	1,92	1,44	1,90	2,00	2,00	2,76
Corrientes	2,13	4,15	4,87	4,22	3,80	3,80	3,70	3,72
Jujuy	2,59	2,41	2,64	2,67	2,20	2,50	2,35	2,85
Misiones	-	-	2,83	2,59	3,00	3,50	3,13	3,31
Chaco	-	-	3,63	2,89	4,10	4,60	4,22	5,00
Santiago del Estero	1,43	3,33	2,82	2,35	4,00	4,30	4,23	4,14
Formosa	-	-	1,39	1,48	2,30	2,40	2,33	3,65
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Porto, A., "Federalismo fiscal", y FIEL, "El sistema impositivo argentino".

b) La redistribución territorial extrema de la ley 23.548 ha provocado una profunda desigualdad en la coparticipación per cápita entre las distintas provincias. Al respecto del Cuadro Nº 5 se infiere que las provincias avanzadas reciben en términos per cápita un 64% menos de coparticipación que las provincias rezagadas, un 60% menos que las provincias de "baja densidad" y un 55% menos que las provincias "intermedias". En particular la provincia más afectada por el esquema de redistribución territorial es la de Buenos Aires que recibe una coparticipación per cápita 48% inferior al promedio nacional, y 72% menor que la que reciben las provincias rezagadas.

c) Este ordenamiento causa también inequidades desde el punto de vista de la distribución personal del ingreso. Un indicador parcial es la *coparticipación por hogar con necesidades básicas insatisfechas* en cada provincia del país. Ello es ilustrado por el mismo Cuadro Nº 5, en el que se aprecia que para un nivel promedio 100 para el país, las provincias ricas tienen una coparticipación por hogar con necesidades básicas insatisfechas de 83 que es 17% inferior al promedio nacional, 27% inferior al promedio de las provincias rezagadas y al de las provincias intermedias y 51% inferior al de las de baja densidad. La provincia de Buenos Aires es nuevamente la gran perjudicada, pues ella concentra el 34% de los hogares carenciados y recibe una coparticipación por hogar carenciado que es la más baja del país y resulta 36% inferior al promedio nacional, 43% inferior al de las provincias rezagadas e intermedias y 62% inferior al de las provincias de baja densidad. Otros datos ponen de manifiesto la gran inequidad implícita en el sistema actual: un hogar carenciado de la provincia de Santa Cruz recibe seis veces más coparticipación que uno de la provincia de Buenos Aires, mientras que un hogar carenciado de La Rioja recibe cuatro veces más coparticipación que el bonaerense.

d) Aun entre provincias relativamente homogéneas se producen notables disparidades. Por ejemplo, un hogar carenciado de Córdoba recibe un 87% más de coparticipación que uno de Buenos Aires; uno de Catamarca recibe casi el triple que uno de Santiago del Estero, mientras que un hogar pobre de San Juan recibe el doble que uno de Tucumán.

4.3.3 Transferencias condicionadas. El caso argentino

Se ha visto que las transferencias no condicionadas (típicamente la coparticipación impositiva) no contienen restricciones sobre el uso de los recursos transferidos, y son normalmente empleadas para igualar la posición fiscal de las distintas jurisdicciones garantizando igualdad de acceso a los bienes públicos a todos los miembros.

Existe otro tipo de transferencias que se otorgan para financiar una finalidad o gasto específico: las transferencias condicionadas que restringen la autonomía financiera de las jurisdicciones que las reciben y pueden presentarse bajo tres formas básicas:

a) Aquella en que el gobierno central transfiere recursos a una jurisdicción local para financiar el gasto en una determinada finalidad en proporción al gasto que el propio gobierno local está realizando en la materia en cuestión¹⁰.

b) Transferencias de suma fija por parte del gobierno central para ser destinadas al financiamiento exclusivo de cierto bien público local¹¹.

c) Un tercer tipo de transferencia condicionada coincide con el descrito en a) excepto que el gobierno central fija un límite máximo al monto de la transferencia.

En el caso a) por el contrario el monto efectivo de la transferencia era el resultado de la demanda que realizaran los individuos por el bien público subsidiado centralmente.

CUADRO Nº 5

	Coparticipación per cápita	Coparticipación por hogar con necesidades básicas insatisfechas
I. AVANZADAS	66,4	82,6
Buenos Aires	51,6	64,4
Santa Fe	94,5	114,9
Córdoba	94,5	120,5
Mendoza	87,7	108,6
II. BAJA DENSIDAD	164,1	164,7
Chubut	130,4	127,4
Santa Cruz	290,9	385,4
La Pampa	212,4	303,2
Río Negro	146,8	127,8
Neuquén	132,6	132,8
III. INTERMEDIAS	146,8	113,4
San Juan	189,4	177,5
San Luis	235,1	243,6
Entre Ríos	140,8	122,3
Tucumán	122,7	84,7
Salta	130,7	86,5
IV. REZAGADAS	183,8	113,0
La Rioja	275,3	252,4
Catamarca	306,3	222,6
Corrientes	140,1	87,7
Jujuy	163,2	97,6
Misiones	129,6	90,6
Chaco	183,9	100,8
Santiago del Estero	181,5	96,1
Formosa	295,5	166,6
V. TOTAL	100,0	100,0

En la práctica es común observar que las transferencias condicionadas están asociadas al financiamiento de determinados gastos sociales (por ejemplo vivienda) a través de los cuales se pretende corregir (o paliar) las consecuencias originadas en la desigualdad de la distribución personal del ingreso. La objeción obvia que puede plantearse es entonces, más que a la naturaleza condicionada de la transferencia,

al hecho que la misma sea de naturaleza *regional*. En efecto, si el problema que se desea atacar es el de desigual distribución personal de la riqueza (que impide por ejemplo el acceso a la vivienda a determinados sectores de la población), la política óptima sería subsidiar *directamente* el grupo en cuestión, independientemente de las regiones geográficas en las que el mismo esté localizado¹².

Las principales transferencias condicionadas que tradicionalmente han existido en el caso argentino son asimilables, por sus características, a las transferencias condicionadas tipo b) (transferencias condicionadas de suma fija atadas al financiamiento exclusivo de ciertos gastos provinciales). Ellas son: transferencias para el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), Sistema de Coparticipación Vial, Fondo de Desarrollo Eléctrico del Interior (FEDEI) y otras transferencias menores para programas de gasto social (Programas de Salud, Comedores Escolares, Educación Rural, Plan Nacional de Agua Potable entre los más importantes).

Debe señalarse que estos programas funcionan como transferencias condicionadas enteramente a cargo del gobierno central porque los mismos han sido diseñados sin tener en cuenta las preferencias de los consumidores locales. De haberse atendido este aspecto, el autointerés del contribuyente local en los programas habría tenido como necesario correlato la participación de los gobiernos locales en su financiamiento. Sin embargo, se verifica que las autoridades locales son meros agentes instrumentales del Gobierno Nacional para producir la cantidad y clase de bienes públicos determinados centralmente.

Tal vez el ejemplo más claro de las falencias que presentan estos programas viene expuesto por el FONAVI (Fondo Nacional de la Vivienda), programa creado en 1972 que se ha financiado con un impuesto del 5% sobre la nómina salarial de los empleados en relación de dependencia, cuyo producido anual ha oscilado entre 0,75 y 1 punto porcentual del PBI. La Nación, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, ha tenido a su cargo la planificación general y distribución de los recursos del fondo entre las diversas jurisdicciones provinciales encargadas de contratar la construcción de viviendas económicas para los sectores sociales de menores recursos. Estas transferencias condicionadas *no son plenamente automáticas* puesto que se realizan a través de partidas presupuestarias; en consecuencia ha sido común que se produjeran importantes discrepancias entre el valor real recaudado y el transferido, producto de la demora administrativa en la autorización presupuestaria y el consiguiente deterioro por exposición a la inflación de los valores nominales de la recaudación.

La asignación de los fondos entre las jurisdicciones no responde a criterios objetivos y si bien dichos recursos tienen idealmente la naturaleza de préstamos, en la práctica la recuperación por parte de los Institutos Provinciales de Vivienda se ha situado por debajo del 5%. El divorcio entre la gestión de recuperación de créditos y la asignación de fondos por jurisdicción se transformó en un formidable obstáculo para incentivar una actitud más eficiente de cobro por parte de las provincias.

Con posterioridad a 1988 las dos modificaciones más significativas en torno de la operatoria FONAVI tienen que ver con cambios introducidos a raíz de estudios del Banco Mundial, orientados a relacionar el otorgamiento de la transferencia a la gestión de recupero de préstamos por parte de cada provincia; y con el cambio en 1991 de la fuente de financiamiento del programa, que deja de ser el impuesto a la nómina salarial y pasa a depender de la imposición sobre los combustibles, reformas que se analizan en el Capítulo 13. No se han registrado modificaciones en la naturaleza del programa tendientes a que, si se juzgara conveniente la continuidad de la acción del Gobierno Nacional en la provisión de vivienda, la instrumentación de

dicho accionar garantice que se revelen las preferencias de las comunidades provinciales en materia de vivienda sea a través de la participación *directa* de los gobiernos provinciales en el financiamiento de los programas o, lo que resultaría aun superior, del propio ahorro privado de los beneficiarios como condición de acceso al programa. En cualquier caso estas nuevas fuentes de financiamiento (presupuestos provinciales y/o ahorro privado de los beneficiarios) permitirían reducir significativamente los impuestos nacionales que actualmente se destinan a satisfacer este propósito.

El régimen de coparticipación vial es otro régimen de transferencias condicionadas a las provincias, en este caso para el financiamiento de infraestructura vial. Tampoco involucra contraparte de gasto propio provincial ni resulta plenamente automático (las transferencias tienen figuración presupuestaria y requieren de la correspondiente autorización para el libramiento de los fondos). Los montos de este financiamiento han oscilado en torno a los 300 millones de dólares anuales.

Los recursos de la coparticipación vial se originaban en el impuesto a los combustibles y en menor medida un impuesto a los lubricantes y a las cubiertas legislados por la ley de impuestos internos. La Ley de Emergencia Económica afectó el 50% de la coparticipación vial con destino a rentas generales. La distribución de los fondos entre las provincias se realiza en función de prorrateadores que tienen en cuenta el consumo de combustibles de cada provincia.

Por su parte el FEDEI (Fondo de Desarrollo Eléctrico del Interior) era una sistema de igual naturaleza que el anterior, aunque con un financiamiento algo más complicado en su conformación, pues el mismo provenía en parte del impuesto a los combustibles, del impuesto al gas natural y de un impuesto del 5% sobre el precio de la energía eléctrica fijado por la ley 15.336. La Secretaría de Energía era la encargada de percibir el impuesto sobre la energía y el gas, y de distribuir la totalidad de los fondos, que estaban destinados a financiar obras y, sobre todo, a cubrir el déficit de las empresas provinciales de electricidad. También estos recursos fueron afectados en un 50% con destino a rentas generales en virtud de la Ley de Emergencia Económica.

En el ámbito de estos dos tipos de transferencias condicionadas se produjeron numerosas modificaciones —de distinta importancia— a partir del advenimiento de la nueva administración en 1989. Al respecto cabe citar los siguientes:

a) Hacia fines de 1989 la percepción y fiscalización del impuesto a la energía eléctrica y al gas pasan a ser responsabilidad de la Dirección General Impositiva, eliminándose la intervención de la Secretaría de Energía que hasta ese momento había dilatado la instrumentación de esta medida, claramente conveniente y necesaria.

b) A fines de 1989 el decreto 2733 cambia la forma de imposición a los combustibles y al gas, eliminando el impuesto del 5% a la energía eléctrica de la ley 19.287 incorporándolo a las tarifas de las empresas eléctricas y modifica totalmente el sistema de afectación específica eliminando el régimen de coparticipación vial y creando un "Fondo Provincial de Infraestructura" financiado con el 9% de la recaudación total del impuesto a los combustibles y el gas, el cual financia a su vez al FEDEI (40% del total del Fondo de Infraestructura Provincial) y a las vialidades provinciales. Cabe señalar que subsisten los impuestos del 5% de las leyes 15.336 y 17.574 pero en el caso del primero el mismo ya no financia al FEDEI sino que ingresa en el Fondo Nacional de Infraestructura. El nuevo sistema tiene una transparencia y automaticidad que no existían con anterioridad.

c) La implementación parcial del sistema de peaje en las rutas nacionales y similares emprendimientos de algunas provincias en sus rutas hacen pensar en la

necesidad y conveniencia de una revisión integral del financiamiento vial en el país. Esta tarea aún no ha sido emprendida.

d) Los nuevos desarrollos comentados en c) desde el punto de vista del federalismo fiscal brindan una excelente oportunidad para poner en marcha una experiencia combinada de descentralización tributaria, permitiendo que las provincias reasuman sus potestades tributarias en lo concerniente al impuesto a los combustibles, gas natural y energía eléctrica (todos ellos impuestos de indudable *base territorial*) y de simultánea racionalización del sistema de transferencias, mediante la eliminación de las transferencias a las vialidades provinciales y al FEDEL (es decir con la eliminación del Fondo de Infraestructura Provincial) y con la consecuente adecuación de la imposición nacional sobre combustibles, gas y energía eléctrica, que debería reducirse drásticamente.

4.3.4 Transferencias no explícitas

El federalismo fiscal argentino se caracteriza por la magnitud que han alcanzado una tercer variedad de transferencias, aquellas que no tienen siquiera figuración presupuestaria, y son de muy difícil cuantificación porque asumen la forma de desgravaciones impositivas. Por esta característica reciben á menudo la denominación de "gastos tributarios".

Los beneficios promocionales consisten en desgravaciones impositivas que alcanzan tanto a los inversores en el proyecto como a la propia empresa promovida¹³.

No es el propósito de esta sección evaluar los efectos sobre la asignación de recursos y la selección de proyectos de inversión de los regímenes de promoción, sino exclusivamente destacar aquellas consecuencias derivadas de su funcionamiento con particular repercusión en el ámbito de las relaciones fiscales entre la Nación y las provincias y entre estas últimas entre sí.

Al respecto se hace necesario destacar que:

a) Las transferencias implícitas del régimen de promoción industrial regional alteran la distribución primaria de la Ley de Coparticipación en favor de las provincias. Considérese por ejemplo el año 1988, en que con un monto de recursos coparticipados del orden de 4.600 millones de dólares, las transferencias vía regímenes promocionales a las provincias ascendieron a 950 millones de dólares (según estimaciones de la Secretaría de Hacienda), en consecuencia la participación primaria provincial si se computa el monto total de recursos asciende del 56,66% que fija la ley 23.548 al orden del 65%. Esta circunstancia no fue sin embargo tenida en cuenta por la ley 23.548 al establecer la distribución primaria Nación-provincias.

b) A su vez la asignación de la promoción *entre* las provincias exacerba el sesgo ampliamente redistributivo que de por sí tiene la distribución secundaria de la ley 23.548. Tampoco este aspecto fue debidamente valorado en oportunidad de la sanción de esta norma y llama la atención el escaso énfasis puesto por la provincia de Buenos Aires en favor de la consideración de estos subsidios ocultos para la determinación de la distribución secundaria, a pesar de ser el principal distrito damnificado por este estado de cosas.

c) La facultad otorgada a algunos gobiernos provinciales (La Rioja, Catamarca, San Juan y San Luis) para ser autoridades de aplicación de sus respectivos sistemas promocionales conduce a una particular forma de "guerra tributaria", en la cual estas jurisdicciones pueden captar inversiones industriales por medio del otorgamiento de desgravaciones sobre impuestos nacionales, disminuyendo las bases gravables de la Nación y del resto de las jurisdicciones no promocionadas (o con

menores beneficios promocionales). Es decir, estas provincias pueden capturar la totalidad de los beneficios (básicamente mayor actividad económica en sus territorios) mientras asumen una fracción reducida del costo ocasionado por el vaciamiento de las bases imponibles. El sistema generó entonces un gran incentivo para que las provincias promocionadas actúen como típicos "*free riders*", maximizando el número de proyectos aprobados (independientemente de su calidad y viabilidad económica en el tiempo) y relajando el control de la ejecución de los mismos.

La existencia de transferencias ocultas de la magnitud que alcanzan los gastos tributarios del sistema promocional argentino es totalmente desaconsejable, con independencia incluso de los costos económicos directos (en términos de mala asignación de recursos) que ellos provocan. En efecto, los problemas de *free riding*, falta de control, corrupción administrativa y evasión impositiva a que esta clase de incentivos dan lugar pueden disminuirse drásticamente (si no eliminarse) cambiando los instrumentos en base a los que se realiza la promoción. En estudios anteriores de FIEL se ha señalado la conveniencia de incorporar la promoción regional como un elemento más de la redistribución regional del ingreso efectuada por el Sistema de Coparticipación Federal de Impuestos. En otros términos, la distribución primaria (Nación-provincias) y secundaria (entre provincias) debería adecuarse para reflejar la voluntad de apoyar diferencialmente a ciertas provincias. Una vez acordada y plasmada en los nuevos coeficientes de distribución, la misma adquiriría la forma de una transferencia automática no condicionada y limitada a la disponibilidad de recursos, puesto que no habría incentivos y desgravaciones impositivas desempeñando papel alguno.

Los pasos seguidos desde 1988 en adelante no se ajustan a este criterio (ver Capítulo 2).

4.3.5 Síntesis sobre la evolución de las transferencias

Se ha pasado revista al sistema de transferencias existentes entre Nación y provincias, detallando sus principales características y los cambios que fueron introducidos a partir de 1988, cuando se restableció el funcionamiento de un régimen legal de coparticipación impositiva.

Al analizar las transferencias *vía coparticipación impositiva* se hizo mención especial al problema de la distribución secundaria y al sesgo excesivamente redistributivo que ella ha adquirido, en detrimento fundamentalmente de la provincia de Buenos Aires. Esta situación se plantea como una de las más problemáticas en cuanto a su resolución, por cuanto exige coordinar y armonizar intereses contrapuestos ya no entre la Nación y las provincias, sino entre las mismas provincias. Se destacó que no ha habido progresos instrumentales desde 1988 en adelante, excepto una progresiva toma de conciencia sobre la importancia y dificultad del problema. En lo que sigue se demuestra que la incorporación del resto de las transferencias (básicamente aportes del Tesoro y transferencias condicionadas así como las no explícitas de la promoción industrial) no cambian ni el sentido ni la magnitud del problema.

En el Cuadro Nº 6, tomando como referencia la situación vigente en 1988, se resume el estado de la redistribución secundaria (en un sentido amplio) de las transferencias entre las diversas provincias. En todos los casos se ha optado por no incluir las transferencias hidrocarburíferas e hidroeléctricas (regalías) por considerar que ellas responden a un criterio esencialmente devolutivo. El objetivo del análisis

es destacar los problemas que originan los criterios extremadamente redistributivos en el federalismo fiscal argentino.

En la columna A del Cuadro Nº 6 se aprecia que por cada 100 australes de coparticipación provincial primaria, 44 australes fluyen a las provincias "avanzadas", 9,31 australes a las de "baja densidad" poblacional, 19,38 australes a las provincias "intermedias" y los 27,5 australes restantes a las provincias "rezagadas".

CUADRO Nº 6
REDISTRIBUCION INTERPROVINCIAL DE INGRESOS

	A	B	C	D
	Coparticipación Secundaria (1988)	Coparticipación + Aportes (1988)	Total transferencias Explicitas (*) (1988)	Total transferencias Explicitas + Implícitas (1988)
AVANZADAS	44,02	40,99	39,27	33,73
Buenos Aires	22,0	19,06	19,07	15,71
Santa Fe	8,95	8,16	8,05	7,75
Córdoba	8,89	7,71	6,83	5,77
Mendoza	4,18	6,06	5,32	4,50
BAJA DENSIDAD	9,31	8,31	11,08	12,60
Chubut	1,58	1,41	1,72	3,47
Santa Cruz	1,58	1,41	1,90	1,93
La Pampa	1,88	1,64	1,88	1,67
Río Negro	2,53	2,24	3,32	3,01
Neuquén	1,74	1,56	2,26	2,52
INTERMEDIAS	19,18	22,05	12,13	26,68
San Juan	3,39	3,53	3,97	4,93
San Luis	2,29	2,12	2,49	8,21
Entre Ríos	4,89	4,70	4,44	3,84
Tucumán	4,77	6,32	5,67	4,90
Salta	3,84	5,38	5,56	4,80
REZAGADAS	27,5	28,65	27,51	26,99
La Rioja	2,07	2,63	2,79	3,06
Catamarca	2,76	2,69	2,39	3,79
Corrientes	3,72	3,91	3,72	3,18
Jujuy	2,85	3,27	3,28	2,99
Misiones	3,31	3,36	3,42	4,04
Chaco	5,0	5,22	4,78	4,03
Santiago del Estero	4,14	3,82	3,51	2,90
Formosa	3,65	3,75	3,62	3,0
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00

* Se excluyen los ingresos en concepto de regalías hidropetrolíferas, gasíferas e hidráulicas.

La incorporación de los "aportes" del Tesoro Nacional, al menos en el año 1988, disminuyó la participación de las provincias "avanzadas" (-7%) y de "baja densidad" (-11%) favoreciendo principalmente a las provincias "intermedias" (+15%) y en menor medida a las rezagadas (+4%) (columna B).

Sin embargo cuando se introduce la totalidad de transferencias explícitas, condicionadas o no (columna C), la situación cambia muy definidamente con respecto al marco teórico de la coparticipación secundaria: se observa que la participación de las "avanzadas" se reduce a 39,27 australes por cada 100 (-11%) y con ello se "financia" una participación de 11,08 australes de las provincias de "baja densidad" (+19%) y de 22,13 australes de las provincias "intermedias" (+15%), mientras que las provincias "rezagadas" mantienen su participación inalterada (27,51 australes por cada 100).

La incorporación de las transferencias *no explícitas* de la promoción industrial (columna D) cambia aun más radicalmente el panorama: las provincias "avanzadas" reducen su participación a 33,73 australes por cada 100 del total de transferencias (explícitas más implícitas) (-23% respecto de los coeficientes de distribución secundaria de la ley 23.548), las de "baja densidad" aumentan su participación a 12,6 australes (+35%), las "intermedias" a 26,68 australes (+39%) y las "rezagadas" la disminuyen a 26,99 australes (-2%).

He aquí un aspecto paradójico de la redistribución territorial que se practica en el país: en la medida en que ella no es producto de un régimen transparente y racionalmente diseñado existen jurisdicciones homogéneas en sus características socioeconómicas tratadas con profunda desigualdad, así por ejemplo una provincia rezagada como La Rioja, si se computan todas las transferencias (implícitas y explícitas) mejora su situación de captación de recursos respecto a la implícita en la ley 23.548 en un 48%, mientras que Santiago del Estero, que no tiene un "régimen propio" de promoción industrial ni una gestión financiera suficientemente desprolija como para "merecer" ayudas discrecionales del poder central, empeora su participación en un 30%.

En el Cuadro N° 7 se reitera el ejercicio realizado con respecto a la coparticipación secundaria, al expresar las distintas transferencias recibidas por las provincias en función de los habitantes de cada jurisdicción y en función del porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas sobre el total nacional correspondiente a cada provincia.

Una vez más los valores resultantes fundamentan un profundo escepticismo respecto de la bondad de la redistribución regional como instrumento para lograr mejoras en la distribución personal del ingreso, que es el objetivo que en definitiva persigue la redistribución. Nótese al respecto que sobre un valor promedio nacional de 100, la coparticipación per cápita en las provincias avanzadas resulta de 66,4 (-34%) y se reduce a 59,2 computando todas las transferencias explícitas (-41%) y a 50,9 en el total de transferencias explícitas más implícitas. Las provincias de "baja densidad" pasan de 164,1 a 195,2 (+19%) para el total de transferencias explícitas y a 220,0 (+34%) para el total de transferencias. Las provincias "intermedias" con un nivel de 146,8 respecto a la coparticipación secundaria, lo incrementan en un 15% al considerar el total de transferencias explícitas y en un 39% para el total de transferencias.

Por último las provincias "rezagadas" mantienen el mismo nivel en la coparticipación secundaria y en el total de transferencias implícitas y lo disminuyen levemente (-2%) para el total de transferencias.

CUADRO Nº 7

	Coparticipación 1988		Copartic. + Aportes		Total trans.explicitas		Total transf.explicitas más implícitas	
	Per cápita	Por hogar c/nec. bás.ins.	Per cápita	Por hogar c/nec. bás.ins.	Per cápita	Por hogar c/nec. bás.ins.	Per cápita	Por hogar c/nec. bás.ins.
AVANZADAS	66,4	82,6	61,1	77,1	59,2	73,8	50,9	63,4
Buenos Aires	51,6	64,4	44,7	55,8	44,7	55,8	36,8	46,0
Santa Fe	94,5	114,9	86,2	104,7	85,0	103,4	81,8	99,5
Córdoba	94,5	120,5	82,0	104,5	72,6	92,5	61,4	78,2
Mendoza	87,7	108,6	127,2	157,4	111,7	138,2	94,5	116,9
BAJA DENSIDAD	164,1	164,7	153,7	149,5	195,2	199,3	220,0	226,6
Chubut	130,4	127,4	116,3	113,7	141,9	138,7	286,3	279,8
Santa Cruz	290,0	385,4	259,7	343,9	350,0	463,4	355,4	470,7
La Pampa	212,4	303,2	191,0	272,6	212,4	303,2	188,7	269,4
Río Negro	146,8	127,8	130,0	113,1	192,7	167,7	174,7	152,0
Neuquén	132,6	132,8	118,9	119,1	172,3	172,5	192,1	192,4
INTERMEDIAS	146,8	113,4	160,7	130,3	169,4	130,8	204,3	157,7
San Juan	189,4	177,5	197,2	184,8	221,8	207,9	275,4	258,1
San Luis	235,1	243,6	217,7	225,5	255,6	264,9	842,9	873,4
Entre Ríos	140,8	122,3	135,3	117,5	127,8	111,0	110,5	96,0
Tucumán	122,7	84,7	162,6	112,3	145,9	100,7	126,1	87,0
Salta	130,7	86,5	183,1	121,2	189,2	125,2	163,4	108,1
REZAGADAS	183,7	113,0	198,9	117,8	183,8	113,1	180,3	110,9
La Rioja	275,3	252,4	349,7	320,7	371,0	340,2	406,9	373,2
Catamarca	306,3	222,6	298,6	216,9	265,3	192,7	420,6	305,6
Corrientes	140,1	87,7	147,2	92,2	140,1	87,7	119,7	75,0
Jujuy	163,2	97,6	187,3	112,0	187,8	112,4	171,2	102,4
Misiones	123,6	90,6	125,4	92,1	127,7	93,7	150,8	110,7
Chaco	183,9	100,8	192,0	105,2	175,8	96,4	148,2	81,3
Sgo. del Est.	181,5	96,1	167,4	88,6	153,9	81,4	127,1	67,3
Formosa	295,5	166,6	303,6	171,2	293,1	165,3	242,9	137,0
PROMEDIO	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Nuevamente se verifica que existe un trato profundamente inequitativo entre jurisdicciones relativamente homogéneas: las transferencias per cápita totales que recibe la provincia de Buenos Aires (sobre un promedio nacional de 100) resultan de 36,8, mientras que Córdoba recibe 61,4 y Santa Fe 81,8. Entre las jurisdicciones intermedias San Luis que cuenta con régimen propio de promoción industrial tiene un nivel de transferencias per cápita de 843 (el mayor del país) mientras que Entre Ríos apenas tiene 111. Una provincia rezagada como Catamarca tiene un nivel de transferencias totales de 421 mientras que Misiones tiene 151, Chaco 148 o Santiago del Estero sólo 127.

Una situación similar a la comentada surge del mismo cuadro al considerar las transferencias de distinta naturaleza por "hogar con necesidades básicas insatisfechas" recibidas por las diversas provincias.

El sistema de transferencias intergubernamentales argentino tiene en consecuencia problemas "estructurales" para los cuales no se avizora una solución cercana, en la medida en que ello debería ser el producto de un diagnóstico compartido de las provincias y la Nación que condujera a la sanción de una nueva ley de coparticipación, que debería resumir y englobar al conjunto de transferencias que hoy se desenvuelven al margen de dicha norma. Obviamente esta solución *presupone* un acuerdo previo respecto al reparto apropiado de responsabilidades de gasto y potestades tributarias, el cual sería complementado con el citado sistema de transferencias. Este proceso está apenas insinuado y todo parece indicar que la redefinición del federalismo fiscal habrá de convertirse en el principal problema fiscal a abordar en los años noventa.

En este sentido debe mencionarse como un desarrollo positivo y conducente a facilitar esta difícil tarea la progresiva mejora de la automaticidad, transparencia y predictibilidad del sistema de transferencias que se viene llevando a cabo desde 1988; así como también la mayor decisión política evidenciada por parte de las autoridades económicas, en particular del BCRA —y especialmente a partir de 1990—, para encuadrar el funcionamiento de la banca provincial dentro de las normas comunes al conjunto de la actividad bancaria, limitando paulatinamente el uso de los bancos oficiales de provincia como mecanismo de financiamiento de los déficit de los Tesoros provinciales. Los pasos dados en torno a la limitación de los redescuentos, al control y exigencia de cumplimiento de los requerimientos de efectivo mínimo, devolución de redescuentos, saneamientos de carteras morosas, etc., son tratados en la sección correspondiente a la política bancaria. Por lo tanto aquí sólo se hará una referencia a la mejora en la "calidad" del sistema de transferencias posibilitado principalmente por la ley 23.548.

Desde 1988 las transferencias no condicionadas y automáticas son el 76% del total de transferencias explícitas, el porcentaje más alto en toda la década de los años ochenta. Estas transferencias incluyen básicamente al Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, a las regalías y al Fondo de Descuilibrios Provinciales. Si bien cada una de estas transferencias da lugar a cuestionamientos (especialmente en lo atinente a la redistribución territorial del ingreso que provocan) lo que se desea enfatizar aquí es que por su naturaleza de no condicionadas y automáticas resultan predecibles, transparentes, financieramente sostenibles y coadyuvan a aumentar la autonomía financiera provincial.

Por su parte las transferencias condicionadas y automáticas (Coparticipación Vial y FEDEL entre las principales) han disminuido su participación a partir de 1988, situándose en el orden del 4,5% del total de transferencias, como consecuencia de la aplicación de la Ley de Emergencia Económica, que derivó parte de este financiamiento al Tesoro Nacional.

Las transferencias condicionadas y discrecionales mantienen el nivel promedio de la década del ochenta, en torno al 12% del total, y ellas reflejan sobre todo la incidencia del FONAVI y del Fondo Especial del Tabaco, dos programas de gasto que requieren revisiones integrales tendientes a su eliminación, que hasta el momento no se han emprendido.

Por último las transferencias no condicionadas pero discrecionales, típicamente los aportes del Tesoro Nacional, han podido disminuir a los niveles más bajos de la década gracias a la sanción de la ley 23.548 por una parte y, fundamentalmente, por

el propio desfinanciamiento del gobierno central que lo obligó a reducir drásticamente todos sus gastos.

Esta tendencia a la mejora en la "calidad" del sistema de transferencias no obsta para que aún subsistan problemas importantes; el más obvio es que a pesar del aumento de la participación relativa de las transferencias no condicionadas y automáticas coexisten simultáneamente varios mecanismos de estas características; que debieran integrarse en uno solo, aunque ello llevaría inevitablemente a abordar los problemas "estructurales", es decir, la intensidad y los criterios con los que estos sistemas redistribuyen regionalmente el ingreso.

4.4 Evolución presupuestaria de las provincias

El Cuadro Nº 8 resume las ejecuciones presupuestarias de las jurisdicciones provinciales y de la ciudad de Buenos Aires desde 1983 hasta el año 1990. Es necesario realizar una salvedad sobre el grado de cobertura de los datos del Cuadro Nº 8. El sector público provincial definido en un sentido amplio abarca a:

a) La Administración Pública Provincial, constituida por la Administración Central (ministerios, Poder Legislativo y Poder Judicial) y las cuentas especiales y organismos descentralizados dependientes de las diversas jurisdicciones ministeriales.

b) El sector empresario provincial compuesto por empresas del Estado provincial (o municipales) y organismos descentralizados autárquicos.

c) Los organismos del sector de Previsión y Seguridad Social (Institutos Provinciales de Previsión Social, Institutos de Obras Sociales, Cajas de Seguros).

d) Sector de bancos oficiales provinciales.

e) Municipalidades.

Las ejecuciones presupuestarias del Cuadro Nº 8 abarcan solamente al componente a), es decir a las Administraciones Públicas Provinciales. La exclusión de los otros componentes no necesariamente implica que sus déficit no queden incorporados en el Cuadro Nº 8, porque en la medida que sean financiados con aportes de las administraciones provinciales centrales quedan reflejados en el gasto de las mismas en el rubro transferencias. Ello es así en particular en el caso de las transferencias a los Sistemas de Seguridad Social Provinciales y a las empresas provinciales.

Sin embargo, las ejecuciones del Cuadro Nº 8 presentan dos falencias importantes en lo referido a la medición del déficit (o superávit) del sector público provincial consolidado. Ellas son la no inclusión de los bancos provinciales, por lo que no reflejan los resultados económico-financieros negativos de estas instituciones y la no incorporación de otros movimientos extrapresupuestarios significativos.

Hechas estas aclaraciones, puede considerarse a la medición del Cuadro Nº 8 como una estimación de mínima del resultado presupuestario de las provincias (y la MCBA).

Las principales conclusiones que surgen del Cuadro Nº 8 son las siguientes:

a) El déficit presupuestario de 1990 para el sector provincias fue de 13,4 billones de australes de marzo de 1991 producto de ingresos por 111,2 billones de australes y gastos por 124,5 billones de australes. Resulta sólo superado por el resultado negativo del período 1986-1988 que en promedio fue de 18,80 billones de australes anuales (siempre en moneda de marzo de 1991).

b) En particular el déficit de 1990 fue mayor en 9,7 billones de australes al de

1989, consecuencia de una disminución de ingresos de 11,53 billones de australes (-9,4% real) y una baja de 1,81 billones en el gasto (-1,4% real).

c) En el lado de los ingresos existe una marcada oposición entre el comportamiento de los recursos propios de las provincias (básicamente tributarios) que aumentan en 5,10 billones de australes en relación a 1989 (12,8% real) y los recursos de origen nacional sea los recibidos por las provincias a través del régimen de coparticipación federal de impuestos o por otros sistemas (coparticipación vial, regalías, fondo de desequilibrios provinciales, etc.) que disminuyeron en 11,10 billones de australes (-16% real) o los recibidos vía aportes reintegrables (FONAVI y anticipos de impuestos) y no reintegrables, que bajan en 5,33 billones de australes (-34% real).

Es importante destacar que la mejora en materia de esfuerzo tributario propio de las provincias se manifiesta en forma sostenida desde 1983: en 1990 los recursos propios fueron 40% superiores en términos reales a los obtenidos en 1983. Sin duda que la progresiva disminución de los aportes no reintegrables que otorgaba el Tesoro a las provincias que se ha venido dando en todos estos años (y con mayor intensidad a partir de la nueva ley de coparticipación de impuestos de 1988) ha obrado como un poderoso incentivo para que las provincias mejoren su performance tributaria (por cierto que a partir de los bajos niveles existentes en 1983).

CUADRO Nº 8
EJECUCION PRESUPUESTARIA DE PROVINCIAS Y MCBA
(en miles de millones de australes de marzo 1991)

	Año 1983	Promedio 1984-85	Promedio 1986-88	Año 1989	Año 1990
RECURSOS TOTALES	121.163	115.159	131.699	122.684	111.157
Propios	31.534	38.057	40.571	39.028	44.035
Nacionales	34.876	47.486	70.409	67.362	56.279
Aportes	54.258	28.937	19.411	15.809	10.478
De Capital	359	603	925	470	281
Otros	136	76	383	15	84
EGRESOS TOTALES	116.177	126.625	150.462	126.351	124.541
Personal	51.585	64.137	70.765	62.970	64.314
Bienes y Servicios	8.390	9.757	13.665	12.810	12.797
Intereses	703	412	2.033	5.050	1.348
Transferencias	27.806	25.581	29.471	25.419	27.465
De Capital	27.693	26.738	34.528	20.102	18.617
RESULTADO	4.986	-11.466	-18.763	-3.667	-13.384
Rec. Propios/Rec. totales	0,26	0,33	0,31	0,32	0,40
Rec. Nac./Rec. totales	0,29	0,41	0,53	0,55	0,51
Aportes/Rec. totales	0,45	0,25	0,15	0,13	0,09
Rec. Propios/Gto. Pers.	0,61	0,59	0,57	0,62	0,68
Rec. totales/Gto. Pers.	2,35	1,80	1,86	1,95	1,73
Gtos. Personal/Gto. total	0,44	0,51	0,47	0,50	0,52
Gto. Bs. y Ss./Gto. total	0,07	0,08	0,09	0,10	0,10
Gto. Intereses/Gto. total	—	—	0,01	0,04	0,01
Gto. Transf./Gto. total	0,24	0,20	0,20	0,20	0,22
Gto. Capital/Gto. total	0,24	0,21	0,23	0,16	0,15

La disminución de los recursos nacionales asignados a las provincias muestra por su parte el efecto del debilitamiento global de los impuestos coparticipados ocurrido en 1990 (con la sola excepción del IVA), y el de la Ley de Emergencia Económica, que derivó al Tesoro Nacional recursos provenientes del impuesto a los combustibles, al gas y a la energía eléctrica (entre los más importantes) que hubieran correspondido a las jurisdicciones provinciales.

d) Los casi 124,5 billones de australes de marzo de 1991 gastados por las provincias en 1990 correspondieron en un 52% a gastos en personal de las Administraciones Provinciales. Debe notarse que la relación recursos totales/gasto en personal de 1,73 es la peor de toda la serie aquí considerada.

El aumento del gasto en personal de 1,34 billones de australes respecto de 1989 (2,1%) oculta sin embargo una caída del salario medio en las administraciones provinciales, dada la evolución del empleo público. En efecto, en el Cuadro Nº 9 se aprecia que el empleo provincial creció en 1990 en 106.108 puestos (11%) llegando al valor máximo de la serie histórica: 1.103.718 empleados provinciales (cifra en la que no se incluyen los empleados de los bancos oficiales de provincia ni los empleados de los municipios). La consecuencia fue un deterioro del 7,7% en el salario medio del sector público provincial en relación a 1989. Téngase presente que ya en 1989 se había producido un importante crecimiento (6,7%) en el empleo público provincial (63.000 puestos) y una gran caída en la remuneración media (18% respecto de la remuneración media del período 1986-1988).

CUADRO Nº 9
EVOLUCION DEL EMPLEO Y DEL SALARIO MEDIO
EN LAS ADMINISTRACIONES PROVINCIALES

	AÑO 1983	PROM. 84/85	PROM. 86/88	AÑO 1989	AÑO 1990
Nº agentes	753.087	819.029	920.613	997.610	1.103.718
Var. %	—	8,8%	12,4%	8,4%	10,6%
Var. % acumulada	—	8,8%	22,2%	32,5%	46,6%
Salario medio mensual					
(miles australes marzo 1991)	5.269,1	6.023,7	5.912,9	4.855,5	4.482,3
Var. %	—	14,3%	-1,8%	-17,9%	-7,7%
Var. % acumulada	—	14,3%	12,2%	-7,8%	-14,9%

En resumen, en 1990 el empleo público provincial era 47% superior al de 1983 y 22% superior al registrado en promedio durante 1984-85 (el período de salarios medios más altos en la administración provincial). Por su parte el gasto en personal era 25% superior al de 1983 e igual al de 1984-85. El deterioro del salario medio resultaba pues del 14,9% respecto de 1983 y del 25,6% sobre el promedio del período 1984-85.

e) En materia de empleo, de los 350.631 cargos adicionales surgidos entre 1990

y 1983 un 52% fueron creados entre 1983 y 1988 (inclusive), y el 48% restante a partir de 1989.

El ritmo de crecimiento anual del empleo público provincial a partir de 1989 (inclusive) es del 8,6% y no registra antecedentes (fue del 4,4% entre 1983 y 1988) y no tiene mayores fundamentos puesto que no han existido transferencias significativas de gasto, mientras que los nuevos empleos emergentes de la reinstalación del Poder Legislativo son imputables al año 1984.

A partir de 1987 el aumento del empleo público ha sido superior al 30% en los casos de Chaco, Río Negro, Neuquén, Misiones y Chubut; ha oscilado entre el 20 y el 30% en: Santiago del Estero, Buenos Aires, Corrientes, Mendoza, Salta, Entre Ríos, Jujuy y Tierra del Fuego; entre el 10 y el 20% en Córdoba, La Rioja, Santa Fe, San Juan y La Pampa; ha sido inferior al 10% en Formosa, Tucumán, Catamarca, Santa Cruz y en la Municipalidad de Buenos Aires. Sólo una provincia, San Luis, disminuyó la planta entre 1990 y 1987 (en un 3%).

f) Una consideración especial merece la evolución de las erogaciones de capital realizadas por las provincias. Si bien las mismas no sufrieron cambios demasiado significativos entre 1990 y 1989 (20 billones de australes en 1989 y 18,60 billones de en 1990), se observa un pronunciado deterioro respecto del resto del período 1983-1988, que implica una reducción máxima del 46% en relación al gasto de capital promedio de 1986-1988 (de 34,50 billones de australes anuales) y mínima del 30,4% respecto del nivel promedio del período 84/85 (26,70 billones de australes anuales).

El desempeño económico es sumamente dispar entre las provincias. En 1990, sólo 8 jurisdicciones provinciales generaron ahorro corriente y por valor de 3,64 billones de australes¹⁴. Ellas fueron: la Municipalidad de Buenos Aires, La Pampa, Mendoza, Neuquén, Río Negro, San Luis, Santiago del Estero y Tierra del Fuego.

Entre todas se destaca por su gestión económica La Pampa, que muestra índices de recaudación propia (el 40% de sus ingresos totales son recursos propios) que prácticamente cubren su gasto salarial directo, presenta asimismo un gasto salarial total (gasto salarial directo más transferencias) equivalente a 58% de su gasto total (cuando el promedio es del 73,7%) y un nivel de inversión (25,5% del gasto total) muy superior al índice promedio (15%).

La MCBA tiene el mayor porcentaje de recursos propios (86,5% de los recursos totales) que cubren holgadamente sus gastos salariales directos (equivalen al 178% de los mismos). Sin embargo su porcentaje de gasto salarial total respecto al gasto total (70,2%) coincide con el promedio, mientras que su porcentaje de gasto en inversión (10,3%) es inferior al promedio.

Las provincias de Mendoza y Neuquén, que también generan ahorro corriente, muestran una importante participación de los recursos de origen nacional en el total de sus ingresos (equivalen al 65% en ambos casos) como consecuencia de la importancia de sus ingresos por regalías petroleras y gasíferas. Ambas tienen bajos porcentajes de gasto salarial directo (inferior al 40% cuando el promedio es del 52%) y porcentajes de inversión sobre gasto total coincidente con el promedio (15%) en el caso mendocino y muy superior (39%) en el de Neuquén.

También es de destacar el caso de San Luis, que con un aceptable nivel de recursos propios (35% del total) cubre todos sus gastos salariales directos, que a su vez representan el 38% del gasto total (cuando para el promedio significan el 52%) mientras que los gastos en inversión (33%) son proporcionalmente muy superiores al estándar promedio de 15%.

Excepto las ocho jurisdicciones mencionadas, el resto ha tenido en 1990 un ahorro corriente negativo de 9,2 billones de australes de marzo de 1991. En

consecuencia el ahorro corriente neto de 1990 ha sido negativo y equivalente a 5,5 billones de australes de marzo de 1991. A su vez, como las erogaciones de capital (18,6 billones de australes) fueron muy superiores a los ingresos en calidad de aportes (reintegrables y no reintegrables) y a los recursos de capital, el resultado económico global fue negativo, según fuera ya mencionado por un monto de 13,38 billones de australes.

Entre las provincias con ahorro corriente negativo debe destacarse el caso de La Rioja, cuyo resultado corriente negativo de 0,92 billones de australes equivale al 67% del total de sus recursos corrientes. Esta jurisdicción tiene recursos propios equivalentes a sólo el 6% de sus recursos totales, dependiendo enteramente de la transferencia de recursos nacionales (72% de los ingresos totales) y de aportes nacionales (22% del total), para financiar gastos salariales totales que equivalen al 81% de su gasto total.

Otros casos demostrativos de una situación de profunda insolvencia son los de Jujuy, Formosa y Catamarca con ahorros corrientes negativos de 0,90, 0,54 y 0,51 billones de australes respectivamente, que equivalen en cada caso al 52%, 28% y 33% de sus ingresos corrientes totales. El esfuerzo tributario propio de cada una de estas jurisdicciones es del 11% de los recursos totales en el caso de Jujuy, y apenas del 0,5% y del 3% en Formosa y en Catamarca, respectivamente.

Las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba tienen ahorro corriente negativo por 1,48 billones, 0,52 billones y 1,18 billones de australes en cada caso, pero vale destacar que mientras para las dos primeras estos déficit representan el equivalente a poco más del 5% de sus ingresos corrientes, el desbalance de Córdoba representa el 15% de sus recursos corrientes.

4.5 Síntesis

Existe pleno consenso respecto de la importancia que tiene la reducción de los déficit presupuestarios provinciales para el logro de la estabilidad macroeconómica.

Alcanzar este objetivo requiere de una profunda reforma fiscal provincial, la que resulta imposible de implementar en su totalidad sin una simultánea modificación del sistema de relaciones financieras y económicas que conectan a la Nación con las provincias y a estas últimas entre sí.

Se ha señalado que esta tarea es, por su misma naturaleza, de nivel nacional, e involucra en consecuencia al gobierno central y a los gobiernos provinciales, tanto en sus ramas ejecutiva como legislativa, pues en definitiva se trata de instaurar un nuevo marco legal de asignación de responsabilidades fiscales y tributarias entre la Nación y las provincias y de transferencias intergubernamentales. En lo referido a este último aspecto, es imprescindible que el sistema de transferencias sea estable, predecible, transparente, no discrecional, automático y sostenible financieramente (entendiendo por tal que toda transferencia debe estar financiada genuinamente). Necesariamente el sistema de transferencias futuro deberá modificar el sesgo redistributivo en sentido territorial característico del que hoy está vigente en el país. Esto es necesario por razones de eficiencia económica que hacen aconsejable mejorar la asignación de recursos y la capacidad de crecimiento de las jurisdicciones que hoy son fuertemente castigadas por tal sesgo redistributivo (la provincia de Buenos Aires en primera instancia), como por razones de equidad "horizontal" entre jurisdicciones que a pesar de ser homogéneas en su conformación económica resultan tratadas muy diferencialmente en la distribución de las transferencias, y proba-

blemente también por razones de equidad en la distribución personal del ingreso.

Una falencia grave en el accionar fiscal del gobierno central durante 1989-91 es la falta de iniciativas concretas para el replanteo del federalismo fiscal, sobre todo porque la propia naturaleza de la cuestión determina que cualquier proceso de cambio seguramente no pueda ser rápidamente implementado. La coordinación y armonización de las sucesivas etapas que demandará requiere pues de un período previo de diagnóstico y planificación que, si no es asumido y liderado por el gobierno central, abre posibilidades para que se introduzcan nuevas soluciones ad hoc ante circunstancias de desfinanciamiento de algunas jurisdicciones provinciales o aun del propio sector público nacional (como en su momento lo fueron los impuestos de la ley 22.916 o el anunciado incremento de la tasa del IVA con destino específico al Sistema de Seguridad Social Nacional que se debate en la actualidad), que pueden resultar totalmente contradictorias con las modificaciones de largo plazo necesarias e incluso dificultar la futura implementación de las mismas.

No obstante esta falencia, debe mencionarse que existe una estrategia en curso para producir avances en la reforma fiscal provincial y en el mejoramiento de la eficiencia del gasto público provincial instrumentada a través del Programa de Saneamiento Financiero de las Provincias Argentinas. El diagnóstico que ha generado la implementación de este programa es que *es posible* que las provincias mejoren su gestión financiera aun antes de que se modifiquen las normas y políticas nacionales que sustentan al actual esquema de federalismo fiscal (Ley de Coparticipación, Promoción Industrial, etc.). Tal mejoría provendría de la introducción de reformas relativamente simples en el plano de la administración tributaria provincial, en el planeamiento y ejecución presupuestarios y en la gestión administrativa en general.

El programa cuenta con fondos del Banco Mundial y del BID, que pueden ser empleados en las áreas mencionadas para financiar proyectos de asistencia técnica (adquisición de equipos, contratación de consultores, programas de capacitación, etc.) e inversiones en mantenimiento, rehabilitación y terminación de obras e inversiones nuevas en infraestructura, edificios y equipamiento.

La asignación de los cupos de financiamiento entre las provincias depende de los resultados que ellas obtengan en materia de ahorro corriente (recursos corrientes menos gastos corrientes netos de aportes del Tesoro), de manera que aquellas que generan ahorro corriente positivo tendrán garantizado un nivel de financiamiento hasta el equivalente a su participación secundaria en la distribución de los impuestos coparticipados. Aquellas que no tienen ahorro corriente ven reducido este financiamiento al 50% de lo que les correspondería según la Ley de Coparticipación (distribución secundaria). Los fondos a los que no pueden acceder quedan libres para ser redistribuidos entre las jurisdicciones con ahorro corriente positivo y/o entre aquellas que llegan a obtenerlo en virtud del propio programa de saneamiento financiero.

Esta forma de instrumentar el acceso al financiamiento ha tenido como un subproducto útil de destacar el de permitir recomponer el flujo de información presupuestaria y financiera entre las provincias y la Nación, que había estado virtualmente interrumpido desde el año 1985 y en cuya normalización y mejoramiento se está trabajando activamente desde 1989.

Resulta prematuro adelantar juicios sobre las virtudes y defectos de un programa que recién comienza a instrumentarse en el segundo semestre de 1991. Sin embargo, podría arriesgarse que el programa probablemente sobreestime las posibilidades reales de mejora en la gestión de los gobiernos provinciales que existen si no se

modifican previamente aspectos cruciales de la organización estatal provincial que tienen que ver con el régimen laboral y con el sistema general de incentivos de los empleados públicos, con el exceso de personal, con la falta de capital humano en el sector público, con la excesiva politización y falta de profesionalidad del proceso de toma de decisiones, etcétera.

En otros términos, la mejora en la gestión de los sectores públicos provinciales parece estar mucho más estrechamente unida a la necesidad de una *reforma administrativa*, amplia y profunda, que lo que parece desprenderse de la filosofía del programa de saneamiento financiero, como queda evidenciado por el hecho de que las acciones necesarias para una reforma de tal naturaleza (racionalización del empleo, programas de reentrenamiento de trabajadores, programas de jerarquización salarial, etc.) no cuentan con posibilidades de financiamiento en el contexto del programa de referencia.

NOTAS

1. Ver Oates, "Fiscal Federalism", 1972.

2. Nótese, sin embargo, que si los impuestos centralmente recaudados fueran redistribuidos entre las jurisdicciones sobre bases estrictamente *devolutivas* el esquema en los hechos seguiría siendo descentralizado.

3. Esta caída es consecuencia de la inexistencia de régimen de coparticipación de impuestos. Las provincias recibieron financiamiento en estos años a través de aportes del Tesoro, lo que restringió la autonomía financiera de las provincias.

4. Es curioso notar cómo el reclamo provincial se fundamenta en definitiva en el no cumplimiento por parte de la Nación de un porcentaje del precio internacional que no figura como tal en la Ley de Hidrocarburos. Por ello las demandas provinciales podrían carecer de sustento jurídico.

5. Tal es el caso, por ejemplo, del IVA (nacional), Ingresos Brutos (provincial) y Tasas de Seguridad e Higiene (municipal); y del Impuesto a los Activos (nacional), Inmobiliario (provincial) y Tasa de Alumbrado, Barrido y Limpieza (municipal).

6. Las modificaciones consistieron en el otorgamiento de automaticidad al giro de los fondos. Anteriormente ellos ingresaban a Rentas Generales y el Tesoro giraba los gastos a través de aportes directos con tardanzas que ocasionaban perjuicios financieros a las jurisdicciones beneficiarias.

7. El reordenamiento del sistema de asignación específica se completó a través del propio decreto 2733/90 con la eliminación del 5% de recargo sobre las tarifas eléctricas del inciso a) de la ley 19.287 (fue incorporado a las tarifas pasando a ser un recurso de las empresas eléctricas) y por la asignación al Fondo Nacional de Infraestructura de los recargos sobre el precio de venta de la electricidad establecidos por el inciso c) del artículo 30 de la ley 15.336 y el inciso b) del artículo 2º de la ley 17.574 (en total 10%).

8. Sería el mismo caso si la centralización tributaria se hubiera realizado con el propósito de evitar "competencias (guerras) tributarias" interjurisdiccionales.

9. A través de este último parámetro se pretende premiar a aquellas comunidades que hacen esfuerzos genuinos por obtener mayores recursos tributarios, que sin embargo no les permiten financiar un nivel de gastos públicos locales per cápita similar al de otras jurisdicciones más ricas (o con igual ingreso pero capacitadas para producir en forma más barata tales bienes públicos). Alternativamente puede plantearse el caso en que las jurisdicciones son iguales en todo, incluido ingresos, gustos y población, pero difieren en el costo de producción de los bienes públicos locales (el precio relativo bienes públicos-bienes privados es distinto). En este caso el argumento de "equidad horizontal" que justifica la transferencia es el garantizar que, a pesar de la diferencia de precios, la comunidad en la cual el bien público local es más caro pueda consumir la misma cantidad que la comunidad en la que resulta más barato.

10. Así instrumentada la transferencia condicionada es asimilable a un subsidio *ad valorem* cuyo efecto económico es el de disminuir el precio relativo del bien público beneficiario de la misma. De hecho parece un instrumento apto si se trata de un bien público local con externalidades significativas para los residentes en otras jurisdicciones, pues logra aumentar la oferta del bien

sin que ello signifique mayor carga impositiva para los habitantes de la jurisdicción que lo provee (de ser así no se produciría el aumento deseado en la oferta).

11. Este método no altera el precio relativo del bien, y su efecto es el de aumentar la cantidad consumida y el ingreso disponible para los habitantes de la jurisdicción.

12. Esta objeción pierde relevancia si la mejor forma de subsidiar a los grupos pobres es por medio de la provisión de bienes públicos locales, en cuyo caso la intervención del gobierno local es insoslayable y preferible a la intervención directa del gobierno central más "alejado" del problema concreto a resolver y con menor información (o con más dificultad y costo para obtenerla).

13. En FIEL, "Los costos del Estado regulador", capítulo 7, se resumen los beneficios promocionales. Manantial, 1988.

14. Se entiende por ahorro corriente al exceso de ingresos corrientes (sin considerar en los mismos los aportes reintegrables o no efectuados por el gobierno central) sobre los gastos corrientes (personal, bienes y servicios, intereses y transferencias).

Capítulo 5

La gestión administrativa de las empresas públicas

5.1 Introducción

Para juzgar los desarrollos más relevantes en el área de las empresas (no vinculados directamente con los aspectos específicos del proceso de privatización y venta de activos), producidos a partir del advenimiento de la nueva administración en 1989, es necesaria una caracterización previa al "marco organizacional" en que se han desenvuelto estos entes, en particular en los años ochenta y especialmente en lo referido a su relación con el gobierno central.

Los elementos esenciales de este "marco organizacional" vienen dados por:

- a) El gobierno central en su papel de propietario de empresas.
- b) Las empresas y básicamente su nivel de alta dirección por un lado y gerencial por otro.
- c) El sistema de relaciones o condicionamientos ("reglas de juego") a partir del cual interactúan los niveles a) y b).

La idea que subyace en el diagnóstico de la presente sección es que algunas de las características más negativas del marco organizacional, en particular las inconsistencias del gobierno central en su desempeño como "propietario" y la inadecuación global de las "reglas de juego", *no fueron convenientemente detectadas o evaluadas por las nuevas autoridades*. En consecuencia, no se implementaron políticas y acciones específicas para revertir o minimizar dichas características con la suficiente premura. Estas falencias perjudicaron por una parte al propio proceso de privatización y transferencia de activos públicos que emprendió el gobierno con inusual decisión y, por otra, dificultaron en forma apreciable la mejora de la gestión operativa de las empresas.

5.2 Marco organizacional

Un sistema organizativo que tuviera los elementos mínimos para el desempeño eficiente de las empresas públicas debería integrarse con:

- a) Un propietario de las empresas públicas (gobierno central) que aun cuando impusiera a sus empresas *pluralidad de objetivos* (lo que de por sí tiene efectos problemáticos para la gestión de estos entes y para el control de dicha gestión) se debería caracterizar por poseer *una gran capacidad de análisis y planificación*, precisamente para poder evaluar, coordinar e integrar los aspectos divergentes y/o conflictivos a que da lugar la pluralidad de objetivos.

b) Un nivel de dirección superior y gerencial en las empresas con alta capacitación y profesionalidad y sujeto a regímenes de selección y de incentivos favorables a la eficiencia de gestión.

c) Un sistema de "reglas de juego" entre los niveles a) y b) (gobierno y empresas) que sea efectivo, transparente y favorable a la iniciativa autónoma y eficiente por parte de las empresas. Preferentemente este conjunto de reglas de juego debería vertebrarse en torno de:

i) Asignación de objetivos operacionales a las empresas.

ii) Verificación del grado y calidad de cumplimiento de los objetivos asignados, es decir control *por resultados* de la gestión empresarial.

Muy sintéticamente, las condiciones organizacionales reales en que se desempeñaron las empresas públicas hasta 1989 eran:

5.2.1 Gobierno central en calidad de "propietario" de las empresas públicas

En lo relacionado con este tema deben destacarse los siguientes elementos:

a) En la Argentina ha existido desde comienzos de la década del setenta un proceso sistemático de degradación cualitativa de la Administración Pública Central, que se aceleró dramáticamente desde 1983 en adelante. A partir de esta fecha el deterioro de los cuerpos profesionales estables de la administración coexiste con la expansión de instancias y estructuras puramente políticas que reemplazan a la burocracia profesional y que a diferencia de estas últimas encaran su accionar a partir de criterios cargados de componentes valorativos que, en un ordenamiento más natural, debieran estar exclusivamente reservados para las instancias puramente políticas de la toma de decisiones. Puede resumirse este punto diciendo que en el período 1983-89 se asistió a una rápida y sistemática pérdida de profesionalidad en el ámbito de la Administración Pública Central.

b) Este proceso de reducción del ámbito de actuación de la administración profesional corre paralelo con la degradación del salario público, con la pérdida persistente de personal (concentrada en los niveles técnicos y de mayor capacitación) y con la disminución, claramente perceptible, del interés por las tareas desempeñadas. Consecuencia de este estado de cosas es la mayor rotación y reducción de funcionarios con la consiguiente pérdida de experiencia adquirida y "memoria institucional" y un relajamiento generalizado de las condiciones de trabajo.

c) El deterioro global de la Administración Central fue proporcionalmente mayor en el ámbito de las jurisdicciones que, como el Ministerio de Obras y Servicios Públicos y los Secretarías Sectoriales (Transporte, Energía, etc.) carecían de regímenes salariales preferenciales. Por lo tanto los sectores de la Administración Central tradicionalmente encargados de establecer las políticas a las empresas públicas, y de realizar el control de gestión del desempeño de las mismas sufrieron un virtual desmantelamiento de su capital humano y, consecuentemente, de su capacidad operativa.

d) Este proceso de deterioro de la Administración Central tuvo, en lo referido a su desempeño como "propietaria" de las empresas públicas, por lo menos tres consecuencias que es necesario destacar aquí:

i) Un sistema de condicionamientos relativamente complejo pero transparente y eficaz como es el que actúa a través de los planes de acción, presupuestos, programas de inversión, y de las formas de control de gestión a que estos instrumentos dan lugar, pasó a tener una existencia puramente formal y vacía de cualquier

contenido virtual, porque es un sistema de condicionamiento *intensivo* en capital humano que el sector público central dejó de tener.

ii) En reemplazo del anterior surgieron otras formas de condicionamiento, más sencillas y automáticas aunque más imperfectas y discrecionales. Típicamente es el caso de las "prohibiciones" u "obligaciones" que se les imponen a las empresas (prohibición de endeudarse en el mercado interno, necesidad de autorización para contratar, imposibilidad de manejar su política de remuneraciones, y en general regulaciones sobre sus fuentes y usos de fondos). Esta clase de regulaciones generales restringe toda autonomía empresarial. El sistema de condicionamiento adquiere características indeseables pues combina alta discrecionalidad e incapacidad de control por parte de la Administración Central, con escaso incentivo al cumplimiento voluntario de normativas que son vistas por los niveles gerenciales de las empresas como contrarias a la autonomía empresarial y a una gestión operativa y comercial más flexible y aproximada a la de una empresa privada¹.

iii) El cambio en el sistema de condicionamientos tiene un correlato en la progresiva primacía del Ministerio de Economía y la Secretaría de Hacienda en el manejo y control de las empresas públicas. Es decir la Administración Central no actúa como un único propietario de las empresas, sino que en ella coexisten "dueños múltiples", con cuotas de poder que varían a lo largo de la década en favor de Economía y en detrimento del MOSP y de las Secretarías Sectoriales.

5.2.2 Los directores y gerentes de las empresas públicas

Gran parte del "deterioro interno" de las empresas está relacionado con el ineficaz desempeño de los "representantes del propietario" en las empresas, es decir los directores, y con la degradación de los niveles gerenciales de las mismas (en este caso el problema plantea muchas similitudes con el de los funcionarios de carrera de la Administración Central).

* *Los directores.* Desde el surgimiento en la Argentina (a fines de los años setenta) de los directorios como forma organizativa encargada de la dirección de las empresas, existe una tendencia a seleccionar los integrantes de los mismos entre personas externas no sólo a las empresas, sino incluso al sector en el que ellas se desempeñan y hasta a menudo a la actividad empresarial en sí misma.

Que el criterio de selección sea la confianza política y no la capacidad crea problemas de gran envergadura:

a) Las direcciones de vuelven *intrínsecamente inestables* pues al cambiar el designante, y cesar el "vínculo de confianza", debe necesariamente cambiar el designado.

b) El origen externo de los directores y la alta rotación de los mismos da lugar a que la situación común sea la de direcciones nuevas que están en "período de aprendizaje" de su función. Nótese el gran contraste que se verifica en este punto con las empresas privadas, en donde es normal la sucesiva reelección de los directores.

c) Si los directores cuentan con una base débil de capacidad y conocimientos específicos sobre el área en la que pasan a desempeñarse, sólo con mucha dificultad pueden traducir en acciones operacionales concretas y eficaces los objetivos y condicionamientos que fija a las empresas el propietario (gobierno central). Al mismo tiempo estos directores se encuentran en una situación de inferioridad en relación a los niveles gerenciales de las empresas (dueños del "conocimiento específico") y existen grandes posibilidades de "captura" del director externo por parte de la

burocracia interna de las empresas, con lo cual pasa a compartir los diagnósticos y visiones de esta última en forma más o menos incondicional.

Los gerentes. Ninguna iniciativa de mejoramiento en la gestión operativa de las empresas públicas puede ser encarada sin una participación activa y comprometida del nivel gerencial o, más precisamente, de una "masa crítica" gerencial. Es pues muy importante caracterizar el estado de situación de los niveles gerenciales existente al advenimiento de la nueva administración.

a) La primera característica fácilmente detectable de las estructuras gerenciales de las empresas públicas es la complejidad y sobredimensionamiento de las mismas. Ello obedece a dos causas básicas concurrentes: por una parte al continuo proceso de desplazamiento de gerentes (asociado a la inestabilidad de las direcciones externas) que origina la creación de nuevos puestos gerenciales (operativamente irrelevantes) para ubicar a los gerentes desplazados; por otra parte la promoción a nivel gerencial permitió morigerar los efectos de la degradación de las remuneraciones.

b) Comparando con el sector privado es observable que las empresas públicas tienden (en el período de referencia) a remunerar mejor a las categorías inferiores y castigar a los niveles gerenciales.

c) Los mandos gerenciales de las empresas públicas desarrollaron un "espíritu de cuerpo" muy superior al de sus pares del sector privado, siendo común que formaran y participaran activamente de asociaciones profesionales y de personal superior.

d) Asimismo en el sector público resultan comunes los sistemas de "enganche" entre la remuneración de los gerentes y la de los trabajadores, que obviamente crean incentivos perversos en las mecánicas de negociaciones salariales colectivas.

e) Prácticamente no existen actividades de capacitación y perfeccionamiento para los niveles gerenciales.

5.2.3 El sistema de relaciones

En los apartados previos quedó expresado que el sistema de relaciones gobierno-empresas públicas estuvo sujeto a amplias modificaciones durante la década del ochenta, motivadas en gran medida por procesos de cambios internos que afectaron tanto a la Administración Central como a las empresas.

Las principales modificaciones consistieron en:

a) Se multiplican los organismos del gobierno central que intervienen en la relación gobierno-empresas. Configurando una situación que puede caracterizarse como de *múltiples objetivos* y *múltiples dueños* pues los organismos del gobierno central no coordinan ni compatibilizan sus respectivas acciones y políticas hacia las empresas públicas.

b) Los instrumentos tradicionales y más eficientes dados por los planes de acción y presupuesto y el control de la ejecución de unos y otros pierden toda significación real y pasan a convertirse en meras formalidades. En su reemplazo aparecen y se multiplican multitud de normas reguladoras específicas dirigidas a controlar *determinados actos* de las empresas sea a través del establecimiento de prohibiciones, obligaciones, intervenciones previas de organismos de la Administración Central, etcétera.

c) El sistema de condicionamientos asumió a lo largo de los años ochenta un sesgo fuertemente fiscalista y de corto plazo. En general se persiguió restringir al máximo el ámbito de decisiones autónomas de las empresas, tanto en lo concerniente a sus ingresos como a sus decisiones de gasto y financiamiento, intentando regular

centralmente todos estos aspectos en forma subordinada a los objetivos de corto plazo de la política macroeconómica.

d) Durante el transcurso de los años ochenta se asistió, aparte de la regulación de los precios y tarifas de las empresas públicas, a la introducción creciente de restricciones a las fuentes de financiamiento de las empresas. El Ministerio de Economía y la Secretaría de Hacienda impulsaron fuertemente este accionar en el que estuvo implícita una visión ciertamente ingenua del control de estos entes. En efecto, en dichos organismos prevalecía la opinión de que una fuerte restricción financiera sería suficiente para conducir a las empresas públicas a un mejor uso interno de sus recursos y a una racionalización de los gastos, redundando esto en una mejor gestión empresarial. La realidad demostró en reiteradas oportunidades que el criterio de la "restricción financiera" usado a modo de instrumento general, provocó dos tipos de consecuencias sumamente negativas:

i) Endeudamientos compulsivos de las empresas con sus proveedores privados, grandes endeudamientos "cruzados" entre empresas públicas e incumplimiento generalizado de las mismas en materia impositiva y previsional.

ii) Serio deterioro de la capacidad operativa de las empresas, esencialmente por falta de inversión en mantenimiento y reposición

Es interesante notar que ambas consecuencias terminaban derivando en la intervención directa del Tesoro Nacional, que asumía las deudas empresarias (caso de la emisión de los Títulos de Cancelación de Deuda —TCD— para atender la deuda de YPF con sus proveedores) o debía atender y financiar necesidades imposterables en materia de inversión (caso de la ayuda extraordinaria a las empresas energéticas con motivo de la crisis energética de 1988-89 que puso al descubierto la obsolescencia y falta de mantenimiento del parque de generación eléctrica convencional).

5.3 Principales desarrollos a partir de 1989

Resulta pertinente comenzar la revisión de los principales desarrollos ocurridos en el sistema de empresas públicas argentino a partir de 1989 recordando que en la etapa final de la administración anterior existió una toma de conciencia acerca de que parte importante de los problemas internos de gestión en las empresas públicas estaban directamente relacionados con inconsistencias del propio gobierno central en su papel de propietario y con las deformaciones que había sufrido el sistema de condicionamientos que se imponía al conjunto de las empresas. A partir de este diagnóstico y desde comienzos de 1988 se implementaron políticas para revertir la situación, concretadas a través de la nueva modalidad que cobró el accionar del Directorio de Empresas Públicas.

En efecto, tras esta nueva forma de operar la dirección y el control de las empresas existió implícito un diagnóstico sobre:

a) Necesidad de minimizar los inconvenientes causados por la conjunción de objetivos múltiples y dueños múltiples a que había conducido la actuación simultánea y superpuesta de diversas jurisdicciones de la Administración Central en el ámbito de las empresas públicas, sin la coordinación mínima necesaria en sus respectivas políticas. Esto quedó reflejado sobre todo en el repliegue relativo del Ministerio de Economía y la Secretaría de Hacienda en lo referido a su injerencia sobre las empresas, en favor del Ministerio de Obras y Servicios Públicos, que a su vez no transfirió su mayor cuota de poder a los Secretarías Sectoriales, sino que los concentró en el Directorio de Empresas Públicas.

b) El Directorio de Empresas Públicas intentó revalorizar el instrumento presupuestario y los planes de acción como elementos básicos para fijar las políticas y los objetivos a las empresas públicas, y como simultáneo marco de referencia para evaluar la gestión.

c) Existió durante el primer semestre de 1988 un fuerte impulso en favor de una gestión más autónoma de las empresas controladas por el Directorio de Empresas Públicas, en lo relacionado con el manejo de sus políticas tarifarias y salariales, condicionado a que tales empresas se autofinanciaran sin recurrir a aportes del Tesoro Nacional. En resumen, en 1988 se habían tomado medidas tendientes a reducir el problema de los propietarios múltiples (en los hechos el papel de propietario fue básicamente asumido por el Ministerio de Obras y Servicios Públicos a través del Directorio de Empresas Públicas) y a generar un marco organizacional más proclive a la autonomía empresarial.

Interesa destacar este desarrollo más que por los resultados (de hecho el experimento abarcó unos pocos meses pues con la implementación del "Plan Primavera" de agosto de 1988 muchos de los acuerdos Ministerio de Obras y Servicios Públicos-Ministerio de Economía que sostenían el accionar del Directorio de Empresas Públicas dejaron de tener vigencia) por su significado *cualitativo* en lo concerniente al reconocimiento de ciertos vicios y deformaciones del marco organizacional en que se desempeñaban las empresas públicas, que debían ser corregidos como condición necesaria (aunque no suficiente) para posibilitar el mejoramiento de la gestión económica y operativa del sector.

Desde la asunción del nuevo gobierno en 1989 se manifiesta una nítida decisión de producir reformas profundas en todo el ámbito estatal, con particular énfasis en el sector de empresas públicas. Las leyes de Reforma del Estado (23.696) y de Emergencia Económica (23.697) brindaron el marco de referencia y establecieron los procedimientos para llevar a cabo esta tarea.

Sin embargo existieron desde un inicio evidentes faltas de coordinación entre las diversas jurisdicciones con competencia en el área de empresas públicas según la Ley de Ministerios entonces vigente, que dificultaron en grado sumo la implantación de acciones concretas que instrumentaron lo dispuesto por las normas antes mencionadas.

Existen tres períodos claramente diferenciados en cuanto al tratamiento del problema de las empresas públicas por parte del gobierno central: el período comprendido entre julio de 1989 y marzo de 1990; el que transcurre desde marzo de 1990 a marzo de 1991, y un tercer período que se inicia en marzo de 1991.

En el lapso que media entre julio de 1989 y marzo de 1990 (cuando se dicta el decreto 435), la responsabilidad de conducción de las principales empresas públicas correspondió por motivos de jurisdicción al Ministerio de Obras y Servicios Públicos. Desde el punto de vista organizativo y operativo durante este período se verificaron los siguientes hechos:

a) Las Secretarías Sectoriales reasumen el papel central en materia de conducción de las empresas, eliminándose la figura del Directorio de Empresas Públicas.

b) Se recurre al nombramiento de "hombres de confianza" que en calidad de interventores reemplazan a las figuras de los directorios en las diversas empresas públicas.

c) El Ministerio de Obras y Servicios Públicos vuelca enteramente sus esfuerzos a los temas de la Ley de Reforma del Estado: privatización de ENTel y Aerolíneas Argentinas y concesión de rutas nacionales y ramales ferroviarios (Rosario-Bahía Blanca y Urquiza), despreocupándose del control y monitoreo de la gestión operativa

y de desenvolvimiento económico financiero de corto plazo de las empresas a su cargo.

d) Los condicionamientos sobre las empresas por parte del Ministerio de Economía fueron totales en materia de tarifas y existieron, pero con un muy inferior nivel de acatamiento, en materia salarial.

En resumen, puede concluirse que en los primeros ocho meses de la nueva administración hubo un fuerte retroceso en materia de marco organizacional en el sector empresas públicas, y que se recrearon las situaciones de dueños múltiples y objetivos contradictorios, en alguna medida agravados por la circunstancia de que muchos interventores no respondían a las directivas del MOSP, y la naturaleza política de dichos funcionarios impedían su remoción por parte de las autoridades ministeriales. Asimismo ni siquiera existieron instrucciones en materia de presupuesto y planes de acción, reforzándose el sistema de condicionamiento fundamentado en prohibiciones y obligaciones sobre aspectos específicos, de cumplimiento obligatorio para el conjunto de las empresas, así como el uso de la restricción a las fuentes de financiamiento. En otros términos se desechó de plano en este período todo intento proclive a la implementación orgánica de una mayor autonomía de la gestión empresarial.

Sin embargo, lo realmente paradójico de estos primeros meses es que existiendo suma preocupación por evitar desbordes financieros que comprometieran el intento de estabilización macroeconómica, en el área de empresas públicas se alentara de hecho una gran descentralización organizativa (múltiples dueños) sin propiciar un sistema de información económico-financiera centralizada (por lo menos en el Ministerio de Obras y Servicios Públicos) que permitiera seguir la evolución coyuntural de las empresas. Sin información y con un sistema de disciplina jerárquica más formal que real, incluso el propio sistema de condicionamientos específicos tendió a relajarse, prueba de ello fueron el incremento del endeudamiento de corto plazo de las empresas con proveedores (en particular ENTel), el no acatamiento de las pautas salariales propuestas por el Ministerio de Economía, el incremento en el uso de horas extras, el gran incumplimiento impositivo y previsional de las empresas, etc. Paralelamente el clima organizativo interno de las empresas se deterioró impidiendo, o tornando muy difíciles, las iniciativas para una mejora en el desempeño operativo (así por ejemplo indicadores tales como el porcentaje de robo de energía de SEGBA no sólo no disminuye, sino que aumenta fuertemente).

Estas fallas manifiestas en la conducción y coordinación habrían de fundamentar la transferencia al Ministerio de Economía de la dirección y conducción de todas las empresas del Estado (cualquiera fuera su forma jurídica) instrumentada a través del artículo 59 del decreto 435 de marzo de 1990. Paralelamente la norma intenta restringir la autoridad de los interventores (que no habían sido nombrados por el Ministerio de Economía). Por último el decreto 435/90 restringió la competencia del Ministerio de Obras y Servicios Públicos a los siguientes aspectos:

- a) Privatizaciones.
- b) Dictado de normas para la protección del trabajador en los procesos de privatización.
- c) Régimen de concesiones.
- d) Renegociación de contratos (en este caso en acción conjunta con el Ministerio de Economía)².

El decreto 435/90 marca pues un punto de inflexión, porque establece que los intereses del propietario de las empresas estarán representados básicamente por el Ministerio de Economía, a través de la Subsecretaría de Empresas Públicas, re-

creando en alguna manera el concepto de coordinación y unidad de criterio que expresó en su momento el ex Directorio de Empresas Públicas, aunque en la práctica continuaría existiendo una diferencia sustancial: la concentración de las funciones de mando en el Directorio de Empresas Públicas fue posible con un simultáneo intento de autonomía de gestión por parte de las empresas, pero este último aspecto no parecía ser ponderado en la misma medida por el accionar del Ministerio de Economía (con la segura excepción de la acción de la intervención de la empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales). Es evidente que un esquema organizativo de esta naturaleza que brinda muy poco espacio a la autonomía empresarial, si asume características permanentes, disminuye las posibilidades de gestión eficiente en términos empresariales, pero si es sostenido como un esquema transitorio (hasta tanto estos entes se privaticen y/o concesionen) permite armonizar políticas y criterios y mantener un seguimiento y control más estrictos sobre las finanzas consolidadas del sector público. Es en todo caso una indudable mejora en relación a la situación casi anárquica que reinó en el período julio '89-marzo '90.

Sin embargo el accionar de la nueva Subsecretaría de Empresas Públicas debe analizarse en dos etapas. La primera estuvo dirigida a cumplir con los objetivos del decreto 435/90³ y a recomponer el sistema de coordinación. Puede afirmarse que las metas mencionadas no fueron alcanzadas en esta primera etapa, debido a la falta de poder real del nuevo organismo (carente incluso de infraestructura propia y planta efectiva, y enteramente dependiente de información externa) y a las dificultades que planteó la remoción y nombramiento de nuevos interventores que, como se dijo, dependía del acuerdo que prestara el Ministerio de Obras y Servicios Públicos.

La segunda etapa se inicia a mediados de 1990 con otro perfil de poder político de la Subsecretaría y con menor intervención en las decisiones por parte del Ministerio de Obras y Servicios Públicos. Estas condiciones más favorables permitieron desarrollar un plan de acción para la Subsecretaría y la participación activa en la elaboración del decreto 1757.

El accionar de la Subsecretaría se dirigió a:

a) Centralizar la conducción de las empresas en el área de Economía haciendo efectivo el enunciado de los decretos 435/90 y 1757/90.

b) Lograr el concurso y la participación activa en las acciones de los interventores.

c) Fortalecer el sistema de información económico-financiera centralizado en un programa de asistencia técnica del Banco Mundial e incorporar al mismo a las empresas del área de Defensa.

d) Cumplir con los objetivos del decreto 435/90 y del decreto 1757/90.

Adicionalmente se implementaron acciones para:

a) Diseñar una política salarial para las empresas que perseguía atenuar la disparidad salarial existente entre ellas.

b) Eliminar la práctica de indexación salarial automática.

c) Racionalizar el uso de horas extras.

d) Que las empresas generaran estudios y propuestas de redimensionamiento de sus plantas de personal tendientes a mejorar los indicadores de productividad.

e) Completar el proceso de desregulación en el sector de hidrocarburos generando las normas y regulaciones necesarias a tal efecto (nuevo régimen impositivo, renegociación de contratos petroleros, etcétera).

f) Implementar un sistema de precios testigo e intervención previa de la Subsecretaría en las compras de las empresas.

g) Diseñar normas de requerimiento para el presupuesto 1991 a las que las empresas deberían ajustar sus planes de acción y presupuesto.

h) Mejorar el cumplimiento tributario y previsional de las empresas y eliminar el no pago entre empresas públicas.

i) Mejorar los índices de cobrabilidad.

j) Mejorar la estructura tarifaria reduciendo el sesgo redistributivo de la misma.

Una parte significativa del esfuerzo de la Subsecretaría estuvo dirigida a obtener el apoyo financiero del Banco Mundial para el programa de reducción de la planta de personal de las empresas públicas, tomando como base de referencia las propuestas de redimensionamiento de plantas antes mencionadas.

Se detallan a continuación algunos de los principales resultados alcanzados:

Información. Se logró la consolidación de un sistema de información para las empresas MOSP y del área de Defensa que permite el monitoreo financiero de las empresas involucradas y el análisis para la toma de decisiones en el corto plazo⁴.

Política tarifaria. En agosto de 1989 con el advenimiento de la nueva administración y la puesta en marcha del Plan BB las tarifas públicas en términos de precios combinados alcanzaron un nivel real⁵ de 122,4 respecto de una base diciembre 1989=100 (Cuadro Nº 1). Este valor resultaba ser el más alto desde el que rigió a comienzos del Plan Austral (junio 85=126,3). Las tarifas nominales fijadas en agosto de 1989 fueron congeladas con lo cual en diciembre de 1989 en términos reales ya habían descendido al nivel 100 antes mencionado. Si bien en esta fecha se abandonó el congelamiento tarifario, el desborde de la inflación determinó que el año 1990 se iniciara con un fuerte deterioro tarifario real (enero 1990=77,7). Sin embargo la política tarifaria buscó activamente recuperar los niveles reales (a pesar de los altos índices mensuales de inflación entonces vigentes) y de hecho logró ubicar el nivel tarifario promedio real de abril de 1990 en un valor 103,1 (con un incremento del 33% respecto de enero de 1990). A partir de esta fecha se planteó mantener una política de desindexación tarifaria considerando que en términos de dólares estadounidenses las mismas arrojaban niveles superiores a los internacionales. Se inicia entonces un nuevo período de deterioro tarifario cayendo el índice promedio al valor 91,6 en agosto de 1990. Este proceso se revierte en setiembre, cuando un incremento real promedio del 17% coloca el índice en un nivel 107,2 (el más alto del año '90), pero con posterioridad se verifica una nueva caída: en diciembre las tarifas promedio tenían valor 98,4 (apenas 2,7% superiores al índice promedio del año 1989) y en abril de 1991 incluso habían descendido al valor 91,6.

En términos de dólares estadounidenses en el Cuadro Nº 2 puede apreciarse que la mencionada "política de desindexación" no tuvo efectos: para un nivel diciembre 1989=100 el valor de abril de 1990 había trepado a 166,8, y habría de llegar a 257 en setiembre de 1990 y a un máximo de 303 en diciembre de ese año; ello implica un aumento real del 200% en las tarifas públicas expresadas en dólares respecto de diciembre de 1989, el nivel más alto alcanzado en la serie disponible que comienza en el año 1983.

Los cuadros 1 y 2 brindan asimismo información sobre la dispar evolución tarifaria entre empresas.

CUADRO Nº 1
INDICE DE TARIFAS DEFLACTADO POR PRECIOS IMPLICITOS
Diciembre 1989 = 100

MES	TOTAL EMPRESAS	YPF	GE	YCF	SEGBA	AyEE	HIDRONOR	FA	AGP	ENCOTEL	OSN
JUNIO 85	126,31	108,37	169,95	99,30	136,75	145,13	165,79	183,61	103,42	97,32	110,67
AGOSTO 88	112,13	101,60	127,53	83,11	139,01	115,47	89,64	165,77	112,83	95,90	97,42
PROM. 89	105,93	99,21	116,18	97,43	119,57	113,57	87,03	109,02	109,73	101,81	120,95
AGOSTO 89	122,39	112,38	137,07	110,77	142,29	134,84	95,22	123,50	127,20	120,04	144,88
DICIEM. 89	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
ENERO 90	77,67	81,71	69,50	68,63	78,98	72,94	88,27	84,26	75,29	66,70	58,66
FEBRERO	86,26	79,08	76,05	76,70	136,86	106,69	77,39	78,80	89,07	71,19	64,04
MARZO	87,24	86,94	90,50	103,11	97,64	74,14	55,26	76,36	65,48	103,25	71,64
ABRIL	103,08	96,89	96,63	115,85	144,61	101,11	79,50	98,52	61,68	134,14	65,44
MAYO	102,95	92,92	101,85	105,74	139,88	99,48	86,51	110,57	56,45	144,33	98,13
JUNIO	97,30	83,56	91,63	93,71	143,49	105,24	105,66	99,30	60,94	148,52	96,43
JULIO	95,19	81,74	85,14	86,99	133,20	97,75	98,07	98,59	57,14	173,17	118,51
AGOSTO	91,63	81,78	84,35	80,90	124,22	84,86	84,42	91,83	54,78	161,38	102,01
SETIEMBRE	107,20	105,20	91,45	79,64	131,99	97,69	99,38	98,64	47,82	161,13	103,96
OCTUBRE	102,47	99,74	86,71	75,51	125,14	92,42	94,22	105,50	44,11	162,72	98,57
NOVIEMBRE	100,82	99,56	83,20	72,46	120,08	88,46	90,41	115,53	40,71	156,14	94,58
DICIEMBRE	98,49	96,85	80,94	70,48	116,81	85,91	87,95	124,97	38,80	151,89	92,01
ENERO 91	98,07	95,73	92,46	87,63	112,71	84,59	80,74	115,05	43,44	139,83	84,71
FEBRERO	100,13	97,44	106,47	86,66	109,35	95,63	84,08	97,01	46,58	129,41	77,24
MARZO	92,37	85,84	103,85	83,40	102,47	89,65	78,79	105,63	44,85	124,83	75,62
ABRIL	91,59	78,68	97,41	81,55	108,63	97,18	92,55	129,53	44,28	150,15	93,86
MAYO	90,69	78,98	95,37	79,84	106,36	95,15	90,61	126,81	43,63	147,00	91,90
JUNIO	88,61	77,16	93,17	78,00	103,91	92,96	88,52	123,89	42,93	143,62	89,78
JULIO	87,30	76,02	91,80	76,85	102,37	91,58	87,21	122,06	42,22	141,49	88,45

En términos de precios domésticos (Cuadro Nº 1) sólo Segba y Encotel efectuaron políticas de fuerte recuperación tarifaria real: Segba alcanzó un nivel promedio en 1990 24% superior al que tenía en diciembre de 1987 (aunque 9% inferior al nivel de agosto de 1989 con el Plan BB) pero el muy alto valor en dólares de estos precios condujo a que se aceptara el deterioro (en términos de precios domésticos) de estas tarifas que en diciembre de 1990 tenían un nivel 116,8 que cae a 108,6 en abril de 1991. En claro contraste con Segba las otras empresas eléctricas (Hidronor y Agua y Energía) presentan cuadros tarifarios sumamente deprimidos: Hidronor presentaba una disminución real del 12% en sus precios promedio de 1990 versus diciembre de 1989 y AyEE del 7,8%. Si se compara diciembre de 1990 con diciembre de 1989 las respectivas caídas son del 12% y del 14% real respectivamente. Contrariamente a Segba el deterioro de AyEE y Hidronor comienza a revertirse (aunque lentamente) durante 1991.

Encotel es la única empresa que en 1990 tuvo tarifas reales (medidas sobre precios domésticos) superiores a las del Plan Austral y a las del Plan BB.

Gas del Estado, YCF y Administración General de Puertos presentaron el mayor deterioro tarifario real durante 1990: los precios reales de la primera en diciembre de 1990 eran 19% inferiores a los de diciembre de 1989, los de YCF un 30% menores y los de AGP 60% menores. La desregulación del mercado de hidrocarburos permitió que a partir de 1991 se revirtiera la situación de Gas del Estado.

CUADRO Nº 2
INDICE DE TARIFAS DEFLACTADO POR DOLAR
Diciembre 1989 = 100

MES	TOTAL EMPRESAS	YPF	GE	YCF	SEGBA	AyEE	HIDRONOR	FA	AGP	ENCOTEL	OSN
JUNIO 85	172,76	148,21	232,44	135,81	187,03	198,50	226,75	251,12	141,45	133,10	151,36
AGOSTO 88	187,41	169,81	213,16	138,92	232,35	193,00	149,83	277,07	188,59	160,29	162,83
PROM. 89	128,81	120,65	141,28	118,49	145,40	138,11	105,84	132,57	133,44	123,80	147,08
AGOSTO 89	153,37	140,82	171,76	138,81	178,30	168,97	119,32	154,76	159,39	150,43	181,55
DICIEM. 89	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
ENERO 90	104,23	109,65	93,27	92,10	105,99	97,88	118,45	113,08	101,03	89,51	78,72
FEBRERO	96,44	88,41	85,03	85,75	153,01	119,28	86,53	88,09	99,58	79,59	71,60
MARZO	132,62	132,16	137,58	156,75	148,43	112,71	84,01	116,08	99,55	156,97	108,91
ABRIL	166,83	156,81	156,39	187,50	234,06	163,64	128,67	159,45	99,83	217,11	105,92
MAYO	183,06	165,22	181,10	188,03	248,73	176,89	153,83	196,61	100,38	256,63	174,48
JUNIO	182,56	156,77	171,92	175,82	269,22	197,45	198,23	186,29	114,32	278,64	180,91
JULIO	190,53	163,60	170,40	174,11	266,60	195,65	196,30	197,33	114,36	346,60	237,19
AGOSTO	188,85	168,55	173,84	166,75	256,01	174,90	173,99	189,26	112,90	332,60	210,24
SETIEMBRE	257,30	252,50	219,51	191,16	316,81	234,48	238,54	236,76	114,77	386,75	249,54
OCTUBRE	270,41	263,20	228,82	199,26	330,23	243,89	248,65	278,40	116,40	429,40	260,12
NOVIEMBRE	293,30	289,64	242,05	210,79	349,34	257,34	263,03	336,10	118,42	454,24	275,16
DICIEMBRE	303,10	298,03	249,07	216,90	359,46	264,37	270,65	384,57	119,41	467,40	283,14
ENERO 91	255,08	249,00	240,49	227,92	293,17	220,03	210,00	299,26	112,99	363,72	220,33
FEBRERO	240,09	233,64	255,29	207,79	262,20	229,28	201,60	232,61	111,70	310,29	185,20
MARZO	234,38	217,80	263,51	211,61	260,00	227,47	199,91	268,02	113,81	316,75	191,87
ABRIL	233,79	200,84	248,64	208,16	277,29	248,06	236,23	330,63	113,02	383,26	239,59
MAYO	234,52	204,23	246,61	206,46	275,03	246,04	234,30	327,93	112,82	380,14	237,64
JUNIO	232,68	202,62	244,68	204,84	272,87	244,10	232,46	325,35	112,73	377,15	235,77
JULIO	232,50	202,46	244,48	204,68	272,66	243,91	232,28	325,10	112,45	376,85	235,59

Durante el período abril 1990-setiembre 1990 se instruyó a las empresas para que los diferentes ajustes pivotearan sobre la corrección o modificación de las estructuras tarifarias, disminuyendo las cargas sobre las tarifas industriales y/o grandes consumidores, con lo cual los principales incrementos deberían observarse en los consumos domiciliarios. El Cuadro Nº 3 ilustra para los casos de Segba y AyEE la evolución seguida por las tarifas reales (según precios combinados) netas de impuestos, pagadas por los consumidores residenciales por una parte y por los grandes consumidores comerciales e industriales por otra. En el caso de Segba entre diciembre de 1990 y diciembre de 1991 la tarifa real residencial se incrementó un 131% mientras que la comercial lo hizo sólo un 13% y la industrial disminuyó un 0,6%. Para el mismo período la tarifa real residencial de AyEE aumentó 163% mientras que la industrial lo hizo sólo el 9%. Esta tendencia ha seguido acentuándose durante 1991; si se comparan los valores tarifarios reales vigentes en abril de 1991 contra los de diciembre de 1989 puede observarse que las tarifas residenciales de Segba y AyEE aumentaron un 167% y un 226% respectivamente, mientras que las industriales disminuyeron un 16% y un 15% respectivamente.

CUADRO Nº 3

	SEGBA			AyEE	
	Tarifas reales ¹ s/imp. Resid.	Com.	Ind.	Tarifas reales ¹ s/imp. Resid.	Ind.
1989					
Diciembre	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1990					
Abril	157,6	155,1	145,8	215,6	167,1
Mayo	183,3	149,9	134,3	250,9	154,3
Junio	242,3	153,5	125,9	331,9	145,3
Julio	224,8	142,5	116,8	308,4	134,9
Agosto	238,0	122,7	105,7	265,3	116,2
Setiembre	261,3	127,4	112,4	297,6	123,5
Diciembre	231,1	112,7	99,4	263,2	109,2
1991					
Abril	266,5	88,9	83,6	325,7	85,0
Abr.91/Dic.89	166,5%	-11,1%	-16,4%	225,7%	-15,0%
Dic.90/Dic.89	131,1%	12,7%	-0,6%	163,2%	9,2%
Set.90/Dic.89	161,3%	27,4%	12,4%	197,6%	23,5%

1. Deflactadas por precios combinados.

Estos movimientos implican un profundo cambio respecto de la orientación seguida por la anterior administración (mantenida en los comienzos de la actual) de utilización de los precios públicos como instrumento de redistribución de ingresos y de subsidios a determinados sectores sociales. Sin embargo, y a pesar de las disposiciones del decreto 435/90, aún subsisten (en las tarifas eléctricas) los descuentos para la región Comahue y para las entidades de bien público.

Otros desarrollos importantes en el área de las tarifas eléctricas fueron la unificación y armonización de los regímenes tarifarios de Segba y Agua y Energía, y el establecimiento de un régimen único y ordenado de descuentos por estacionalidad.

Condiciones de cobro. Se acortaron los plazos de cobro de los grandes usuarios y se dispuso su reducción a un plazo que oscila entre 15 y 30 días como máximo (anteriormente era 30 a 45 días). Esta tarea permitió una mejora sustantiva en la facturación de gas y energía eléctrica y subproductos petroleros (intermedios).

Se analizaron y eliminaron bonificaciones indiscriminadas, se fijaron rangos de volumen o sistemas de consultas para las futuras bonificaciones.

Asimismo se autorizó a modificar automáticamente las tasas de ajuste por mora en el pago de ventas a los privados.

Política de cortes. Salvo el caso de YPF, el resto de las empresas no pudo cumplimentar esta instrucción debido a problemas internos en sus sistemas de facturación y control (Gas del Estado, Segba y OSN).

Nivel de cobranzas. Se instruyó a todas las empresas la agilización de las cobranzas, tanto al sector privado como público. En el caso del sector público nacional no se obtuvieron resultados significativos. En el caso de las provincias se instrumentaron los decretos 1866 y 1865, que crean un sistema de compensación y reconocimiento de la deuda por parte de las empresas provinciales. La certificación de la misma permite iniciar acciones judiciales y trabar embargo a partir de las facturas generadas desde el mes de octubre de 1990 o bien estudiar la cesión de estos créditos a entidades financieras para su cobro.

Este sistema permitió mejorar las cobranzas a las entidades provinciales del 50% de lo facturado al 70%. El procedimiento en cuestión se desarrolló a fin de presionar en favor de la celebración de nuevos contratos o convenios con las provincias que incluyan como cláusula garantía la afectación de la coparticipación federal en caso de incumplimiento.

Nivel de gastos. Ante la ausencia de presupuestos aprobados, la Subsecretaría dio instrucciones a cada intervención a fin de mantener un nivel de gastos constantes e inferiores a las ejecuciones mensuales existentes al mes de julio de 1990 (de esta manera se analizó y aprobó, por nota de la Subsecretaría, el nivel de gastos financiero para el resto del año 1990).

Congelamiento salarial. En realidad esta decisión tuvo tres objetivos definidos: 1) no alterar el resultado financiero dado el desequilibrio observado en la mayoría de las empresas; 2) atar el requerimiento de incrementos salariales a las reales posibilidades de las empresas; y 3) como herramienta de flexibilización ante la discusión y renegociación de las Convenciones Colectivas de Trabajo. La mayoría de las empresas cumplieron con la pauta salarial (coincidente con la de la Administración Nacional), salvo Segba, AyEE, y YCF y Encotel que tuvieron incrementos de alrededor del 30% (Encotel 20%) en el mes de octubre e incrementos tarifarios equivalentes (Segba 29%, AyEE 31%, YCF 20% y Encotel 30%).

Negociación de las Convenciones Colectivas de Trabajo. Las directivas transmitidas a los interventores fijaban un marco de procedimientos y una enunciación de las principales cláusulas a negociar. Un análisis detallado de estos aspectos puede comprobarse más adelante en el capítulo sobre reforma del mercado laboral.

Sistema de control de precio de compras. El procedimiento determina que toda orden de compra debe ser autorizada por los interventores, que pasan a ser garantes de:

- inexistencia en stock (o nivel crítico) de los bienes comprados;
- sea una compra de carácter prioritario;
- exista partida presupuestaria acordada que financia la compra.

La autorización debe ser verificada a su vez por la comisión fiscalizadora de la Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP), la cual está encargada de comparar el precio pactado con precios testigos locales o internacionales.

Al mismo tiempo y de acuerdo al sistema de información desarrollado se monitorean trimestralmente las compras a nivel agregado, clasificadas en públicas y privadas, solicitándose explicación en aquellos casos de importante variación. Los informes recabados indican que los resultados obtenidos en términos de detección de compras superfluas a precios no convenientes han sido escasos y que el sistema en realidad provoca un menor gasto porque atrasa o difiere decisiones de compra. Se trata pues de postergación de gastos y no de ahorros genuinos.

Eliminación de las gerencias legales o de servicios jurídicos. Producto de la instrucción dada se habrían achicado los planteles dedicados a esta tarea, quedando grupos reducidos para el análisis de contratos o bien para realizar las contrataciones

(por temas específicos o juicios) con estudios privados. Se desconocen los resultados concretos en aquellas empresas con plantas excesivas (FA, OSN y AyEE).

Inversión real. Se instruyó a las empresas para que mantuvieran en ejecución tan sólo las obras consideradas críticas, debiendo postergar las demás salvo que tuvieran financiamiento genuino asegurado. Excepto los casos de Piedra del Aguila (Hidronor), Central Güemes (AyEE) y Plan de Vías y Obras de Ferrocarriles Argentinos, el resto minimizó este tipo de gastos.

Redimensionamiento de plantas. Se diseñó e implementó un sistema llamado "plantas óptimas" mediante el cual se instruyó a las distintas intervenciones a fin de iniciar un proceso de redimensionamiento empresario. Las directivas elaboradas rescataban el principio de autonomía empresarial (cada intervención tenía la libertad de proponer su esquema de redimensionamiento empresarial).

El plan elaborado por cada intervención debía ser el sustento del Plan de Acción y Presupuesto para el ejercicio 1991. A su vez el personal excedente resultante de este redimensionamiento debía ser informado a la subsecretaría para que ésta procediera a gestionar el financiamiento del programa de racionalización con préstamos de organismos internacionales.

La totalidad de las empresas (tanto del MOSP como de Defensa) elaboraron planes de reestructuración, demostrando que el traspaso de la responsabilidad, bajo el esquema de autonomía empresarial, arroja un mayor resultado que la instrucción generalizada comúnmente utilizada. Otro resultado importante fue la obtención de propuestas (consensuada con los gremios en la mayoría de los casos) de disminución real de las plantas ocupadas por un total de 70.000 agentes.

Asimismo se pudo avanzar en las empresas consideradas productivas (no de servicios) discutiendo su actividad futura y su redimensionamiento. Los casos más sustantivos fueron: Astilleros Domecq García, AFNE, EDESA, SISTEVAL, TAMSE donde se plantearon reducción, cambio y hasta cese de actividades. Por otra parte se analizaron propuestas de privatización, vía el sistema de propiedad participada para el caso HIPASAM.

Como consecuencia de los análisis económico-financieros de cada una de las empresas, se determinaron las áreas o puntos de conflictos que afectan la gestión operativa de cada entidad. Se distinguieron causas genéricas y causas particulares a fin de establecer mecanismos para su solución. Las genéricas quedarían como temas a resolver por la autoridad política y para las particulares se preveía la contratación de consultoras especializadas. Entre estos últimos los casos más sobresalientes y considerados de solución prioritaria comprendían:

a) Medición y control de la evasión y/o hurto de energía eléctrica, propuesta de solución y plazo de implementación.

b) Evaluación del sistema de facturación y control en los casos de Gas del Estado y Obras Sanitarias de la Nación (para corroborar en un plazo no mayor de quince —15— días el pago de la factura por parte del usuario para proceder al corte del servicio).

c) Determinación de costos por central de generación que realiza sus transacciones económicas con el DUC (Despacho Unificado de Cargas) y Agua y Energía Eléctrica.

d) Análisis y propuesta para mejorar los sistemas económico-financieros y contables de Ferrocarriles Argentinos y Obras Sanitarias de la Nación.

e) Revisión de los costos de asistencia social (prestación médica) de Segba, Agua y Energía Eléctrica, Gas del Estado y Empresa Líneas Marítimas Argentinas. Propuestas para su contratación con el sector privado. Para implementar esta serie

de estudios la subsecretaría convino con la SIGEP la apertura de un registro de consultoras y la creación de una comisión de selección; sin embargo la acción fue discontinua en razón de divergencias ante el hecho de que muchas de estas empresas serían privatizadas y privó la opinión de que la solución de este tipo de inconvenientes debería ser tarea de los futuros dueños o concesionarios.

Programas de racionalización con financiación de organismos internacionales. El programa fue aprobado por el Banco Mundial y entraría en ejecución a partir del mes de agosto de 1991. Alcanza un monto de US\$ 300 millones. Asimismo se está negociando con el BID un préstamo similar, debido a que el programa completo a realizar en un período de 24 meses insume US\$ 890 millones (US\$ 600 millones de organismos internacionales y US\$ 290 millones originados en el ahorro de los propios ingresos). El programa debería producir un ahorro por pago de salarios de US\$ 410 millones anuales considerando el nivel salarial vigente a marzo de 1990 si se cumple el cronograma de despidos previsto.

Programa de reestructuración. La desregulación del mercado petrolero hizo imprescindible avanzar rápidamente en la reestructuración de YPF. A estos fines se presentó un proyecto elaborado por la empresa con la colaboración de una consultora internacional donde se diseñó el futuro perfil y dimensión de YPF.

El plan de reestructuración de YPF fue aprobado por el Poder Ejecutivo aunque está pendiente de aprobación parlamentaria. Aparentemente, se reformularían algunos aspectos centrales, transfiriendo a las provincias el dominio del subsuelo, y dándoles una participación accionaria en el capital de YPF que se privatizaría.

Por otra parte y en el mismo programa se está estudiando la desregulación del sector gasífero y concesión de Gas del Estado, existiendo ya un decreto plan que fija los criterios generales para encarar dichas tareas, y define cómo debe funcionar el sistema de transporte troncal.

Asimismo se aprobó un plan para la concesión de Gas del Estado bajo un proyecto de iniciativa privada (decreto 48/90) el cual ha sido modificado por el decreto 633/91.

Como parte integrante del PEREL (Public Enterprise Reform Execution Loan del Banco Mundial) existen otros componentes que se detallan a continuación:

Reforma del sector comunicaciones. Consiste en un programa para reestructurar el sector telecomunicaciones incluyendo:

- La finalización de la privatización de ENTel.

- Establecimiento de la operación inicial de una Comisión Nacional de Telecomunicaciones a efectos de regular y monitorear las actividades del sector⁶.

Reforma del sector ferroviario. Es un programa para la privatización y reestructuración del sector ferroviario, que incluye:

- El fortalecimiento de Ferrocarriles Argentinos para desarrollar e implementar un programa de reestructuración y privatización.

- El análisis e identificación de opciones de concesión de los servicios en cargas ferroviarias y el desarrollo y ejecución de los correspondientes planes de acción.

- El desarrollo y ejecución de un plan de acción para la reestructuración de los servicios interurbanos de pasajeros.

- El análisis e identificación de las opciones de privatización para actividades del servicio interno ahora suministradas por Ferrocarriles Argentinos.

- Desarrollo y ejecución de un plan de acción para dar en concesión el material rodante.

- El establecimiento y la iniciación de operaciones de una unidad administra-

dora de activos en FA para examinar los activos no relacionados con el transporte y preparar y ejecutar planes para su venta.

—El establecimiento e iniciación de operaciones de una unidad de administración del personal ferroviario para que asista a la conducción de FA en la reestructuración de su fuerza laboral.

—El desarrollo y ejecución de planes para reestructurar los servicios metropolitanos incluyendo el establecimiento de una empresa ferroviaria independiente controlada y financiada por el gobierno local y el desarrollo de los sistemas de contabilidad y de seguros para dicha empresa.

—El desarrollo de nuevas normas y prácticas de seguridad y operación de las actividades ferroviarias.

—El desarrollo de un nuevo marco regulatorio para el sistema nacional ferroviario (incluyendo los servicios metropolitanos de pasajeros) para asegurar la conducta competitiva de los operadores, la adecuada protección ambiental y la eficiente interconexión de los servicios de transporte.

En la actualidad se ha aprobado la creación del FEMESA (Ferrocaril Metropolitano S.A., decreto 502/91) y se encuentra en proceso de instrumentación el programa de racionalización (PERAL) así como también la elaboración de pliegos para el llamado a concurso de consultores locales e internacionales que deberán producir los insumos necesarios para la ejecución del programa de transformación y posible concesión de FEMESA.

5.4 Síntesis

Producto de la centralización y coordinación de las decisiones ocurridas a partir del primer trimestre de 1990 se lograron los siguientes resultados durante el año 1990:

a) Una meta de superávit anual *primario* de caja (excluido los intereses) de US\$ 530 millones, correspondiendo US\$ 250 millones al cuarto trimestre de 1990.

b) Salvo el caso crónico de Ferrocarriles Argentinos y del Sector Eléctrico, que adolecen de fuertes problemas estructurales, el resto de las empresas alcanzó el equilibrio financiero.

c) La planta de las empresas del MOSP disminuyó en 12.000 agentes, merced básicamente a las disposiciones de los decretos 435/90 y 612/90 sobre jubilación anticipada. Estas bajas sumadas a las producidas por las privatizaciones de ENTel y Aerolíneas Argentinas significaron una reducción de 70.000 agentes entre diciembre de 1989 y diciembre de 1990 (ver capítulo sobre reforma del mercado laboral).

d) Se eliminaron o renegociaron cláusulas de los convenios colectivos de YPF y Gas del Estado que afectaban el nivel de productividad o bien atentaban contra la ejecutividad empresarial.

e) Se redujo sustancialmente el uso de horas extras por parte de las empresas públicas. El Cuadro Nº 4 pone de manifiesto que de un nivel mensual del orden de 3 millones de horas extras a comienzos de 1990, el 38% de las cuales correspondía a las empresas del área de energía (en especial Segba), se pasó a fin del año a un nivel del orden de 1,6 millones de horas extras. Esta reducción de casi 50% tuvo su máximo resultado en Obras Sanitarias de la Nación y Encotel (reducción del 85%) y en las empresas del área de combustibles (principalmente YPF) con una disminución del 64%. Las empresas del área de transporte redujeron el uso de horas extras en

un 44% mientras que las del área energética sólo lo hicieron en un 24% (e incluso volvieron a aumentar el uso durante 1991), con lo cual pasaron a concentrar el 56% del total de horas extras empleadas por las empresas públicas.

CUADRO Nº 4
MILES DE HORAS EXTRAS TRABAJADAS
EMPRESAS PUBLICAS

	Enero '90	Comp.	Dic. '90	Comp.	Variación
Combustibles	835	27%	298	19%	-64%
Transporte	564	19%	314	20%	-44%
Obras Públicas	479	16%	72	5%	-85%
Energía	1.159	38%	883	56%	-24%
TOTAL	3.037	100%	1.567	100%	-48%

f) Se desindexó la política salarial de las empresas.

g) Se mejoró el cumplimiento de los compromisos impositivos de las empresas públicas.

h) Se disminuyó el gasto en términos constantes, manteniendo el nivel de endeudamiento.

i) Se aprobaron las reestructuraciones de YPF, Gas del Estado y Ferrocarriles Argentinos.

j) Se desreguló el mercado de combustibles.

k) Comenzó a trabajarse en la reestructuración de ELMA, HIPASAM, EDESA, AFNE y Domecq García.

l) Se implantó un préstamo puente por US\$ 45 millones para atender racionalizaciones de personal a partir del mes de enero de 1991.

m) Se modificó el sistema de imposición a los combustibles.

n) Se elevaron para su aprobación los presupuestos empresarios del ejercicio 1990, tarea que no se cumplía desde el año 1988.

En resumen durante 1990 y por tercer año consecutivo, las empresas públicas se desenvolvieron sin ajustarse a planes de acción y presupuestos acordados con su "propietario", y sin la posibilidad de que éste controlara sus gestiones en base a los apartamientos que se fueran verificando respecto de tal marco referencial. Sin embargo la eliminación de algunos de los problemas creados por los "múltiples representantes" del propietario posibilitó emprender acciones tendientes a garantizar el cumplimiento de medidas concretas de contención del gasto (congelamiento salarial, disminución de horas extras, cierto control sobre las compras) que coadyuvaban a impedir el desborde de la situación económico-presupuestaria del sector (altamente factible dado el marco de desorganización y falta de directivas consistentes en que se venía desarrollando desde fines de 1988).

Estas iniciativas cobran mayor importancia si se considera que el sector empresas tuvo en 1990 fuertes restricciones en lo referido a su financiamiento genuino, principalmente por razones fiscales y de política macroeconómica que derivaron en: la estrategia de desindexación tarifaria que fuera ya comentada; en la fuerte merma (60%) de los recursos asignados en forma específica al sector que fueron derivados

al Tesoro Nacional en virtud de la Ley de Emergencia Económica y de la prórroga de la misma; por la imposición de una contribución forzosa del 5% sobre las ventas del conjunto de las empresas igualmente destinada al Tesoro Nacional —en los hechos fue de casi imposible cumplimiento para las empresas con la excepción de YPF— y por un menor nivel de actividad que afectó a la generalidad de las empresas.

CUADRO Nº 5
EJECUCIONES PRESUPUESTARIAS EN LAS
PRINCIPALES EMPRESAS PUBLICAS
(en % PBI)

	Año 1990	Año 1989	Dif.Abs.	Dif.Rel.
INGRESOS TOTALES	9,05	14,16	-5,11	-36%
Corrientes	7,82	12,00	-4,18	-35%
De Capital	0,02	0,01	0,01	100%
Asig. Específica	0,15	0,23	-0,08	-35%
Aportes Tesoro	1,06	1,92	-0,86	-45%
GASTOS TOTALES	9,42	17,18	-7,76	-45%
Personal	2,07	2,95	-0,88	-30%
Bienes y Serv.	4,90	7,38	-2,48	-34%
Intereses	0,62	3,49	-2,87	-82%
Otras Corrientes	0,25	1,0	-0,75	-75%
De Capital	1,58	2,36	-0,78	-33%
RESULTADO	-0,37	3,02	-3,39	
RESULTADO NETO DE INTERESES EXTERNOS	0,16	-0,58	0,74	
RESULTADO NETO DE INTERESES EXTERNOS Y DE APORTES DEL TESORO	-0,90	-2,50	1,60	-64%

Es conveniente en consecuencia hacer una revisión breve de la evolución presupuestaria y financiera correspondiente al ejercicio 1990 de las empresas que formaban parte del ex Ministerio de Obras y Servicios Públicos, por ser de las únicas de que se dispone información y constituir además el núcleo básico del total de las empresas públicas.

Durante 1990 los ingresos corrientes de las empresas (ex MOSP) representaron el equivalente a 7,82 puntos del PBI (aproximadamente 8.300 millones de dólares) y llegaron a 9 puntos del PBI si se computan los fondos con asignación específica a este sector (0,15% del PBI) y los aportes del Tesoro (1,06 puntos del PBI) (Cuadro Nº 5).

Con estos ingresos atendieron gastos (incluidos los intereses externos) por 9,42 puntos del PBI (10.000 millones de dólares), más de la mitad de los cuales (52%) correspondieron a bienes y servicios, un 22% a gastos salariales y sólo el 17% (equivalente a 1,58 puntos del PBI) a gastos de capital.

El desequilibrio resultante de 0,37% puntos del PBI (casi 400 millones de dólares) fue financiado con endeudamiento no instrumentado con el sector privado y público. En realidad resulta más relevante, como indicador del real desequilibrio económico de las empresas, considerar sus ingresos *netos* de aportes del Tesoro y excluir de sus gastos los intereses externos (el 85% del total de los intereses) que en definitiva están a cargo del Tesoro Nacional. En este caso el desequilibrio presupuestario del año 1990 llega a 0,90 puntos del PBI, esto es unos 960 millones de dólares.

Este importante desequilibrio de casi un punto del PBI fue sin embargo *un 64% inferior* al resultado negativo del año 1989, que resultó, para el mismo conjunto de empresas, de 2,50 puntos del PBI⁷.

En el Cuadro Nº 6 se presenta la evolución financiera del mismo grupo de empresas correspondiente a 1990 y desagregada por trimestres. Puede apreciarse que las medidas instrumentadas a partir de marzo de 1990 posibilitaron una mejora del resultado operativo financiero que de ser deficitario por el equivalente a 0,26 puntos del PBI en el primer trimestre (aproximadamente 44 millones de dólares) llega a transformarse en superávit por el equivalente a 0,32 puntos del PBI en el cuarto trimestre (aproximadamente 115 millones de dólares). En el promedio del año estas empresas produjeron un resultado financiero positivo (incluso computando pagos de intereses) de 0,14 puntos porcentuales del PBI (equivalente a 148 millones de dólares). El contraste entre este superávit operativo financiero y el desequilibrio presupuestario refleja por el lado de los ingresos el problema grave de incobrabilidad que afecta a las empresas (ventas al sector público central y a provincias que no son abonadas por estos entes), así como también el endeudamiento de corto plazo y el no pago al que recurren las empresas como forma común de financiamiento de sus gastos.

CUADRO Nº 6
EVOLUCION FINANCIERA DURANTE 1990 DE LAS
PRINCIPALES EMPRESAS PUBLICAS
(en % PBI)

	I Trim.	II Trim.	III Trim.	IV Trim.	Año 1990
Ingresos	6,56	6,23	6,53	9,34	8,62
Gastos	6,82	6,17	6,46	9,02	8,48
Resultado Operativo	-0,26	0,06	0,07	0,32	0,14

Más allá de los éxitos relativos en materia de superávit operativo y disminución del desequilibrio presupuestario, en todo este proceso se hace evidente el deterioro extremo de la gestión operativa de las empresas. Dada la vinculación directa entre la gestión operativa y la inversión (principalmente en mantenimiento de equipos) es conveniente señalar que la inversión comprometida en 1990 ascendió a tan sólo 1,58 puntos porcentuales del PBI, que es menos de la mitad de la inversión efectuada por

el mismo grupo de empresas en 1988, o el 67% del nivel que ellas invirtieron en un año económicamente complicado como lo fue 1985. (Véase al respecto el Cuadro Nº 7.)

CUADRO Nº 7
INVERSION DE LAS EMPRESAS EX MOSP

Año	Inversión comprometida % PBI
1990	1,58
1988	3,51
1985	2,35
1980	3,0
1975	3,52
1970	2,98

A partir de marzo de 1991 se inicia una nueva etapa en la relación entre el gobierno central y sus empresas. La instancia de coordinación única que brindaba la Subsecretaría de Empresas Públicas desaparece y las nuevas autoridades económicas deciden que cada Subsecretaría Sectorial (combustibles, energía, transporte y obras y servicios públicos) sea la responsable total de los desarrollos de cada empresa (las que siguen siendo dirigidas por interventores), reportando los resultados de su gestión directamente ante el ministro de Economía.

Detrás de este cambio organizativo existe una decisión de fondo referida al *abandono total* por parte del Estado Nacional de su papel de Estado productor y/o prestador de bienes y servicios no públicos.

Esta decisión implica que el Gobierno Nacional se desentienda de aspectos que hubieran sido claves en caso de continuar desempeñando actividades empresarias (aun cuando lo hubiera hecho en menor medida que en el pasado), tales como:

—Reducción de trabas externas a las decisiones de las empresas públicas y ampliación del ámbito de decisión autónoma de las mismas.

—Redefinición del marco de objetivos y condicionamientos con revalorización de los instrumentos tradicionales (planes de acción y presupuesto).

—Mejora del sistema de control de gestión, basándolo en el control por resultados.

—Cambio en los sistemas de incentivos y sanciones internas de las empresas, con particular énfasis en las modificaciones de los convenios colectivos de trabajo.

—Mejora de los sistemas de información.

En sustitución de este curso de acción el gobierno planteó un muy ambicioso cronograma de transferencia al sector privado de empresas públicas (vía venta de activos y/o concesionamiento).

El nuevo papel otorgado a las Subsecretarías Sectoriales como conductoras se relaciona con la necesidad de *avanzar simultáneamente* y con rapidez en numerosos frentes (en clara contraposición a la estrategia de "prioridades" que existió al comienzo del actual proceso), motivada por dos causas básicas:

—La imposibilidad financiera del Estado Nacional y sus empresas de realizar el nivel mínimo indispensable de inversiones necesarias para impedir un colapso operativo de sectores estratégicos (empresas energéticas en primera instancia).

—En el corto plazo el logro de un superávit operativo consolidado del sector público que permita el pago de los compromisos externos del país y de los intereses sobre deudas internas instrumentadas, y resulte consistente con el mantenimiento del esquema de convertibilidad requiere la generación de importantes recursos de capital a través de la enajenación de activos públicos.

Para dotar de la necesaria fluidez a todo el proceso las actuales autoridades instruyeron a las Subsecretarías Sectoriales de la necesidad de contar con el diseño (y aprobación parlamentaria) de los marcos regulatorios *antes* de proceder a la privatización y/o concesión, evitando que se repitan situaciones como la de la privatización de ENTel, donde aún no está definido el marco regulatorio existiendo como única herramienta legal el contrato de concesión o el caso de Aerolíneas Argentinas en que la concesión no modificó el régimen monopólico vigente en el sector.

Asimismo y para evitar la reiteración de errores pasados la nueva metodología del proceso de privatización contempla una activa participación de consultores externos técnicos, financieros y jurídicos que trabajarán con las autoridades sectoriales en la definición de los diferentes aspectos y etapas de la venta y transferencia de las empresas.

Así planteados los objetivos y prioridades de la actual etapa no puede dejar de mencionarse lo exiguo de los tiempos fijados para la venta y transferencia de las empresas.

Si, como es probable, las dificultades políticas, económicas y jurídicas que entrañan las privatizaciones dilatan los tiempos inicialmente fijados, puede comenzar a evidenciarse la necesidad de contar con una instancia coordinadora de los diferentes procesos en marcha y, sobre todo, evaluadora de la incidencia de los mismos en la coyuntura, máxime teniendo en cuenta la multiplicidad de interdependencias existentes en el sector empresarial público (entre empresas a través de las compras e insumos y con el resto del sector público a través de impuestos, contribuciones, endeudamientos, etcétera).

La presencia de una instancia única que coordine las diversas acciones sectoriales y efectúe el control de la gestión económico-financiera de corto plazo de las empresas permitiría asimismo la asimilación y transferencia de las experiencias de los sectores más avanzados de los procesos de reestructuración a los que lo inician más tardíamente, y el desmantelamiento de regulaciones específicas aún vigentes (y que de todas maneras desaparecerán con la transferencia de las empresas al sector privado) en directo provecho de una gestión más autónoma de las empresas en vías de reestructuración.

En síntesis, los problemas planteados por las numerosas demoras en el proceso de reestructuración empresarial, ciertas dificultades fiscales causadas por comportamientos de las empresas públicas que no fueron detectados ni monitoreados con la suficiente anticipación (sobre todo los endeudamientos de corto plazo no instrumentados con el sector privado y los incumplimientos de pagos intrasector público), el reordenamiento de los marcos regulatorios y, en definitiva, la coherencia global del proceso de reestructuración del Estado empresario, podrían haber sido abordados y resueltos más eficazmente si hubiera existido un mejor diagnóstico sobre los problemas organizacionales básicos que han deteriorado el accionar de las empresas públicas y si se hubieran capitalizado y mejorado las experiencias de *unidad de coordinación* que brindaron en su momento el ex Directorio de Empresas Públicas o la ex Subsecretaría de Empresas Públicas.

NOTAS

1. El no acatamiento de las normativas por parte de las empresas en la inmensa mayoría de los casos asumió la forma de *elusión* (viabilizada a través del ocultamiento o deformación de información económica, financiera, contable, etc., entre la debilidad y/o pasividad de los organismos de control del gobierno).

2. La competencia del Ministerio de Obras y Servicios Públicos en estos asuntos fue extendida incluso a las entidades del anexo II de la ley 23.696 así como en aquellas empresas dependientes del Ministerio de Economía.

3. En la sección sobre mercado de trabajo se detallan estos objetivos.

4. En la actualidad y como producto de nuevos cambios institucionalizados las empresas del área de Defensa dejaron de formar parte del sistema.

5. Este índice tarifario promedio excluye a las dos empresas públicas que han sido transferidas al sector privado: ENTel y Aerolíneas Argentinas.

6. Dado que ya se produjo la transferencia al sector privado y aún no existe un marco regulatorio aprobado, puede deducirse que el resultado de este programa fue escaso o nulo (o que el esfuerzo del programa está dirigido a la creación y funcionamiento de la comisión reguladora).

7. Parte de la mejora en relación al año 1989 surge de la menor incidencia de los desequilibrios presupuestarios de ENTel (básicamente) y en menor medida de Aerolíneas Argentinas, que a raíz de las privatizaciones de ambas compañías no impactaron sobre la totalidad del ejercicio 1990.

Capítulo 6

Privatizaciones

6.1 Introducción

Las privatizaciones constituyen uno de los hechos concretos de más relevancia en la gestión del gobierno iniciado el 8 de julio de 1989. En los primeros dos años de gestión se ha logrado transferir al sector privado dos grandes empresas de servicios como lo eran ENTel y Aerolíneas Argentinas. La desregulación petrolera permitió asimismo la privatización de áreas secundarias y la asociación con YPF en áreas principales, ya Agosto de 1991 se estaba encarando un programa aun más ambicioso en el área de petróleo y gas. A estos hechos se suman otras concreciones en el área de caminos, radiodifusoras y televisión, industrias petroquímicas y otras industrias y servicios, todo lo cual ha constituido una circunstancia positiva en el proceso de reforma del Estado.

El proceso privatizador no ha estado exento de críticas, muchas de ellas justificadas. Tampoco puede soslayarse que el impulso privatizador ha perdido dinamismo desde comienzos de 1991.

En este capítulo se describe y analiza el trabajo privatizador realizado, abarcando cuestiones diversas como la jurídica, laboral, los procedimientos, el financiamiento, el impacto económico, y la reacción del público.

6.2 Los cambios jurídicos a partir de julio de 1989

La exigencia de cambios en el marco jurídico a consecuencia de las privatizaciones, tuvo origen en dos cuestiones distintas. Por un lado, el propósito de facilitar los procedimientos eliminando trabas y condicionamientos que dificultaban y hasta impedían la privatización de las empresas públicas. Por otro lado, la necesidad de suprimir regulaciones para generar condiciones de competencia, o bien para establecer marcos regulatorios para las nuevas empresas privatizadas que actúan en mercados naturalmente imperfectos. La instrumentación de las privatizaciones, y la regulación han sido así los dos motivos de la discusión jurídica suscitada a partir de julio de 1989, y reabierta en cada una de las privatizaciones ejecutadas.

Así como para la instrumentación una sola ley ofreció el marco general utilizable para todos los casos, la más compleja cuestión de las regulaciones aplicables exigió legislar en cada caso. Las disímiles características de los mercados así como su grado previo de estatización, exigieron tratamientos legales específicos. El petróleo y gas fueron objeto de normas desregulatorias. Las telecomunicaciones requirieron un

marco regulatorio al salir de un monopolio estatal con reglas propias. Los ferrocarriles se están concesionando sobre la base de un marco regulatorio existente, pero hoy escasamente necesario por la competencia desatada por el camión. El transporte aéreo, ya privatizado, aún requiere desregulación y normas más avanzadas. La actividad del reaseguro, en la que está pendiente la privatización o liquidación del INDER (Instituto Nacional de Reaseguros), ha comenzado a desmonopolizarse, admitiéndose actualmente que hasta el 40% se reasegure libremente. En definitiva, la normativa regulatoria o desregulatoria continúa perfeccionándose por compartimientos, al ritmo de las privatizaciones sectoriales.

6.3 *La Ley de Reforma del Estado*

Cuando el actual gobierno inició su gestión, contaba con un marco legal que de alguna forma le permitía instrumentar privatizaciones. Más allá de las atribuciones que el marco constitucional y el jurídico general le daban al Poder Ejecutivo para transformar, transferir o concesionar empresas públicas existían normas específicas dictadas por los gobiernos anteriores que se referían específicamente a las privatizaciones. La ley 22.177 del año 1979 facilitaba las transformaciones y ventas o liquidaciones. El decreto 1842 de 1987 había introducido la modalidad de iniciativas de presentación espontánea para solicitar la transferencia de servicios públicos o la desmonopolización. En petróleo, ya se habían dado pasos de alguna importancia hacia la desregulación, introduciéndose por primera vez con el llamado "Petroplán" en 1988 el concepto de libre disponibilidad del crudo extraído.

Sin embargo, el gobierno que asumió en julio de 1989 entendió que debía elaborarse un nuevo marco legal, para facilitar las privatizaciones con un alcance más amplio y efectivo. Además, la sanción de una nueva ley por el Parlamento le otorgaría a la nueva gestión privatizadora un respaldo político que de otra forma no hubiera quedado reafirmado. El proyecto de ley fue elaborado por el entonces Ministro de Obras y Servicios Públicos y recibió sanción parlamentaria en agosto de 1989, convirtiéndose en la ley 23.696 denominada de Reforma del Estado. Esa ley fue luego reglamentada por el decreto 1105/89. En el transcurso de 1989 y 1990 se dictaron diversos decretos sectoriales encuadrados en la ley 23.696, que establecieron procedimientos y objetivos de privatización para ENTel (teléfonos) (decreto 731/89), Ferrocarriles Argentinos (decreto 666/89), ELMA (Transporte Marítimo) (decreto 943/89), Dirección Nacional de Vialidad (decreto 823/89) y otros.

La ley 23.696 constituyó un marco normativo eficaz, dentro del cual se desarrollaron las privatizaciones ejecutadas posteriormente. Después de casi dos años de su vigencia, el juicio que cabe sobre la misma es positivo, aunque algunos de sus postulados no hayan tenido aplicación. No es el caso detallar aquí el contenido de la ley, sino destacar sus principales propuestas y resultados.

La nueva ley apuntó principalmente a definir los procedimientos y a resolver los diversos aspectos laborales y administrativos de las privatizaciones.

6.3.1 *Autoridad de aplicación*

Con el respaldo de la aprobación parlamentaria la ley delegó en el Poder Ejecutivo un conjunto importante de atribuciones que luego se mostraron efectivas a la hora de privatizar. Entre ellas se pueden citar la facultad para transformar la tipicidad de la empresa, de escindirla, fusionarla o de liquidarla (Arts. 6º y 7º de la ley). Las

facultades otorgadas a los interventores de empresas y a los ministros fueron amplias, tanto en lo que hace a administrar como a privatizar (Arts. 3º, 4º y 5º). El Parlamento se reservó la facultad de declarar a una empresa pública como "sujeta a privatización", pero una vez ocurrida, la delegación al Poder Ejecutivo se mostró bien amplia. El Legislativo sólo conservó el derecho de un seguimiento de las privatizaciones, el que sería efectuado por una comisión bicameral ad hoc (Art. 14º). Esta comisión no tendría funciones ejecutivas sino de información y coordinación con el Parlamento. La práctica posterior mostró que la Comisión Bicameral tuvo una activa participación ejecutiva, que en algunos casos excedió el mandato legal. En las privatizaciones de teléfonos, aerolíneas, ferrocarriles y otras, esta Comisión tuvo intervenciones concretas en la modificación y aprobación de pliegos, en los procesos concursales y en el tratamiento de iniciativas. A través de ella se canalizaron intereses gremiales y regionales, lo que no sería criticable para la labor legislativa, pero sí cuando se interviene efectivamente en los procesos administrativos.

La figura de una conducción centralizada en el interventor se contrapuso al hecho más frecuente del desplazamiento del poder de decisión hacia comisiones integradas por diversos funcionarios, incluso gremialistas. En rigor, sólo la privatización de ENTel fue conducida efectivamente por el interventor designado, con buenos resultados, pero aun también en ese caso en el último tramo de la negociación del contrato de transferencia, la voz oficial se desplazó a una comisión multinministerial.

La tendencia a compartir decisiones y diluir responsabilidades, tan entronizada en los usos de gobierno en la Argentina, no es lo apropiado en los procesos de privatización y así lo consideró la Ley de Reforma del Estado, que en este aspecto debería ser respetada. La facilidad para introducir intereses sectoriales o gremiales a través de las comisiones, se hizo notar claramente en los pliegos de venta o concesión de Aerolíneas Argentinas y de ferrocarriles.

6.3.2 *Los procedimientos para privatizar*

La ley 23.696 estableció alternativas de procedimiento muy amplias y flexibles (Arts. 17º y 18º): venta de activos; venta de acciones; leasing; concesión; licencia; y otras figuras. A su vez autorizó a transferir activos con litigio, a absorber pasivos, a realizar quitas y a capitalizar créditos. La ley admite la venta directa en casos muy limitados, pero establece como método habitual la licitación o concurso, con o sin base. También legisla la venta de acciones en bolsa.

En la aplicación de la ley ha predominado el mecanismo de la licitación por precio, con base, en el caso de las ventas de paquetes accionarios, como fue el del sistema telefónico, Aerolíneas Argentinas, las empresas del Polo Petroquímico de Bahía Blanca y otras del área del Ministerio de Defensa. En general hubo una etapa previa de precalificación que determinó la elegibilidad para cotizar en la licitación. También predominó casi excluyentemente la forma de licitación, en general sin base, en el otorgamiento de concesiones o derechos de explotación, con o sin transferencia de activos. Tal fue el caso de las áreas petroleras secundarias (concesión con venta de activos); las áreas petroleras principales (derecho de asociación con YPF); la rehabilitación de tramos camineros con peaje; la concesión de redes ferroviarias (concesión sin venta de activos); los canales 11 y 13 de televisión (licencia con venta de activos); las radiodifusoras Belgrano y Excelsior (licencia con venta de activos). En algunos de estos casos el elemento de adjudicación fue el precio (áreas petroleras), o el canon (camino). En los otros la elección se apoyó en

otros elementos cualitativos o cuantitativos (concesiones ferroviarias, radio y TV).

La atribución otorgada al Poder Ejecutivo de absorber pasivos para transferir libre de esa carga, fue utilizada en casi todas las privatizaciones realizadas hasta ahora.

6.3.3 *El pago con títulos de deuda*

El pago del precio mediante títulos de deuda externa fue un tema largamente debatido durante la sanción de la ley 23.696. Seguramente por falta de información, los legisladores eliminaron el artículo correspondiente del proyecto de ley enviado por el Ejecutivo. Sin embargo el texto sancionado tampoco prohibió el uso de deuda externa en las privatizaciones y más tarde fue repetidamente empleado. Una parte del precio pagado por ENTel, Aerolíneas Argentinas, Petropol, Induclor, Polisor, Monómeros Vinílicos, Tandanor y otras, lo fue mediante títulos de deuda externa argentina. A fin de evitar tener que asignar un valor determinado de cancelación a esos títulos, ya que su precio de mercado era inferior a su valor facial, se siguió el procedimiento de requerir una suma fija en dinero efectivo, y solicitar el residual del precio cotizado en títulos a su valor nominal.

6.3.4 *La cuestión laboral en las privatizaciones*

La ley 23.696 se ocupó especialmente de la cuestión laboral. El objeto declarado fue el de la protección del empleo y de las condiciones de trabajador. Básicamente estableció la continuación de los convenios de trabajo, del encuadramiento sindical y de la seguridad social. Además legisló sobre el sistema de participación de los empleados en la propiedad de las empresas privatizadas. Esto, que dio en llamarse propiedad participada, abarcó también disposiciones para la participación de usuarios, proveedores y grandes clientes.

La cuestión laboral ha sido siempre un tema de relevancia en las privatizaciones. Casi sin excepción las empresas privatizadas contaban con plantas excesivas y con convenios laborales con cláusulas que afectaban la productividad. En una explotación privada estas circunstancias no son aceptables. Lo importante es definir cómo se producen los cambios, principalmente si deben concretarse antes de la privatización, o bien serán responsabilidad posterior del adquirente privado. Sobre esta cuestión, la ley 23.696 no estableció una regla y dejó librada la elección de la oportunidad de los cambios a cada caso específico. La historia posterior mostró un predominio de privatizaciones sin reducción previa de personal y sin correcciones de los convenios laborales. En los casos de ENTel, Aerolíneas Argentinas, empresas petroquímicas y otras del Ministerio de Defensa, radiodifusoras y televisoras, áreas petroleras marginales, los adquirentes absorbieron el personal existente con su antigüedad, condiciones y convenios de trabajo. Sólo en el caso de los canales 11 y 13 de televisión, los pliegos establecieron la obligación de mantener las plantas existentes por un plazo posterior determinado. En los demás casos no hubo limitaciones a posteriores acuerdos entre partes para modificar convenios, ni tampoco para efectuar despidos.

Las concesiones ferroviarias fueron la excepción en cuanto a la absorción del personal. Los concesionarios privados propusieron la cantidad de personal a retener, no haciéndose cargo de los costos de despidos de aquellos que no retuvieran. El exceso de personal en los ferrocarriles era marcadamente más notable que en las otras empresas privatizadas, y hubiera sido imposible la concesión de los ramales imponiendo la continuación del contrato laboral.

La propiedad participada sólo tuvo aplicación en el caso de empleados, no contemplándose en ningún proceso privatizador su aplicación para usuarios, proveedores o clientes. Los porcentajes de propiedad participada del personal oscilaron entre el 4% (concesiones ferroviarias) y el 10% (ENTel y Aerolíneas Argentinas). La instrumentación de este régimen ha sido dificultosa, a pesar de la minuciosidad de la ley y de su decreto reglamentario, que le dedicaron veinte de sus setenta artículos. Más adelante se volverá sobre este tema en el análisis de los casos específicos.

6.3.5 *El nuevo régimen de concesiones de la ley 23.696*

La ley 23.696 perfeccionó el régimen de concesión de obra pública que había instituido antes la ley 17.250 del año 1967. El cambio más relevante fue el de posibilitar el concesionamiento de instalaciones ya existentes, con el fin de su explotación, mantenimiento y rehabilitación. El régimen anterior sólo era aplicable a nuevas obras públicas tales como puentes, autopistas, puertos, aeropuertos, etc. Con los cambios incorporados en la nueva ley, se facilitó el concesionamiento por peaje de caminos existentes, así como de ferrocarriles, puertos y otras instalaciones. Esta nueva modalidad generó una intensa polémica, en particular con las concesiones para el mantenimiento de rutas existentes de previa circulación libre. Por esta modalidad se concesionaron por concurso alrededor de 9.800 km de rutas nacionales, con la obligación de realizar determinadas inversiones antes de comenzar el cobro del peaje. La reacción pública fue en general adversa y el gobierno se vio obligado a suspender transitoriamente el peaje, reimplantándolo luego con rebajas en las tarifas, compensadas con reducción del canon recibido por el Estado o bien con subsidios.

La ley mantuvo el sistema de alentar la presentación de iniciativas que ya habían instituido la ley 17.520 de 1967 y el decreto 1842 de 1987. Reglamentó un mecanismo de preferencia o de privilegio en la mejora de ofertas para quienes presentaren iniciativas que fueran declaradas de interés público. Luego de aceptada formalmente una iniciativa, el gobierno llamaría a concurso de "proyectos integrales" en competencia con el presentado, el que serviría como referencia. Si se obtuviera una oferta mejor, el presentante de la iniciativa junto con el de esa oferta, deberían concurrir ambos a mejorarlas, definiéndose el ganador en esa segunda rueda.

La respuesta al planteo de la ley fue amplia. Se presentaron iniciativas para concesiones muy diversas, y el Ministerio de Obras y Servicios Públicos aceptó y declaró de interés público varias de ellas. Durante 1990 y 1991 se declararon de interés, proyectos de explotación en ferrocarriles (FC Urquiza, ramal Formosa-Encarnación); puertos (Quequén, Ibicuy); redes de distribución de gas (21 regiones); autopistas de acceso (Mendoza y Córdoba) y otros. La instrumentación posterior de los concursos demostró que el mecanismo establecido por la ley tenía dificultades prácticas de aplicación. La ventaja para el iniciador, que se mostró idónea para generar iniciativas, resultaba un factor de desaliento para otros posibles oferentes, y los concursos perdían transparencia. En casi todos los casos, los eventuales competidores del iniciador presionaron para que se realicen licitaciones sin ningún tipo de ventaja. Esto perturbó la continuación de varios procesos y determinó el cambio de la alternativa del concurso de proyectos integrales, por el de la licitación pública.

En rigor, la idea de la ventaja de mejorar proyectos en competencia, es más aplicable en la concesión de nuevas obras públicas, que a la infraestructura de servicios ya existentes. La experiencia de la aplicación de la ley 23.696 lo ha puesto

en claro, y posiblemente en el futuro sólo se otorguen concesiones sobre servicios existentes por medio de licitación pública, sin aceptar iniciativas ni otorgarles ventaja. Así se procedió finalmente en las concesiones de caminos por peaje, en la distribución de gas por redes, y en el Ferrocarril Urquiza.

6.3.6. El programa anexo a la ley 23.626 y su ejecución

El Anexo I de la ley estableció la lista de empresas sujetas a privatización, y la propuesta para cada una de ellas. En el cuadro que sigue se indica para cada caso incluido, el tipo de privatización o medida propuesta, y finalmente lo realmente ocurrido hasta julio de 1991.

EMPRESA	PROPUESTA DE LA LEY 23.696	REALIZACION HASTA JULIO 1991
EMPRESA NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES	Concesión Privatización	Privatizada
AEROLINEAS ARGENTINAS	Privatización parcial o total	Privatizada
OPTAR	Privatización	Privatizadas las participaciones de A. Argentinas
BUENOS AIRES-CATERING	Privatización	
EMPRESA LINEAS MARITIMAS ARGENTINAS	Privatización parcial o total	Licitación de vta. de barcos en preparación
YACIMIENTOS CARBONIFEROS FISCALES	Privatización parcial Concesión	—
CONARSUD	Privatización	—
DIRECCION NACIONAL DE VIALIDAD	Concesiones parciales o totales de reparación y mantenimiento de la red troncal vial nacional de obras de infraestructura especiales	Concesión por peaje de 9.800 km de rutas principales para su mantenimiento y reparación
FERROCARRILES ARGENTINOS. Transporte de pasajeros de carga Infraestructura de servicios	Concesiones Concesiones	Concesión Corredor Rosario-Bahía Blanca Concesión FC Urquiza Concesión Ramal Delta-Borges (en trámite)
EMPRESA NACIONAL DE CORREOS Y TELEGRAFOS	Concesiones	
YACIMIENTOS PETROLIFEROS FISCALES	Concesión, asociación y/o contratos de locación en áreas de exploración y explotación. Sociedades mixtas para áreas de recuperación asistida Privatización	Venta de áreas marginales (36 áreas) Asociación en cuatro áreas centrales. Transformación de YPF en Sociedad Anónima. Privatizada

EMPRESA	PROPUESTA DE LA LEY 23.696	REALIZACION HASTA JULIO 1991
LS 85 - T.V. Canal 13	Privatización	Privatizada
LR3 - Radio Belgrano	Privatización	Privatizada
LR5 - Radio Excelsior	Privatización	Privatizada
TODOS LOS MEDIOS DE COMUNICACION ADMINISTRADOS POR EL ESTADO EXCEPTUADOS: LS 82 ATC - CANAL 7 LRA1 RADIO NACIONAL BUENOS AIRES RADIODIFUSION ARGENTINA AL EXTERIOR (RAE) Y LAS EMISORAS QUE INTEGRAN EL SERVICIO NACIONAL DE RADIODIFUSION	Privatización	
SUBTERRANEOS DE BUENOS AIRES	Privatización o concesión parcial o total	Pliego en preparación para concesión
CEAMSE (COORDINACION ECOLOGICA AREA METROPOLITANA SOCIEDAD DEL ESTADO) (Sujeta a la adhesión de la provincia de Buenos Aires)	Privatización o concesión parcial o total	—
CASA DE PIEDRA (Sujeta a adhesión provincias)	Concesión parcial o total	—
SERVICIOS DE PRESTACIONES CULTURALES RECREATIVAS Y MANTENIMIENTO URBANO DE LA MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES	Privatización o concesión parcial o total	Privatizaciones: control estacionamiento, control de vehículos y otras
JUNTA NACIONAL DE GRANOS UNIDADES DE CAMPAÑA ELEVADORES TERMINALES (PORTUARIOS)	Privatización o concesión total o parcial	—
ADMINISTRACION GENERAL DE PUERTOS Descentralización y provincialización	Concesión total o parcial de puertos o instalaciones portuarias principales o accesorias	—
CASA DE MONEDA	Concesión	—
TALLERES NAVALES DARSENA NORTE (S.A.C.I. y N.)	Privatización total	Licitado, en trámite de privatización
EX PLANTA INDUSTRIAL EXPROPIADA MEDIANTE LEY 19.123	Privatización total	—
COMPAÑÍA AZUCARERA LAS PALMAS S.A.	Privatización total o parcial	—
OBRAS SANITARIAS DE LA NACION	Transferencia a jurisdicciones provinciales o municipales mediante convenio	Concurso de consultores para preparar pliegos
DIRECCION NACIONAL DE VIALIDAD. RUTAS DE INTERES PROVINCIAL	Transferencia a provincias	—

EMPRESA	PROPUESTA DE LA LEY 23.696	REALIZACION HASTA JULIO 1991
GAS DEL ESTADO. REDES - DISTRIBUCION	Transferencia a provincias y concesión	21 iniciativas zonales declaradas de interés público. Luego anuladas por decreto 633
FORJA ARGENTINA SOCIEDAD ANONIMA	Privatización	Privatización fallida
CARBOQUIMICA ARGENTINA SOCIEDAD ANONIMA MIXTA	Privatización	Licitada, en trámite de privatización
PETROQUIMICA RIO TERCERO SOCIEDAD ANONIMA MIXTA	Privatización	Licitada, en trámite de privatización
POLISUR SOCIEDAD ANONIMA MIXTA	Privatización	Privatizado el remanente estatal
MONOMEROS VINILICOS SOCIEDAD ANONIMA MIXTA	Privatización	Privatizado el remanente estatal
PETROPOL SOCIEDAD ANONIMA MIXTA	Privatización	Privatizado el remanente estatal
INDUCLOR SOCIEDAD ANONIMA MIXTA	Privatización	Privatizado el remanente estatal

OTRAS EMPRESAS DECLARADAS COMO
SUJETAS A PRIVATIZACION POR LEYES O DECRETOS
POSTERIORES A LA LEY 23.696

EMPRESA	PROPUESTA DE LA LEY 23.696	REALIZACION HASTA JULIO 1991
ALTOS HORNOS ZAPLA	Privatización	—
AFNE	Privatización	—
HIPASAM	Privatización	—
ASTILLEROS DOMEQ GARCIA	Privatización	—
SIDINOSC	Privatización	—
PETROQUIMICA GENERAL MOSCONI	Privatización	—
SOMISA	Privatización	—
PETROQUIMICA BAHIA BLANCA	Privatización	—
TAMSE	Privatización	—
EDESA	Privatización	—
ESTABLECIMIENTOS DE LA D.G.F.M.	Privatización	—
FABRICA MILITAR DE AVIONES	Privatización	—

Nota: Privatización: se refiere a la venta de acciones o activos. Concesión: concesión de uso y explotación, sin venta de activos.

6.4. *Desregulación y nuevos marcos regulatorios*

El proceso desregulatorio es parte integrante de los cambios en la participación del Estado en la economía. Refuerza y acompaña a las privatizaciones en la transformación hacia una verdadera economía de mercado en la que el Estado se reduce, y adquiere fortaleza en sus actos e intervenciones esenciales.

La desregulación fue la causa y objeto de cambios legales en sectores tales como petróleo y gas, comercio exterior e interior, caminos, sistema financiero y monetario, mercado de capitales, inversiones externas. En otras áreas, en las que una empresa estatal operaba y regulaba a la vez, debieron instrumentarse marcos regulatorios que permitieron el funcionamiento privado en mercados imperfectos. Esto último ocurrió en teléfonos, gas, transporte aerocomercial, ferrocarriles y energía eléctrica. En estos sectores se establecieron o aún intentan establecerse con mayor o menor detalle y éxito, nuevos marcos regulatorios.

6.4.1 *Desregulación petrolera*

6.4.1.1 *La situación inicial*

El mercado petrolero argentino estuvo controlado por el Estado durante décadas en cada uno de los segmentos importantes. Así, los precios del petróleo y sus derivados más importantes eran fijados por la Secretaría de Energía, se determinaban los márgenes de las destilerías y de las estaciones de servicio, se controlaban las operaciones de comercio exterior, se cuotificaba la producción de petróleo a entregar a cada destilería, se fijaron durante muchos años precios políticos muy inferiores a los internacionales, YPF monopolizaba la venta de petróleo crudo al obligarse a las empresas privadas productoras a vender su producción a la empresa estatal y se exigía autorización previa para instalar nuevas bocas de expendio (regulándose una distancia mínima con las existentes).

Este cúmulo de regulaciones llevó a que la rentabilidad del negocio petrolero fuera función de la buena relación con el gobernante de turno y no de la eficiencia productiva, y desalentó la exploración y explotación de hidrocarburos en el país.

En 1985 el lanzamiento del llamado Plan Houston introdujo cierta flexibilidad en este esquema cerrado, al abrirse la posibilidad de explorar a empresas privadas que recibirían por sus ventas a YPF el precio internacional de los hidrocarburos. De esta forma, se relacionaban los precios del sector a los valores mundiales, lo cual permitía reducir las señales negativas sobre la asignación de recursos. Sin embargo, el Plan Houston mantenía un esquema de propiedad pública de los hidrocarburos extraídos y de reglas de juego altamente estatistas que no permitían un desarrollo pleno del sector.

A comienzos de 1989 se propuso una reforma más radical al esquema vigente. La intención era licitar áreas marginales (que YPF tenía descuidadas) al mejor postor y otorgar a las empresas adjudicatarias la libre disponibilidad de su producción, transformándolas así de meros proveedores de la empresa estatal a firmas a riesgo. Dada la cercanía de las elecciones presidenciales esta propuesta no prosperó, pero sentó las bases de la reforma encarada por la nueva administración que asumió en julio de 1989.

6.4.1.2 Las reformas realizadas en los dos últimos años

A fines de 1989 se aprobaron dos decretos, complementados por un tercero en 1990, que sentaron las bases para una reforma profunda del sistema centralizado vigente hasta entonces. Los objetivos centrales de estas normas eran: la desregulación de precios, márgenes y operaciones de comercio exterior, la creación de un segmento libre de crudo para que la desregulación fuera efectiva, y una mayor participación privada a través de licitaciones basadas en la adjudicación al mejor postor, reformas acordes con las propuestas por FIEL en 1986¹.

Los instrumentos elegidos para alcanzar estos objetivos fueron:

a) La liberación de precios, márgenes y bonificaciones a partir del 1º de enero de 1991, medida que se cumplió sin mayores problemas en la fecha prevista. Esta reforma, revolucionaria para la tradición petrolera argentina, fue fundamental para establecer las nuevas reglas de juego del sector.

En la transición hasta que se lograra un mercado de libre disponibilidad de dimensiones apropiadas, hubo algunas discusiones respecto a los precios de venta de crudo que fijaba YPF para sus operaciones con refinerías privadas.

El problema era determinar el precio internacional de referencia: si el CIF de importación o el FOB de exportación; dado que los fletes representan alrededor del 7% del precio, esta banda es muy significativa. En un contexto desregulado el Estado no debe intervenir y el mercado libre permitirá alcanzar un valor de equilibrio, pero durante la transición, como YPF todavía monopolizaba gran parte de la oferta de crudo, debía fijarse una política de precios de venta a las destilerías. Fijada esta política se cuestionó que YPF vendiera a 5 dólares por barril por debajo del crudo West Texas Intermediate, aunque debe señalarse que este descuento podría justificarse por diferenciales de calidad (el crudo West Texas Intermediate es de mejor calidad que el promedio de los crudos nacionales).

Para evitar nuevas disputas, en 1991 se realizaron licitaciones de crudo de YPF que permitieron establecer un precio para el petróleo que no dependiera de una negociación bilateral.

Este problema se ha eliminado desde mediados de 1991 ya que los productores privados acuerdan libremente con las refinerías en un mercado de dimensiones significativas.

b) Una segunda medida revolucionaria: la libre disponibilidad de petróleo para las empresas productoras que se introdujo gradualmente de acuerdo al siguiente detalle:

i) La venta de áreas marginales de producción a la empresa que ofreciera la mayor suma de dinero en efectivo. Desde la aprobación de los decretos se han realizado varias licitaciones exitosas.

Estas licitaciones fueron realizadas en forma transparente, sin generarse mayores reclamos. El precio recibido por metro cúbico de reserva fue superior al esperado², y se despertó el interés de las firmas ya radicadas en el país y de otras nuevas.

ii) La asociación al 50% en cuatro áreas centrales de YPF. La empresa privada adjudicataria tendrá la libre disponibilidad de los hidrocarburos que le correspondan en función de su porcentaje de asociación. Esta venta se concretó a mediados de 1991. En este caso puede criticarse la innecesaria complejidad que plantea la presencia de un "socio forzado". La alternativa hubiera sido vender menos áreas al 100% para hacer frente a la restricción política de no transferir tantas reservas a manos privadas. De todas formas el proceso de venta fue transparente, y se transfirieron 42 millones de m³ de reservas³. El problema principal que se ha planteado en este

caso, se comenta más adelante al discutirse las relaciones entre la Nación y las provincias.

iii) La renegociación de los contratos de servicio existentes a fines de 1989 que representaban aproximadamente el 30% de la producción del país. En este caso se dispuso una discusión bilateral caso por caso, donde el Estado se encontró en una desventaja evidente al contar las empresas con contratos firmados que les garantizaban determinadas condiciones mínimas. Esta renegociación fue muy conflictiva en algunos casos, y todavía existen contratos sin firmar. Como en todo proceso bilateral, no existen garantías de la transparencia de lo actuado.

Esto es particularmente criticable porque existía una alternativa claramente transparente y que respetaba los derechos adquiridos de los titulares de esos contratos. Esta alternativa consistía en licitar al mejor postor el papel de YPF en cada contrato, permitiendo que cualquier firma privada lo adquiriera, incluso la propia empresa contratista si su oferta en efectivo era superior a las alternativas. Para asegurar el respeto de los derechos adquiridos el comprador debía asumir todos los derechos y obligaciones de YPF (con lo cual pasaba a recibir el crudo y el gas natural y se aseguraba así su libre disponibilidad), y la transparencia quedaba garantizada al vender el contrato al mejor postor en una licitación competitiva, ya que la negociación bilateral se haría entre el contratista y la empresa que ganara la licitación, sin necesidad de que intervinieran funcionarios públicos en la tarea de calcular cuánto vale cada área. El atractivo de esta oferta de contratos podía incluso aumentarse si al ganador se le hubiera acordado una extensión en el plazo de la concesión.

Como resumen, debe señalarse que estas reformas han permitido desarrollar un mercado de hidrocarburos de libre disponibilidad de dimensiones adecuadas para atender la demanda de las refinerías privadas.

c) La reestructuración de YPF. Por normas complementarias se transformó a YPF en una sociedad anónima y se propuso una reestructuración que todavía está pendiente de aprobación por el Congreso. Además de la venta de áreas marginales y la asociación en cuatro áreas centrales, la transformación de YPF prevé la asociación con firmas privadas en la Administración Norte, la transferencia de los yacimientos que restan en la Administración Austral y la venta de una destilería. Debe señalarse que en el contexto de los decretos de emergencia se denunció el convenio colectivo de trabajo, tema que se analiza con detalle en el capítulo sobre mercado de trabajo, y esto permitió eliminar algunas cláusulas lesivas para la competitividad de la empresa.

6.4.1.3 Problemas pendientes

La transformación de un mercado altamente regulado a uno desregulado planteaba enormes problemas que en gran medida fueron superados sin grandes inconvenientes al encararse una reforma rápida y profunda. Sin embargo, subsisten algunos problemas para resolver que pueden complicar la economía del sector en los próximos meses. Se destacan los siguientes:

La relación Nación-provincias. Simultáneamente con la desregulación y la privatización de áreas se ha desatado una puja entre la Nación y las provincias por la renta petrolera, que tiene antecedentes de larga data. Sucintamente, las provincias petroleras reclaman la propiedad del subsuelo y el pago de una deuda por mala liquidación de regalías ocurrida en los últimos años al haberseles reconocido un precio en boca de pozo inferior al internacional.

El Gobierno Nacional no ha sido muy coherente en la materia. A pesar de que la

legislación vigente y la jurisprudencia de la Corte Suprema avalan la propiedad nacional del subsuelo, se firmó un pacto con las provincias para cederles la propiedad del mismo, mientras simultáneamente se vendían reservas al mejor postor sin reconocerles a las provincias un ingreso significativo. En este contexto, y dada la reforma por decreto de la imposición sobre los combustibles que se comenta en el punto siguiente, las provincias en su conjunto comenzaron a gravar a los derivados del petróleo con el impuesto sobre los ingresos brutos y las jurisdicciones productoras de petróleo amenazaron con extender este impuesto al crudo, violando la estabilidad tributaria acordada a quienes adquirieron las áreas.

En relación al problema de las regalías, la legislación vigente las fija entre el 5 y el 12% del precio en boca de pozo, sin hacer mención al precio internacional. Por lo tanto, el reclamo de las provincias carece, en principio, de sustento, porque la liquidación en base a precios inferiores a los internacionales era procedente en los años en que el precio local estuvo por debajo de ese parámetro⁴. Sin embargo, en el año 1987 el Gobierno Nacional le pagó a la provincia de Salta la deuda que ésta reclamaba en una decisión claramente política, y este hecho ha sido utilizado por las otras provincias petroleras para continuar con su reclamo.

Esta inestabilidad en la relación Nación-provincias afecta al negocio petrolero porque existe un alto riesgo de que la puja entre ambos niveles de gobierno resulte en una mayor presión tributaria, lo que constituiría una suerte de expropiación indirecta de quienes licitaron considerando que se mantendrían reglas de juego estables.

Las modificaciones tributarias. La desregulación de los precios de los derivados del petróleo exigía una reforma a la Ley de Combustibles. El gobierno optó por modificar esta norma por un decreto que fijó impuestos de suma fija por litro indexables.

Al cambiarse una ley convenio sin el consentimiento de las provincias se autorizó implícitamente a éstas a cobrar gravámenes sobre la misma base imponible que alcanza el impuesto a los combustibles. Todas las provincias (con la excepción de La Pampa) optaron por extender el Impuesto sobre los Ingresos Brutos a los combustibles líquidos, dando lugar a una evidente doble imposición. Incluso en las provincias petroleras se ha previsto extender este tratamiento al petróleo crudo.

Por otra parte, en las normas que establecieron la desregulación se preveía un gradual acercamiento del impuesto al gas oil al de la nafta común, para eliminar el subsidio que tradicionalmente ha gozado este derivado. Esta política sería revertida por decisión del Congreso. Esto es criticable porque son conocidos los costos de eficiencia que existen por subsidiar al gas oil⁵.

Además, la ley de hidrocarburos establece un régimen tributario especial para los concesionarios y permisionarios que nunca se aplicó porque la participación privada se concretaba a través de contratos con YPF que la propia ley incluye en la normativa general. Este tratamiento tributario especial se ha exceptuado por decreto, pero correspondería la reforma de la ley, para adecuarla al esquema impositivo general, que es más sencillo.

Con relación a aspectos puntuales, existe un problema en el IVA y, si se aprueba la reforma propuesta por el Ejecutivo, en el impuesto a las ganancias, en el tratamiento de las uniones transitorias de empresas, práctica muy usual en el negocio petrolero. El problema aparece porque no se permite asignar a cada sociedad integrante de la UTE el crédito fiscal de IVA por las compras, para que cada empresa pueda descontarlo en otras áreas de su propiedad. Lo mismo ocurriría en el impuesto a las ganancias, porque la propuesta del gobierno prevé gravar las utilidades

distribuidas, pero las UTE no podrían gozar de este beneficio porque se consideraría que cada socio es una entidad distinta del resto de las operaciones de su empresa. Esta discriminación realizada por razones de control fiscal no es razonable. En el negocio petrolero, a diferencia de otros, las inversiones que se realizan en un área son recuperadas en otras donde se tiene éxito en la exploración. Por lo tanto, a los fines fiscales debe permitirse el "pool" de costos para no discriminar a esta actividad.

La regulación de los ductos y otras instalaciones. La desregulación planteaba la necesidad de normar el transporte de hidrocarburos porque los ductos continúan en poder de YPF. En esta materia se ha establecido un régimen precario que adolece de algunos inconvenientes. Por ejemplo: i) se establece un plazo mínimo para los contratos de 5 años, desconociendo la práctica internacional que reconoce que pueden existir usuarios permanentes y transitorios de un mismo ducto y dificultando la posible privatización de los mismos; ii) se pone todo el peso del contrato sobre el transportador (YPF) cuando la práctica común en otros países es protegerlo porque es quien ha realizado las inversiones específicas al contrato en cuestión y por lo tanto, quien tiene más que perder ante una eventual necesidad de renegociar el contrato ante shocks inesperados⁶; iii) se obliga al transportador a mantener instalaciones de almacenamiento en cada extremo, cuando lo usual es que estas instalaciones las haga el usuario⁷. En realidad, el contrato vigente se asemeja más a uno de intercambio de crudo que a uno de transporte y ello sugiere que difícilmente pueda aplicarse en el caso de una eventual privatización de ductos. La alternativa hubiera sido avanzar en una legislación más vinculada a la vigente en otros países y privatizar algunos ductos.

El nuevo marco para exploración. Recientemente se ha dispuesto suspender el Plan Houston, medida correcta porque dicha normativa no era adecuada para un contexto desregulado. Sin embargo, no se ha aprobado a la fecha un nuevo marco para licitar permisos de exploración, aunque se está trabajando para poder solucionar este problema.

La reforma debe procurar ser consistente con el nuevo esquema desregulado y con la necesidad de aumentar la participación privada en la exploración. Para ello, deben considerarse los siguientes aspectos: i) derogar una serie de restricciones innecesarias que contenía el Plan Houston, tales como la asociación con YPF, el pago de un canon a la empresa estatal del 8% del valor de las ventas, la prioridad que se asigna en la selección del ganador a las empresas que ofrezcan cobrar una mayor parte en moneda nacional y obviamente la restricción de vender la producción a YPF, otorgando a cambio la libre disponibilidad; ii) procurar modificar la forma de adjudicación, sustituyendo el método de unidades de trabajo, por un pago en efectivo (al igual que se hace con éxito en los Estados Unidos), máxime teniendo en cuenta la reducción que se observará en la participación del gobierno en relación a lo establecido en el Plan Houston; iii) asegurar una oferta fluida de áreas, licitando al sector privado también áreas hoy reservadas a YPF y que ésta no puede explorar.

Mercados de futuros de petróleo y gas natural. En un contexto desregulado deberían dictarse las normas que reglamenten un mercado de futuros de petróleo y gas natural, para dar una alternativa adicional a los contratos entre empresas que existen en la actualidad.

La desregulación llevará a una situación de mercado con varios productores distintos que si bien pueden acceder al mercado internacional, a través de un mercado de futuros en el país pueden economizar en información sobre oportunidades de venta locales y contar con un panorama menos volátil en materia de precios.

Reforma administrativa del ente regulador. La Subsecretaría de Combustibles no está preparada en su estructura administrativa para atender las demandas de un mercado desregulado.

El cambio ha sido muy drástico y exige la revisión del esquema vigente. En principio, deberían atenderse los siguientes aspectos: i) formar una estructura con un número reducido de personal profesional bien remunerado; ii) instruir al personal para que reforme los requisitos que se piden a las empresas privadas (en muchos casos se exige información que carece de validez en un esquema desregulado).

6.4.2. Desregulación portuaria

6.4.2.1. Introducción

Los puertos públicos argentinos, en especial el Puerto de Buenos Aires, se caracterizan por su elevado costo de operación, obsolescencia tecnológica, conflictos laborales permanentes, baja productividad, multiplicidad de responsabilidades jurisdiccionales, etc. Esta situación afecta muy seriamente al sector productivo, en especial al vinculado con el comercio exterior que, al ser la Argentina un país tomador de precios en el mercado internacional, ve disminuidos sus ingresos y su capacidad de competencia con el exterior de manera significativa.

Los cambios estructurales de los últimos años, verificados en la política de apertura comercial, integración e inserción internacional, obligan aun más a acelerar la reforma portuaria, si no se desea incurrir en altos costos sociales y económicos para toda la población.

A su vez, la excelente experiencia de los puertos privados que funcionan en el país, muestran que el incremento de la participación privada en la administración y operación de los puertos tiene resultados claramente positivos.

Cabe recordar que en la actualidad todos los puertos del país están administrados en forma centralizada por una empresa estatal: la Administración General de Puertos Sociedad del Estado.

Esta centralización se ubica claramente a contramano de lo aconsejable tanto por la teoría, como por los resultados observados en la experiencia internacional, caracterizada por la descentralización, la autarquía, la privatización y/o la descentralización administrativa hacia niveles del Estado más cercanos a los intereses locales vinculados con el puerto —administraciones provinciales, o municipales—.

Ya en un trabajo anterior⁸ FIEL había propuesto la reforma al sistema portuario argentino advirtiendo los graves problemas que la ineficiencia portuaria acarrearía a la producción nacional y a la importación de bienes. Como se mencionara, pese al tiempo transcurrido, la situación se ha ido agravando sin respuesta por parte de las autoridades legislativas.

6.4.2.2. Principales lineamientos del proyecto de ley elevado por el Poder Ejecutivo

El Poder Ejecutivo remitió al Congreso un proyecto para reformar la legislación de puertos que contiene los siguientes elementos:

a) Los puertos estatales podrán ser operados, administrados y explotados directamente por sus titulares o cedidos en concesión a personas jurídicas públicas o privadas.

b) También se podrá acordar con el sector privado la ampliación, mantenimiento y/o nuevas construcciones complementariamente a la concesión.

c) Los particulares pueden construir, operar y administrar puertos de uso público o privado, con destino comercial, industrial y no comercial en terrenos de su propiedad, o en terrenos fiscales cedidos al efecto.

d) Las empresas podrán construir y operar puertos industriales para su uso exclusivo.

e) El Poder Ejecutivo Nacional otorgará las autorizaciones y las habilitaciones.

f) Los puertos de Rosario, Buenos Aires, Quequén y Bahía Blanca se mantendrán como puertos estatales nacionales, en carácter de entes autárquicos de administración descentralizada, con participación de las autoridades nacionales, provinciales, municipales, usuarios y gremios portuarios. Estos puertos podrán concesionarse al sector privado.

g) Los restantes puertos serán transferidos a las provincias o a la actividad privada. Los que la Nación quiera conservar y no sean de interés provincial o privado, se organizarán bajo la forma de entes autárquicos.

h) Se otorga habilitación definitiva a los puertos privados que se encuentran en funcionamiento con autorización precaria.

6.4.2.3 Algunos comentarios al proyecto de ley

Si bien el proyecto de ley constituye un paso fundamental para la modernización de la actividad portuaria en la Argentina y para el surgimiento de nuevos puertos privados, el proyecto abusa de la figura de la concesión en los casos de los puertos públicos, como alternativa a la privatización directa.

En ese sentido, si bien la concesión permite mayor competencia entre oferentes al reducir el monto de la inversión inicial, y permite además destinar más recursos de inversión a la modernización, se presenta, por otro lado, el problema conocido en la literatura como "*last period problem*" —el problema del último período—, cuestión que surge cuando está por vencer una concesión y el concesionario, entonces, ante la incertidumbre de su continuidad, descuida las inversiones o disminuye su preocupación por el mantenimiento. A su vez, el sistema de concesión se presta a actitudes discrecionales o arbitrarias por parte del Estado, y exige el establecimiento de sistemas de adjudicación de la concesión que sean transparentes y automáticos.

Tampoco parece aconsejable incluir a los gremios portuarios entre los propietarios de los puertos.

De todas maneras, la posibilidad de establecer nuevos puertos privados en competencia, y la descentralización administrativa de los existentes, puede constituir un paso fundamental para la reducción de costos y aumentos de productividad que exige la liberalización comercial puesta en marcha.

6.4.3 Desregulación del transporte aéreo

La privatización de Aerolíneas Argentinas y Austral Líneas Aéreas S.A. fue realizada con un proceso de desregulación diferido en el tiempo.

Tanto la ley 19.030 como el Código Aeronáutico mantienen actualmente su vigencia y por lo tanto continúa la reserva de carga para Aerolíneas Argentinas del 50% del tráfico de cabotaje. Sólo se estipula que en un plazo de 5 años caducarán los derechos de línea de Aerolíneas Argentinas para servicios regionales, y en 10 años cesarán los derechos de línea de los servicios internacionales.

Está vigente el Código Aeronáutico en cuanto establece la figura de la concesión para prestar servicios comerciales. Esto implica que la autoridad de aplicación debe autorizar los servicios de línea, no habiendo libre concurrencia. El solo hecho de cumplir requisitos de seguridad no es condición suficiente. Las tarifas de servicios de pasajeros están reguladas y sujetas a aprobación. La desregulación ha cobrado importancia crucial desde que a mediados de 1991 las dos grandes empresas comerciales, Aerolíneas Argentinas y Austral, pertenecen a los mismos accionistas. Es criticable que se haya mantenido una tarea legal a la entrada en un mercado que es potencialmente competitivo como lo demuestra la experiencia internacional.

6.4.4 Los nuevos marcos regulatorios en servicios públicos

La privatización de servicios públicos con características de monopolio natural han requerido la definición de nuevos marcos regulatorios. Ello ha ocurrido concretamente en teléfonos, electricidad y transporte y distribución de gas natural.

6.4.4.1 Teléfonos

Las licencias otorgadas a los adquirentes de ENTel en las dos zonas (norte y sur) lo han sido en exclusividad para la denominada telefonía básica, por 7 años, con opción a extenderla por otros 3 si se cumplen metas de inversión. Por estos períodos se preserva el monopolio en las redes urbanas e interurbanas de telefonía.

Por el contrario no hay reserva de mercado en los llamados servicios de "valor agregado" tales como télex o transmisión de datos. Igualmente, no hay exclusividad en los servicios internacionales los que en todo caso están sujetos a las normas y convenios internacionales vigentes.

Los servicios de telefonía móvil están regulados, otorgándose licencias para zonas determinadas. Los licenciatarios nacionales cuentan con un derecho de opción para ellos. Se admite la figura del operador privado independiente para centrales telefónicas en centros urbanos menores o en zonas rurales. El operador nacional puede, en caso de no prestar directamente esos servicios, hacerlo a través de dichos operadores, en un sistema regulado. La tarifa de los servicios de telefonía es regulada, los contratos establecen fórmulas indexatorias de la tarifa por pulso telefónico. La denominada Ley de Convertibilidad, en abril de 1991, suspendió los mecanismos indexatorios y llevó a convenir niveles tarifarios con las sociedades licenciatarias.

El ente regulador en el campo de las telecomunicaciones es la Comisión Nacional de Telecomunicaciones.

Algunos resultados de la privatización telefónica se analizan más adelante.

6.4.4.2 Energía eléctrica

El Poder Ejecutivo propuso al Congreso de la Nación la privatización de las empresas eléctricas nacionales, pero sugiriendo que se apruebe por ley el nuevo marco regulatorio de las actividades de generación, transporte y distribución de electricidad. El Congreso no ha aprobado esta iniciativa y se especula que habrá algunas correcciones de importancia que todavía no son públicas. Los comentarios de esta sección se refieren a la versión original, que en algunos de los aspectos tarifarios ha comenzado a regir desde el 1º de agosto por resolución de la Subsecretaría de Energía.

El esquema regulatorio enviado originalmente al Congreso es sumamente detallado y prevé:

a) Estimular la libre competencia en los casos en que ésta sea posible (por ejemplo, en la generación), proponiendo la regulación de las actividades presuntamente monopólicas, en base a tarifas máximas que se establecerán por períodos de cinco años y que deberán cubrir los costos económicos de la prestación del servicio. En este caso se regulan precios (que contemplarán una pauta de reducción en términos reales para captar el ahorro de costos que se produciría ante un eventual avance tecnológico) pero también se controla indirectamente en base al criterio de tasa de retorno ya que se permite a las empresas concesionarias solicitar una adecuación tarifaria si las circunstancias de costos así lo exigen. Por otra parte, se prohíbe el subsidio cruzado entre distintos usuarios.

b) Los clientes de las empresas generadoras podrán ser distribuidores, grandes consumidores, o intermediarios. De esta forma se permite la libre contratación entre grandes usuarios y los generadores, sin necesidad de operar a través de los distribuidores. Sin embargo, los transportistas tienen vedada la compra de energía y sólo pueden cobrar peaje por el uso de sus líneas de alta tensión. Además se establece que las instalaciones de los transportistas y de los distribuidores son "*common carrier*", no pudiendo éstos negarse a prestarlas para cualquier tipo de transacción, si se paga la tarifa correspondiente.

c) Se creará un ente oficial regulador, cuya función principal será evitar maniobras monopólicas, pero que también actuará como árbitro entre las partes intervinientes (si se generan conflictos). Este ente estará dirigido por cinco expertos, que se nombrarán con aval del Senado y que gozarán de inamovilidad.

d) Se liberan las exportaciones e importaciones de energía.

e) Se deberán respetar normas ambientales, adoptando como marco de referencia las que establece la Environmental Protection Agency de los Estados Unidos.

f) Se prevén normas de despacho económico para las transacciones de energía y potencia. La puesta de potencia a disposición del sistema implicará, a través de un mecanismo licitatorio, una compensación mensual por el tiempo de puesta a disposición. La falta de pago del suministro de energía será sancionada con la interrupción y/o desconexión del suministro.

g) El sistema de interconexión pertenecerá en forma mayoritaria a la Subsecretaría de Energía y deberá dar prioridad a los contratos libremente firmados entre las partes, fijándose una tarifa basada en los costos marginales horarios de corto plazo para los saldos no cubiertos por estos contratos. El sistema de interconexión establecerá una tarifa estable para los distribuidores que le demanden energía (este esquema se está aplicando desde el 1º de agosto); la diferencia que se genere entre los precios de compra y de venta integrará un fondo unificado que administrará la Subsecretaría que se utilizará para el pago de deudas existentes y para atender las inversiones iniciadas. Además se utilizará para estabilizar la tarifa que pagan los distribuidores.

h) Se elimina el impuesto nacional a la energía eléctrica del 10% y se crea un aporte de 30 australes por kW/hora para financiar un fondo de compensación regional de tarifas (recibirá 60% del total) y al Fondo de Desarrollo Eléctrico del Interior (al cual ingresará el 40% restante).

i) Se exige aprobación previa por parte del ente regulador para la construcción o ampliación de nuevas redes de distribución y transporte.

La propuesta original presentada por el PEN al Congreso tiene elementos valiosos y algunos inconvenientes que se evalúan a continuación.

Competencia y monopolio natural. Al permitir la competencia en la generación de electricidad y separar las actividades donde hoy existen monopolios naturales (transporte y distribución) se avanza en la dirección sugerida por la teoría económica, que a su vez fue propuesta para países como Gran Bretaña⁹. No existen problemas que impidan la coexistencia entre distintos generadores. Incluso, la propuesta avanza en la desregulación del negocio para los grandes usuarios, permitiéndoles a éstos la contratación directa con los propios generadores si su demanda individual así lo justifica¹⁰. Estos elementos constituyen un avance importante en la dirección requerida para mejorar la calidad y precio del suministro eléctrico, que hoy afecta la competitividad del sector transable de la economía.

En la regulación de los segmentos monopólicos se imponen algunas restricciones a los transportistas (utilizadas con frecuencia en otros países), con el objeto de evitar prácticas discriminatorias, que podrían aparecer si sus instalaciones no fueran "common carrier" o se les permitiera actuar en las compras y ventas de energía. Debe recordarse que el transporte de energía tiene características de monopolio natural y en un extremo enfrenta a generadores que actúan en competencia y en el otro a distribuidores también monopólicos; por ello, surge la necesidad de regular a este segmento para impedir que afecte a los generadores.

Sin embargo, al elegirse el método de regulación de tarifas se utiliza un criterio relativamente ambiguo. Por un lado, se prevé como marco general la determinación de un precio máximo, por un período de cinco años, renovable previo estudio de los costos, pero luego se permite a las empresas reguladas la posibilidad de hacer planteos en base a su tasa de retorno. Esta combinación de criterios que en otros países se utilizan en forma alternativa, seguramente resultará en una regulación por tasa de retorno (donde la tarifa se ajusta en función de la rentabilidad que logra el concesionario), que ha enfrentado algunos problemas en los Estados Unidos¹¹.

Subsidios cruzados. El marco regulatorio propuesto no permite los subsidios cruzados. Esta decisión es correcta porque evita la aparición de prácticas no competitivas y además impide los problemas que típicamente se generan cuando se trata de hacer políticas de fomento a través de las tarifas de servicio público. El caso más notorio de los últimos años es la decisión de abaratar las tarifas residenciales, "financiando" las pérdidas que se generaban con sobrepagos a los grandes consumidores.

Sin embargo, se crea un fondo de compensación regional de tarifas que se integrará con el 60% de la recaudación de un cargo de 30 australes por kW/h. De esta forma se financiarán tarifas políticas, cargando los costos a todos los usuarios. Este fondo recaudará aproximadamente US\$ 120 millones al año, y en los hechos reemplazará al impuesto nacional de 10% vigente (que ingresaba a fondos específicos). Este subsidio regional no tiene justificativo económico, y su financiación perjudicará la competitividad de las exportaciones ya que la legislación de los países desarrollados no permite reembolsar a los exportadores gravámenes especiales sobre la electricidad. Tampoco tiene sentido mantener el Fondo de Desarrollo Eléctrico del Interior (que recibirá el 40% restante), que subsidia la construcción de obras de infraestructura eléctrica en el interior del país. Debe recordarse que la distribución de los recursos coparticipables se realiza utilizando coeficientes que benefician a las jurisdicciones supuestamente más rezagadas, y a ello se superpondrá este mecanismo de redistribución de un cargo sobre la electricidad, sin que exista un estudio previo que justifique este nuevo esquema redistributivo.

Impuestos sobre la electricidad. Como se mencionara en el punto anterior, el proyecto remitido al Congreso en los hechos, reemplaza al impuesto nacional vigente

por un cargo por kW/h. Sin embargo, en la actualidad se asiste a una desordenada imposición a la electricidad a nivel provincial y municipal, existiendo doble y triple imposición, con los efectos negativos sobre la competitividad de las exportaciones citados anteriormente. Al proponerse un esquema redistributivo debió, al menos, intentarse acotar los niveles máximos de imposición provincial y municipal sobre la electricidad. Esto no se ha previsto en el proyecto y, se pierde así una oportunidad de introducir cierto orden y racionalidad a la puja existente entre los distintos niveles de gobierno por gravar una misma base imponible.

Atribuciones del ente regulador. El nombramiento de expertos con estabilidad en el ente regulador permite despolitizar la gestión del organismo, que es uno de los elementos imprescindibles para una concesión exitosa.

Sin embargo, es criticable que toda ampliación de la red deba ser aprobada por el ente regulador. Esta restricción seguramente se ha previsto dada la intención de evitar que competidores potenciales futuros afecten los segmentos monopólicos del mercado ofreciendo sus servicios en las áreas más rentables. Debe señalarse, sin embargo, que las firmas que estén establecidas gozarán de la ventaja que les da la permanencia y la cobertura amplia, sin que a priori sean necesarias protecciones adicionales.

En síntesis, la propuesta del Poder Ejecutivo es un avance importante para contar con un marco regulatorio adecuado, pero subsisten algunos problemas discutidos en los párrafos precedentes. El más importante quizás sea haber ignorado la anárquica imposición provincial y municipal.

6.4.4.3 Gas natural

Tampoco en el caso de gas natural estaba sancionada la ley que definía el marco regulador, a la fecha de este estudio. El decreto 633/91 estableció los lineamientos generales a que deberá ajustarse ese marco, los que luego fueron mejor precisados en el proyecto de ley.

Los mercados de gas natural funcionarán en los siguientes niveles: a) mayorista: correspondiente a las transacciones entre productores y distribuidores y entre productores y grandes usuarios; b) minorista: entre los distribuidores y los clientes cautivos de sus respectivas áreas de comercialización.

La regulación alcanzará a las transacciones del mercado minorista y al transporte en la red de gasoductos troncales. El mercado mayorista será competitivo en toda la medida posible y sólo habrá intervención si se advierten prácticas monopólicas.

El transporte será un servicio público en condición de "acceso abierto", entre yacimientos o plantas procesadoras y puntos de entrega a distribuidores. Las tarifas y condiciones del transporte estarán reguladas.

Los distribuidores serán concesionarios de sus áreas. Las tarifas y condiciones del servicio estarán reguladas.

El ente regulador actuará como órgano autárquico del Poder Ejecutivo y estará integrado por especialistas designados con acuerdo del Senado.

6.4.4.4 Obras Sanitarias (agua potable y cloacas)

Este servicio público ha sido descentralizado siendo actualmente de jurisdicción de las provincias, con excepción del sistema del área metropolitana de Buenos Aires que es de la Nación.

Las provincias han prestado hasta ahora este servicio a través de entes o em-

presas públicas provinciales, o mediante cooperativas o uniones vecinales. La policía del servicio, en el caso de estas últimas, ha sido ejercida por el ente provincial de obras sanitarias que ha actuado así como prestador y como ente regulador. Las tarifas de las cooperativas en general no han sido reguladas.

Sólo la provincia de Corrientes ha dispuesto la privatización de su empresa de obras sanitarias. En ese caso ha dispuesto la creación de un ente regulador autárquico, dependiente del Poder Ejecutivo provincial. Las tarifas son reguladas así como las condiciones de calidad del agua y la obligación de alcanzar metas de cobertura del servicio impuestas al concesionario privado. Este último está obligado a responder a nuevas solicitudes de servicio siempre que se realicen sobre la red servida.

6.4.4.5 Concesiones ferroviarias

Hasta 1947 el sistema ferroviario argentino estuvo integrado por un conjunto de concesiones privadas y una red más limitada de ferrocarriles de propiedad estatal. El crecimiento de la red caminera y del transporte automotor desde la década del treinta, habían reducido el margen de maniobra monopólica del ferrocarril, no obstante, a la fecha de la nacionalización subsistía una legislación regulatoria que prácticamente no tuvo modificaciones posteriores. La ley 18.360 de 1968, no modificó la esencia del marco regulatorio vigente, particularmente la fijación de tarifas máximas reguladas por la Secretaría de Transporte y la prohibición de discriminar entre los demandantes. En realidad tratándose de una empresa del Estado sus tarifas estaban de hecho decididas en un marco oficial y la discusión sobre la desregulación era poco relevante.

La privatización, con las dos primeras concesiones importantes (corredor Rosario Bahía Blanca y FC Urquiza), reflató la cuestión regulatoria. Se advirtió la posibilidad de liberar las tarifas de cargas, y sólo regular las de pasajeros, en simetría con lo que ocurre con el transporte automotor. Esta posibilidad se fundaba en la existencia de carreteras pavimentadas paralelas a casi toda la red ferroviaria, y una abundante competencia del camión. Sin embargo emergieron dos cuestiones que llevaron a resolver el tema con un criterio restrictivo. Los pliegos establecieron que había un techo tarifario regulado, tanto para pasajeros como cargas. La primera cuestión era sólo formal y por lo tanto modificable: la ley vigente (ley 18.360) sólo podía ser modificada por otra ley, y eso exigía pasar por el Parlamento. La línea responsable del Ejecutivo consideró conveniente abrir esa instancia y contradecir además la jurisprudencia sobre regulación de servicios públicos concesionados.

La segunda cuestión fue más de fondo. El ferrocarril de cargas tiene un costo operativo más reducido que el camión y goza así de un espacio para captar una renta monopólica si la competencia es sólo de la carretera. Los nuevos operadores ferroviarios privados estarían expuestos a que se les inicien acciones dentro del marco de la Ley de Defensa de la Competencia, si llevaran sus tarifas al techo permitido por el camión, sin considerar que sus costos son inferiores. La decisión fue finalmente la de mantener la vigencia de la ley 18.360 y establecer un cuadro tarifario de máxima aprobado por la autoridad. Por debajo de las tarifas máximas los concesionarios pueden otorgar bonificaciones, con una condición: que se otorgue en la misma medida a todos los cargadores que estén en igual condición. O sea, que no se discrimine entre clientes.

En este mismo contexto se estableció que por su carácter de servicio público, la empresa ferroviaria debe aceptar requerimientos de transporte siempre que cumplan

las condiciones y exista capacidad para hacerlo. Los pedidos deben satisfacerse respetando en lo posible el orden en que se manifestaron.

No se ha creado un ente regulador especial, siendo la Dirección Nacional de Ferrocarriles, de la Subsecretaría de Transporte, dependiente del Ministerio de Economía, el órgano responsable de fiscalización.

6.5. Rasgos salientes en los procesos de las privatizaciones concretadas y en proceso

Si bien las privatizaciones realizadas desde 1989 tienen el marco común de la ley 23.696, cada una de ellas presenta características diferenciales. A los efectos de lograr una visión general y a la vez poder comparar los diversos casos entre sí, se han seleccionado algunos aspectos relevantes del proceso para analizar las principales privatizaciones. Los aspectos elegidos son:

1 - FORMA DE PRIVATIZACION

- 1.A: Venta de acciones o participaciones
- 1.B: Venta de activos y derechos
- 1.C: Concesión sin venta de activos

2 - MECANISMO DE PRIVATIZACION

- 2.A: Venta o negociación directa
- 2.B: Licitación o concurso público
- 2.C: Colocación de acciones en mercados de valores

3 - PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACION

- 3.A: Con precalificación, y adjudicación por precio
- 3.B: Con precalificación, y adjudicación por diversos factores
- 3.C: Sin precalificación, y adjudicación por precio
- 3.D: Sin precalificación, y adjudicación por diversos parámetros

4 - PROTECCION O RESERVA DE MERCADO

- 4.A: Licencia o concesión en exclusividad
- 4.B: Idem, por plazo determinado
- 4.C: Competencia regulada
- 4.D: Competencia

5 - REGULACION DE TARIFAS

- 5.A: Tarifas reguladas
- 5.B: Topes o máximos tarifarios
- 5.C: Libertad de precios

6 - TRANSFERENCIA DE PASIVOS FINANCIEROS

- 6.A: Con transferencia de todo el pasivo
- 6.B: Con transferencia parcial de pasivos
- 6.C: Transferencia sin pasivos

7 - TRANSFERENCIA DE PERSONAL

- 7.A: Transferencia de todo el personal
- 7.B: Transferencia de parte del personal
- 7.C: Sin transferencia de personal

8 - PROPIEDAD PARTICIPADA

8.A: Con propiedad participada del personal

8.B: Sin propiedad participada

8.C: Propiedad participada de cooperativas, o de usuarios

9 - ASISTENCIA TECNICA EN LA PRIVATIZACION

9.A: Con asistencia de firmas especializadas o bancos de inversión

9.B: Con asesoramiento parcial

9.C: Sin asistencia externa al gobierno

10 - PAGO CON TITULOS DE DEUDA EXTERNA O INTERNA

10.A: Se pagó parte del precio con títulos de deuda externa

10.B: Se pagó parte del precio con títulos de deuda interna

10.C: No se utilizaron títulos de deuda

RASGOS CARACTERISTICOS DE CADA PRIVATIZACION

Número y letra corresponde a la descripción del punto 4

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Observaciones
Privatizaciones ya realizadas											
ENTel	A	B,C	A	B	A	C	A	A,C	A	A	Venta 60% cap. acc.
Aerolíneas Argentinas	A	B	B	C	A	C	A	A	C	A	Venta 60% cap. acc.
Rehabilitación de caminos por peaje	C	B	A	A	A	C	C	B	C	C	
Ferrocarril Rosario-Bahía Blanca	C	B	B	D	B	C	B	A	C	C	
Areas petroleras secundarias	B	B	A	D	C	C	B	B	C	C	
Areas petroleras principales	A	B	A	D	C	C	A	B	C	C,B	
Canales de televisión 11 y 13	B	B	D	C	C	C	A	B	C	C	
Radiodifusoras Belgrano y Excelsior	B	B	D	C	C	C	A	B	C	C	
Polisur	A	B	C	D	C	A	A	B	C	A	Venta 30% cap. acc.
Monómeros Vinílicos	A	B	C	D	C	A	A	B	C	A	Venta 30% cap. acc.
Petropol	A	B	C	D	C	A	A	B	C	A	Venta 30% cap. acc.
Inducior	A	B	C	D	C	A	A	B	C	A	Venta 30% cap. acc.
Privatizaciones en proceso											
ELMA	B	B	C	D	C	C	C	B	B	*	
Ferrocarriles Mitre, San Martín, Urquiza	C	B	B	D	B	C	B	A	C	C	
Destilerías Dock Sud y otras de YPF	B	B	*	D	C	C	*	*	A	*	
Tandano	A	B		D	C		A		C	A	
Forja Argentina	A	B		D	C		A		C	A	
Carboquímica Argentina	A	B		D	C	A	A		C	A	
Petroquímica Río Tercero	A	B	C	D	C	A	A	B	C	A	
Segba	*	B	*	*	*	*	*	*	A	*	
Gas del Estado. Captación	*	B	*	*	*	*	*	*	A	*	
Gas del Estado. Gasoductos Tronc.	*	B	*	*	*	*	*	*	A	*	
Gas del Estado. Redes Distribución	*	B	*	*	A	*	*	*	A	*	
Obras Sanitarias de la Nación	*	B	*	A	A	*	*	*	A	*	
Ferrocarriles Metropolitanos y Subterr.	C	B	*	B	A	C	B	A	A	C	

NOTA: El asterisco (*) significa que aún no había definición a junio de 1991.

6.5.1 Formas de privatización aplicadas

Las tres formas posibles de privatización han sido aplicadas: venta de acciones, venta de activos, y concesión sin venta. En ENTel y Aerolíneas Argentinas se constituyeron previamente sociedades anónimas a las que se transfirieron los activos, y luego fueron vendidos los paquetes accionarios controlantes de esas sociedades. El Estado se reservó acciones para darlas en propiedad participada (10% en ENTel y 10% en Aerolíneas) o para venderlas a cooperativas (5% en ENTel) o para venderlas en los mercados de valores (25% en ENTel), o bien las retendrá el Estado (5% en Aerolíneas Argentinas).

La venta de acciones fue también el procedimiento utilizado en las empresas del área del Ministerio de Defensa.

La venta de un derecho de asociación es el caso de las áreas petroleras principales, en las que se produce la asociación con YPF.

La venta de activos, no acciones, fue aplicada en las áreas petroleras secundarias, en las que se accede por concesión al yacimiento y se adquieren en propiedad las inversiones anteriormente realizadas por YPF.

La venta de activos también fue aplicada en los canales de televisión y radiodifusoras, en los que simultáneamente se accedió a la licencia. Se prevé igualmente la venta de activos en el caso de las destilerías y otros activos que dejarán de pertenecer a YPF, los buques de ELMA, y en general los inmuebles fiscales y activos de las empresas desprendibles de su actividad principal.

La concesión sin venta de activos ha sido aplicada en caminos y ferrocarriles y lo será en subterráneos y probablemente en redes de distribución de gas, electricidad y agua potable.

6.5.2 El mecanismo de licitación o concurso fue usado sin excepciones

Todas las privatizaciones realizadas lo han sido por licitación o concurso. En ningún caso se han realizado ventas directas. Sólo en el caso de ENTel está prevista la venta de una parte del capital accionario, no controlante, en los mercados de valores.

La adjudicación fue sujeta en casi todos los casos a un paso previo de precalificación, que determinó cuáles interesados podrían realizar ofertas, o bien a cuáles se les abriría el Sobre 2, presentado simultáneamente con el Sobre 1 que servía para la precalificación. Sólo en el caso de venta de paquetes accionarios no controlantes, o en el caso de ventas de activos desprendidos de la empresa, la precalificación no fue requerida.

La adjudicación final por precio (o canon) como único parámetro, fue aplicada en ENTel, en los peajes camineros, en las áreas petroleras, en las empresas del área del Ministerio de Defensa, y en general en los activos e inmuebles. La adjudicación por puntajes obtenidos de diversos parámetros (precio, tarifas, inversiones, personal, y otras cualidades) fue aplicada en Aerolíneas Argentinas, en las concesiones ferroviarias, en los canales de televisión y en las radiodifusoras. En estos dos últimos casos se utilizaron criterios de gran subjetividad que produjeron no pocas críticas y alguna protesta.

Resulta claro que si se pretende transparencia en los procesos privatizadores debe evitarse la selección en base a parámetros diversos, y criterios subjetivos. La precalificación previa debe agotar la selección sobre bases cualitativas, y a partir de allí se recomienda enfáticamente la adjudicación en base a un único valor económico.

co, tal como el precio, el canon, o la tarifa. Deberían usarse los procedimientos 3.A y 3.C, y evitar 3.B y 3.D.

En las concesiones ferroviarias los factores considerados para la puntuación premiaron en cierta forma la mayor ineficiencia. Se ponderó positivamente la mayor cantidad de personal retenido, el mayor monto de inversión proyectada y la mayor participación ofrecida a Ferrocarriles Argentinos. Este criterio producirá sin duda conflictos en el futuro al tratar los concesionarios de corregir los excesos que pudieron haber propuesto para lograr la adjudicación.

6.5.3 Transferencia o absorción de los pasivos financieros

La regla ha sido en general la de la absorción de los pasivos por parte del Estado, antes de la transferencia o concesión. En la mayor parte de los casos, la privatización no hubiera sido posible sin esta medida previa.

En los casos de ENTel y Aerolíneas Argentinas gran parte de su deuda estaba en el Acuerdo General de Refinanciación de la Deuda Externa Argentina, y los títulos obtenidos como pago de precio compensaron en exceso los montos adeudados. Las privatizaciones petroleras de áreas principales y secundarias fueron pagadas en efectivo, y no se puede hablar de absorción de pasivos ya que no hubo una privatización de un ente o empresa independiente.

Sólo en los casos de venta de paquetes accionarios de sociedades del área de Defensa, los adquirentes tomaron sociedades existentes, con sus activos y pasivos y personal sin una depuración o absorción previa por el Estado.

La transferencia sin pasivos financieros es en general aconsejable. El gobierno está en mejores condiciones de negociar el tipo de pasivos financieros de las empresas públicas, que los eventuales adquirentes. La mejora de precio será más significativa que el valor efectivo del pasivo absorbido ya que los adquirentes privados se cubrirán en exceso, además de estar en condiciones menos favorables que las obtenidas por un estado que ha ya declarado su quiebra frente a acreedores externos e internos.

6.5.4 Transferencia del personal, y propiedad participada

En los casos de privatización de empresas en funcionamiento, la regla general ha sido la transferencia de todo el personal que se desempeñaba previamente. La excepción fueron las concesiones ferroviarias, en las que se admitió que los oferentes indicaran el personal que retendrían.

En estos casos el personal no retenido sería indemnizado por Ferrocarriles Argentinos o trasladado a otros puntos de la red.

En todos los casos el personal transferido conservó el encuadre sindical así como el contrato laboral y los convenios en vigencia. Sin embargo los adquirentes o concesionarios pueden despedir personal o renegociar los convenios siempre que lo hagan dentro del marco de la ley. Sólo en el caso de los canales 11 y 13 de televisión, el Estado impuso a los adquirentes la estabilidad de personal por un período de 12 meses.

La corta experiencia posterior a las privatizaciones ya realizadas muestra que los problemas laborales se han resuelto sin conflictos. En el caso de las empresas telefónicas, se logró suscribir en mayo de 1991 un nuevo convenio de trabajo con el gremio (FOETRA) en beneficio para la empresa y para su personal. Los porcentajes de propiedad participada y la cantidad de personal transferido fueron:

EMPRESAS PRIVATIZADAS	Propiedad participada al personal	Número de empleados públicos antes de privatización	Número de empleados transferidos
ENTel	10%	46.500	46.500
Aerolíneas Argentinas	10%	9.800	9.800
Ferrocarril Rosario-Bahía Blanca	4%	8.500	2.000
Áreas petroleras secundarias	0%	480	—
Canales de televisión 11 y 13	—	1.430	1.430
Radiodifusoras Belgrano, Excelsior y LV2	—	980	980
PRIVATIZACIONES CON PROCESO INICIADO			
ELMA			4.900
Ferrocarriles Mitre, San Martín, Urquiza			25.000
Destilerías Dock Sud y otras de YPF (1)			1.280
Tandanor			760
Forja Argentina			
Carboquímica Argentina			
Petroquímica Río Tercero			330
Segba			21.700
Gas del Estado			9.200
Obras Sanitarias de la Nación			9.400

(1) Destilerías Dock Sud (395 personas) y Campo Durán (210 personas), venta de 15 buques (675 personas).

6.5.5 Reestructuración previa de las empresas a privatizar

La regla general en las privatizaciones argentinas ha sido la de no producir reestructuraciones, ni racionalización, ni inversiones en la etapa previa a la privatización. Este proceder no es equivocado cuando la empresa a privatizar monopoliza un mercado, y su adquisición es la única vía que tiene cualquier inversor privado para acceder al mercado en cuestión.

Por el contrario, si los eventuales adquirentes tienen otras opciones de compra para acceder y competir en los mismos mercados, la reestructuración previa de la empresa mejora su precio de venta y puede ser aconsejable.

La justificación conceptual de lo dicho es la siguiente:

La valuación de una empresa existente resulta de determinar el valor presente del flujo neto de caja proyectado. Como alternativa, y en todo caso para determinar un piso de valor, se podría cuantificar el valor de liquidación de la empresa, o sea el que resulta de computar los activos a su precio de venta independiente, y deducir los pasivos a su valor de cancelación, deduciendo incluso el costo de despidos y los gastos de liquidación. Sin embargo, para empresas públicas que no pueden cesar en sus servicios, esta última alternativa no es aplicable. Siempre se deben valorar como empresas en marcha.

Volviendo entonces al valor presente del flujo neto proyectado (VPN), se encuentra que dicha proyección podría responder a distintos criterios, a saber:

a) Proyección considerando la empresa tal cual es, sin mejoras operativas ni nuevas inversiones más allá de las de reposición.

b) Proyección, considerando mejoras operativas (reorganización administrativa y operativa, eliminación de personal sobrante, etcétera).

c) Proyección considerando nuevas inversiones para ampliar capacidad, reducir costos, o mejorar las cualidades del producto. Si estas nuevas inversiones son justificadas, tienen un valor presente neto marginal positivo.

El valor de la empresa es mayor si se consideran b) y c).

VPN a) + b) + c)	c)	VP neto marginal de nuevas inversiones
VPN a) + b)	b)	VP neto marginal por mejoras operativas
VPN a)	a)	VP neto de la empresa, sin mejoras ni inversiones

¿Cuál VPN corresponde utilizar como valor de la empresa si se pretende determinar el precio de una transacción?

En caso de que el comprador pueda optar por otras empresas similares, que están igualmente en venta, y no hay reservas de mercado o limitaciones de acceso al negocio, el comprador sólo estará dispuesto a reconocer al vendedor el precio VPN a).

En caso de que la compra de la empresa sea condición excluyente para acceder a la actividad y al mercado, y que haya más de un interesado, el precio será VPN a) + b) + c). Este es el caso de teléfonos (ENTel); empresas eléctricas (Segba y otras); distribución y transporte de gas; Obras Sanitarias; Aerolíneas Argentinas (con reserva de mercado); ferrocarriles, etcétera.

En estas circunstancias no es conveniente realizar la reestructuración y las inversiones antes de la privatización, ya que el VPN de esos esfuerzos igualmente se obtendrá en el precio logrado aun si los tiene que realizar posteriormente el adquirente.

En situaciones intermedias entre las anteriores el precio se ubicará entre los dos extremos antes mencionados.

6.6 Montos recaudados, reducción de pérdidas e inversiones públicas y deuda externa rescatada

Las privatizaciones tienen un doble impacto directo sobre la hacienda pública. Uno de ellos, por una única vez, es el de los fondos obtenidos por la venta o por el pago anticipado del canon. El otro, es el que resulta de suprimir el déficit operativo y de inversiones, que de lo contrario debe afrontar el tesoro público.

Existen además otros efectos indirectos que podrían medirse tales como los impuestos, que pagara la empresa privada y no la hacía la estatal, o también los efectos de la mayor eficiencia, de la competencia y de la desregulación. Varios de estos últimos fueron cuantificados por FIEL en "Regulaciones y estancamiento: el caso argentino", 1988.

En esta sección se muestran los montos obtenidos por las privatizaciones ya realizadas, así como los ahorros permanentes estimados que se lograrán. Se comparan estas sumas con las que se obtendrían si se privatizara la totalidad de empresas públicas. Se detalla la información del monto nominal de deuda externa

argentina rescatada como consecuencia de la aceptación del pago de precio en títulos.

EMPRESA PRIVATIZADA	Precio de venta, o pago inicial Millones de dólares			TOTAL a + c
	En efectivo	En títulos de deuda externa o interna		
	En efectivo a	Valor Nominal b	Valor de mercado c (3)	
ENTel Zona Sur (1)	316	2.720	517	833
ENTel Zona Norte (2)	278	2.309	439	717
Aerolíneas Argentinas	236	1.610	306	542
Áreas petroleras secundarias	330	—	—	330
Áreas centrales YPF	569	30 (Bocrex)	14	583
Canales TV 11 y 13	15	—	—	15
Radioemisoras (4)	1	—	—	1
Petroquímicas Polo B. Blanca	46	131	25	71
Total	1.791	6.770	1.301	3.092

(1) Incluye un pago en seis cuotas semestrales por un total de US\$ 202,4 millones.

(2) Incluye un pago en seis cuotas semestrales por un total de US\$ 177,6 millones.

(3) Se valorizaron los títulos de deuda externa a 0,19 por uno.

(4) Radios Belgrano; Excelsior y LV2 de Córdoba: US\$ 1,1 millones en total de pago en cash.

Los montos obtenidos son relevantes en cuanto a la reducción de deuda externa, pero son menos significativos en los aportes en efectivo o si se los mide por la reducción de las pérdidas permanentes o las necesidades de inversión.

La apreciación de la magnitud relativa del esfuerzo realizado (hasta mayo de 1991) puede visualizarse mejor comparando los montos anteriores con los que podrían alcanzarse si se privatizaran la totalidad de las empresas públicas nacionales y provinciales. Las cifras del cuadro siguiente son estimadas con importante margen de error en cuanto a los montos obtenibles por venta, valor llave o canon anticipado, indicadas como "valor de venta". Los montos indicados como "ahorro anual de necesidades de financiamiento o fondos públicos", resultan de la suma de los déficit operativos, y las inversiones no cubiertas por ahorro corriente, y fueron obtenidas del trabajo "El gasto público en la Argentina 1960-1988", FIEL, 1990, tomando el promedio de los ejercicios 1980, 1985 y 1988.

La nacionalidad del capital no ha constituido un tema de debate importante en el reciente proceso de las privatizaciones argentinas. Sólo en el caso de Aerolíneas Argentinas se introdujo una limitación a la participación extranjera a no más de la mitad menos una de las acciones de la sociedad. Esta limitación estuvo relacionada con el carácter de línea de bandera asignado a esa compañía aérea, y no en un principio de política. No hubo exigencias de nacionalidad en ENTel, ni en las áreas petroleras, y no está previsto que las haya en la venta

o concesión de las grandes empresas de servicios públicos. La ley 23.696 no ha previsto ninguna disposición general a este respecto. Se puede decir que el proceso de privatizaciones encarado por Argentina está abierto a la participación extranjera.

MONTOS TOTALES POTENCIALES OBTENIBLES POR PRIVATIZACIONES
Millones de dólares

EMPRESA O SECTOR ESTATAL	VALOR DE VENTA Sin pasivos (4)	Ahorro anual de necesidad de financiamiento o fondos públicos (5)
YPF	6.300	690
Gas	4.700	71
Teléfonos (ENTel)	1.850	260
Aerolíneas Argentinas	540	5
Empresas Eléctricas Nacionales	3.500	640
ELMA	140	17
Ferrocarriles Argentinos	—	695
Otras empresas nacionales (3)	1.200	620
Empresas provinciales (3)	900	450
Total (mill. US\$)	19.130	3.448
Total (% del PBI) (1)	15,9%	2,9%
Realizado al 31/5/91	3.092	415 (2)
% del Total posible	16,2%	12%
% del PBI	2,6%	0,3%

(1) Se utilizó un valor del PBI de 120.000 millones de dólares.

(2) Incluye Teléfonos, Aerolíneas Argentinas, más 100 millones de ahorro asignado a las inversiones anuales en petróleo por venta o asociación, más 50 millones de reducción de pérdidas anuales por concesiones ferroviarias, canales de televisión y empresas provinciales privatizadas.

(3) No incluye bancos oficiales.

(4) Son estimaciones propias en base a la mejor información disponible. En el caso de ENTel y Aerolíneas Argentinas es el valor de venta obtenido, valorizando los títulos de deuda externa a 0,19 por uno. Para YPF y Gas del Estado se tomaron las estimaciones de la consultora Mc Kinsey. En ENTel resta la venta del 25% de las acciones a un valor estimado de US\$ 350 millones.

(5) Fuente FIEL: "El gasto público en la Argentina 1960-1988".

Las privatizaciones ya realizadas han resultado en las participaciones de inversores externos en la propiedad del capital, que a continuación se indican:

	Participación extranjera en el capital, luego de la privatización
Teléfonos (Zona Norte)	75% (1)
Teléfonos (Zona Sur)	53% (1)
Aerolíneas Argentinas	49%
Concesiones camineras	No significativa
Ferrocarril Rosario - Bahía Blanca	2%
Áreas petroleras secundarias	25% (2)
Asociación en áreas petrol. princip.	55% (3)
TV Canal 11	0%
TV Canal 13	0%
Polisur S.A.	0%
Monómeros Vinílicos	10%
Petropol S.A.	0%
Inductor S.A.	0%

(1) Es la participación extranjera en las empresas holding que poseen el 60% de las acciones en cada caso.

(2) De 37 áreas secundarias concesionadas, en 12 hay participación externa.

(3) Participación extranjera: Huemul, 100%, Vízcacheras 50%, Tordillo 50%, Puerto Hernández 38%.

6.7 Evaluación de resultados de las primeras privatizaciones

A la fecha de realización de este trabajo, aún no había transcurrido un plazo razonable para juzgar las consecuencias de las privatizaciones en cuanto a eficiencia, reducción de costos y calidad de producción o servicios. En realidad este tipo de evaluación tiene más importancia en el caso de las grandes empresas de servicios públicos (teléfonos y aerolíneas), que en las empresas industriales, en las televisoras y radiodifusoras. En el caso de las áreas petroleras, lo que interesa observar en esta etapa incipiente de la privatización y desregulación, es el monto de inversiones realizadas. El aumento de producción sólo se percibirá luego de unos meses de iniciadas las inversiones.

La percepción de mejoras en los servicios públicos, y particularmente la satisfacción de los usuarios no es un desafío fácil para los nuevos operadores. Se presenta para éstos una situación exactamente opuesta de la que gozaron los gobiernos luego de la estatización de esos mismos servicios. En aquella oportunidad el gobierno tomaba posesión de empresas relativamente bien organizadas, que por un tiempo mantenían sus pautas de eficiencia. Simultáneamente podía reducir las tarifas generando en los usuarios la idea que los servicios resultaban buenos y más accesibles que antes.

Por el contrario, los nuevos operadores de empresas privatizadas acceden a organizaciones deficientes, con equipos e instalaciones deteriorados e insuficientes. Su recuperación exige inversiones y generación de fondos lo que a su vez requiere más altos niveles tarifarios. Es así como los usuarios deben pagar más por servicios que aún no son eficientes, aunque haya algunas mejoras que no alcanzan a predisponer favorablemente a quienes esperaban un cambio más rápido.

6.7.1 Teléfonos

El caso de la privatización de ENTel es un claro ejemplo de estas dificultades. Siete

meses después de la transferencia de la empresa una encuesta de opinión¹² indicaba que el 75,7% de las personas consultadas opinaba que "nada había cambiado", sólo el 9,9% que las comunicaciones habían mejorado, y el 14,4% que habían empeorado.

Para esa misma fecha, las empresas prestatarias informaban que los indicadores de servicio, tales como el porcentaje de líneas fuera de uso o el tiempo medio de reparación, habían mejorado respecto a la situación previa a la toma de posesión. Igualmente, el ritmo de conexión de nuevas líneas había aumentado. Los resultados de la encuesta mostraban el fenómeno de las expectativas desproporcionadas frente a las reales posibilidades de los nuevos prestatarios. Además, sin duda, las opiniones negativas reflejaban una reacción ante el fuerte aumento de las tarifas telefónicas. En el período 1978/1990 la tarifa media por pulso telefónico de dos minutos, promedió 1,04 centavos de dólar.

En marzo de 1990, antes de la privatización pero previéndola, la tarifa fue ajustada a 2,0 centavos de dólar, comprometiéndose el gobierno a mantenerla ajustada por el índice de precios al consumidor. En noviembre de 1990, luego de la privatización se ajustó por dicho índice, lo que significó llevarla a 3,4 centavos de dólar, como consecuencia de la caída del tipo de cambio real. Se compensó parcialmente el aumento con la supresión del impuesto del 24% que afectaba la tarifa telefónica con destino al sistema previsional. En moneda constante argentina no hubo aumentos en relación al hecho puntual de marzo de 1990 que fue un momento pico en medio de una onda hiperinflacionaria, pero pusieron los niveles por encima de los que los usuarios conocían en los momentos previos al traspaso. De todas maneras las tarifas telefónicas para llamadas locales no han superado en la Argentina valores considerados razonables internacionalmente. La información disponible sobre el valor del pulso (de dos minutos) en distintos países convalida esta apreciación.

TARIFA POR 2 MINUTOS DE LLAMADA LOCAL

	Centavos de dólar
Argentina (mayo 1991)	4,3
México	4,2
Paraguay	4,2
Chile	4,0
Uruguay	2,1
Estados Unidos (promedio)	3,8
España	2,7
Alemania	9,3
Francia	7,3
Gran Bretaña	11,0
Italia	14,0

Las tarifas de llamadas internacionales de salida de Argentina continúan siendo altas en comparación con las vigentes en otros países, incluso para las simétricas de entrada. Esto, que es efectivamente un motivo de reclamo, no ha sido paradójicamente una causa relevante de reclamo público.

6.7.2 Aerolíneas Argentinas

Aerolíneas Argentinas fue entregada a los nuevos accionistas en fecha posterior a ENTel. El plazo para una evaluación es por lo tanto aún menor. En principio se pueden realizar las siguientes apreciaciones:

—En los vuelos domésticos se corrigieron horarios de vuelos evitando una tradicional e inexplicable superposición entre Aerolíneas Argentinas y Austral en los mismos destinos.

—El cumplimiento de horarios es satisfactorio, al igual que la atención en vuelo y en tierra.

—No se ha aumentado el número de frecuencias en vuelos de cabotaje ni en internacionales.

—Las tarifas internacionales se han ajustado a las prevalecientes en el mercado.

—Las tarifas de cabotaje son muy elevadas, y superan para una misma distancia a las internacionales.

Esta última apreciación es de grave importancia, ya que no pueden exponerse argumentos objetivos que justifiquen una mayor tarifa unitaria en los vuelos domésticos. La circunstancia de pertenecer Austral y Aerolíneas Argentinas a un mismo consorcio de accionistas, y de operar ambas en un mercado doméstico regulado, ponen en el centro de la discusión la cuestión del monopolio.

El pliego de privatización no estableció un nivel fijo y determinado de tarifas, sino que sólo previó la continuación del marco regulatorio vigente de la ley 19.030. Las tarifas de cabotaje son aprobadas por la autoridad de aplicación, a propuesta de los prestadores.

A la vista del elevado nivel de tarifas domésticas sólo cabe emitir un juicio adverso a la regulación y a la existencia de un monopolio virtual en el cabotaje aéreo argentino. La libre concurrencia con el solo requisito de la seguridad, debe ser un objetivo para alcanzar en el más corto plazo posible.

6.7.3 Los peajes camineros

La ley 23.696 permitió el otorgamiento de concesiones con cobro de peaje en rutas ya existentes con el fin de su rehabilitación y mantenimiento. Esto constituyó una novedad en la Argentina ya que con excepción de una provincia (Ruta 11 de la Provincia de Buenos Aires), el peaje sólo había sido aplicado para obras nuevas. Ahora el público debía enfrentar la novedad de tener que pagar peaje por la circulación en un camino en el que siempre lo hacía libremente. Se licitaron y otorgaron 19 contratos de concesión por 12 años. La tarifa fue fijada y la adjudicación se realizó en base al canon cotizado. Se admitía que pudiera cotizarse un canon negativo, o sea un subsidio, en los casos en que el volumen de tráfico resultare insuficiente. Esto último no ocurrió prácticamente. Las licitaciones resultaron aparentemente competitivas quedando la impresión de que en muchas de ellas los oferentes ganadores excedieron la prudencia en sus hipótesis de tráfico y recaudación. En todo caso esta presunción tiene correlato con el apresuramiento de algunos concesionarios en comenzar a cobrar el peaje, antes de haber completado las inversiones mínimas comprometidas.

La reacción de los usuarios fue predominantemente negativa, y se extendió no sólo a las entidades del autotransporte, sino también al público en general. Se produjeron hechos conflictivos en las estaciones de peaje, que superaron la capacidad de compulsión de los empleados y fuerzas policiales. Además se generaron

expresiones públicas de protesta con carácter preventivo en relación al posible peaje sobre las autopistas de acceso a Buenos Aires. En algunas localizaciones los propios usuarios y vecinos habilitaron caminos precarios para desviar el tránsito y eludir la casilla de peaje. La policía o el concesionario sólo pudieron impedir estas maniobras con cierta violencia y sólo luego de contar con una base jurídica suficiente para actuar.

En marzo de 1991 el Poder Ejecutivo decidió suspender el cobro del peaje y abrir una instancia de renegociación de los contratos. A esa fecha ya habían sido realizadas importantes inversiones y aún una gran parte de los concesionarios no habían comenzado a cobrar el peaje. En abril de 1991 se llegó a un acuerdo reduciendo las tarifas en un 50% y compensando esta medida con la eliminación del pago del canon, o el otorgamiento de un subsidio en caso de que ello no hubiere resultado suficiente.

Las observaciones y conclusiones más relevantes sobre este tema son las siguientes:

a) La inserción del peaje en rutas existentes de previa circulación gratuita, tiene justificación a la vista de la crisis de financiamiento público y la utilización de los fondos tradicionales con otros fines.

b) El peaje constituye un recurso lícito al permitir trasladar adecuadamente a los usuarios el costo de conservación de los caminos. Las críticas principales en este sentido son dos: b.1) Al cobrarse el peaje por el sistema de barrera, con tarifa única independiente de la distancia recorrida, la incidencia resulta inequitativa para los viajes cortos. b.2) Al perdurar los impuestos a los combustibles y cubiertas, pero con otros destinos, se estaría duplicando la carga fiscal sobre el transporte automotor.

c) No obstante lo anterior, la reducción de las tarifas ha llevado la incidencia sobre los costos de transporte a niveles compatibles con la subsistencia de los impuestos tradicionales, y con los costos de mantenimiento y rehabilitación de caminos. No debe olvidarse, además, que una parte sustancial de los fondos tradicionales se destina a nuevas obras y no sólo al mantenimiento de los caminos existentes.

d) Gran parte de la reacción del público se produjo por no haberse realizado en algunas concesiones obras importantes antes de iniciar el cobro de peaje. Deberá acentuarse la fiscalización en ese sentido, y además deberá darse siempre información a los usuarios sobre inversiones y recaudación. Con el tiempo, si las obras se observan, se reducirá la opinión negativa.

e) Debería instrumentarse el peaje en la reparación y desarrollo de la red de autopistas de acceso a Buenos Aires y otras grandes ciudades.

NOTAS

1. Ver FIEL, "El fracaso del estatismo. Una propuesta para la reforma del Sector Público Argentino". Ed. Sudamericana-Planeta, 1987.

2. Por ejemplo, antes de la licitación de 40 áreas secundarias en julio de 1990 se especulaba que en el mejor de los casos las ofertas rondarían los US\$ 200 millones. En los hechos se recibieron US\$ 252 millones por 30 áreas. Lo mismo se observó en julio de 1991 cuando se estimaban ingresos por US\$ 100 millones y en realidad se percibieron US\$ 170 millones. La afluencia de nuevas compañías petroleras explica en parte este resultado.

3. Se ha anunciado que durante el segundo semestre de 1991 se ofrecería ampliar la participación privada en estas cuatro áreas centrales al 70 o 90%. En este caso, se negociaría en forma bilateral con las adjudicatarias.

4. Debe señalarse además que en 1986 y 1987 se utilizaron precios de referencia para las regalías petroleras muy superiores a internacionales como consecuencia de un tratamiento de excepción autorizado por el Gobierno Nacional.

5. Ver FIEL, "Los costos del Estado regulador", Manantial, 1988.
6. En algunos contratos vigentes en la Argentina donde YPF utiliza ductos de empresas privadas se observa que la carga del contrato la tiene quien usa el ducto y no su titular.
7. El argumento utilizado para justificar esta medida es la insuficiente cantidad de tanques de almacenamiento, pero éste es un problema transitorio y la normativa se extiende a varios años.
8. Ver al respecto "El fracaso del estatismo", FIEL, Ed. Sudamericana-Planeta, 1987.
9. Ver Colin Robinson: "Privatising the Energy Industries", en Veijanovski (Editor), Privatisation and competition. A market prospectus, IEA, 1989.
10. Precisamente aquí parecen existir ciertas resistencias de empresas interesadas en participar en la privatización que demandarían un monopolio más general. Si se accediera a estos requerimientos se correría el riesgo de obligar a los grandes usuarios a pagar tarifas superiores a las de competencia, afectándoles su competitividad en los mercados externos. La propuesta original del PEN les da a los grandes usuarios alternativas de oferta.
11. Los problemas más comunes son la captura de la agencia reguladora, que termina fijando tarifas que favorecen a la empresa regulada, y el incentivo en favor de una gestión ineficiente que genera todo sistema donde se asegura que se cubren los costos de prestación del servicio. Sin embargo, debe señalarse que algunos autores sostienen que la regulación de los precios finales resulta a la larga en un esquema de control de tasa de retorno, porque en la práctica se asiste a renegociaciones de las condiciones originalmente pactadas. Ver por ejemplo, Vickers y Yarrow, "Privatisation and the natural monopolies", 1985.
12. Encuesta realizada por Demos Kopia en mayo de 1991.

III

DESREGULACION DE LA ECONOMIA

Capítulo 7

La apertura de la economía

7.1 Introducción

La liberalización o desregulación del comercio exterior es uno de los capítulos centrales de una reforma económica amplia. Su objetivo es conducir al sistema económico de un país a un mayor grado de apertura, es decir a un aumento de la importancia de las exportaciones e importaciones en relación con la actividad económica total del país (generalmente medida por el PBI).

En el caso de economías que han estado sujetas a esquemas proteccionistas, el beneficio que se deriva de un mayor comercio con el resto del mundo es el de liberar recursos de industrias protegidas y estancadas para su uso en industrias competitivas y dinámicas. En este proceso aumentarán las importaciones de bienes finales cuyo consumo había sido postergado por las barreras proteccionistas, pero también aumentarán las importaciones de bienes de capital que satisfarán la demanda de modernización de la economía. La ganancia de eficiencia en la industria y el surgimiento de nuevas actividades competitivas internacionalmente conducirán al aumento de las exportaciones.

Este beneficio del mayor comercio vendrá modelado por el clima de negocios internacional. Desde mediados de los ochenta los países con economías de mercado han debatido sobre la conveniencia del multilateralismo a la vez que el funcionamiento del comercio internacional daba evidencias de su deterioro. En los noventa, el escenario internacional ha mostrado una tendencia hacia la organización de bloques comerciales liderados por los principales países desarrollados.

En el caso de la Argentina, los altos niveles de protección que exhibía la economía hacia mediados de 1989 hacían inexcusable la liberalización unilateral de la política comercial, bien sea como objetivo en sí misma o como un paso inicial del proceso de integración económica regional.

Este capítulo se propone evaluar la marcha de la apertura de la economía desde fines de 1989 hasta junio de 1991. Para ello se define brevemente qué se entiende por reforma de la política comercial (Sección 7.2), para luego presentar una descripción de los cambios de política introducidos por las autoridades en el último año y medio (Sección 7.3). En la Sección 7.4 se hace una evaluación económica de la reforma y en la Sección 7.5 se presentan las principales conclusiones del análisis.

7.2 Reforma de la política comercial y sesgo anticomercio

Cuando una economía limita su inserción en el comercio internacional debido a

(1) Res.ME 59, 254 Y 330/89. (2) Res.ME 404, 410, 466, 467 y 487/89. (3) Res.ME 1/90. (4) Res.SCI 12, 13, 14 y 15/90. Se introdujeron por 180 días el 21/02/90 y quedaron sin efecto completamente a partir del 22/03/90 por las Res. SCI 37 y 38/90. (5) Res.ME 81/90. (6) Res.ME 347/90. (7) Res.ME 491, 492, 495 y 498/90 y Res.SCI 91/90. (8) Res.ME 567, 607, 609 y 610/90. (9) Res.ME 871, 873, 874, 875, 876, 898, 1086, 1005, 1004 y 1071/90. (10) Res.ME 1153, 1402 y 1403/90. (11) Res.ME 86, 88, 96, 179, 191 y 432/91.

1. 68 posiciones corresponden al material de informática.
2. No incluye los aranceles a los que se aplica el derecho adicional transitorio y cuyo arancel máximo básico era del 50%, que con el derecho adicional alcanzaba al 70% en octubre. Actualmente no existen derechos adicionales transitorios.
3. Cantidad de posiciones NADI. Algunas de ellas corresponden a varios ítem sobre los cuales se aplican distintos derechos específicos.
4. Corresponden a 25 posiciones de automóviles, ambulancias, algunos vehículos, chasis, carrocerías, algunas cabinas y dos posiciones de papel de imprenta y papel estucado para libros (eliminadas en setiembre).
5. Hay tres posiciones con arancel 0. Corresponden a: papel prensa para diarios, libros y compendios y otros diarios y publicaciones periódicas impresos.
6. Hay 110 posiciones correspondientes a prendas y confecciones a las que se les asignan distintos derechos específicos mínimos según el tipo de tela utilizada en su elaboración y su gramaje/m².
7. Se eliminaron por dec. 2226 del 19/10/90 (industria automotriz).
8. Posiciones con importación sujeta a consulta previa; en los hechos esta restricción equivalía a una prohibición.
9. El dec. 2226/90 establece el régimen aplicable a las Exportaciones/Importaciones del sector. En el caso de las importaciones de autopiezas, elimina el sistema de consulta previa que afectaba a 25 posiciones (Anexo II) y establece como requisito para importar autopartes que cada terminal exporte por un valor tal que la relación exportaciones/importaciones sea mayor o igual a 0,51. Para la importación de vehículos se establecen cuotas.

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de la Guía del exportador/importador y Boletín Oficial.

su política comercial se dice que esa economía presenta un sesgo anticomercio¹. La existencia de ese sesgo reconoce cuatro causas principales: los costos de transporte, los impuestos a las actividades productivas, los impuestos al comercio exterior y la sobre o subvaluación del tipo de cambio. Las dos últimas son las de mayor interés para el caso argentino.

En general, las economías en desarrollo han exhibido un sesgo anticomercio derivado de sus estrategias de crecimiento basadas en la sustitución de importaciones. La política de sustitución de importaciones usó como instrumento principal el arancel y las restricciones cuantitativas al comercio exterior que levantaban barreras "protectoras" de las actividades "sensibles" a la competencia internacional. En general, la protección no fue uniforme. En algunos casos se hacía explícito que los aranceles legales crecían y las restricciones cuantitativas se hacían más severas cuanto mayor el valor agregado del bien involucrado. En otros, la estructura arancelaria respondía al resultado de negociaciones entre las autoridades y los sectores².

De este modo los recursos se reasignaban de acuerdo con la mayor o menor "protección efectiva" de un sector, es decir, de acuerdo con la capacidad de cada sector de remunerar a los factores involucrados en la producción (capital y trabajo) por encima de lo que determinaría una situación de libre comercio. En este proceso se admite una pérdida de bienestar comunitario derivada del hecho que la sustitución de importaciones por producción local genera una distorsión en el uso de los recursos que, a su vez, disminuye la disponibilidad de bienes que se alcanzaría en una situación de librecambio.

En los párrafos precedentes se han mencionado al sesgo anticomercio y a la protección legal y efectiva como conceptos centrales que describen el grado de apertura de una economía.

Precisamente, la reforma de la política comercial que liberaliza a la economía opera:

- a) disminuyendo el sesgo anticomercio;
- b) haciendo más uniforme la protección efectiva.

7.3 La evolución de la protección legal

La mayoría de las experiencias de apertura muestran un patrón en el que, como primera etapa, se reducen significativamente las barreras cuantitativas —prohibiciones, cuotas y licencias— reemplazándolas por aranceles ad valorem. La segunda etapa de ese patrón es la reducción de la protección arancelaria.

La experiencia de la Argentina desde fines de 1989 muestra un patrón similar. Con el fin de hacer una descripción sintética de esta evolución se construyó el Cuadro N° 1.

Para el análisis de la reforma deben distinguirse tres etapas. La primera corresponde a algunas iniciativas del gobierno radical entre 1987 y 1989. Una segunda etapa corresponde a la gestión del ministro Erman González y la tercera etapa se inicia con el ministro Cavallo.

7.3.1 Primera etapa

En esta primera etapa la instancia más importante fue la llamada "apertura de Canitrot" que se dispuso en agosto de 1988 y que se rigió básicamente por nueve resoluciones del Ministerio de Economía (ME).

Esta reforma incluyó una disminución en las tasas arancelarias junto con una reducción en el número de ítem sujetos a restricciones cuantitativas, la introducción de derechos específicos de importación y la aplicación de un tipo de cambio dual como instrumento transitorio.

Antes de este conjunto de medidas, los aranceles se encontraban en su mayoría concentrados en una franja que iba del 46% al 60%. La reforma llevó los límites del tramo de mayor concentración al 31%-45%. El grueso de los aranceles se ubicaron entre el 5% y el 40%, y el arancel promedio era del 36% (ver Cuadro Nº 2).

Por último, había bienes cuya importación estaba sujeta a autorización previa de la Secretaría de Industria y Comercio Exterior (SICE), lo que equivalía casi a una prohibición de importar³. La política arancelaria comentada, que acompañó el lanzamiento del Plan Primavera, eliminó 3.000 posiciones de las 4.000 sujetas a este tratamiento.

CUADRO Nº 2
REFORMA CANITROT

SECTOR	ANTERIOR	ARANCEL	POSTERIOR
TEXTIL			
FIBRA NEUTRAL	38 + 15		20
FIBRA MANUFACTURADA	38 + 15		25
HILADOS	38 + 15		30
TEJIDOS	38 + 15	(ANEXO II)	40 (ANEXO II)
CONFECCIONES	38 + 15	(ANEXO II)	40 (ANEXO II)
CELULOSA Y PAPELES			
PRODUCTOS TERMINADOS	38 + 15		40
PAPEL	38 + 15		5-10
PASTA	38 + 15		10
PAPEL DE DIARIO	10		0
BIENES DE CAPITAL			
PRODUCIDOS	38 + 15		40
NO PRODUCIDOS	5		5
AUTOMOTOR	ANEXO II		40 (ANEXO II)
QUIMICO			
MAXIMO	35 + 15		
MINIMO	25		
PROMEDIO			20
PETROQUIMICA ¹			
MAXIMO	20 + 5		20 + 5 ¹
MINIMO	10		10
FARMOQUIMICA	ANEXO II		10 - 38
SIDERURGIA ²			
PRODUCTOS SIDERURGICOS	20 + 5		15 - 20
MANUFACTURAS SIDERURGICAS	38 + 15		30
AUTOPARTES	38 + 15		40
METALURGICA			
CAP. 73 A 81	38 + 15		5 - 40
CAP. 82 Y 83	38 + 15		5 - 40
MANUFACTURAS DIVERSAS			
CAP 88	38 + 15		20 - 40
CAP 89	38 + 15		20 - 40
CAP 90	38 + 15		5 - 40
CAP 91	38 + 15		20 - 40
CAP 93/98	38 + 15		5 - 40

1. REGIMEN RES. ME 202 Y 203.

2. INICIO LA REBAJA ARANCELARIA EN MARZO.

Fuente: *El Cronista Comercial*, 26-9-88.

Si bien el arancel máximo de la reforma era del 40%, subsistió un régimen especial, que establecía aranceles adicionales para alrededor de 745 posiciones que incluían bienes de uso durable (calculadoras de bolsillo y aparatos telefónicos), y algunos bienes de capital (computadoras, aparatos de sonido, material eléctrico y aparatos de precisión). La mayoría de ellos correspondía a los capítulos de la Nomenclatura de Importaciones (NADI) 84 (calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos); 85 (máquinas y aparatos eléctricos y objetos destinados a usos electrónicos); y 90 (instrumentos y aparatos de ópticas, de foto y cine).

A este régimen especial se había sumado, en mayo de 1986, el material de informática.

CUADRO Nº 3
REGIMEN DE DERECHOS ADICIONALES

RESOLUCION 978/85 30/9/85				RESOLUCION 254/89 10/10/89		RES. 466/89 13/12/89	RESOLUCION 1/90 3/1/90	
DERECHOS DE IMPORT. BASICOS	ADICIONAL HASTA 30/9/88	ADICIONAL 1º/10/88 AL 30/9/89	ADICIONAL DESDE 1º/10/89 AL 30/9/90	DERECHOS DE IMPORT. BASICOS	ADICIONAL 1º/10/88 AL 30/9/89	DERECHOS DE IMPORT. BASICOS	DERECHOS DE IMPORTACION BASICO ADICIONAL	
50	40	30	15	45	15	30	24	15
45	29	20	10	40	10	30	24	10
28	22	15	8	26	8	20	18	8
13	13	9	5	13	5	10	10	0
5	5	0	0	5	0	5	5	0

Fuente: Elaboración propia en base a Resoluciones ME.

Los derechos adicionales se aplicaban con un cronograma descendente como muestra el Cuadro Nº 3.

7.3.2 Segunda etapa

El gobierno del presidente Menem perfiló su intención de reformar la política comercial desde octubre de 1989, cuando el ministro Rapanelli promulgó una primera resolución importante de rebaja de aranceles.

El arancel máximo se ubicó en el 40% y el mínimo en el 5%. Para los cap. 29 (productos químicos orgánicos) y 30 (productos farmacéuticos) de la NADI se mantuvieron posiciones con derecho del 0%.

También se modificó el cronograma de derechos adicionales reduciéndose esta vez los derechos básicos (ver Cuadro Nº 3). El arancel máximo se mantuvo en 40% para una decena de posiciones, pero las 2.300 posiciones que tenían hasta agosto del 89 un arancel del 40% pasaron al 37%.

Además se eliminaron 734 posiciones del Anexo II, reduciendo su importancia ya que sólo quedaron sujetas a "prohibición" 322 posiciones.

En diciembre de 1989 se avanzó aun más en la apertura. El arancel máximo bajó de 40% a 30%, reduciéndose nuevamente los aranceles básicos del régimen transitorio de derechos adicionales (ver Cuadro Nº 3).

En enero, con el reemplazo de Rapanelli por Erman González se mantuvo la política de apertura. En ese mes el nuevo ministro llevó el arancel máximo del 30 al 24% modificando nuevamente los derechos de importación adicionales.

Hacia fines de abril de 1990 el arancel mínimo fue elevado del 0% al 5% por razones fiscales (sólo las 3 posiciones de papel prensa, libros y compendios, y otros diarios y publicaciones periódicas permanecieron en 0%).

En junio de 1990 la reforma se centró en los derechos específicos⁴. Estos derechos tienen el carácter de "únicos" cuando la posición arancelaria afectada no tiene asignado un arancel ad valorem; en cambio, se denominan "mínimos" cuando la posición arancelaria tiene un arancel "ad valorem" y sólo en el caso en que el cargo determinado por ese arancel sea inferior al fijado "específicamente", se aplica este último.

Las nuevas resoluciones asignaron derechos específicos mínimos a algunas posiciones del capítulo de maquinarias y aparatos eléctricos, que con anterioridad tenían derecho ad valorem más un cargo adicional del 15%. A su vez, se eliminaron o redujeron derechos específicos mínimos y se eliminaron derechos específicos únicos que, reducidos, se convirtieron en mínimos. En total fueron afectadas 50 posiciones.

Nótese que el sentido de estos cambios no está uniformemente dirigido hacia una mayor apertura. En rigor, el establecimiento de derechos específicos mínimos complica innecesariamente la relación entre el precio externo (CIF) y el precio del bien "internado". Si lo que se busca prevenir son situaciones de "dumping", convendría tratar las importaciones afectadas a través de legislación adecuada. Si, por el contrario, se trata de reducir transitoriamente la "exposición" a la competencia externa de productores domésticos potencialmente eficientes, sería preferible anunciar una escala decreciente de aranceles ad valorem.

En julio de 1990 la medida más importante fue la reducción en un 20% en promedio de derechos específicos mínimos del sector textil y confecciones (254 posiciones). También se liberalizó parcialmente el régimen de Declaraciones Juradas de Necesidad de Importación (DJNI).

En agosto de 1990 se anunció una reducción al 5% de los aranceles de importación de todos los productos alimenticios (su nivel precedente iba del 10% al 24%), con excepción del azúcar (Res. ME 873/90). También se anunció una rebaja al 16% del derecho de 2.400 posiciones que durante 1989 no registraron pedidos de importación. Este anuncio no se concretó.

En el caso de los alimentos la rebaja arancelaria afectó a 427 posiciones y los aranceles se redujeron entre 2 y 8 puntos porcentuales (el rango anterior iba del 10 al 24% y el actual va del 5 al 20%). A la vez, se rebajaron los aranceles de los insumos de la industria alimenticia (envases, 51 posiciones).

En octubre se eliminaron los derechos adicionales transitorios. Hacia fin de año el proceso de apertura se estancó debido a que el deterioro cambiario producía una apertura "de hecho" que escapaba al control de las autoridades.

En enero de 1991 las dificultades fiscales empujaron la decisión de fijar los aranceles en un valor uniforme del 22% (los bienes de capital y algunos productos químicos no producidos localmente mantuvieron un arancel del 0%).

La *evaluación de esta etapa* indica que la estrategia implícita en la reforma arancelaria era:

a) una reducción de la protección promedio. El arancel promedio cayó del 26% en octubre de 1989 al 17% en diciembre de 1990, es decir un 35%;

b) una reducción en la variabilidad, es decir de la banda arancelaria en torno al

promedio en la que se mueve la mayoría de los aranceles. En octubre de 1989 los aranceles se movían en promedio un 58% en torno de la media. En diciembre este valor era del 31% (ver Gráfico Nº 1);

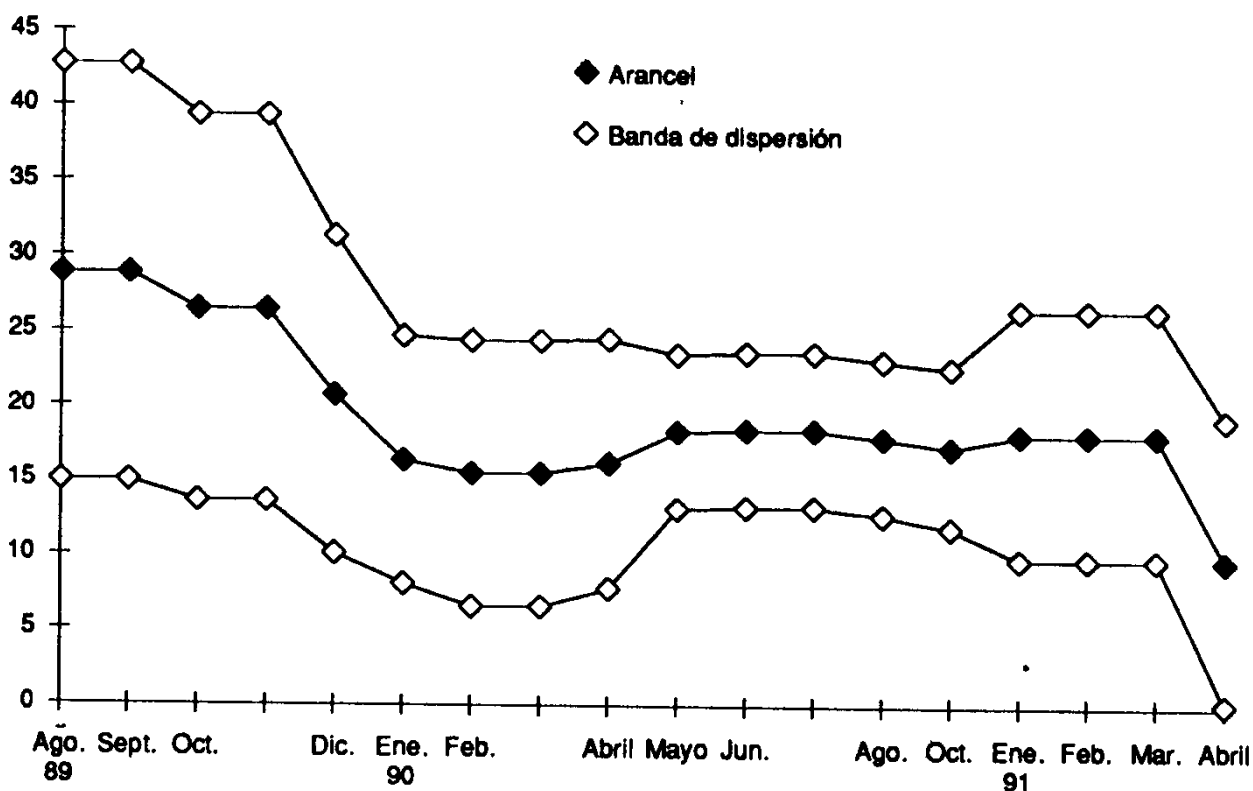
c) el mantenimiento de la estructura arancelaria en los términos en que se había consolidado en el pasado para todo el rango de aranceles intermedios (ver Gráfico Nº 2). Por lo tanto, la protección efectiva a la industria se reducía, en promedio, sin variaciones sustanciales en los incentivos sectoriales relativos.

En general la reforma evitó las contramarchas. Sólo en febrero de 1990 los alimentos, los productos farmacéuticos y los envases sufrieron una suspensión de sus aranceles por 180 días. Esta medida, con un claro objetivo antiinflacionario fue revisada y duró sólo un mes. El establecimiento de derechos específicos mínimos también oscureció la dirección de la reforma, como ya se mencionara⁵.

7.3.3 Tercera etapa

Cuando se produjo el cambio ministerial en enero del '91 el 80% de las posiciones arancelarias estaban gravadas con el 22% y el 20% restante con 0% (este rango incluía básicamente a los productos químicos y farmacéuticos y a los bienes de capital).

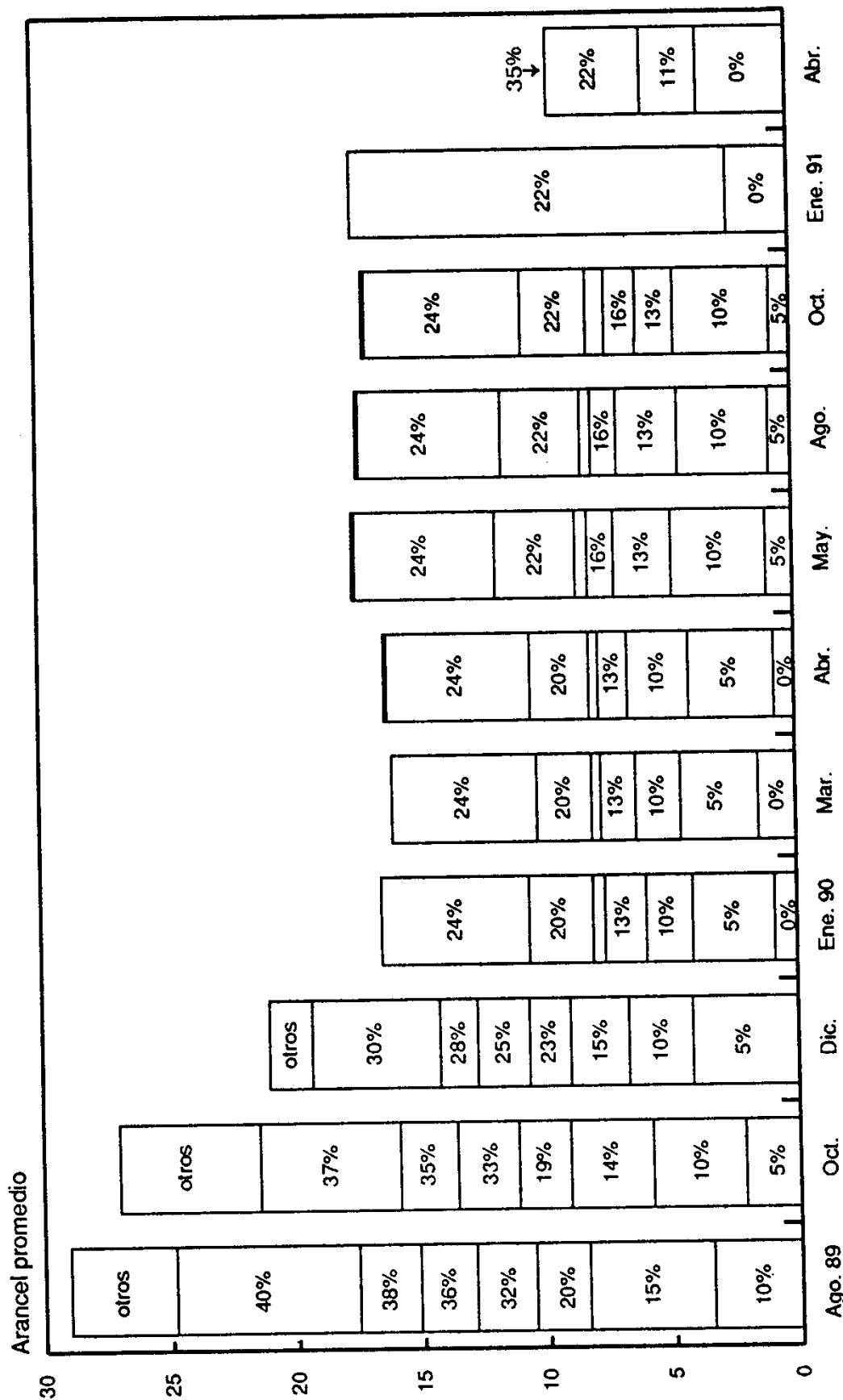
GRAFICO Nº 1
REFORMA ARANCELARIA
ARANCEL PROMEDIO



NOTA: El arancel promedio se calculó como la media ponderada por el número de posiciones NADI correspondientes a cada arancel. La banda de dispersión se calculó como el arancel promedio mencionado +/- el desvío medio entre los aranceles vigentes y su valor medio.

FUENTE: FIEL en base a datos del cuadro Nº 1.

GRAFICO Nº 2
EVOLUCION DE LA ESTRUCTURA ARANCELARIA



Nota: Cada barra representa el arancel promedio. Cada porción dentro de la barra es la participación de cada arancel según el número de posiciones NADI correspondiente.

FUENTE: FIEL en base a información del Boletín Oficial y Guía del Importador/Exportador.

Si bien el equipo de Erman González no había anunciado cuál era la estrategia de la reforma —en términos de cuál sería la estructura arancelaria final—, de las medidas tomadas se desprende la intención de un arancel casi uniforme —con excepciones para bienes no producidos—, es decir un arancel muy poco variable y relativamente bajo para la historia argentina.

Por su parte con la asunción del nuevo ministro hubo un cambio de estrategia.

Cavallo prefirió una estructura de 3 niveles arancelarios con un menor nivel en el arancel promedio, 10%, pero con una alta variabilidad, del 98%. Esta estructura aplica un 0% para materias primas (5.165 posiciones), el 11% para insumos intermedios (2.772 posiciones) y un 22% para bienes manufacturados (3.808 posiciones). (Res. ME 86/91, 179/91 y 191/91.)

Según declaraciones oficiales, el arancel más bajo para los insumos constituye un "aporte" para que las empresas puedan enfrentar la apertura en mejores condiciones de competitividad. Mientras que "el establecimiento de un arancel más elevado para el caso de los bienes finales implica el mantenimiento de cierta protección adicional a las empresas nacionales, para que puedan enfrentar la competencia de producción extranjera" (J. Schiaretta, Subsecretaría de Industria y Comercio, marzo 1991).

La diferencia básica entre la estrategia del arancel uniforme y la mencionada recién es que en la primera, se permite que las señales del mercado internacional definan las ventajas comparativas y por lo tanto, el vector de producción del país, mientras la segunda introduce un sesgo hacia la protección de las actividades con mayor valor agregado industrial que el país *ya* produce.

Nótese que, con todo, las autoridades han insistido en la necesidad de la apertura y no han dudado en cuanto a su lanzamiento sin preanuncios.

La dirección de la política comercial hacia la liberalización fue confirmada por la Res. ME 88/91 por la que se eliminaron los derechos específicos reemplazándolos en su mayor parte por el arancel ad valorem del 22%⁶.

Con el lanzamiento del Plan de Convertibilidad (1º de abril de 1991), el esfuerzo por lograr una rápida estabilización de los precios llevó a las autoridades a concretar acuerdos sectoriales de rebajas de precios que incluyeron algunos compromisos de política comercial. El más destacable es el caso de algunos productos electrodomésticos (hornos a microondas, amplificadores de audio, televisores, radios, tocadiscos y videocaseteras) que según la Res. ME 432/91 pasaron a gozar de un arancel del 35%. También en este caso se fijaron "precios de referencia" elevados que afectan la comercialización de los bienes importados. Los "precios de referencia" son precios imputados en la Aduana para la liquidación de impuestos. En el caso en que la Aduana constate que el menor precio del producto importado no constituye un caso de dumping, el exceso ingresado al fisco como impuesto es devuelto al importador.

7.3.4 Otros aspectos de la política comercial

Además de la evolución de la estructura arancelaria descrita en los párrafos precedentes, las importaciones se encuentran afectadas por otros gravámenes. El más relevante es la tasa de estadística que alcanza al 3% y que se aplica a bienes provenientes de todo destino incluida la ALADI. Otros impuestos menores son la tasa de comprobación de destino para mercaderías beneficiadas por algún régimen especial (2%), el Fondo Nacional para la Marina Mercante (12% sobre el valor del flete), el impuesto a la transferencia de divisas (0,4%).

Por su parte el único sector que mantiene restricciones cuantitativas a las im-

portaciones es el sector automotriz. Por decreto 2226/90 se instituyó un régimen de ordenamiento y regulación de la industria automotriz que incluyó la importación de automotores. Las autopiezas importadas sólo pueden incorporarse de acuerdo a participaciones anuales crecientes según la categoría del vehículo (existen 3 categorías para la producción nacional). Dentro de estos límites las terminales pueden participar de programas de intercambio compensado multilaterales. Las empresas terminales que logren una relación de exportaciones sobre importaciones superior a la prevista por la legislación podrán optar por desgravaciones arancelarias sobre sus importaciones al año siguiente. Se establecen cuotas de importación de autos terminados hasta 1994. En mayo del '91 fue ampliada la cuota anual correspondiente.

Por último, la legislación orientada a la promoción industrial o sectorial incluyó en general un componente de rebaja o exención arancelaria⁷. La suspensión de la admisión temporaria y su reemplazo por un sistema de *drawbacks* ha reducido considerablemente el papel de la política de importaciones como incentivo a la exportación.

7.4 Evaluación económica de la reforma

7.4.1 Indicadores económicos de la apertura

La evolución de la protección legal de la sección anterior permite apreciar un importantísimo grado de avance en el proceso de liberalización de las importaciones.

¿Cuál ha sido el impacto de esta disminución en la protección legal sobre las señales de mercado, es decir, sobre el *sesgo anticomercio y la protección efectiva*?

En el Cuadro Nº 4 se muestra la evolución del *sesgo anticomercio* para productos seleccionados.

El *sesgo anticomercio* se calculó como el cociente entre el tipo de cambio efectivo de exportación y el tipo de cambio efectivo de importación. Las barreras no arancelarias no fueron computadas.

El Gráfico Nº 3 reproduce las dos últimas líneas del Cuadro Nº 4. La correspondiente al *sesgo anticomercio ponderado* se construyó como un promedio de los *sesgos* de cada producto ponderado por la participación sectorial en el PBI.

Teniendo en cuenta que el incentivo a vender en el mercado interno disminuye a medida que el coeficiente se acerca a 1, queda claro que desde diciembre del '89 la economía se movió por un sendero de apertura consistente con las medidas de liberalización emprendidas.

En el largo plazo, cuando las decisiones de inversión permiten reasignar los recursos —capital, trabajo y recursos naturales— entre diversas producciones, un *sesgo anticomercio* moderado o neutro orientará la inversión hacia productos competitivos internacionalmente. Para juzgar esta acción conviene tener en cuenta además del *sesgo anticomercio* promedio, el *sesgo anticomercio* para valores extremos, es decir combinando el tipo de cambio efectivo de exportación más elevado con el tipo de cambio efectivo de importación más elevado. Nótese que en 1985 la distancia entre el valor extremo y el promedio era de 19% y que en 1991 esta distancia es del 15%, indicando una distorsión menor en cuanto a la asignación de los recursos.

En síntesis, el *sesgo anticomercio* se ha reducido marcadamente.

CUADRO Nº 4
 SESGO ANTICOMERCIO DE LA POLITICA COMERCIAL
 (Productos seleccionados)

	Dic.85	Dic.86	Dic.87	Dic.88	Dic.89	Dic.90	May.91
TRIGO	0,64	0,72	0,71	0,83	0,59	0,87	0,90
ACEITE DE SOJA	0,61	0,74	0,72	0,77	0,57	0,66	0,90
ALAMBRO	0,80	0,80	0,79	0,87	0,71	0,85	0,91
CARNE REFRIGERADA BOVINA	0,75	0,75	0,74	0,80	0,66	0,80	0,90
PELLETS DE SOJA	0,53	0,67	0,66	0,80	0,58	0,65	0,90
POLIETILENO	0,73	0,82	0,80	0,89	0,71	0,81	0,91
MINERALES DE HIERRO	0,69	0,69	0,68	0,85	0,67	0,88	0,91
CARBONATO DE SODIO IMPURO	0,81	0,92	0,89	0,94	0,73	0,83	0,91
JUGUETES ¹	0,72	0,82	0,80	0,84	0,65	0,78	0,85
CAMISAS DE FIBRA SINTETICA ²	0,72	0,82	0,80	0,84	0,65	0,78	0,85
AUTOPARTES	0,72	0,83	0,82	0,86	0,65	0,78	0,87
CERVEZA ²	0,65	0,72	0,75	0,79	0,65	0,83	0,87
SESGO PONDERADO	0,68	0,77	0,75	0,83	0,64	0,78	0,89
SESGO EXTREMO	0,57	0,69	0,68	0,73	0,54	0,62	0,77

FUENTE: Elaboración propia en base a datos Guía del Importador/exportador.

NOTAS: 1. Sujetos a consulta previa (Anexo II) hasta 1987. 2. Sujetos a consulta previa (Anexo II) hasta 1988.

En el Cuadro Nº 5 se puede comparar la evolución reciente del sesgo anticomercio promedio en la Argentina con la de otros países que han efectuado reformas amplias de su economía (los períodos seleccionados son los más significativos para la reforma).

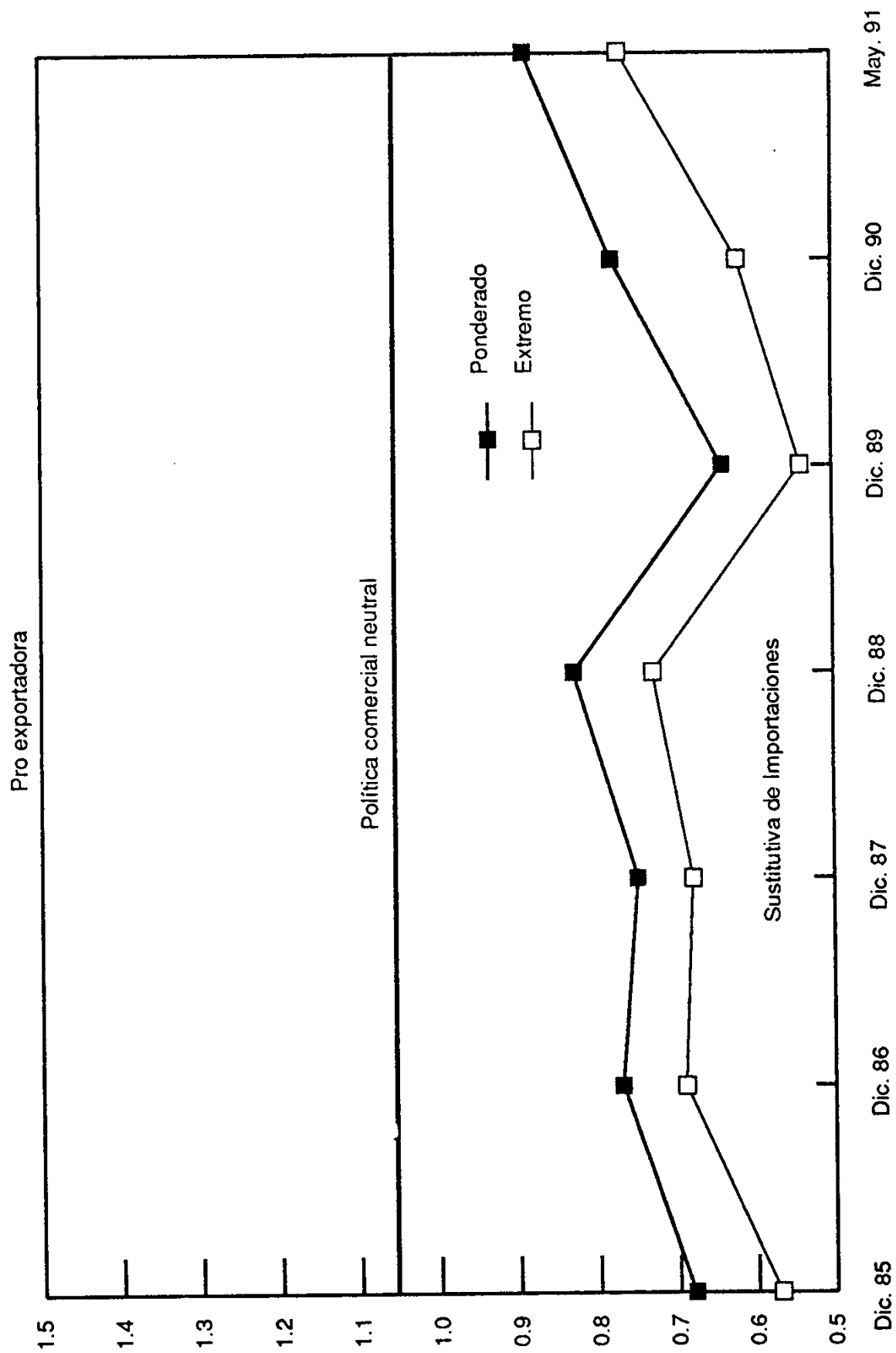
Por último cabe indicar que, en ocasiones, las autoridades se han valido de los tipos de cambio múltiples por razones fiscales. La fijación de tipos de cambio diferenciales es una forma alternativa de gravar al comercio exterior. En el período aquí analizado se aplicaron tipos múltiples en 1988. En el Cuadro Nº 6 se muestra la evolución del sesgo anticomercio corregido de este efecto.

El análisis del sesgo anticomercio, como se ha conducido hasta aquí, supone que la política cambiaria juega un papel relativamente neutral. Vale decir entonces que el tipo de cambio real fluctúa poco en torno a su valor de largo plazo.

Nótese que en el caso argentino las fluctuaciones del tipo de cambio real han sido sustanciales. En el Gráfico Nº 4 se muestra la evolución del tipo de cambio real por semestre desde 1962. Coincidentemente, los dos intentos de apertura que experimentó la Argentina, el primero entre 1979 y 1981 y el actual desde 1989, se llevaron adelante en el marco de un rápido deterioro del tipo de cambio real.

Suele aducirse que en el marco de reformas amplias de la economía el tipo de cambio de largo plazo se modifica debido a los cambios estructurales y que, por lo tanto, es difícil establecer en el curso de la "transición" si la moneda local se halla sobrevaluada o subvaluada. Sin embargo, en el caso argentino, debido a la eliminación de las elevadas restricciones que recortaron las importaciones en el pasado, es probable que el tipo de cambio de equilibrio tienda a aumentar más que a disminuir, debido al aumento de la demanda de bienes externos. A la vez, la presión por el pago de la deuda externa debería mantenerlo elevado⁸.

GRAFICO Nº 3
SESGO ANTICOMERCIO



CUADRO Nº 5

PAIS	TIPO DE CAMBIO EXPORTADOR + TIPO DE CAMBIO IMPORTADOR
BRASIL¹	
1967	0,57 a 0,86
1970	0,69 a 1,00
1973	0,58 a 1,07
1985	s.d.
COREA²	
1961-65	0,99
1966-70	0,98
1976-80	0,96
1981-83	0,95
TURQUIA³	
1981-84	
Promedio	0,84
Valores extremos	0,47 a 1,72
ISRAEL⁴	
1949-55	0,93
1956-61	0,98
1962-69	0,93
1970-77	1,03
ARGENTINA	
1985-89	0,73
1990-91	0,83

NOTAS:

1. El cociente de tipos de cambio efectivo de exportación-importación fluctúa según el sector; se muestran los valores mínimos y máximos correspondientes a las distintas ramas de la industria.

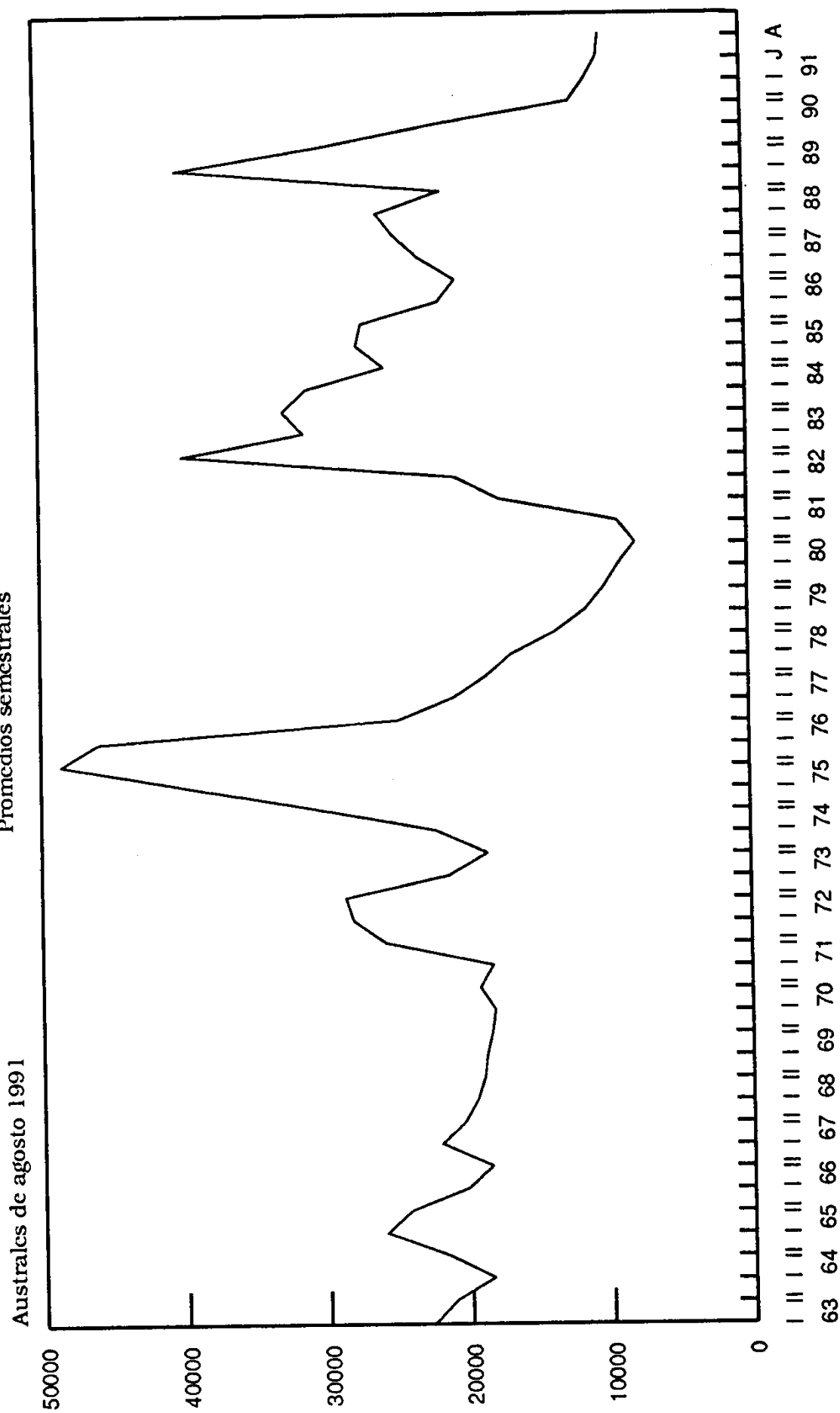
2. Los cocientes de tipos de cambio son el promedio simple de los años del período correspondiente.

3. Los valores promedio corresponden al promedio de todos los sectores para los cuatro años. Los valores extremos computan el valor para un sector industrial máximo y mínimo para ese período.

4. Los cocientes de tipos de cambio son el promedio simple de los años del período correspondiente. En la medida del sesgo antiexportador no fue posible incluir el efecto de las restricciones cuantitativas a la importación y, por lo tanto, el cociente tipo de cambio sobreestima la situación relativa de las ventas al exterior.

Fuente: FIEL-CEA, "Argentina: Hacia una economía de mercado", "La promoción de exportaciones", tomo V, dic. de 1989.

GRAFICO Nº 4
TIPO DE CAMBIO REAL LIBRE
Promedios semestrales



NOTA: Inflación estimada 1.5% - Dólar de agosto 9.930 australes.

CUADRO Nº 6
SESGO ANTICOMERCIO DE LA POLITICA COMERCIAL/CAMBIARIA

TIPO DE CAMBIO EFECTIVO REAL	Dic.85	Dic.86	Dic.87	Dic.88	Dic.89	Dic.90	May.91
SESGO PONDERADO	0,68	0,77	0,75	0,74	0,64	0,78	0,89
SESGO EXTREMO	0,57	0,69	0,68	0,61	0,54	0,62	0,77

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Guía del Importador/exportador y BCRA.

Con respecto a la evolución de la protección efectiva, en un diagnóstico preparado por la Secretaría de Industria y Comercio⁹ se compara el comportamiento de la tasa de protección efectiva legal en diciembre de 1990, enero y abril de 1991.

El análisis que sigue se concentra en la comparación entre la situación de diciembre del '90 y abril del '91. En enero de 1991 regía una estructura arancelaria cuasi-uniforme de modo tal que la protección efectiva derivada de ella presenta una muy baja variabilidad entre sectores. A su vez, la situación en abril resulta comparable a la de diciembre en el sentido de la vigencia de tasas arancelarias variables según el valor agregado del sector¹⁰. Entre estas dos situaciones la protección efectiva a la industria se habría reducido pero la variabilidad sectorial habría aumentado.

El Cuadro Nº 7 muestra, por bloque de actividad, el número de ramas industriales que variaron sustancialmente su situación de protección efectiva.

Nótese que sobre el total de 205 ramas consideradas, el 45% de las mismas fue afectado por disminuciones de la protección efectiva en 5 o más puntos porcentuales, y el 22% sufrió un cambio en el signo de la protección de positivo a negativo.

Por lo tanto, las autoridades económicas tuvieron una intención manifiesta de alterar los incentivos sectoriales en la reforma de abril.

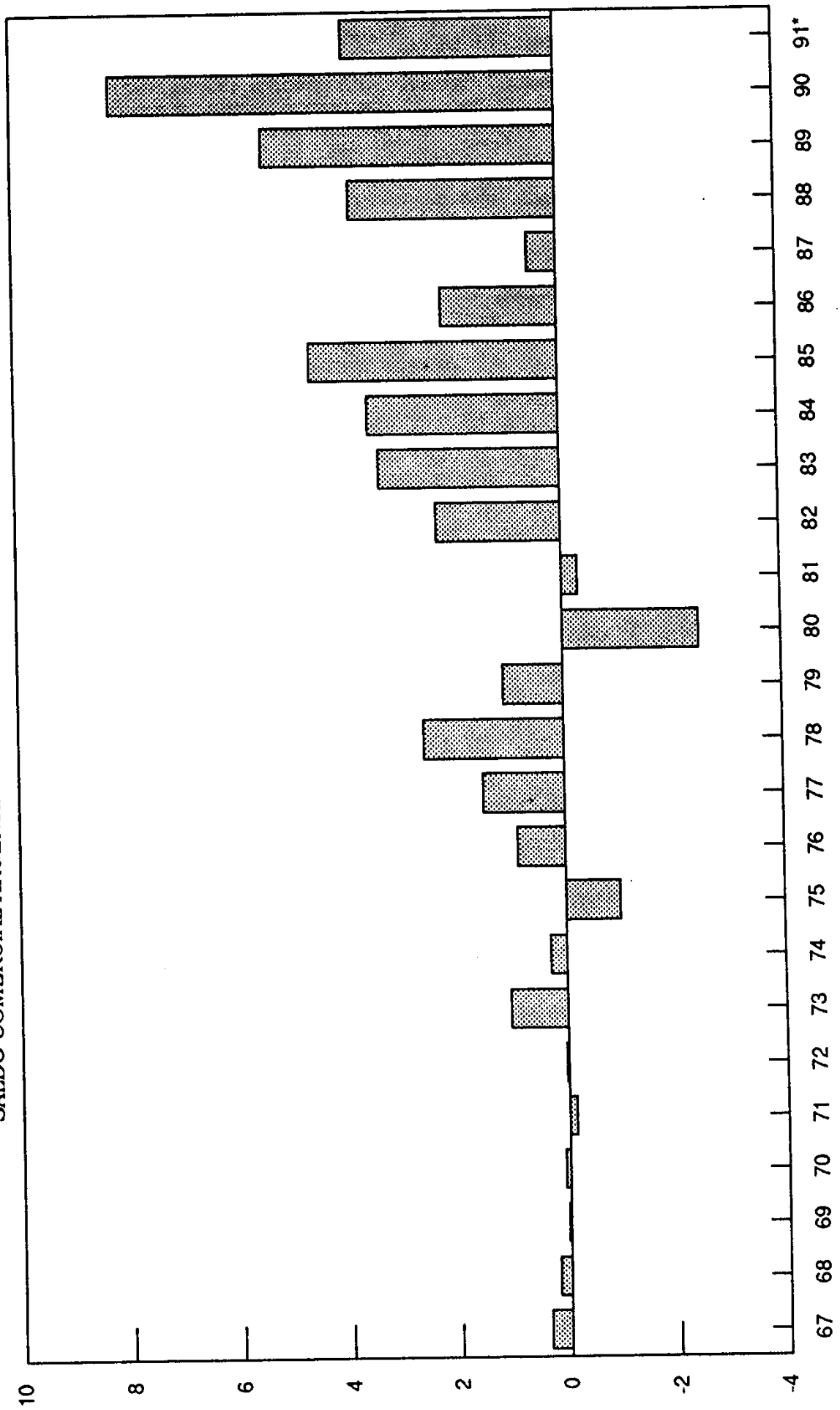
A continuación se sintetizan los principales efectos según el diagnóstico de la SIC. En el bloque metalmeccánico y de construcción, la siderurgia redujo su protección efectiva levemente. Los tubos sin costura, alambres y chapas revestidas tienen el arancel máximo, el resto recibe el tratamiento de bienes intermedios (11%).

Los bienes de capital (generadores de vapor, maquinarias para agroindustria, tractores, etc.) han mejorado levemente su protección al igual que las autopartes y las heladeras y lavarropas. En el caso de los automóviles y los bienes de consumo durables electrónicos (televisores, equipos musicales, videocaseteras) subsiste una elevada protección efectiva derivada de los regímenes especiales (el automotriz y el Área aduanera especial de Tierra del Fuego).

En materiales de construcción la protección se redujo levemente en vidrio plano y templado y considerablemente en material refractario y cemento (este último es considerado en la práctica un no comerciable).

En el bloque de *petroquímica* cayó la protección efectiva del petróleo y sus derivados. En cuanto a las sustancias petroquímicas básicas, la tasa de protección efectiva disminuyó menos para los productos con mayor grado de elaboración. En el caso de los productos petroquímicos finales, se benefician con la reforma aquellos productos que como el polietileno tienen un proceso que parte de productos básicos. Tanto la reforma arancelaria como el proceso de desregulación petrolera han reducido la protección efectiva al sector petroquímico. Los envases plásticos y otras manufacturas del sector redujeron sustancialmente su protección.

GRAFICO Nº 5
SALDO COMERCIAL ARGENTINO EN MILES DE MILLONES DE DOLARES



* Estimado

CUADRO Nº 7
CAMBIOS EN LA PROTECCION EFECTIVA
Diciembre 1990 - Abril 1991

BLOQUES	VARIACION EN PUNTOS DE PROTECCION EFECTIVA				CAMBIO DE SIGNO	
	TOTAL POSICIONES CIU	AUMENTO DE 5 PUNTOS O MAS	DISMINUCION DE 5 PUNTOS O MAS	VARIACION INFERIOR [+5,-5] PUNTOS	NEGATIVO A POSITIVO	POSITIVO A NEGATIVO
TOTAL	205	34	93	78	2	46
Metalmecánico y construcción	66	11	23	32	1	7
Petroquímico	16	3	10	3	1	3
Ganadería	15	4	6	5	-	5
Textil	23	5	9	9	-	3
Madera y papel	21	5	14	2	-	-
Azúcar	6	1	3	2	-	2
Aceites	2	-	2	-	-	2
Trigo	5	1	3	1	-	4
Granja	7	-	4	3	-	5
Frutas y legumbres	4	1	2	1	-	1
Químico	4	1	3	-	-	2
Lácteos	2	-	2	-	-	2
Tabaco	4	1	3	-	-	2
Vino	2	-	-	2	-	1
Pesca	2	-	2	-	-	1
Yerba	2	-	-	2	-	-
Arroz	2	-	-	2	-	2
Cerveza	3	-	1	2	-	2
Té	2	-	-	2	-	-
Pieles	2	-	1	1	-	-
Otros	15	1	5	9	-	4

FUENTE: Ver nota Nº 9.

Si bien en el bloque *textil* el impacto más importante es la eliminación de los derechos específicos, la reforma arancelaria redujo la protección de los hilados y aumentó la de los tejidos y confecciones.

En el caso del bloque de *madera y papel*, el mantenimiento de una protección intermedia (11%) a la silvicultura no permitió mejoras sustanciales en los bienes finales. En el caso del papel, pasta y envase, la protección efectiva se reduce significativamente.

Las ramas primarias agrícolas y productos alimenticios sufrieron caídas muy fuertes (aun a valores negativos) de su protección efectiva.

En síntesis, la reforma de abril ha tratado de respetar el criterio de escalonamiento por valor agregado industrial, admitiendo algunas pocas excepciones cuya clasificación entre bien intermedio e insumo básico podría ser discutida.

7.4.2. Efectos de la apertura sobre el sector externo

La caracterización de las exportaciones e importaciones de la Argentina antes de la actual experiencia de apertura¹¹ indican que:

—las exportaciones no tradicionales crecieron considerablemente y entre ellas las mayores tasas de crecimiento las exhiben las exportaciones de manufacturas de origen industrial;

—las importaciones durante toda la década se concentraron en materias primas y bienes intermedios.

CUADRO Nº 8
COMERCIO EXTERIOR - ESTRUCTURA Y CRECIMIENTO

	ESTRUCTURA (%)		VARIACION		
	Prom.82/84 (1)	Prom.85/88 (2)	1990 (3)	(3)/(1)	(3)/(2)
Exportaciones					
Total general	100	100	100		
Productos primarios	45	34	28	(38)	(17)
Manuf. de origen agropecuario	34	39	38	12	(3)
Manuf. de origen industrial	21	27	34	62	27
Manuf. de origen industrial (sin combustibles)	16	24	28	75	15
No clasificados	0	0	0		
Importaciones					
Total general	100	100	100		
Bienes de Capital	14	14	15	9	7
Combustibles	11	10	8	(28)	(22)
Materias primas e intermedios y Partes de Bienes de Capital	70	70	70	0	0
Bienes de Consumo	4	5	6	47	22
Sin clasificar	1	0	1		

FUENTE: Elaboración propia en base a datos DNIS-SICE.

NOTA: Los números entre paréntesis indican valores negativos.

Este patrón de comportamiento fue inducido por la alta protección a la industria local combinada, a partir de mediados de la década del '80, con un programa generoso de promoción de exportaciones y con el mantenimiento de un tipo de cambio real elevado.

A partir de esta experiencia se puede afirmar que la respuesta de las exportaciones no tradicionales fue consistente con la reducción del sesgo anticomercio. Dicha reducción se obtuvo con un mayor costo fiscal en el período '85-'88. En el nuevo contexto de reforma, el sesgo anticomercio también tiende a reducirse aunque aún persisten las distorsiones del tipo de cambio real¹². En el nuevo escenario el costo fiscal será menor y las exportaciones tenderán a crecer; sin embargo, es probable que

se registre una transición hasta que la industria pueda reconvertirse y aumentar sus ventas externas.

A partir de 1991, los elementos que juegan a favor del aumento son el relativo abaratamiento de los insumos debido al escalonamiento de la estructura arancelaria y el reestablecimiento de los reembolsos a las exportaciones.

En el caso de las importaciones el efecto inmediato fue el del aumento de las importaciones de bienes finales (ver Cuadro Nº 8).

A su vez, en los primeros 5 meses de 1991 las importaciones totales aumentaron un 35% con respecto a las del período '85-'90 y un 64% con respecto al deprimido nivel de 1990.

CUADRO Nº 9
COMERCIO EXTERIOR
(en millones de US\$ corrientes)

	Prom. 1985-1990	1990	1991
EXPORTACIONES			
ENERO	599	795	700
FEBRERO	590	811	700
MARZO	702	1.163	833
ABRIL	721	1.014	962
MAYO	799	1.105	900
IMPORTACIONES			
ENERO	375	385	492
FEBRERO	295	226	400
MARZO	386	303	379
ABRIL	373	276	602
MAYO	372	302	570
SALDO			
ENERO	224	409	208
FEBRERO	295	584	300
MARZO	316	860	454
ABRIL	347	738	360
MAYO	426	803	330

Nótese que en la experiencia '79-'81 la apertura empujó a un saldo negativo de balance comercial (ver Gráfico Nº 5) que se financió con una rápida entrada de capitales de corto plazo. El escenario macroeconómico de 1991 no induciría un efecto como el mencionado en el corto plazo. El mercado financiero internacional presentaría una menor volatilidad que a principios de la década. A su vez, la demanda de importaciones de bienes de capital y de nuevas materias primas se demorará en el tiempo hasta que las nuevas inversiones se pongan en marcha.

Por último, el *grado de apertura* de una economía suele medirse como la participación de su comercio exterior (exportaciones más importaciones) en el Producto Bruto Interno. Otro indicador utilizado es el coeficiente de importaciones, es decir la participación de las importaciones en el PBI.

En el caso argentino, las fuertes fluctuaciones del tipo de cambio real oscurecen el efecto de las experiencias aperturistas en los índices mencionados. Así, el promedio del coeficiente de apertura entre 1979 y 1981 era un 20% menor al promedio '62-'77 mientras el coeficiente de importaciones de ese período coincide con el promedio. Los valores de los coeficientes respectivos del año '90 son 16% y 4%.

Para corregir esta distorsión se recalcularon los coeficientes correspondientes estimando el PBI en dólares de paridad¹³.

Los gráficos N° 6 y 7 muestran los resultados correspondientes. Los índices corregidos arrojan promedios de los coeficientes de apertura y de importaciones para el período 1979-81 un 53% y un 79% mayores a los de la base de referencia.

En el caso actual el aumento de los coeficientes ya es observable. El coeficiente de apertura pasó del 19% entre 1985 y 1989 al 20% en 1990, con un valor estimado del 29% para 1991.

En el caso del coeficiente de importaciones los valores son 7%, 7% y 11% respectivamente.

En el Cuadro N° 10 se vuelcan los coeficientes de apertura de países seleccionados. Para ilustrar el grado de apertura en este caso se han construido dos tipos de indicadores que permiten la comparación. El primer grupo de ellos (columnas (1) y (3) del Cuadro N° 10) relaciona el comercio exterior con el PBI de cada país. En este caso, como puede observarse, la Argentina se encuentra aún por debajo de los países que efectuaron reformas económicas amplias (Chile, México, Corea, España, Israel).

Nótese que en el caso de los Estados Unidos y el Japón los coeficientes se asemejan a los argentinos. Esto se debe al efecto del tamaño de mercado. En países de base industrial amplia y alto poder de compra la proliferación de servicios y el abastecimiento de bienes no transables disminuye el coeficiente de apertura como se calcula tradicionalmente. Como una forma de corregir estos coeficientes por el tamaño de mercado se los calculó en relación a PBI per cápita. En ese cálculo (columnas (2) y (4) del Cuadro N° 10) la Argentina sigue mostrando valores bajos sobre todo en el caso del coeficiente de importaciones. Por su parte Japón y sobre todo los Estados Unidos (que pasa a encabezar el ranking de los respectivos coeficientes) ostentan valores que destacan la importancia del comercio exterior en sus economías.

7.4.3 Efectos de la apertura sobre los precios internos

En economías pequeñas como la Argentina, los precios internos de los productos comerciables en una situación de libre comercio quedan determinados por el precio internacional en moneda local más el arancel de importación, en el caso de los bienes importables; o netos del derecho de exportación, en el caso de los exportables¹⁴. Por lo tanto la reducción de los aranceles conlleva el establecimiento de un "techo" más bajo para los precios locales.

En un principio la reducción de la protección legal puede no reflejarse en los precios internos debido a la existencia de "agua" en los aranceles. Es decir, cuando los aranceles se han fijado tan altos que el precio interno que iguala la oferta y la demanda está por debajo del precio "internado" del producto importado. Una vez agotada el "agua", los precios nominales de los importables deberían caer con caídas en el arancel o, en un contexto inflacionario, aumentar menos que el resto de los precios, por debajo del ajuste del tipo de cambio. En el Gráfico N° 8 se muestra lo

GRAFICO Nº 6
COEFICIENTE DE APERTURA DE LA ECONOMIA
EXPORTACIONES MAS IMPORTACIONES SOBRE PBI

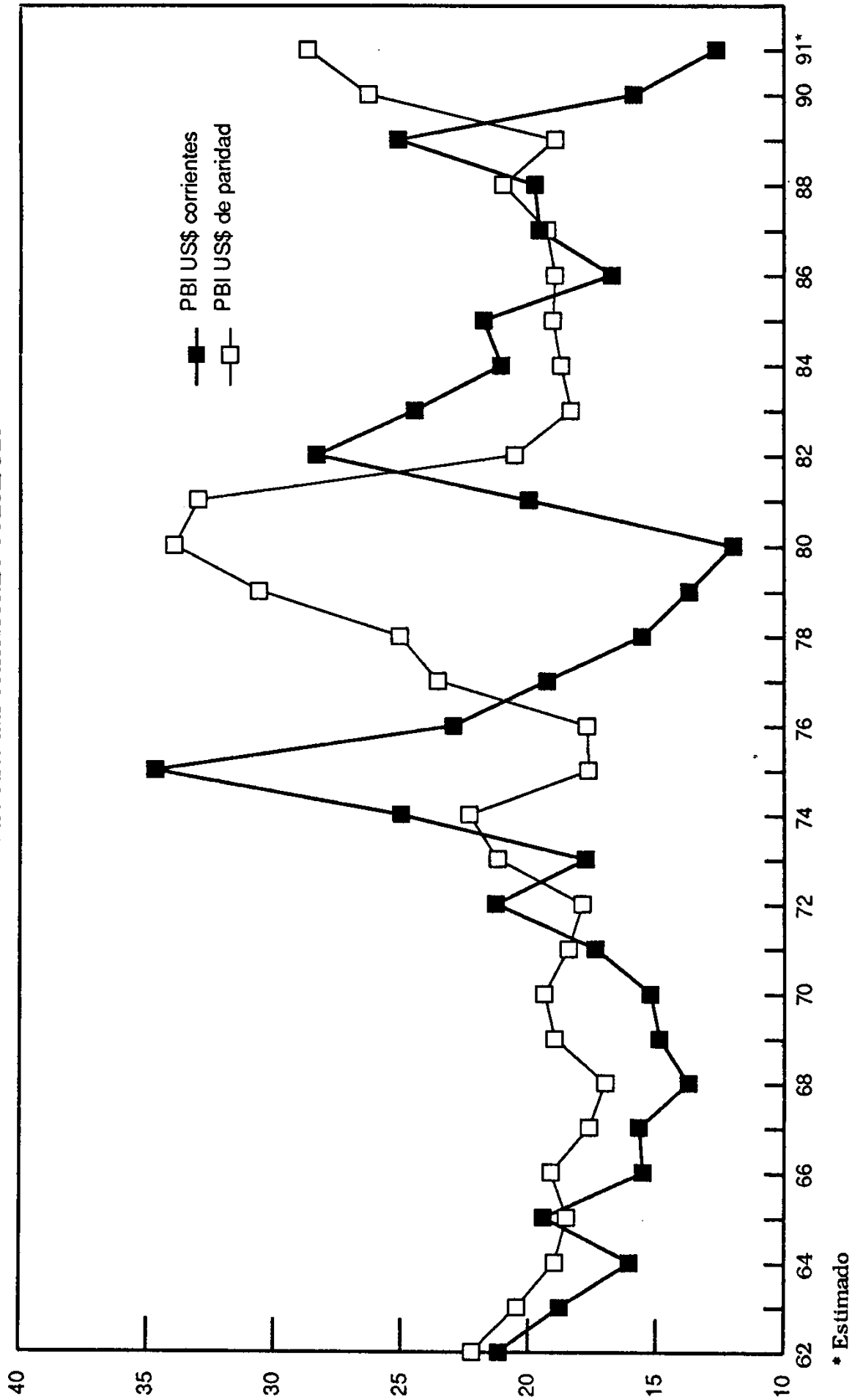
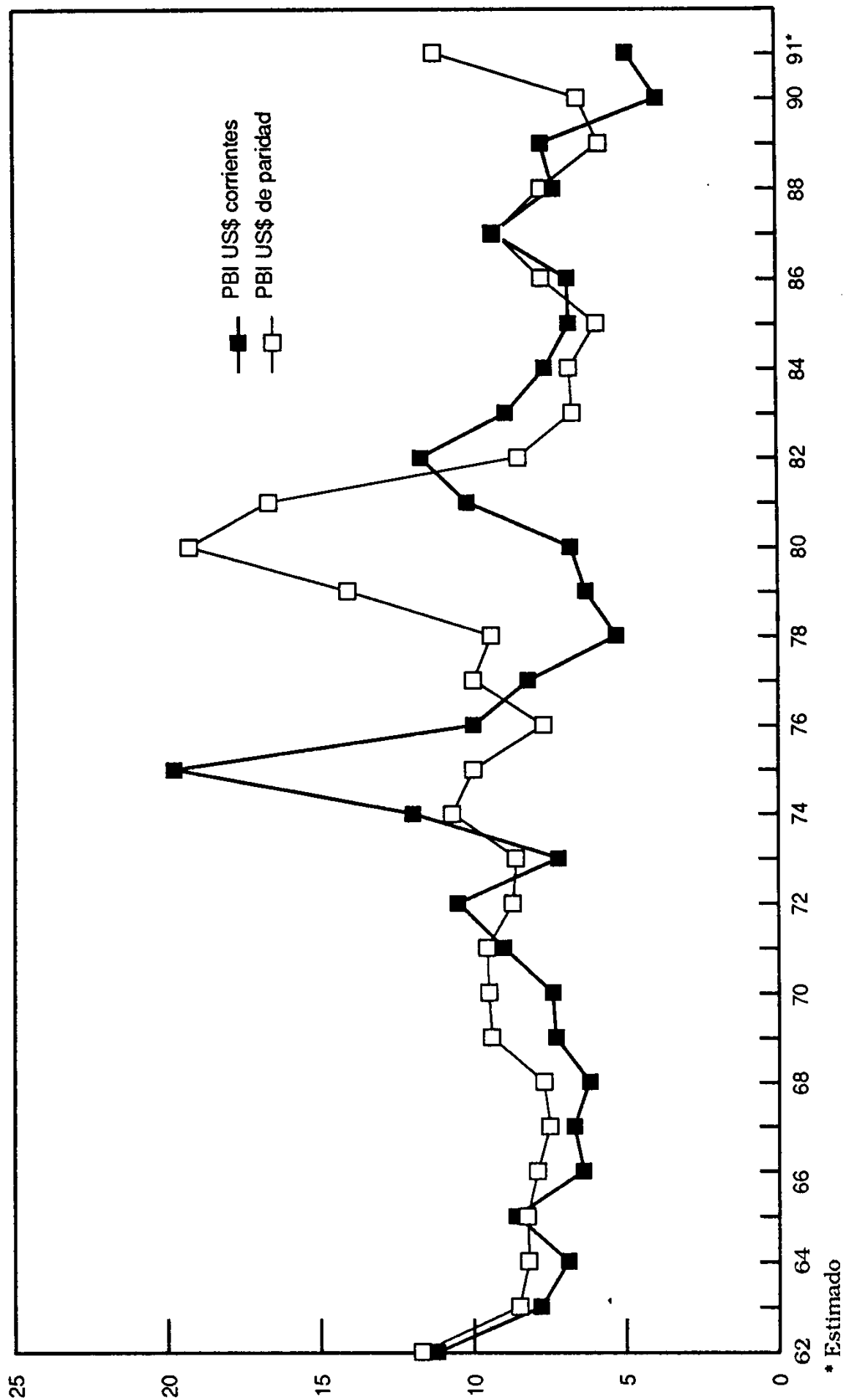


GRAFICO Nº 7
COEFICIENTE DE IMPORTACIONES
IMPORTACIONES SOBRE PBI



que ha ocurrido con el índice de precios mayoristas no agropecuarios (este índice básicamente contiene bienes importables) en su relación con las variaciones del tipo de cambio.

CUADRO Nº 10
GRADO DE APERTURA DE PAISES SELECCIONADOS
Año 1989
(%)

PAIS	Coef.apertura (1)	Coef.apertura (2)	Coef.import. (3)	Coef.import. (4)
Bolivia	31	23	13	9
Perú	19	54	6	18
Ecuador	40	41	17	18
Paraguay	30	12	14	5
Colombia	27	89	12	41
Chile	58	82	25	36
México	22	224	11	109
Argentina	25	63	7	19
Venezuela	47	84	17	31
Brasil	16	207	5	71
Uruguay	39	10	16	4
España	30	124	18	76
Israel	51	24	28	13
Reino Unido	48	239	27	135
Italia	33	191	17	98
Francia	37	203	19	106
Canadá	46	119	23	59
Alemania	51	298	22	131
USA	16	400	9	235
Japón	17	202	7	87

(1) Corresponde a (Exportaciones + Importaciones) + PBI.

(2) Corresponde a (Exportaciones + Importaciones) + PBI per cápita x 10.

(3) Corresponde a Importaciones + PBI.

(4) Corresponde a Importaciones + PBI per cápita x 10.

FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial.

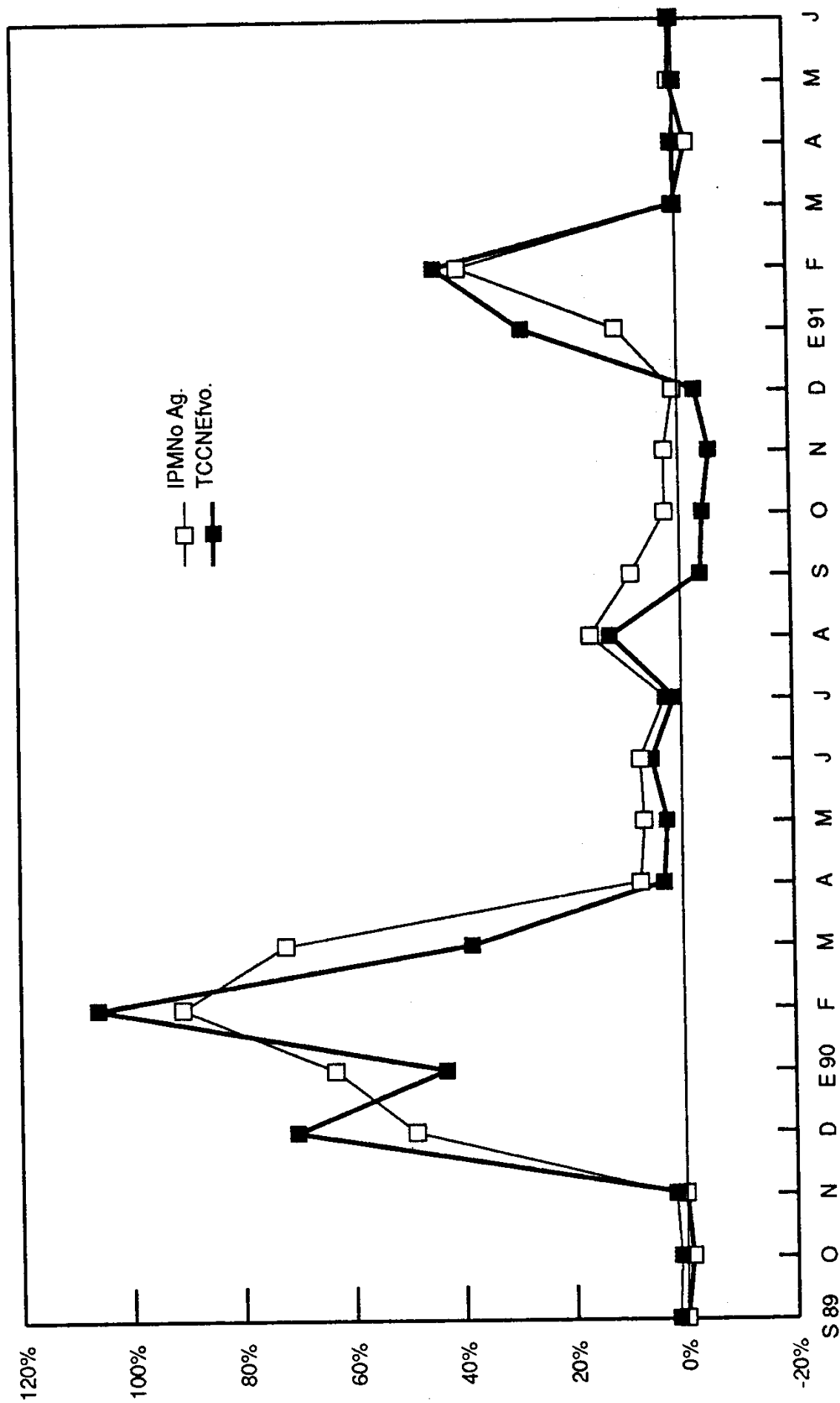
Como puede observarse desde marzo del '91 los precios de los bienes transables han evolucionado en forma semejante a la del tipo de cambio, como consecuencia de la "disciplina" que impondría la apertura.

7.5 Principales conclusiones y perspectivas

7.5.1 Los condicionantes de la reforma

La experiencia comparada —avalada por razones teóricas— permite establecer que las condiciones necesarias para la viabilidad de la reforma de la política comercial son:

GRAFICO Nº 8
IPMNoAg. y TCCom.Non.Efvo.
Variaciones mensuales



- la solidez de las finanzas públicas y
- la estabilidad del régimen político.

En ambos aspectos la Argentina registra avances aunque éstos no son lineales. Con respecto a las finanzas públicas el Plan de Convertibilidad es una señal de compromiso más fuerte que la que se derivaba de la gestión económica del ministro Erman González. A su vez y en el marco político, la persistencia del objetivo de apertura a pesar de la sucesión de autoridades económicas constituye un indicio claro de la voluntad del gobierno de llevar adelante la liberalización del comercio exterior como instrumento para la reinserción de la Argentina en los mercados internacionales.

7.5.2 Síntesis de la reforma y de su impacto en la economía

El *lineamiento general de la reforma* se ha mantenido desde diciembre de 1989. Se eliminaron las restricciones cuantitativas —salvo en el caso de la industria automotriz—, se redujeron la protección legal promedio y la protección efectiva promedio. La *instrumentación de la reforma* cambió en abril cuando se reemplazó la tendencia al arancel uniforme por un escalonamiento de la estructura arancelaria con protección creciente con el valor agregado industrial.

El *sesgo anticomercio* se redujo sustancialmente, por lo que el incentivo de asignar recursos a producciones de venta en el mercado interno tiende a igualarse al incentivo de producir exportables. Los cambios producidos por el escalonamiento arancelario en la *protección efectiva* han sido importantes y —salvo excepciones— en el criterio de mayor protección cuanto mayor es el valor agregado industrial.

El *deterioro del tipo de cambio real* y las condiciones de inestabilidad macroeconómica que enmarcaron la reforma hasta el lanzamiento del Plan de Convertibilidad redujeron las exportaciones industriales y demoraron el aumento de las importaciones hasta fines de 1990.

La *demora en otros ajustes estructurales* complementarios de la liberalización de la política comercial —flexibilización laboral, privatizaciones orientadas al abastecimiento a precios competitivos de los no transables como la energía— podría perjudicar la marcha de la apertura. En ese sentido el Plan de Convertibilidad exige una rápida adecuación de los costos internos debido a la naturaleza del régimen cambiario de tipo de cambio fijo.

Los indicadores de la apertura de la economía —coeficiente de apertura y coeficiente de importaciones— se han elevado con respecto a su promedio histórico aunque aún permanecen por debajo de los del período '79-'81.

La inserción de la Argentina en el comercio internacional es aún pequeña comparada con la de otros países que han emprendido reformas amplias de su economía.

7.5.3 La apertura y la integración económica

El 26 de marzo de 1991 los presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay se comprometieron a llegar a 1995 con una región integrada económicamente.

En tal fecha se firmó el Tratado de Asunción, que estipula que a partir del 1º de enero de 1995 los cuatro países abrirán sus fronteras al libre comercio fijando un arancel nulo y la eliminación de todos los gravámenes y restricciones al comercio entre los Estados Parte. Asimismo tendrán un arancel común para el intercambio con terceros países y una política comercial externa coordinada.

La técnica de integración elegida para el MERCOSUR tendría las características

de un mercado común, pero también incluiría las llamadas técnicas de protocolo, según las cuales la Argentina había previamente negociado con Brasil. Estas persiguen deliberadamente la incentivación del comercio intraindustrial, y desincentivan la especialización intersectorial en sectores específicos con el objeto de evitar situaciones definidas por un intercambio muy desigual en términos del valor agregado industrial en cada país ("trigo por máquinas"). El resultado esperado es que la creación del comercio que genera el nuevo mercado común supere al desvío del comercio desde y hacia terceros países.

El Tratado de Asunción se basa en la reciprocidad de derechos y obligaciones, y persigue la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos en la zona. Además de las políticas de comercio exterior, se coordinarán políticas macroeconómicas, agrícolas, industriales, fiscales, monetarias, cambiarias y de capitales, de servicios, aduaneras, de transportes y de comunicaciones.

También se establecen fórmulas de salvaguardia —aplicables hasta el 31 de diciembre de 1994—, para los casos en que la importación de un producto sujeto al programa de liberación en algún país amenace con dañar gravemente al mercado en un corto período.

En una primera fase, el Tratado de Asunción obliga a los cuatro signatarios a una rebaja del 47% en los aranceles para el comercio intrarregional desde el 1º de julio de 1991, como punto de partida de un cronograma que culminará con el arancel cero. Cada país establece una lista de excepciones arancelarias, nómina que deberá ir reduciéndose anualmente hasta la total desaparición. Uruguay y Paraguay podrán tener una lista más extensa, que podrá perdurar como máximo, hasta el 31 de diciembre de 1995.

Salvo el cronograma de reducción arancelaria, el resto de los acuerdos vinculados con la creación del MERCOSUR están sujetos todavía (julio de 1991) a un trámite de negociación cuatripartita.

Uno de los objetivos al conformar el MERCOSUR fue participar en bloque de las negociaciones para concretar la Iniciativa de las Américas, que el presidente Bush de los Estados Unidos presentó a los países del continente en agosto de 1990, para crear una zona de libre comercio que abarque "desde Alaska a Tierra del Fuego".

También se desea abrir las economías de la región para poder competir por la conquista de otros mercados, insertos en un contexto internacional que se conforma por grandes bloques de envergadura continental como Europa.

Cuánto se avanzará en la integración y cuáles serán sus resultados para la Argentina depende de aspectos todavía pendientes de definición. La Argentina y el Brasil, principales actores de esta iniciativa, han llegado a ella por razones diferentes; en el primer caso la complementación económica y el acceso a un mercado de mayor tamaño se podrían traducir en beneficios de corto plazo. En el segundo caso, la óptica de la negociación pasa por una estrategia de mediano plazo.

Los acontecimientos en el marco internacional también influirán en la integración. Un resultado favorable en las negociaciones del GATT, liberalizando al menos parcialmente el comercio agropecuario internacional, recrearía en el mundo la idea del multilateralismo y distanciaría los intereses de los principales países miembros del MERCOSUR. A su vez, la firma del acuerdo "cuatro más uno", que vincula al MERCOSUR con los Estados Unidos a través de la Iniciativa de las Américas, actuará reforzando la idea de integración.

NOTAS

1. Técnicamente el sesgo anticomercio se mide por el cociente entre el precio de exportación y el precio interno de un producto dado y muestra el incentivo a exportar con respecto al de vender al mercado interno.

2. Una síntesis de la política comercial argentina puede consultarse en Berlinski, Julio; *Trade Policies in Argentina (1964-1988)*, Buenos Aires, Instituto Di Tella, 1989, 28 p. (Seminario). Por su parte, Sturzenegger, Adolfo, "Gobiernos, lobbies y política comercial. La tarifa conservadora y endógena", *Revista de Economía*, Banco Central del Uruguay, Vol. III, Nº 1, agosto 1988, ilustra la hipótesis de arancel "endógeno", es decir, que el arancel es un resultado de equilibrio entre las acciones competitivas de diferentes intereses especiales.

3. Estos bienes originalmente integraban el Anexo II de la Resolución 4070/84 (modificado por la Res. 740/88).

4. Los derechos específicos consisten en un monto en dólares por unidad importada, en lugar de un porcentaje sobre el precio (arancel ad valorem).

5. La evaluación no tuvo en cuenta la reforma de enero del 91 —arancel uniforme del 22%— debido a que el contexto político y económico en que se tomó la decisión preanunciaba la precariedad de la medida. La caída de la protección efectiva implícita en el nuevo esquema generó fuertes resistencias en los productores locales.

6. La reforma (Res. ME 86/91 y 88/91) se conoció a fines de febrero y su vigencia se produjo a partir del 1º de abril.

7. Entre estos regímenes especiales cabe mencionar el Area Aduanera especial de Tierra del Fuego (ley 19.640), los regímenes de promoción industrial que desgravan bienes de capital para provincias patagónicas, La Rioja, La Pampa, San Juan y San Luis y con alcance general (decreto 2332/83, ley 22.021, decretos 515/87 y 964/88).

8. La sobrevaluación proveniente de la entrada de capitales de corto plazo influyó en los dos períodos mencionados explicando el fenómeno de "atraso cambiario". En el largo plazo la repatriación de capitales para inversión podría producir un fenómeno similar pero en ese caso debe notarse que la demanda por inversiones tiene una componente de bienes importados (bienes de capital) de modo tal que el efecto final tendería a moderarse.

9. Ver Cálculo de los niveles de protección efectiva legal de los sectores productores de bienes, 1990-91. Programa de Asistencia Técnica para la gestión del Sector Público Argentino, mimeo, Buenos Aires, abril de 1991.

10. En la estructura de diciembre el escalonamiento era el resultado de decisiones anteriores que mezclaban el criterio del valor agregado con las negociaciones sectoriales como ya se mencionara. En abril las autoridades revisaron este esquema.

11. En el Cuadro Nº 8 se consideraron el período '82-'84 y el '85-'87 por separado por regir para cada uno de esos períodos incentivos relativamente homogéneos. El año '89 no fue considerado por las distorsiones inducidas por los episodios de alta inflación.

12. La sobrevaluación de la moneda local puede resolverse por un aumento del tipo de cambio nominal seguido de estabilidad en los precios de los bienes no comerciados internacionalmente, o alternatively, por una reducción en el valor nominal de estos últimos. Esta alternativa es la que está implícita en el Plan de Convertibilidad. Nótese que, además que al quedar fija la paridad cambiaría respecto del dólar, la competitividad de las exportaciones depende de la evolución de esta divisa respecto de otras monedas fuertes —marco y yen— que mantienen entre sí tipos de cambio flexibles.

13. A partir de los datos del BCRA sobre PBI a precios del '70 se elaboró una serie del PBI a precios corrientes que se llevó a dólares usando como "paridad" el promedio de la cotización del dólar 1985-91.

14. Se dice que la economía cumple la ley de un solo precio.

Capítulo 8

La reforma del mercado laboral

8.1 Situación del mercado laboral a fines de 1989

A fines de 1989 la situación del mercado laboral argentino podía caracterizarse como relativamente regulada, en comparación con la experiencia de otros países de economía de mercado. La regulación, que en general respondía a objetivos de mejorar las condiciones de trabajo, la estabilidad y los niveles salariales, introducía como contrapartida rigideces al ajuste en los mercados, o restricciones a la selección de tecnologías, o bien implicaba un alto nivel de incertidumbre sobre los parámetros que normalmente controla una firma. El diagnóstico de los diversos tipos de "inflexibilidades" presentes en la legislación, era el siguiente¹.

Formas de contratación. Se privilegia el contrato por tiempo indeterminado, existiendo severas restricciones para contratos a plazo fijo. Estas restricciones afectan en particular a la población más joven y a las mujeres, que tienden a presentar tasas de desempleo abierto que duplican o aun triplican las tasas medias del resto de la población activa. Las dificultades para la obtención de un primer trabajo también se reflejan en las más bajas tasas de actividad (proporción de personas que están empleadas o buscan empleo, respecto de la población total) de estos grupos poblacionales. Tales grupos se constituyen en las principales poblaciones objetivas que se favorecerían de un incremento de la demanda de trabajo, como consecuencia de la flexibilización en las formas de contratación. A efectos ilustrativos cabe destacar los datos referidos al quinquenio 1987/91, en el área metropolitana de Buenos Aires, en materia de tasas de actividad por grupos poblacionales:

Período	Tasa de actividad		Tasa de desempleo	
	Pob. Total	Pob. 15 a 19	Pob. Total	Pob. 15 a 19
Abril 1987	40,9	35,8	5,4	17,1
Abril 1988	40,4	36,6	6,3	19,9
Abril 1989	41,8	37,9	7,7	22,9
Abril 1990	40,7	35,8	8,8	23,7
Abril 1991	40,7	33,5	6,4	15,4

Las principales disposiciones regulatorias en este aspecto están contenidas en la ley 20.744 (t.o. por decreto 390/76). Título III. En el artículo 90 de la mencionada ley se establece que "el contrato de trabajo se entenderá celebrado por tiempo indeterminado, salvo que su término resulte de (determinadas) circunstancias". Estas

últimas se entienden lo suficientemente restrictivas como para que la mayoría de los contratos sólo puedan celebrarse con plazo indeterminado.

Empleo temporario. La misma ley 20.744 y el decreto 1455/85 (reglamentado por Res. MT 1052/85) establecen las normas regulatorias del empleo temporario en Argentina. Entre otros aspectos establecen la ilegalidad del empleo temporario en todos los casos no autorizados explícitamente en el artículo 3º del decreto citado: ausencias de trabajadores asalariados regulares, durante el período de ausencia; en caso de suspensión del contrato de trabajo —durante el período que se extienda la interrupción—, siempre que la misma no sea consecuencia de una huelga, o esté motivada en fuerza mayor, falta o disminución de trabajo; en caso de picos estacionales de trabajo; en caso de organización de congresos y reuniones; en caso de requerirse medidas urgentes de seguridad; o en general cuando “atendiendo a necesidades extraordinarias y transitorias hayan de cumplirse tareas ajenas al giro normal y habitual de la empresa”.

Si bien la regulación tiende a considerar al trabajador temporario como un individuo más o menos especializado que ingresa a la empresa con el objeto de resolver una situación problemática dada, el mercado laboral revela que el mecanismo de trabajo temporario es un vehículo utilizado por los grupos con mayores problemas de empleo (jóvenes, mujeres, no calificados, todos ellos discriminados por las normas “protectoras” de minorías) para acceder a un puesto. Se trata de un mercado de compradores, en el que toda restricción sobre la demanda aumenta el desequilibrio, en lugar de contribuir a resolverlo.

Tiempo de trabajo. La distribución del tiempo de trabajo semanal presenta limitaciones para su distribución de acuerdo con las necesidades (eventualmente cambiantes) de cada empresa y/o región. Es esta una primera restricción al ejercicio del *jus variandi*. Las leyes 11.544 y 11.726 (a las que remite la ley 20.744) regulan, junto con unos pocos casos de convenios colectivos, esta materia de jornada laboral normal. Estas limitaciones a la mejor distribución de los horarios normales, derivan en sobreempleo tanto en materia de horas como de personal, y en general implican una restricción para la minimización de costos de las firmas.

Existen asimismo restricciones a la jornada por trabajo insalubre (definida como de 36 horas semanales y 6 diarias por el art. 217, ley 20.744), trabajo nocturno (jornada de 7 horas, entre las 21 y las 6), y restricciones al trabajo en sábados (desde las 13 horas) y domingos (art. 204, ley 20.744), con excepciones que conllevan un alto grado de discrecionalidad respecto de la autoridad de aplicación de la ley.

Protección de minorías. El Título VII de la ley 20.744 establece las normas de “protección” al empleo femenino. Entre otras disposiciones, se limita severamente el trabajo nocturno de las mujeres (art. 173), y se prohíbe (art. 176) contratar mujeres para trabajos “de carácter penoso, peligroso o insalubre”. Estas discriminaciones, junto con las disposiciones referidas a maternidad y excedencia (que se acumulan con normas específicas establecidas en convenios colectivos) tienden a disminuir la demanda de empleo femenino, particularmente de mano de obra no calificada. Ello también contribuye a observar tasas de actividad más bajas de estos grupos poblacionales, y tasas de desempleo más elevadas, tanto respecto de otros grupos poblacionales no discriminados en la Argentina, como respecto de otros mercados de trabajo.

Si bien las normas referidas al trabajo de menores están contenidas en el Título VIII de la ley 20.744, una disposición que afecta con particular virulencia el empleo de menores de 18 años es la que establece el art. 214 de dicha ley que exige la reserva de empleo y cómputo de la antigüedad durante la prestación del servicio militar. En

los hechos ello tiende a eliminar la demanda de trabajo de todo menor de 18 años, lo que se traduce en desempleo abierto, empleo informal o retiro del mercado (menor tasa de actividad).

Los grupos no calificados de trabajadores, finalmente, han estado habitualmente "protegidos" por la legislación sobre salarios mínimos, que desplaza la demanda en favor de los más calificados, o simplemente induce a la informalidad. En este aspecto sin embargo, y en contraposición con la persistencia de regulaciones laborales en otras áreas, cabe destacar que desde mediados de 1989 hasta fines de ese año no se actualizaron los salarios mínimos, a pesar de mantenerse una elevada tasa de inflación. Con ello, el nivel real de dichos salarios mínimos carecía de efecto práctico alguno. De facto, se incorporaba así un elemento de "flexibilidad" sobre el mercado de trabajo, al no presionarse en este aspecto sobre los salarios de la población marginal o no calificada.

Despido. El costo del despido estuvo habitualmente vinculado al salario mínimo, ya que la ley 20744 establecía un máximo por año computable de indemnización de 3 salarios mínimos (y una indemnización mínima de dos salarios mínimos). La ley 23.697 sancionada en setiembre de 1989 modificó esta relación, al establecer (artículo 48) que en lugar de tomar el salario mínimo como base de cómputo se debe tomar el salario efectivo (remuneración mensual normal y habitual percibida). Ello derivó en un incremento del costo indemnizatorio promedio no inferior al 60% respecto de los niveles previos a la reforma legal, tal como FIEL destacó en su oportunidad².

Negociación colectiva centralizada. La negociación laboral, ya sea relativa a condiciones de trabajo o a salarios, se realiza en la Argentina en el marco de las leyes 23.545 y 23.546 de convenciones colectivas de trabajo. Dicha normativa prevé la realización de convenios por actividad, con escasa o nula posibilidad por parte de las firmas de articular las negociaciones con las particularidades de los mercados de productos y factores que enfrentan. La ausencia práctica de límites en cuanto a la capacidad de negociación que se concede a las cúpulas empresarias y sindicales, hacen de esta normativa un elemento de incertidumbre para la toma de decisiones empresarias e individuales, al introducir restricciones de tipo discrecional sobre los derechos de propiedad.

Más allá de esta dimensión de inseguridad jurídica que introduce el régimen de negociación colectiva, se ha señalado en forma reiterada la inflexibilidad que establece frente a las condiciones cambiantes de los mercados y la tecnología. Este aspecto de adaptación al cambio es el que ha guiado la descentralización de las negociaciones colectivas en países relativamente desarrollados en la década de 1980.

En la Argentina la experiencia de la negociación colectiva muestra, al igual que en otros países en desarrollo, las dificultades para sostener procesos de estabilización, manteniendo al mismo tiempo el mecanismo centralizado de negociación. Esta dimensión desestabilizadora de las convenciones colectivas es la que han privilegiado países que reformaron su legislación laboral hacia un mecanismo relativamente más descentralizado.

Cabe asimismo destacar el aspecto corporativo de la negociación colectiva en la Argentina, ya que celebrado el acuerdo de cúpulas (sindical y empresaria), el mismo debe ser "homologado" por el Ministerio de Trabajo (artículo 6, ley 23.546), que de tal forma le da fuerza de ley para todos aquellos involucrados en la "actividad" en cuestión (principio *erga omnes*).

Normas que limitan la polivalencia funcional. La centralización de la negociación

colectiva ha implicado la ausencia de normas que permitan flexibilizar las relaciones laborales en Argentina. De particular relevancia es la dimensión de las restricciones a la "polivalencia" funcional, contenidas en los convenios colectivos de trabajo tanto del sector público como en el ámbito privado, que constituyen una nueva restricción al ejercicio del *jus variandi*.

Situaciones de crisis. La legislación no contempla tratamiento especial para empresas y/o actividades en situación de crisis, o si se quiere, no existe tratamiento particular para facilitar los procesos de reconversión, más allá de la legislación general de concursos y quiebras. A pesar de ello cabe todavía mencionar lo dispuesto en el artículo 247 de la ley 20.744, que establece que en los casos de despido por "fuerza mayor o por falta o disminución de trabajo no imputable al empleador fehacientemente justificada" la indemnización se reduce a la mitad de la establecida en el artículo 245 (un mes de sueldo por año computable).

Legislación sobre accidentes y enfermedades. La materia de accidentes se hallaba regida por la ley 23.643 de 1988, que modificó básicamente las disposiciones de la ley 9.688 de 1915. Tal como se verá más adelante la problemática de accidentes y enfermedades se vio agravada a partir de 1989, en términos de su impacto sobre el costo laboral, por la ausencia de cobertura en esta materia, dados los quebrantos que experimentaban las compañías de seguros y la incertidumbre acerca de los infortunios y las primas por determinar. La incertidumbre derivó en inseguridad jurídica, ya que no existen límites precisos acerca de los infortunios que pueden presentarse, ni sobre los montos que pueden determinarse.

Resolución de conflictos. Los conflictos que se susciten en torno de la negociación colectiva (y se comprende que, dado el carácter impreciso y abarcativo que revisten estas negociaciones, den lugar a conflictos permanentes) se regulan de acuerdo con lo dispuesto por las leyes 14.786 de "conciliación obligatoria", sancionada en 1959, y 16.936 de "arbitraje obligatorio", sancionada en 1966. Dichas normas facultan al Ministerio de Trabajo a obligar a las partes a suspender toda acción directa (huelga, lock-out, suspensión, despido) por un período de negociación de 15 a 20 días. Generalmente la intervención del organismo público se constituye en un elemento de presión sobre las partes, en buena medida —como la experiencia reciente lo ratifica— porque el criterio de éxito o fracaso de la gestión de un funcionario laboral se evalúa en general a través del número de conflictos que ha enfrentado, y a los que eventualmente ha puesto fin.

La presión de la autoridad pública se constituye, de tal modo, en un mecanismo de facto de regulación de las relaciones laborales. Este recurso, que otorga facultades típicamente discrecionales, suele sesgar la presión hacia una u otra de las partes "en conflicto" (conflicto que la legislación contribuye a generar a través de la negociación colectiva con obligatoriedad *erga omnes*), de acuerdo con los objetivos metaeconómicos que se persigan en cada momento.

Cabe señalar por otra parte que a fines de 1989 no existía forma alguna de reglamentación del "derecho de huelga", norma incorporada en la Constitución a partir de la reforma de 1957. En particular, no existían disposiciones reglamentarias de dicho derecho en servicios públicos (energía, transporte, comunicaciones, etc.), lo que derivaba en un notorio poder diferencial por parte de los sindicatos de trabajadores (en general públicos) en las compañías proveedoras de dichos servicios. Tampoco existía reglamentación que garantizara el cumplimiento de métodos democráticos (votación secreta y obligatoria de afiliados en cada lugar de trabajo) para la decisión de iniciar acciones directas (huelga, quite de colaboración, etc.). Ello era consistente con el carácter centralizado de la negociación colectiva que delega en los

sindicatos de actividad toda decisión, o lo que es equivalente, que restringe toda posibilidad de los individuos a decidir por sí mismos.

Legislación sindical. La ley 23.551 de marzo de 1988 estableció la normativa vigente a fines de 1989, referida al funcionamiento de las asociaciones sindicales de trabajadores. Entre otros aspectos a tener en cuenta cabe señalar:

Afiliación. No es obligatoria, según el artículo 12 de la ley.

Aportes. No se fijan por ley. Sin embargo se establece que todo aporte pactado en convenciones colectivas de trabajo (CCT) es obligatorio para todo trabajador de la actividad (principio *erga omnes* de las CCT), y que el empleador debe actuar como agente de retención (art. 37 y 38). Algunos convenios colectivos incorporaron tal descuento, mientras que otros no lo han incluido. En este último caso, el descuento sindical forma parte de la negociación de la empresa individual frente al poder relativo de un sindicato de actividad. Entre los convenios que incluyen el descuento cabe destacar el de Comercio (artículo 100). La ley de 1988 modificó un principio vigente con anterioridad (ley 22.105 de 1979), al permitir los aportes de los empleadores, en tanto éstos fueran pactados en CCT (artículo 9). Se infiere de estas disposiciones que aun cuando la afiliación es optativa por la norma general (ley 23.551) se vuelve compulsiva a través de las normas particulares (las CCT) que tienen fuerza de ley para la actividad.

Representación. Se definen asociaciones sindicales "con personería gremial", a través de un criterio de "mayor representatividad" (art. 25). Estos sindicatos ejercen con carácter monopólico el derecho a negociar colectivamente en representación de toda la actividad (art. 31).

Medidas de acción directa. La ley no establece mecanismo alguno de salvaguarda para los trabajadores representados por el sindicato, en lo referente a cómo se deciden las medidas de acción directa. El artículo 5, inciso d, sólo dice que los sindicatos tendrán "en especial (...) el derecho de huelga, y el de adoptar demás medidas legítimas de acción sindical".

Delegados sindicales. El artículo 45 establece un número *mínimo* de delegados por empresa y por turno. El artículo 44 establece que tales delegados tienen derecho a un crédito de horas mensuales, lo que en la práctica equivale a que se les concede el derecho de "no trabajo". Estas disposiciones son de mínima, pudiendo incrementarse en particular el número de delegados si así los establece una CCT.

Estabilidad de los delegados. Los artículos 48 y 50 de la ley establecen la estabilidad de los delegados desde seis meses antes de su designación como tales (i.e., desde su postulación), hasta un año después de la finalización de su mandato. El despido por justa causa resulta impropio en estos casos, dado que los delegados están en los hechos relevados de cumplir actividades que no sean las sindicales.

Auditoría y control. De acuerdo con el artículo 58 de la ley, las asociaciones sindicales sólo pueden ser controladas por el Ministerio de Trabajo, aun cuando su personería jurídica se hubiere obtenido en virtud de disposiciones de derecho común. Ello configura una suerte de fuero especial para los sindicatos, que se encuentran así liberadas de otro control que no sea el de la autoridad política del Ministerio de Trabajo.

Otros aspectos macroeconómicos y sus efectos. Más allá de estos aspectos que hacen a regulaciones y/o normas específicas sobre el mercado de trabajo, otras dimensiones que, a fines de 1989 incidían sobre el funcionamiento del mercado laboral eran las siguientes:

Impuestos y cargas laborales. La imposición al trabajo venía creciendo en forma sostenida desde mediados de 1984, luego de la reducción que tuvo lugar en octubre

de 1980, en que parte de la tributación laboral se reemplazó por recursos de fuente neutra (IVA, en condiciones de no evasión). Tal como surge de observar la evolución de las cargas y aportes desde 1975, los niveles de cargas conjuntas en 1989 eran los más altos desde los prevalecientes entre 1977 y 1980. Este nivel de cargas no se correspondía con prestaciones de salud y previsionales aceptables, por lo que el premio a la evasión también había experimentado un notorio crecimiento en el período³.

Desgravaciones impositivas y políticas promocionales. Las políticas de promoción industrial tendieron a desincentivar el uso de mano de obra, al desgravar fuertemente la inversión en bienes y equipos de capital. En tal contexto, la percepción del subsidio sólo era posible en la medida que las tecnologías utilizadas fueran intensivas en capital. A partir de la Ley de Emergencia Económica (ley 23.697 de setiembre de 1989), la suspensión de subsidios promocionales interrumpió la discriminación sistemática en contra del empleo de mano de obra.

Política comercial. La dispersión arancelaria suele reflejar la existencia de bajos aranceles a los bienes de capital y altos aranceles sobre los bienes de consumo. La elevada protección efectiva resultante para ciertos bienes, se contrapone así con la desprotección del factor trabajo, que enfrenta un precio del capital relativamente subsidiado⁴. Hacia fines de 1989, sin embargo, venía registrándose un incipiente proceso de apertura económica que tendía a reducir el impacto discriminatorio de la política comercial contra el empleo. Las principales modificaciones en esta área, con todo, tendrían lugar recién a partir de fines de 1989, y con mayor vigor en 1991.

El mercado del sector público. En lo que hace al mercado de trabajo del sector público (Administración, Organismos, Empresas, Provincias y Municipios), los regímenes laborales mostraban a fines de 1989 pronunciadas diferencias entre sectores, pero todavía podían señalarse algunas características comunes. Entre ellas⁵:

Proliferación de convenios con limitaciones a la productividad. Los convenios colectivos, así como las actas complementarias de tales convenios (particularmente en el sector eléctrico) prohibían el pago por rendimiento u otro indicador de productividad, y a través del mecanismo de sumario (controlado en general por los sindicatos) hacían imposible la aplicación de políticas de incentivos.

Proliferación de normas que facilitan el ausentismo. La tasa de ausentismo más elevada registrada por la SIGEP para las empresas públicas respecto de las empresas privadas, era el reflejo de la permisividad de los convenios colectivos en materia de licencias al personal.

Carácter ilimitado del derecho de huelga. Tal como más arriba se señaló, no existían limitaciones al derecho de huelga, más allá de las regulaciones sobre conciliación y arbitraje obligatorio. Con ello el lanzamiento de una amenaza de huelga por parte de sindicatos públicos, ponía de relieve que el poder monopólico de la empresa pública era compartido por el sindicato (y/o por los empleados de esa firma), que obtenía beneficios derivados de esa ausencia de competencia.

Estabilidad garantizada por mecanismos virtuales o reales. En la Administración Pública en particular, y en organismos descentralizados, la estabilidad del empleado público estaba consagrada en los estatutos del personal y/o en los convenios colectivos. En las empresas, una interpretación amplia, bastante generalizada entre los juristas, del artículo 14 bis de la Constitución Nacional (reforma de 1957) permitía interpretar que la estabilidad se extendía también a estos empleados y obreros.

Disposiciones que tendían a sobredimensionar la planta de personal. Como consecuencia de las normas sobre licencias antes comentadas, horarios reducidos, reglamentación sobre plantas mínimas de personal por área o sección (en particular

en las empresas eléctricas), normas sobre métodos de trabajo (actas que establecen condiciones restrictivas para que una función o tarea se pueda cumplir), y en razón de otras reglamentaciones laborales, aparte de la ausencia de tecnologías capital intensivas, la tendencia en los organismos públicos era a un claro sobreempleo de mano de obra no calificada.

8.2 Modificaciones del marco regulatorio

8.2.1 El proyecto de ley nacional de empleo

Dentro del objetivo de redefinición del marco regulatorio del mercado de trabajo, el Poder Ejecutivo anunció en el último trimestre de 1989 la elaboración de un anteproyecto de ley nacional de empleo.

A principios de 1990, y luego de una considerable reducción en la longitud del texto legal original, y de redefinidos los objetivos de la ley, fue enviado al Congreso el proyecto. Luego de dos sucesivas modificaciones, con media sanción de Diputados en diciembre de 1990, el proyecto pasó al Senado Nacional, que lo modificó en abril de 1991. A agosto de 1991, el proyecto modificado había sido tratado por la Cámara de Diputados.

El proyecto actual, como queda dicho, constituye una versión mucho más simplificada de la que se presentó originariamente. Del texto original fueron desapareciendo instituciones y organismos que se proyectaba crear, y cuyas funciones se superponían parcialmente con organismos ya existentes, como el Sistema Nacional de Formación, el Fondo de Garantía de Créditos Laborales, el Sistema Federal de Empleo y la Red Federal de Servicios de Empleo.

También fue dejada sin efecto la modificación prevista al artículo 245 de la Ley de Contrato de Trabajo, en la cual se fijaba la cuantía y el tope de las indemnizaciones por despido, y la modificación a la Ley de Accidentes el Trabajo por la cual se establecía el tope a las indemnizaciones por dicho carácter.

Una dimensión importante que había sido introducida en la primera versión del proyecto y que luego fue eliminada en las versiones posteriores, se refería a eliminar las rigideces en materia del cómputo temporal de la jornada laboral. Al respecto se establecía la jornada en 44 horas semanales, existiendo la posibilidad de efectuar el cómputo cada cuatro semanas, no debiendo superarse las 176 horas trabajadas en ese período. Esta modificación que se encuentra en la legislación en materia de trabajo de numerosos países desarrollados como España, Reino Unido, Bélgica y los Estados Unidos, hubiera permitido un avance en la optimización del uso de equipos y de la mano de obra, eliminando un factor de no competitividad hoy presente en la legislación argentina.

El proyecto en su actual versión no considera otros aspectos regulatorios importantes en el caso argentino, tal como se desprende de la "agenda" en materia de desregulación laboral pendiente a fines de 1989, realizada en el primer punto del presente capítulo. En particular no se introducen modificaciones en materia de negociación colectiva, por lo que se mantiene la principal norma de inflexibilidad laboral de la legislación argentina.

Dentro de las modificaciones que el proyecto —en su actual versión— propone con el objeto de propender a la flexibilización del mercado laboral, se encuentra una reglamentación más amplia de los contratos de trabajo por tiempo determinado. Este aspecto se discute en detalle en el punto 8.2.3. Otros aspectos considerados son los que se detallan a continuación.

Empleo de minorías y microempresas. Además de las nuevas formas de contratación por tiempo determinado, el proyecto se ocupa de los problemas de empleo de los grupos de trabajadores con dificultades de inserción en el campo laboral. En este sentido atribuye al Ministerio de Trabajo el desarrollo de programas especiales para jóvenes desocupados, para trabajadores desocupados de difícil inserción, para grupos desprotegidos y para discapacitados. Estos programas se financiarían con un fondo a crear.

También intenta apoyar la reconversión productiva de actividades "informales", a través de la promoción de las pequeñas empresas, los microemprendimientos, las cooperativas de trabajo, las empresas juveniles, y las sociedades de propiedad de los trabajadores. Para ello los instrumentos a utilizar incluyen la asistencia técnica, formación y reconversión laboral, capacitación en gestión y asesoramiento gerencial, constitución de fondos solidarios para el acceso al crédito, ampliación de los porcentajes para la contratación por tiempo determinado, etcétera.

Situaciones de crisis. Se diseñan procedimientos preventivos de crisis de empresas, el cual se instaurará previo a la comunicación de despidos o suspensiones por causas de fuerza mayor, económicas o tecnológicas, que afecten a más del 15% de los trabajadores en empresas de menos de 400 empleados, o más del 10% en empresas de entre 400 y 100, y a más de 5% en empresas de más de 1000. La primera versión del proyecto consignaba que el número de afectados debía superar los 20 para entrar en la definición de "crisis", en tanto que en la tercera versión del proyecto se establece que debe verse afectado más del 5% del plantel, siempre que supere el mínimo de 20 personas.

El procedimiento propuesto se resume en la definición de un plazo (que puede ascender a 27 días) para la negociación con la asociación sindical, a fin de formalizar un acuerdo, no especificándose los pasos a seguir en caso de no arribarse al mismo. Durante dicho período no pueden efectuarse ni suspensiones ni despidos, en tanto que los trabajadores no pueden tomar medidas de acción sindical.

Otro instrumento que se crea a fin de proteger el empleo es la emergencia ocupacional, la cual puede ser declarada por el Ministerio de Trabajo cuando existan razones económicas, tecnológicas o naturales que afecten negativamente el nivel de empleo por debajo de niveles históricos. Se contemplan programas tendientes a generar empleo masivo a través de contrataciones directas del sector público para la ejecución de obras o la prestación de servicios.

También en los casos previstos anteriormente, previo a la adopción de medidas que afecten el empleo, podrá declararse la situación de reestructuración productiva. En este caso se deberá negociar en paritarias un programa preventivo del desempleo, las consecuencias de la reestructuración sobre las condiciones de trabajo, y las medidas de reconversión profesional y de reinserción laboral.

Papel de los sindicatos. El proyecto de ley otorga mayores atribuciones a las agrupaciones sindicales, respecto de la normativa actualmente vigente.

Por una parte, los sindicatos con personería gremial se constituyen en exclusivos negociadores para las situaciones de crisis y/o de reestructuración de sectores productivos. A ello se agrega la facultad de negociar en convenciones colectivas la incorporación de tecnología, dados sus efectos sobre las relaciones laborales y el empleo. Finalmente también se establece la negociación en CCT de las modalidades promovidas de contratación, y el establecimiento de sistemas de formación.

Una atribución que había sido incorporada en una versión previa y que luego fuera eliminada, autorizaba el acceso de la asociación sindical a los libros de la

empresa, en caso de que ésta quisiera hacer uso de los contratos bajo modalidades promovidas.

Subsidio por desempleo. Como respuesta a las situaciones de alto desempleo que pueden afectar a una economía en proceso de reforma, la ley establece un subsidio por desempleo para aquellas personas que por motivos ajenos a su voluntad hayan debido dejar el empleo, quedando excluidos de este sistema los trabajadores de la construcción, el servicio doméstico y el personal del sector público afectado por medidas de racionalización administrativa (ver puntos 8.4.1 a 8.4.5 del presente capítulo).

El financiamiento de este subsidio, además de los programas y acciones que se establecen por esta ley, se instrumenta a través de un fondo que se crea, el Fondo Nacional de Empleo.

A lo largo de las sucesivas modificaciones del texto considerado, el Fondo Nacional de Empleo fue incrementando los fondos con los que se financiaría.

En la primera versión, lo hacía con 3 puntos del total de contribuciones a las cajas de asignaciones familiares, 2 puntos del FONAVI y 1 punto de los aportes del trabajador al sistema nacional de previsión, no representado ello ningún incremento en el costo laboral. La segunda versión del proyecto de ley fijaba 1 punto de los aportes a las cajas de asignaciones familiares, y 1% de las remuneraciones pagadas al personal de empresas públicas comprendido en la Ley de Contrato de Trabajo, incrementando el costo laboral sólo en el caso de las empresas del Estado. En el proyecto de ley enviado al Congreso en febrero de 1990 se incorporaba al texto anterior un 1% sobre las remuneraciones sujetas a aportes a cargo del empleador y un 1% a cargo del trabajador. En el texto que recibió media sanción de la Cámara de Diputados en diciembre de ese año se elevó de 1 a 3 los puntos cedidos por las cajas de asignaciones familiares, también de 1 a 3 el porcentaje sobre las remuneraciones pagadas en las empresas públicas, se eliminó el aporte a cargo del empleador y se incorporó un 3% sobre las remuneraciones pagadas a cargo de empresas de servicios eventuales. Finalmente el esquema de financiación a través de contribuciones y aportes aprobado por el Senado fue el siguiente:

- a) 1,5 puntos porcentuales de las contribuciones a las cajas de subsidios y asignaciones familiares;
- b) 2% sobre las remuneraciones pagadas al personal de las empresas públicas comprendido en el régimen de la Ley de Contrato de Trabajo;
- c) 3% del total de remuneraciones pagadas por las empresas de servicios eventuales, a cargo de dichas empresas;
- d) 1% de las remuneraciones sujetas a contribuciones previsionales, a cargo del empleador;
- e) 1% de las remuneraciones sujetas a contribuciones previsionales, a cargo del trabajador;

Asimismo se establecieron otras fuentes de ingresos:

-el 10% de los ingresos que por cualquier concepto genere la transferencia de patrimonio del Estado con motivo de las privatizaciones realizadas por la Ley de Reforma del Estado;

-partidas asignadas en la Ley de Presupuesto;

-recursos que aporten las provincias por convenios celebrados para la instrumentación de la ley de empleo;

-otros recursos tales como donaciones, legados, fondos de la cooperación internacional, etcétera.

La ley proyecta este subsidio por desempleo, a la vez que mantiene el esquema

actual de indemnizaciones por despido sin causa, y agrega a ello el mecanismo de los "programas de empleo" para los desocupados. Esta superposición de beneficios para los desempleados no responde a criterio económico alguno.

De acuerdo con el esquema que la ley propone, es posible que alguien enfrente el despido de su empleo, y a partir de allí reciba en primer lugar un pago indemnizatorio (recuérdese que este pago se ha elevado sustancialmente a partir de la Ley de Emergencia Económica). En segundo lugar, por el hecho de la pérdida de empleo, el individuo podría pasar a cobrar en forma más o menos inmediata un subsidio por un lapso de tiempo determinado (hasta doce meses), y por un monto relacionado con el salario básico convencional más asignaciones familiares. Finalmente, la ley contempla la posibilidad de que aun cuando alguien esté recibiendo prestaciones por desempleo (y haya cobrado indemnización), también esté incorporado a los "programas de emergencia ocupacional", y reciba ingresos en tal concepto.

En otro orden, este esquema incrementa en dos puntos los costos laborales directos de las empresas, elevando las contribuciones y aportes totales al 51% de las remuneraciones brutas. Resulta evidente que tal aumento induce un efecto contrario al establecido en la ley, en el sentido de lograr una expansión en el empleo, ya que los mayores costos llevan a una disminución en la demanda de trabajo. Estos mayores costos también conspiran respecto del objetivo de disminuir el empleo no registrado, o empleo en negro.

Empleo no registrado. Más allá del negativo efecto que sobre este aspecto induce el aumento en los costos laborales que prevé la ley, las acciones en materia de empleo no registrado son: a) se instituye un blanqueo para la situación existente a la fecha del dictado de la misma, y b) se establecen sanciones para el empleador en caso de no registrar la relación laboral, o consignar una fecha posterior de ingreso a la real, o declarar una remuneración menor a la efectiva. Las sanciones económicas, se instrumentan como pagos al trabajador involucrado, el cual sin embargo en algún momento avaló tal infracción, pero no resulta penalizado.

Reducir el empleo en negro requiere modificar dos aspectos: a) la empresa deber percibir que las nuevas disposiciones implican una reducción del "premio a la ilegalidad"; sólo si esa reducción es efectiva a través de menores impuestos, y la perspectiva cierta de ser detectado en caso de incumplimiento, habrá un mayor incentivo a cumplir con las cargas y aportes de ley. b) Los individuos también deben observar que, a través de nuevas normas, mejora la relación entre beneficio que reciben (de los aportes) y costos que pagan (los aportes son costos ciertos, que se pagan ahora).

Como queda dicho, el proyecto de ley contempla sólo parcialmente este aspecto de incentivos, y aún resulta contradictorio con el objetivo de reducir la evasión al aumentar los costos laborales. El individuo por su lado no tiene un beneficio cierto de la reducción en la evasión, ya que el subsidio por desempleo es contingente de estar desempleado (un evento que puede no ocurrirle a él, y por lo tanto le asigna baja importancia). En cambio el individuo sabe que los mayores aportes significan menor salario de bolsillo desde el comienzo.

Organismos regulatorios. Finalmente, el proyecto de ley crea el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil, que tiene como objetivos la fijación del salario mínimo, la determinación de los montos máximos y mínimos del subsidio por desempleo y la modificación del porcentaje de esta prestación, así como la formulación de recomendaciones, propuestas de medidas, etcétera.

El salario mínimo debe ser fijado en base a una canasta básica, cuya confección también tiene a cargo este Consejo, pero se establece que no podrá ser tenido en

cuenta para la determinación cuantitativa de ningún instrumento legal o convencional. El objetivo de la ley es, en este caso, no relacionar este instrumento con otras prestaciones (en lo fundamental, indemnizaciones).

8.2.2 Política salarial para el sector privado

La economía argentina se desarrolló en las últimas décadas en un marco de protección a las actividades domésticas, tanto por mecanismos arancelarios y no arancelarios, como por regulaciones que trabaron la competencia interna. En dicho contexto, no extraña que la negociación salarial en el sector privado haya respondido frecuentemente a cuestiones de poder político relativo de los negociadores, más que a las condiciones económicas prevalecientes en los mercados.

En una economía cerrada a la competencia (externa e interna) los niveles salariales se encuentran básicamente indeterminados, por lo que surgen mecanismos no económicos de negociación, bajo el rótulo de "métodos de armonización de intereses", justificándose tales métodos en que los intereses de las partes son contrapuestos. Desde el punto de vista del monopolio bilateral que se plantea (asociaciones gremiales versus asociaciones empresarias) los intereses son efectivamente contrapuestos, ya que se trata de ceder la menor proporción de renta posible que resulta de la protección, a una u otra de las partes que negocian. Sin embargo ello no refleja la situación relativa de los individuos y de las empresas, cuyos intereses coinciden en el resultado de la gestión empresarial: en los hechos hay mayor coincidencia de intereses que contraposición de los mismos, aún cuando la confrontación es la base de la justificación de que "alguien" de mayor nivel de representatividad y con mayor fuerza (la asociación gremial o empresarial), negocie en nombre de las partes individuales.

El "instrumento de armonización" por excelencia en Argentina fue la convención colectiva de trabajo (CCT), resultado de la negociación por actividad que estableció la ley 14.250 en 1953, y que desde 1988 restablecieron con modificaciones las leyes 23.545 y 23.546.

Durante 1990 y 1991 se mantuvo el mecanismo de CCT para negociar salarios, con lo que se presentaron los habituales problemas de aumentos retrasados al cabo del comienzo de cada programa de estabilización: los aumentos generales se convierten en ese contexto en elementos que propagan presiones inflacionarias sobre el resto de la economía. La actitud habitual del gobierno frente a dichas presiones ha sido la de intentar demorar los acuerdos salariales por CCT, lo que posterga las presiones, pero no las suprime.

Con el plan de estabilización vigente desde fines de marzo de 1991, se volvieron a repetir las presiones inflacionarias a través de las demandas salariales por CCT. En julio del corriente año el Poder Ejecutivo sancionó el decreto 1334/91, con el objeto de limitar los ajustes salariales en paritarias a criterios de aumento de productividad. Aun cuando resulta prematuro juzgar el resultado de esta restricción, se entiende que sólo puede resultar operativa en la medida que el gobierno imponga su fuerza política de negociación por sobre la voluntad de los negociadores. Como ha ocurrido en otras oportunidades, la única forma de celebrar paritarias por actividad cuando no existe acuerdo de partes, es reemplazar la voluntad de las partes por la del gobierno. Se mantiene así la ficción de "acuerdos" logrados en un contexto de negociación, cuando sólo se trata de auscultar en cada oportunidad de qué lado el gobierno inclina la balanza.

Debe destacarse sin embargo que si bien se han mantenido las condiciones de

negociación por actividad en paritarias, con las consecuencias sobre la estabilidad antes apuntadas, y el desincentivo a la inversión, el gobierno mantuvo por otra parte una política de no intervención abierta sobre los salarios del sector privado. Con la excepción de una suma fija otorgada en febrero de 1991, no se verificaron incrementos compulsivos y generalizados de salarios, a pesar de repetirse diversas situaciones de "emergencia" que en el pasado hubieran justificado dichas intervenciones de la autoridad pública.

8.2.3 Formas de contratación

Situación inicial

Las modalidades de contratación se encuentran regidas por la Ley de Contrato de Trabajo (Título III, capítulos I a IV).

El principio rector de los contratos de trabajo es la indeterminación del plazo, salvo en los casos en que otra forma haya sido expresamente establecida (Contrato de Trabajo a Plazo Fijo), o bien que la modalidades de la tarea o actividad así lo justifiquen (Contrato de Trabajo de Temporada).

Los contratos a plazo fijo no pueden exceder los cinco años de duración, correspondiendo una indemnización a la finalización del mismo de medio mes de sueldo por cada año de servicio o fracción mayor de tres meses, siempre que la duración del contrato supere el año.

Los contratos de temporada, son aquellos en que la relación entre las partes se cumple en determinadas épocas de año solamente, y está sujeta a repetirse por un lapso dado en cada ciclo.

Aparte de estas formas contractuales, la ley caracteriza los contratos de trabajo eventual, los cuales se celebran para la resolución de situaciones particulares.

Situación actual

El proyecto de ley nacional de empleo incluye la creación de nuevas formas de contratación laboral. En ausencia de algunas restricciones para su implementación que la ley impone, estas modalidades propuestas podrían constituir un importante avance en materia de flexibilización del mercado laboral.

Las formas flexibles de contratación, incorporadas en la legislación laboral de otros países (España, en particular), se han constituido en uno de los instrumentos que más movilizan el empleo, de acuerdo con la experiencia internacional. En el caso español, durante el año 1985 el 90% de los contratos laborales fueron instrumentados a través de estas modalidades.

De acuerdo con el proyecto de ley de empleo, los contratos de trabajo por tiempo determinado se dividen en modalidades promovidas y no promovidas. Las modalidades promovidas constituyen herramientas nuevas en materia laboral, en tanto que las modalidades no promovidas son modificaciones de instrumentos ya existentes.

a) Modalidades promovidas

Incluyen las siguientes formas:

- Como medida de fomento del empleo.

- Para trabajadores del sector público.
- Por lanzamiento de nuevas actividades.
- Práctica laboral para jóvenes.
- Contratos de trabajo-formación.

b) *Modalidades no promovidas*

Son las siguientes:

- Contrataciones de temporada.
- Trabajo eventual.

Las características de la *modalidades promovidas* se resumen en el Cuadro N° 1.

Respecto de estas modalidades, se establecen las siguientes restricciones para formalizar la contratación:

a) No contar con deudas exigibles con los organismos previsionales, de asignaciones familiares, obras sociales, FONAVI y Fondo Nacional de Empleo.

b) El número de empleados contratados según las modalidades promovidas no puede superar el 30% del plantel total y permanente de la empresa.

c) Sólo pueden celebrarse cuando los nuevos contratos lo sean en exceso del plantel promedio de los últimos 12 meses.

d) No pueden acogerse a este beneficio quienes hayan producido despidos colectivos por cualquier causa en los 6 meses anteriores o se hallaren en conflicto.

e) El empleador debe abstenerse de suspender o despedir colectivamente trabajadores durante los 6 meses posteriores a la celebración de este tipo de contratos.

Una restricción existente en la primera versión impedía despedir o suspender colectivamente a trabajadores de antiguos establecimientos o líneas de producción durante el año posterior a la realización de contratos bajo la modalidad de lanzamiento de nueva actividad. La exigencia que establece el proyecto actual —no haber producido despidos colectivos en los 6 meses anteriores— sin embargo actúa inhibiendo la realización de estos contratos en períodos de crisis. Es durante estas etapas de reconversión que se superponen los ajustes a la baja de los planteles, con requerimientos (inciertos para ser definitivos) de nuevo personal.

El plazo mínimo de duración de estos contratos fue fijado en 6 meses y el máximo en 24 meses.

En todos los casos (excepto en los contratos para jóvenes) el empleador deberá preavisar con 30 días de anticipación la finalización del contrato, debiéndose abonar en caso contrario una indemnización sustitutiva de medio mes de sueldo cuando el plazo de vigencia del contrato no exceda de un año y de un mes cuando lo supere. Además deberá pagar una indemnización de medio salario mensual. La ruptura de contrato da lugar a las indemnizaciones antes citadas más el reclamo por daños y perjuicios, según se establece en el artículo 95 de la Ley de Contrato de Trabajo.

Las modalidades promovidas sólo podrán habilitarse a través de la negociación colectiva. A tal efecto, la ley prevé que las comisiones negociadoras tendrán un plazo de 60 días, a partir de la promulgación de la ley (artículo 29), para "concluir el tratamiento de los temas". No se prevén otros mecanismos de introducción de estas formas de contratación, en caso de que las comisiones colectivas demoren o posterguen su tratamiento. En particular no se contempla la introducción de oficio de estas modalidades por parte del Ministerio de Trabajo.

CUADRO Nº 1
MODALIDADES PROMOVIDAS DE EMPLEO

CONTRATO	CARACTERISTICA	RESTRICCIONES	BENEFICIOS FISCALES
Fomento del empleo	Celebrado con un trabajador inscripto como desempleado en la red de servicio de empleo	Los puestos de trabajo permanentes que hubieran quedado vacantes durante los últimos 6 meses no pueden ser cubiertos con esta modalidad	Exención del 50% de las contribuciones patronales al Instituto Nacional de Previsión Social, el INSSJP, a las cajas de asignación y subsidios familiares, al FONAVI y al Fondo Nacional de Empleo
Por lanzamiento de nueva actividad	Para la habilitación de un nuevo establecimiento o de una nueva línea de producción	Todos los contratos vencen a los 3 años de iniciada la actividad	Exención del 50% de las contribuciones patronales al Instituto Nacional de Previsión Social, el INSSJP, a las cajas de asignación y subsidios familiares, al FONAVI y el Fondo Nacional de Empleo
Para trabajadores del sector público	Celebrado entre un trabajador privado y un trabajador que ha dejado de prestar servicios en el sector público por medidas de racionalización administrativa	Los puestos de trabajo permanentes que hubieran quedado vacantes durante los últimos 6 meses no pueden ser cubiertos con esta modalidad	Exención del 100% de las contribuciones patronales, el Instituto Nacional de Previsión Social, el INSSJP, a las Cajas de Asignaciones y Subsidios familiares, al FONAVI y el Fondo Nacional de Empleo las que serán abonadas por el Estado
Para jóvenes de práctica laboral	Entre empleadores y jóvenes de hasta 24 años en busca de su primer empleo y con formación previa	Que los trabajadores acrediten formación que los habilite para esa práctica laboral mediante certificación del M.T. y A.S.	Exención del 100% de las contribuciones patronales, el Instituto Nacional de Previsión Social, el INSSJP, a las Cajas de Asignaciones y Subsidios familiares, al FONAVI y el Fondo Nacional de Empleo durante el primer año de contratación y del 50% por el lapso posterior
Para jóvenes de trabajo formación ¹	Entre empleadores y jóvenes de hasta 24 años sin formación previa	Que la práctica sea adecuada al nivel de formación	Exención del 100% de las contribuciones patronales, el Instituto Nacional de Previsión Social, el INSSJP, a las Cajas de Asignaciones y Subsidios familiares, al FONAVI y el Fondo Nacional de Empleo durante el primer año de contratación y del 50% por el lapso posterior

1. En este tipo de contratos el trabajador debe alternar la práctica laboral con la formación la cual insumiría entre un cuarto y la mitad del tiempo. La remuneración del tiempo empleado en función estaría a cargo del Fondo Nacional de Empleo.

Es de hacer notar que los contratos promovidos que se celebren deberán instrumentarse por escrito entregando copia del mismo no sólo al trabajador, sino a la *asociación sindical* respectiva.

Respecto de las modalidades *no promovidas* las modificaciones sustanciales tienden a introducir restricciones en los contratos de trabajo eventual, e incorporar a la ley las disposiciones del decreto 1455/85. En particular se prohíbe el uso de estos contratos para sustituir trabajadores en huelga, mientras que se establece la restricción de contratar trabajadores eventuales a las empresas que hayan suspendido o despedido por falta o disminución del trabajo durante los meses previos.

Asimismo sólo se permite contratar por esta modalidad para atender exigencias extraordinarias del mercado por un período de 6 meses por año, y hasta un máximo de 12 meses en un período de tres años. Esta restricción que se introduce, limita temporalmente la duración de la causa que dio origen a la "exigencia transitoria".

En consonancia con lo que disponía el decreto 1455, se establece que los trabajadores contratados por empresas de servicios eventuales son trabajadores en relación de dependencia de las mismas.

Debe señalarse que la ley no avanza en la introducción de otras modalidades de contratación flexible, como las de tiempo parcial.

8.2.4 Régimen de indemnizaciones

Hasta setiembre de 1989, la indemnización por despido sin justa causa establecida en el artículo 245 de la Ley de Contrato de Trabajo, se calculaba sobre la base de un sueldo por cada año de servicio o fracción mayor de tres meses, con un mínimo de dos meses de sueldo (la indemnización total) y un tope de tres salarios mínimos (el valor anual computable).

La Ley de Emergencia Económica 23.697 de setiembre de 1989, a través del artículo 48 eliminó el tope a las indemnizaciones que figuraba en el texto de la Ley de Contrato de Trabajo.

Si bien se ha reconocido desde diversos ámbitos la necesidad de limitar los montos indemnizatorios así determinados, hasta el momento no se han verificado cambios en la legislación al respecto.

En la primera versión del anteproyecto de Ley Nacional de Empleo, a comienzos de 1990, se introducía una modificación al artículo 245 de la Ley de Contrato de Trabajo, al establecerse un máximo de "tres veces el importe mensual de la suma que resulta del promedio simple de las escalas salariales fijadas en la Convención Colectiva de Trabajo que sea aplicable al trabajador despedido, por año de antigüedad..."

Para los trabajadores que por su remuneración o jerarquía estuvieren excluidos de la Convención Colectiva de Trabajo, la base indemnizatoria se establecía en el 70% de su mejor remuneración, en tanto que los trabajadores no amparados por Convenciones Colectivas se regirían por la base correspondiente a los empleados de comercio. El importe mínimo del pago se mantenía en dos meses de sueldo del trabajador. Esta propuesta de modificación del régimen de indemnizaciones fue eliminada en sucesivas versiones del proyecto de ley de empleo.

En mayo de 1991 el Poder Ejecutivo envió al Congreso un proyecto de ley que deroga el artículo 48 de la Ley de Emergencia Económica, y propone la modificación del artículo 245 de la Ley de Contrato de Trabajo (texto que se introduciría en la ley de empleo). El nuevo texto legal propone una modificación que guarda semejanza con la propuesta de la primera versión de la ley de empleo: se establece como tope

tres veces el importe mensual de la suma del promedio de todas las remuneraciones previstas en el convenio colectivo de trabajo aplicable al trabajador por la jornada legal o convencional, excluida la antigüedad.

Para aquellos trabajadores no amparados por convenios colectivos, o los remunerados a comisión, o con remuneraciones variables, el tope se calcula en base al convenio de actividad más favorable aplicable al establecimiento donde preste servicio.

Cabe observar que las modificaciones propuestas sólo persiguen introducir topes generalizados, y tienden a reforzar la importancia del convenio colectivo por actividad al relacionar la indemnización con el salario básico de convenio. Tampoco se contempla limitar la doble cobertura por cesantía, que surge de la superposición de este pago con la eventual creación de un seguro de desempleo, a través del proyecto de ley nacional de empleo.

Una propuesta alternativa. En un plano más general, cabe observar que en la discusión sobre indemnizaciones rara vez se tiene en cuenta que los pagos por este concepto tienden a reconocer que a través del distracto sin causa, se recompensa el capital humano específico que el individuo ha generado en la empresa. Con la cesantía, el asalariado pierde (en principio) dicho capital —que no debe confundirse con el capital humano producto de la educación formal o informal, recibido fuera de la empresa—. Este capital humano específico no es apropiable por el individuo, aun cuando ha contribuido a formarlo.

La indemnización sería un sustituto por los ingresos que se derivarían del usufructo de dicho capital humano específico al individuo, pero que en razón del distracto laboral no podrá percibir.

Por otro lado, la carga indemnizatoria es responsabilidad del empleador porque el despido sin causa le ocasiona un perjuicio al trabajador (perder ingresos asociados a su capital humano específico). Si bien la empresa también se desprende de capital al despedir al individuo, se entiende que en el balance de costos y beneficios el despido le representa un beneficio neto.

De ello se deriva que la indemnización debe tomar en cuenta como tope máximo el valor presente del capital humano específico cuyo usufructo cesa con el despido. Con el objeto de la determinación práctica de dicho valor, puede estimarse que el capital humano específico está relacionado con la antigüedad del individuo. Sin embargo, la evidencia empírica indica que los individuos no acumulan dicho capital en forma indefinida. El patrón de acumulación indica valores muy elevados durante los primeros años, luego la acumulación cesa, y finalmente en los últimos años se presenta en general desacumulación de capital humano.

De acuerdo con ello, la indemnización debería admitir un reconocimiento por un período máximo de tiempo, probablemente de 7 a 10 años. No se trataría de un tope arbitrario (ya que debería relacionarse con el salario efectivamente percibido, no con salarios mínimos o básicos), sino que reconocería en alguna medida la efectiva acumulación de capital humano realizada por los individuos. No habría completa equidad sin embargo (como no la presenta el esquema actualmente vigente), ya que cabe admitir que los individuos entre sí presenten tasas diferentes de acumulación de capital, no convalidadas a través de reglas generales como la que se postula.

Finalmente otra componente de la decisión de indemnizar viene dada por el elemento "solidario" que consiste en ayudar a financiar la búsqueda de una nueva ocupación para quien ha quedado desempleado. Esta dimensión no económica queda cubierta a través de los mínimos indemnizatorios que la legislación suele establecer en torno de los dos meses de remuneración. De tal modo, el pago

indemnizatorio queda acotado entre un mínimo fundado en razones de sostener la búsqueda de empleo (dimensión "solidaria"), y un máximo relacionado con la pérdida del usufructo de un stock de capital acumulado por el individuo en la empresa. Los límites permitirían que la indemnización varíe entre dos y siete (probablemente no más de diez) salarios medios efectivamente percibidos por los individuos.

8.2.5 Reglamentación del derecho de huelga

Durante el período bajo análisis, la normativa sobre resolución de conflictos laborales no fue modificada. En cambio, dada la extensión que asumieron los conflictos en áreas de servicios públicos, lo que se vincula con el inicio de las privatizaciones en 1990, y con factores de naturaleza política, el Poder Ejecutivo decidió la reglamentación del ejercicio del derecho de huelga.

En efecto, a lo largo de 1990 se sucedieron un total de 461 huelgas de diversa extensión y duración. De ellas, cinco fueron paros generales en provincias, 212 correspondieron a la órbita privada, 201 al sector público y 43 fueron paros docentes que afectaron tanto al sector público como, en menor medida, al sector privado.

En vista de la extensión e intensidad de los conflictos en el sector público, en octubre de 1990 el Poder Ejecutivo dictó un decreto reglamentario del derecho de huelga (decreto 2184/90), estableciendo un procedimiento para regular las medidas de acción directa en servicios esenciales.

En dicho decreto se definen los servicios esenciales como aquellos cuya interrupción total o parcial pueda poner en peligro la vida, la salud, la libertad o la seguridad de los individuos. En particular quedan así comprendidos en esta clasificación los servicios sanitarios y hospitalarios, el transporte, la producción y distribución de agua, energía eléctrica, gas y otros combustibles, los servicios de telecomunicaciones, la educación, y la administración de justicia, esta última a requerimiento de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

A diferencia de otros países que prohíben la huelga en los sectores que atiendan servicios de utilidad pública, el decreto dictado tiende a garantizar una prestación mínima del servicio.

A pesar de esta reglamentación durante los primeros siete meses de 1991 se efectuaron 34 medidas de fuerza en sectores definidos como "esenciales", destacándose la huelga ferroviaria en el mes de febrero que tuvo una duración de 45 días, y las huelgas docentes. En ninguno de estos casos se aplicó la reglamentación del derecho de huelga.

Como ha ocurrido en otros casos⁶, el dictado de normas que restringen prácticas abusivas, no garantiza por sí mismo la eliminación de dichas prácticas. Se requiere asimismo la voluntad política de aplicarlas.

8.2.6 Renegociación de convenios colectivos en empresas públicas

La ley 23.697 de Emergencia Económica, en su artículo 44 encomendaba al Poder Ejecutivo Nacional la revisión de los regímenes de empleo, en empresas públicas y en los organismos y entes de la Administración Pública Nacional.

Posteriormente el decreto 435/90 estableció la obligación de denunciar todos los convenios colectivos vigentes en el sector público, como paso previo a su posterior renegociación.

Las directivas transmitidas a los interventores consistían en fijar un marco de procedimientos, y una enunciación de las principales cláusulas a renegociar.

En dicho marco quedó establecido que los reclamos salariales sólo serían tratados vía el requerimiento de las intervenciones y no por las entidades gremiales. Además se explicitó que dichas intervenciones debían adoptar el papel indelegable de patronal.

En lo concerniente a las Convenciones Colectivas de Trabajo se solicitó el mayor énfasis en aquellas cláusulas que afectaban la toma de decisiones o el nivel de productividad, como ser:

- a) recompensar la autoridad empresarial;
- b) analizar de acuerdo al punto anterior la eliminación de cláusulas que garantizan la estabilidad, o bien la consulta con los gremios para el nombramiento de personal jerárquico;
- c) eliminación de cláusulas de indexación automática;
- d) eliminación o negociación de aportes especiales a sindicatos, mutuales u obras sociales;
- e) eliminación de cláusulas que interfirieran decisiones empresariales o de productividad.

Para agosto de 1991 todas las empresas habían elevado el proyecto de convención a renegociar al Ministerio de Economía, y éste al Ministerio de Trabajo. Sin embargo, los únicos convenios renegociados y homologados eran el de Yacimientos Petrolíferos Fiscales y Gas del Estado.

Las diferencias más relevantes en el caso del convenio colectivo firmado entre YPF y el SUPE se resumen a continuación:

	1975	1990
Relación Contractual	Todo trabajador vinculado por un contrato de tiempo indeterminado tiene asegurado el derecho a la carrera y el de conservar el empleo	Limita este derecho en tanto dure su contratación al trabajo y buena conducta, y siempre que no sea de incidencia económica tal que la empresa no pueda afrontarlo o afecte su interés
Bolsa de Trabajo		A pedido del SUPE la empresa considerará hasta el 20% de los ingresos que se produzcan
Antigüedad para la licencia anual	Se computarán los años de servicios prestados y computados en la Administración Pública Nacional, Provincial y Municipal o en la actividad privada reconocidos por el organismo previsional. De igual forma se considerarán los servicios prestados en las FF.AA. y de seguridad	Se limita a los años de servicio prestados en la Sociedad, Administración Central, Organismos descentralizados, empresas y sociedades del Estado, FF.AA y empresas ex permisionarias. Para el personal ingresado con posterioridad a la firma del convenio se aplicará la antigüedad adquirida en la Sociedad.
Jornada laboral	35 horas semanales en jornadas de 7 horas de lunes a viernes. Para los trabajadores con dedicación funcional 8 horas de lunes a viernes y 40 horas semanales	40 horas semanales en jornadas de 8 horas diarias de lunes a viernes
Jornada laboral Regímenes especiales	Jornadas reducidas para trabajadores con capacidad laboral disminuida para trabajar desde el quinto mes de embarazo y hasta un año después de dar a luz y para trabajadores que cursen estudios. Duración horaria reducida si las tareas fueren penosas	Se elimina
Descanso anual remunerado	Duración los plazos básicos y mínimos se aumentarán en 2 días hábiles por cada 5 años de edad del trabajador a partir de los 45 años y 20 años de servicio en la empresa. En los casos de extinción del contrato de trabajo las vacaciones no gozadas correspondientes a períodos anteriores, tendrán una compensación de 2 veces y media el valor correspondiente	Se elimina Se elimina

	1975	1990
Accidentes y enfermedades por el hecho y en ocasión del trabajo	<p>Dan derecho a gozar de hasta 42 meses de licencia con goce íntegro de sus remuneraciones</p> <p>Las disposiciones en materia de accidentes del trabajo vigentes en la empresa serán aplicables a dirigentes gremiales en uso de licencia gremial</p> <p>45 días con goce íntegro de haberes</p>	<p>Hasta 18 meses con el 100% del goce íntegro de sus remuneraciones y 12 meses siguientes con el 50%</p> <p>Se elimina</p>
Licencias por enfermedades o accidentes inculpables del trabajador	<p>Cuando esté impedido de cumplir con su prestación por un período mayor se le otorgará licencia de hasta 30 meses</p>	<p>Tiempo acorde a la legislación vigente (3 meses si la antigüedad fuera menor de 5 años y 6 meses si fuera mayor. Si el trabajador tiene cargas de familia los plazos se duplican) con goce de haberes</p> <p>Hasta 12 meses, vencido el plazo se le conservará el puesto un año, después de lo cual la relación subsistirá hasta que alguna de las partes decida rescindir</p>
Licencia por maternidad		<p>45 días corridos para la agente que adopte un niño de hasta 7 años</p>
Licencia por fallecimiento	<p>Cónyuge, padres, hijos, parientes consanguíneos en 1er. grado 5 días laborables</p>	<p>3 días laborables</p>
Licencia por servicio militar	<p>Por todo el término del mismo y hasta 30 días después de la fecha de baja</p>	<p>Por todo el término del mismo</p>
Delegados gremiales		<p>Su función no los excluye de cumplir con sus obligaciones laborales.</p>
Delegados gremiales		<p>Pueden hacer uso de hasta 24 horas mensuales</p> <p>Limita a 72 agentes con derecho a licencia con goce de sueldo para desempeñar cargos en el SUPE o filiales</p>

	1975	1990
Licencias por traslado	15 días corridos para la preparación con goce de haberes	5 días corridos para la preparación con goce de haberes
Restricciones a pagos por rendimiento	La empresa no podrá remunerar por rendimiento	Se elimina
Remuneración por antigüedad	1) En la Administración Pública, FF.AA y de seguridad 2) Por zona Licencia de hasta 30 meses.	Se elimina Se elimina Las partes convendrán situaciones especiales de trabajo
Adicionales remunerativos	a) Por zona inhóspita e insalubre b) Tareas riesgosas o determinantes de vejez o agotamiento prematuro c) Por título o certificado de cursos organizado por el SUPE o la empresa o ambos d) Por revistar y ejercer efectivamente cargo jerárquico	Se elimina Se elimina Cuando el mismo esté reconocido por organismo oficial competente Se elimina
Compensación por traslado y desarraigo	a) Por traslado 100% del sueldo básico más escalafonamiento de la categoría b) Por desarraigo 70% del valor de la categoría más escalafonamiento para agentes con familiares a cargo que se trasladen con ellos; 25% en caso restante	Se determinará un monto para compensación por traslado y desarraigo Cuando el mismo esté reconocido por organismo oficial competente
Accidentes del trabajo	En ningún caso y por ningún motivo se entenderá que el accidente o enfermedad sea provocado, agravado o desencadenado por la víctima y consiguientemente la empresa no podrá invocar excusa dirigida a excluir, condicionar o limitar su responsabilidad	En ningún caso <i>a priori</i> se entenderá que el accidente o enfermedad sea provocado intencionalmente por la víctima o que provenga de su culpa grave

	1975	1990
Capacitación de los trabajadores	Crea un organismo que reglamentará y regirá la adjudicación de becas y programas de capacitación	Se elimina
Extinción del contrato de trabajo	En ningún caso la empresa podrá extinguir el contrato de trabajo invocando fuerza mayor o falta o disminución de trabajo, o estado de crisis	Se elimina. Rige Ley de Contrato de Trabajo
Contratistas y subcontratistas	La empresa se obliga a que toda tarea o función de Planta Orgánica sea cubierta por trabajadores efectivos. Se deberá limitar la contratación de intermediarios	Se elimina
Obligaciones generales	Contribución empresarial con destino al SUPE de suma fija por m ³ de petróleo extraído	3% del total de gastos en haberes sujetos a aportes y contribuciones

Como puede observarse el convenio renegociado es menos restrictivo del accionar de la empresa, al tiempo que elimina o reduce muchos de los beneficios negociados por el sindicato.

Algo similar sucede en el convenio firmado entre YPF y el Centro de Capitanes de Ultramar y Oficiales de la Marina Mercante, donde la modificación más relevante resulta de la eliminación de las horas suplementarias con garantía horaria. De acuerdo al convenio de 1975 los beneficiarios percibían conjuntamente con el salario un cupo de 90 horas suplementarias, al valor horario más 50%. En caso de no haber trabajado las 90 horas se le abonaba esa diferencia. Este beneficio persistía en períodos de las licencias con percepción de haber.

En el caso de Gas del Estado, los Convenios Colectivos fueron derogados por ley 21.476 y el ordenamiento legal se regía por decreto 607/81 y cláusulas puestas en vigencia por el directorio de la empresa. La renegociación actual incorporó en muchos casos el ordenamiento vigente. Las diferencias más importantes en la renegociación del convenio firmado entre la Sociedad y la Asociación de Personal Jerárquico se resumen a continuación:

	1975	1990
Trabajadores comprendidos	Trabajadores que presten servicios remunerados en relación de dependencia y revisten como personal jerárquico	Trabajadores en relación de dependencia representados por la Asociación de Personal Jerárquico, comprendiendo al personal contratado vinculado por contrato a plazo fijo, de temporada o de carácter eventual
Bolsa de trabajo		La Sociedad considerará hasta el 25% de los ingresos solicitados por la Asociación del Personal Jerárquico de Gas del Estado. Las prioridades de ingreso establecidas en el convenio forman parte de ese porcentaje
Jornada de trabajo	La jornada normal de trabajo será de lunes a viernes 7.30 horas continuadas de 7 a 14.30	Categorías 4 a 13 tareas diurnas 8 horas - 40 semanales de lunes a viernes de 8 a 16.
Efectividad	Desde el día de la incorporación	Se elimina
Licencia anual por vacaciones	Antigüedad menor o igual a 5 años: 10 días laborables	Antigüedad mayor de 6 meses y menor a 5 años 10 días laborables
Cómputo de la antigüedad para las vacaciones	Se reconoce la antigüedad en la Sociedad, en la Administración Nacional, Provincial o Municipal y en entidades privadas cuando la misma hubiera sido computada en la respectiva Caja Previsional	Se agrega Empresas y Sociedades del Estado, Fuerzas Armadas y de seguridad, para el personal ocupado a la firma del convenio. Para el personal que ingrese con posterioridad a la fecha de este convenio sólo se computará la antigüedad en la empresa.
Licencia para tratamiento de la salud	3 meses con goce de sueldo si la antigüedad es menor a 5 años y 6 meses si fuera mayor. Si tiene cargas de familia los períodos se extienden a 6 y 12 meses	1 año con goce de sueldo, vencido el plazo se le conserva el puesto por 1 año.

	1975	1990
Licencias extraordinarias	Se requiere una antigüedad mínima de 6 meses a) 1 año (fraccionable en dos períodos) por cada decenio sin goce de sueldo. b) máximo 2 años para estudios, investigaciones, etc., con o sin goce de haberes	3 años a) 6 meses sin goce de sueldo para realizar estudios, investigaciones, etc., o por fuerza mayor que podrá renovarse por 6 meses más.
Cargos electivos o de representación política	Licencia hasta 30 días después de terminado el mandato	Licencia especial por el término del mandato
Licencia o permiso gremial	Legislación en la materia	Licencia con goce de haberes hasta un máximo de 15 trabajadores o su equivalente en jornadas para la asociación gremial
Licencia por lactancia	2 descansos de 1/2 hora o 1 de 1 hora por un año o 2 descansos de 1 hora o 1 de 2 horas por 6 meses	2 descansos de 1/2 hora o 1 de 1 hora por un año Igual beneficio se otorga en caso de adopción
Licencia por servicio militar	5 o 15 días hábiles después de la baja	30 días después de la baja
Licencia por matrimonio	10 días corridos	14 días corridos
Licencia por nacimiento	2 días corridos	Nacimiento o adopción: 3 días corridos
Licencia por fallecimiento	Cónyuge, padres e hijos: 3 días corridos	4 días
Licencia por enfermedad de miembro del grupo familiar	20 días laborables con goce de haberes	10 días con goce de haberes y 10 días sin goce de haberes
Licencia por estudios	28 días	20 días

	1975	1990
Licencia por adopción		60 días a la trabajadora que adopte un niño de hasta 7 años
Bonificación por egreso	3 meses de sueldo para el trabajador que tenga una antigüedad mínima de 10 años en la empresa	2 meses de sueldo para el trabajador que tenga una antigüedad mínima de 10 años en la empresa
Subsidio por fallecimiento	1 mes de sueldo por cada año de servicio o fracción mayor de 3 meses. Dicha base no podrá exceder del equivalente a 3 veces el importe mensual del salario mínimo vital y móvil. El importe no podrá ser inferior a 2 meses de sueldo	Se elimina
Capacitación del personal		La sociedad implementará planes anuales de capacitación
Evaluación del personal		Los trabajadores comprendidos en este convenio serán calificados anualmente

Finalmente se establece una Retribución por Productividad, para cuya determinación se crea una Comisión Técnica

Cabe destacar que en el caso de Gas del Estado persisten beneficios que incrementan sustancialmente los costos de la empresa como ser el suministro sin cargo de gas natural y gas licuado, extensivo a ex agentes (jubilados), familiares del agente o ex agente fallecido.

8.2.7 Renegociación de Convenios Colectivos en empresas privatizadas

Entre los efectos económicos del proceso de privatización, cabe mencionar la renegociación de los convenios en las empresas que pasaron a manos privadas. En este sentido fueron acordados nuevos esquemas en las empresas telefónicas, Aerolíneas Argentinas y el ramal ferroviario Rosario-Bahía Blanca.

A modo de ejemplo de los resultados en esta materia se resumen a continuación los principales avances conseguidos en la negociación entre Telefónica de Argentina, Telecom y FOETRA.

Horas extraordinarias: se elimina el franco compensatorio más la percepción del salario diario para las personas que deban realizar tareas habituales en día sábado, domingo, no laborable, feriado nacional o provincial y/o asueto. Además se eliminan otras compensaciones adicionales por horas extras trabajadas.

Compensación por gastos de desayuno, almuerzo y cena: disminuyen los porcentajes correspondientes.

Día del Trabajador Telefónico: se lo elimina como feriado nacional y se compensa con un pago de una jornada y media a todos los trabajadores.

Traslados y adscripciones: se elimina la necesidad de acuerdo con el Sindicato para trasladar o adscribir al trabajador que desempeñe funciones gremiales. Además se elimina la obligatoriedad de acordarle permiso y pagarle los gastos para asistir a cumplir dichas funciones.

Permutas: se incrementa de dos a cuatro años el plazo para solicitar una nueva permuta.

Comisiones: se reduce de una jornada hábil a 3 horas el tiempo que se otorga al trabajador a efectos de proporcionarse alojamiento en caso de comisiones o adscripciones a más de 40 km.

Bonificación por egreso (Quinquenios): se elimina el mínimo vigente.

Descuento de tarifa telefónica: se sustituye el sistema de descuentos por una compensación de suma fija mensual, constituyendo esto una reducción del beneficio. Se establece un aporte del 0,4% mensual de los salarios básicos al Fondo Compensador a fin de mantener el beneficio anteriormente existente a jubilados y pensionados.

Escalas salariales: se reducen los 31 cuadros existentes a 6 categorías. Se desvincula de la determinación del sueldo el número de líneas de abonados en la central de pertenencia. Se establece una asignación del 15% del salario básico para el trabajador con personal a cargo, excepto para la categoría F en la cual este porcentaje aumenta a 23%. Para el que esté comprendido en carreras técnicas percibirá una asignación del 8%. Estas dos últimas asignaciones no son acumulables.

Bonificación por productividad: se sustituye la compensación anual del 70% de las remuneraciones percibidas en el año por dos pagos semestrales del 30% del sueldo básico del mes, más módulo por mayor jornada, más antigüedad. Este premio se incrementa hasta en un 20% teniendo en cuenta las inasistencias. Esto último

sustituye la bonificación mensual de hasta el 8% del sueldo inicial del cuadro 15 que se abonaba mensualmente.

Compensación por permanencia en la especialidad: se elimina.

Bonificación por antigüedad: se reemplaza el porcentaje creciente con los años de servicio por una suma fija por cada año.

Permisos gremiales: en los casos de gestiones gremiales fuera del edificio, de licencias (dejar de prestar servicios en forma circunstancial) y permisos (en forma estable) serán autorizados, y las remuneraciones y los aportes previsionales y de seguridad social que correspondan al empleador por períodos superiores a 8 horas mensuales estarán a cargo de la asociación sindical. Esto representa un avance frente a la situación anterior donde los permisos y licencias eran con goce de sueldo a cargo de la empresa.

Adicional por idiomas: se instituye una suma fija por un idioma adicional incrementándose la misma en caso de poseer dos idiomas adicionales.

Compensación por escolaridad: se establece un pago por este concepto entre los meses de marzo a diciembre de cada año por cada hijo de entre 6 y 18 años.

Fondo especial: se fija un aporte mensual a FOETRA del 2% sobre los salarios sujetos a retenciones jubilatorias con destino al fondo de capacitación, formación y entrenamiento de FOETRA.

Respecto de las modificaciones introducidas cabe observar que los programas de capacitación han quedado a cargo de la asociación sindical, así como también los fondos asignados al sindicato para la manutención del beneficio "descuento por tarifa". En este último caso se pierde la fiscalización del destino de los fondos.

A pesar de ello, el nuevo convenio representa un avance en la limitación de cláusulas que afectaban la productividad e incrementaban los costos salariales, a la vez que simplifica las escalas salariales al reducir las categorías existentes dentro de la empresa.

8.3 Evolución de los costos laborales

A partir de la apertura de la economía, y particularmente desde el proceso de estabilización en abril de 1991, la dimensión de los costos laborales pasó a cobrar mayor importancia. La constitución del MERCOSUR (mercado común hacia 1995 de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay), significó un elemento adicional de preocupación respecto de la competitividad relativa de Argentina vis-à-vis los países de la región.

Diversos elementos conforman lo que habitualmente se encierra en la denominación de "costo laboral", pero hay dos aspectos que resultan de relevancia especial en el caso argentino: los "impuestos" al trabajo, y la normativa sobre accidentes. La discusión se circunscribe a estos dos aspectos, sobre los que se formularon propuestas a lo largo de 1990 y 1991, que se evalúan a continuación.

8.3.1 La imposición al trabajo

La situación inicial

Un factor que ha afectado sistemáticamente la demanda de empleo ha sido la imposición al trabajo. En otra parte se han discutido extensamente las diversas dimensiones que deben considerarse al analizar los efectos de las

cargas patronales, aportes personales, e impuestos al trabajo en general⁷.

A fines de 1989 las contribuciones y aportes totales sumaban 49% sobre la remuneración bruta, un porcentaje que globalmente se mantiene en la actualidad. De ese total, 33 puntos correspondían a contribuciones patronales, mientras que 16 puntos aparecían como aportes individuales de los trabajadores. Esto significa que de cada 100 australes abonados por todo concepto por el empleador, el individuo sólo recibe el 63% (ello resulta del cociente entre los 84 australes de salario neto y los 133 australes de remuneración bruta más contribuciones y cargas). De allí que la tasa del impuesto (bruta de los beneficios que se reciben) asciende al 58,33%.

En ese cómputo de costos no se incluyen numerosos otros componentes que no aparecen habitualmente como cargas obligatorias, pero que pueden pasar a constituirse en una porción importante de costos "encubiertos", vis-à-vis la situación que prevalece en otros mercados laborales. Entre dichos elementos cabe citar como los principales para el caso argentino los siguientes:

a) *Sindicato*. Es habitual (obligatorio en numerosos convenios) el descuento personal del 2% (y el eventual aporte empresario) sobre la remuneración bruta, con destino al sindicato. En este caso normal de 2% de descuento, la remuneración neta cae a 82 respecto del costo total de 133 brutos, y el "impuesto" crece de 58,3% hasta 62,2%.

b) *Aguinaldo*. Cuando el cálculo de costos se realiza en términos anuales, debe incorporarse el aguinaldo (8,33% sobre la remuneración mensual), compuesto por el efecto de los aportes y cargas.

c) *Adicional por vacaciones*. Al igual que lo mencionado en el punto previo, debe tomarse en cuenta el pago diferencial por vacaciones, que surge en este caso de tomar como base de cómputo para este ítem un "mes" de 25 días en lugar de uno de 30 días. Para el caso de mínima antigüedad (14 días de licencia vacacional), el impacto sobre el haber mensual es del 1,43%, compuesto por las cargas y aportes que se abonan.

d) *Licencias ordinarias y extraordinarias*. Las licencias por todo concepto (vacaciones, día sindical, feriados, licencias) deben tomarse en cuenta si se desea medir el costo laboral por unidad de tiempo efectivamente trabajado.

e) *Otras componentes del ausentismo*. Los elementos de ausentismo no incorporados en (4) se consideran en este acápite.

f) *Previsiones/primas por accidentes*. Las primas que se abonan por seguros vinculados con accidentes de trabajo y enfermedades, más las provisiones formuladas por la empresa, se deben incluir en este rubro, medidas en términos del porcentaje respecto de la remuneración bruta mensual.

g) *Previsiones por despido*. Dados los cambios en la normativa sobre indemnizaciones (ya que la Ley de Emergencia Económica de 1989 suprimió los topes hasta entonces vigentes), deberían computarse en este rubro las provisiones por indemnizaciones, también medidas en términos de un concepto homogéneo como la remuneración bruta mensual.

h) *Seguros de vida*. Se deberían incluir aquí seguros obligatorios y optativos asumidos por la empresa (contratados con la Caja Nacional de Ahorro y Seguro, eventualmente superpuestos con seguros establecidos en convenciones colectivas—caso UOM—, y con seguros voluntarios contratados por la empresa).

i) *Beneficios extras y pagos en especie*. Incluye pagos en especie al personal o familiares, y otros beneficios⁸, valuados en términos del costo empresario (que se supone menor que el beneficio recibido por el asalariado).

En ausencia de información sistemática disponible sobre todas las componentes

aquí señaladas, en lo que sigue se formulan comentarios sobre los niveles de "costo laboral" basados en la aproximación más genérica de incluir sólo las contribuciones y aportes.

Con dichos niveles de cargas laborales, el costo de la mano de obra medido en dólares se ubicaba en promedio en el año 1989 en los 369 dólares. Este nivel podía considerarse bajo respecto del prevaleciente entre 1985 y 1988 (424 dólares), pero resultaba consistente con la hiperinflación del primer semestre del año, y el proceso de fuga de capitales que se manifestaba en una explosión del tipo de cambio nominal. El rezago en el ajuste de los salarios nominales, más la elevación del tipo de cambio, se combinaban para dar una pronunciada caída de los salarios medidos en dólares.

La estabilización del tercer trimestre de 1989 permitió que los salarios en dólares se elevaran rápidamente, y el último trimestre del año reflejaba costos en dólares del orden de 411 dólares mensuales, 11% por sobre el promedio anual, y próximo al promedio de los cuatro años previos.

Evolución y situación actual

El principal factor institucional que cabe señalar se modificó entre 1989 y 1991 fue el derivado de la eliminación de los topes indemnizatorios por la Ley de Emergencia Económica. Ello implicó, como se señaló anteriormente, un aumento de los costos indemnizatorios del orden del 60% para las empresas, medido en moneda constante. Este efecto no ha sido computado, sin embargo, al analizarse la evolución del costo laboral, dada la definición más estrecha de costo adoptada (contribuciones y cargas sobre la remuneración bruta).

A partir del segundo trimestre de 1990, los costos laborales se expandieron por dos motivos. Por una parte, la negociación colectiva mantuvo el rezago en los ajustes salariales, y con ello los salarios reales tendieron a recuperarse luego de los procesos de hiperinflación. Por este concepto, desde que se verifica la estabilización, los costos han tendido a mantener una tendencia creciente.

Por otra parte, la estabilización significó una revaluación del austral (impulsada por la reducción o aun la reversión de la fuga de capitales), y además una caída del precio relativo de los bienes comerciables respecto de los no transables. Esto último dio lugar a un incremento del costo laboral también en australes (ya que los salarios nominales tendieron a ajustarse por costo de vida, mientras que los precios industriales se miden en términos de los precios de los transables, que cayeron relativamente). Computando los costos laborales en términos de dólares corrientes, se observa una apreciación entre puntas (julio 1991 a diciembre 1989) del 86%, en tanto que el aumento en australes constantes (costo en australes versus precios industriales) fue del 36%.

En el contexto de un proceso de reforma económica, que incluye la apertura del comercio exterior, la dimensión de los costos laborales pasa a ser de importancia en actividades trabajo intensivas. El incremento de los costos afecta negativamente la competitividad de la producción doméstica frente a la producción del resto del mundo.

La reducción de los costos laborales pasa, en ese contexto, o bien por una caída de los salarios nominales, por una reorganización de la producción para reducir la incidencia del factor trabajo (reducir costos laborales unitarios), o bien por una disminución de las cargas sociales. Dado las restricciones legales para implementar la reducción de los salarios nominales, el parámetro de acción fundamental de las empresas ha sido la racionalización del empleo, simultáneamente con el aumento

en los niveles de producción. Ello dio lugar al fenómeno habitual en la Argentina de "reactivación con reducción del empleo", ya que el factor trabajo es considerado fijo, y por lo tanto la reducción de costos unitarios opera vía mayor volumen de producción, con menor demanda relativa del factor fijo y mayor demanda de factores complementarios (otros insumos, capital).

Desde el punto de vista de las empresas, la carga impositiva sobre el trabajo constituye un parámetro de expectativas sobre las que actúa el gobierno. Las medidas que se adoptaron sobre el particular son las siguientes:

Por un lado, la ley 23.966 de Financiamiento del Régimen Nacional de Previsión Social sancionada en julio de 1991 incorporó los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) a la contribución jubilatoria del empleador, facultando asimismo al Poder Ejecutivo Nacional a aumentar y/o disminuir el aporte de los trabajadores a la caja jubilatoria en hasta 1 punto porcentual y el aporte del empleador en hasta dos puntos porcentuales.

Esta reforma, si bien elimina el financiamiento del FONAVI a través de impuestos sobre el trabajo, lo reemplaza con fondos que gravan la venta de combustibles. Ello no disminuye la carga laboral, aunque elimina una fuente regresiva de financiamiento de la construcción de viviendas. Sin embargo, desde el punto de vista de la equidad tributaria, no puede dejar de señalarse como elemento negativo que la reforma de la ley 23.966 haya consolidado al mecanismo del FONAVI, que sigue recibiendo un flujo de fondos frescos de gran magnitud (casi 1 punto del PBI) al tiempo que prácticamente no recupera nada de lo que se invierte en estas viviendas.

En segundo lugar, el proyecto de Ley Nacional de Empleo, que en su actual versión cuenta con media sanción de la Cámara de Senadores, establece un aporte al Fondo Nacional de Empleo de un 1% a cargo del trabajador y de otro 1% a cargo del empleador, incrementando en 2 puntos los costos laborales. En este caso se verificaría un incremento de los aportes y contribuciones, a un nivel muy próximo al récord vigente entre 1977 y 1980, y que dio lugar (evasión mediante) a la reforma de octubre de 1980 que intentó reemplazar impuestos laborales por impuestos que no afectarían los precios relativos (IVA generalizado).

Como puede observarse, hasta el momento la situación vigente ha experimentado un agravamiento respecto de la que se presentaba a fines de 1989, y el texto que impulsa el Ejecutivo de Ley Nacional de Empleo eleva los aportes hasta 51 puntos de la remuneración bruta.

8.3.2 La legislación sobre accidentes del trabajo

Desde el punto de vista declarativo, la legislación referida al tema de accidentes del trabajo, enfermedades profesionales y enfermedades-accidente, pretende dar al trabajador y su familia una protección adecuada, en caso que éste se vea transitoria o permanentemente incapacitado, total o parcialmente, para trabajar.

Sin embargo, la excesiva protección en la cual fue derivando la jurisprudencia y la normativa al respecto, significó de modo directo una elevación de los costos "laborales" para las empresas. Mientras estos costos se vieron fuertemente incrementados en los últimos años, al mismo tiempo la legislación significó la desprotección de un amplio grupo poblacional que, por tener predisposición a ciertas enfermedades, o simplemente como consecuencia de la menor demanda laboral derivada de la sobreprotección, no pudo acceder al mercado formal de trabajo.

La situación en 1989

Los accidentes del trabajo están contemplados en la legislación argentina desde 1915 en que se sancionó la ley 9.688, que fue sufriendo sucesivas modificaciones para extender su ámbito de aplicación. A ello se sumó una interpretación amplia de las normas a través de la jurisprudencia y la doctrina.

En su origen, la responsabilidad del empleador se circunscribió a "...los accidentes ocurridos durante el tiempo de prestación de los servicios, ya sea con motivo o en ejercicio de la ocupación que los emplea, o por caso fortuito o fuerza mayor", es decir que mantuvo la teoría del "riesgo profesional". Esto implica que el riesgo es inherente a la profesión, independientemente de la culpa del empleado o del empleador.

La ley brindaba la opción de iniciar la demanda por la ley 9.688 o alternativamente por el Código Civil, prescribiendo las acciones, cualquiera fuere la vía elegida, al año de producido el hecho generador del infortunio.

Este texto legal fue modificado por la ley 12.631 de 1940, al sustituir en el artículo 1º la expresión "accidentes ocurridos... con motivo y en ejercicio de la ocupación en que se les emplea..." por "...por el hecho y en ocasión del trabajo...", que otorgó una amplitud interpretativa mayor a la utilizada anteriormente.

En efecto, a partir de esta modificación se consideró que basta un nexo de causalidad "mediata" entre el infortunio y el trabajo, para establecer la responsabilidad del empleador. No es necesario que el hecho determinante de la acción haya ocurrido en el transcurso del trabajo, pero sí lo es el que las condiciones de trabajo sean la causa ocasional del daño. Lo que debe existir para determinar la ocasión del trabajo no es la relación de tiempo y lugar entre el trabajo y el infortunio, sino la relación de causalidad entre el trabajo y el riesgo, en el sentido de que sea el trabajo la causa que expone al trabajador a un riesgo propio de la industria.

Con esta interpretación se introdujeron las enfermedades no profesionales o enfermedades-accidente dentro del concepto de accidentes del trabajo, al adoptarse el criterio de indiferencia de la concausa, que implica que basta que el trabajo haya sido una causa posible en la adquisición o agravamiento de la enfermedad para que se la considere consecuencia del trabajo, y de tal forma el infortunio sea susceptible de indemnización.

Posteriormente, la ley 15.448 de 1960 amplió el ámbito de responsabilidad del empleador al incorporar como hecho indemnizable los accidentes ocurridos "in itinere", es decir los infortunios que tienen lugar durante el trayecto que media entre el domicilio del trabajador y el lugar de trabajo. Cabe destacar que ello no hizo más que explicitar una posición jurisprudencial ampliamente compartida hasta ese momento. Por otra parte, se incrementó a dos años el plazo de prescripción de las acciones.

La reforma del Código Civil del año 1968 tuvo una marcada incidencia sobre la temática de los accidentes de trabajo, ya que introdujo, a través del artículo 1.113, la inversión de la carga de la prueba al establecer que "en los supuestos de daño causados con las cosas, el dueño o guardián para eximirse de responsabilidad deberá demostrar que por su parte no hubo culpa o daño".

En sede judicial, la excesiva vaguedad de la expresión "cosa" ha derivado en que, en la práctica, todos los objetos, aun las cosas inertes (como el "ambiente" laboral) puedan provocar daños en los términos de este artículo.

En el año 1988, por ley 23.643 se introdujeron nuevas modificaciones a la normativa de accidentes del trabajo. En primer lugar se incorporó para el cálculo de la indemnización la edad del trabajador, y se elevó el tope indemnizatorio de 130 a 260 salarios mínimos vitales y móviles.

Por otra parte, se explicitó la existencia de las enfermedades-accidente, al establecer que la enfermedad debe ser considerada como un efecto causado por el tipo de tareas desempeñadas, o por las condiciones en que las tareas se realizan, en tanto que la realización del examen preocupacional no exime del agravamiento de la enfermedad.

Finalmente, una de las modificaciones legales de mayor significado fue la establecida a través del artículo 19 de la norma, al prorrogar *sine die* en la práctica la imprescriptibilidad de las acciones: en efecto se dispuso que las acciones prescriben a partir de los dos años de la toma de conocimiento de la incapacidad, no existiendo plazo límite para esta toma de conocimiento.

A fines de 1989 pues, las principales dimensiones de esta normativa sobre accidentes, que no se han modificado en la actualidad, pueden caracterizarse en los siguientes términos:

Los eventos considerados indemnizables son los accidentes del trabajo (ocurridos durante la prestación laboral, o entre el domicilio y el lugar de trabajo), las enfermedades profesionales (aquellas contraídas en el ejercicio de la profesión como efecto exclusivo de la tarea desarrollada), y las enfermedades-accidente (cuyas causas no necesariamente son consecuencia directa de la tarea desempeñada, sino que ésta la desencadena o la agrava).

La jurisprudencia, avalada por la ley 12.631, se basa en la teoría de la indiferencia de la concausa.

La realización del examen preocupacional no exime del agravamiento de la enfermedad.

Las acciones prescriben a los dos años de la toma de conocimiento del hecho, lo cual implica que en general las acciones no prescriben.

Existe la opción de accionar por el régimen de accidentes (ley 9.688) o por el Código Civil. En este último caso (artículo 1.113) rige el principio de inversión de la carga de la prueba (el empleador debe demostrar que no hubo culpa o daño). Al accionar por el Código Civil no existe tope alguno sobre el monto a indemnizar, razón por la cual se acciona mayoritariamente por esta vía.

Los montos indemnizatorios, que rigen sólo para la ley 9.688, son los siguientes:

Muerte/incapacidad absoluta	(1.000 salarios diarios x 100) / edad Tope 260 SMVM
Incapac. parcial y permanente	(1.000 salarios diarios x 100) / (edad x CRC) Tope 260 SMVM
Incapac. temporal	Hasta 1 año: 100% del salario diario Más de un año: se considera incapacidad permanente

CRC: coeficiente de reducción de capacidad.

SMVM: salario mínimo vital y móvil.

Si bien la justicia civil cuenta con una tabla para fijar los montos indemnizatorios que pretende garantizar el ingreso que tenía el trabajador hasta la fecha de su jubilación (estima el valor presente de los ingresos descontados a una tasa anual dada), la jurisprudencia ha considerado que la misma es sólo una pauta y los montos indemnizatorios se fijan a criterio del juez.

Los riesgos son asegurables total o parcialmente por parte de las empresas.

Avalado en la ley 18.345 de procedimientos laborales, el obrero litiga con carta de pobreza. Ello significa que durante el juicio no debe hacer erogación alguna, y explica el fuerte incentivo a iniciar acciones judiciales, ya que todo gasto no sólo no debe ser financiado sino que, como se verá, resulta finalmente abonado por la empresa.

Con respecto a las costas del juicio, los peritos están facultados para cobrarle a la parte que gane el juicio en caso de que la otra parte no pueda hacerlo. Esto en los hechos implica que aún en el caso de ganar el juicio, la empresa debe hacer frente al pago de los mismos, pudiendo repetir sobre el obrero. Ello normalmente no ocurre, con lo que existe un claro incentivo no sólo a iniciar acciones, como más arriba se señaló, sino a elevar las costas del juicio (vía peritajes), ya que o bien ello es oblado por la empresa, o bien las elevadas costas obligan a la empresa a llegar a un acuerdo rápido. En general las firmas optan por un acuerdo que implica un costo cierto, frente a la inseguridad que implica continuar el juicio.

La vaguedad e imprecisión de las disposiciones sobre accidentes que se comentan permitieron que el régimen funcionara a modo de sustituto de un seguro de desempleo, proliferando las demandas por este concepto. Ello derivó en quebrantos notorios por parte de las compañías aseguradoras, que carecían de los elementos actuariales mínimos para definir la prima por cobertura. En efecto, indeterminado el concepto mismo de infortunio (a partir de la indiferencia de la concausa), e indefinidos los límites de responsabilidad (al optar por el Código Civil), y finalmente en ausencia de plazo de prescripción, las primas de seguro resultaban indeterminadas.

Según estadísticas elaboradas por la Asociación Argentina de Compañías de Seguros para 1989, por cada 100 australes de prima se pagaron en dicho año 127 australes en siniestros.

Ya en 1988 con las modificaciones introducidas por la ley 23.643 al elevar sustancialmente los costos en caso de accidente, las primas de seguros experimentaron un sustancial incremento. En 1989 el valor promedio de las primas se elevó 16,2%, mientras que en 1990 creció 16,9% en términos reales. Durante el primer trimestre de 1991 se experimentó un nuevo incremento del valor medio de las primas del 31,5%.

A pesar de la evidencia de la crisis del sistema la situación era sostenible en virtud de que, hasta fines de 1989, todos los quebrantos de las compañías aseguradoras eran cubiertos por el INDER (Instituto Nacional de Reaseguros), que ostentaba el monopolio estatal del reaseguro.

De esta manera, existía un claro subsidio desde el Estado hacia los beneficiarios de esta normativa sobre accidentes laborales, que según información de la Asociación Argentina de Compañías de Seguros entre 1985 y 1990 ascendió a 140 millones de dólares.

La situación actual

En marzo de 1990 el INDER decidió no otorgar la cobertura de reaseguro en gran parte de las jurisdicciones del país por diversas enfermedades profesionales o enfermedades-accidente, al tiempo que liberó el 40% del reaseguro.

Bajo esta circunstancia, la primera reacción de las compañías aseguradoras fue la de suspender las carteras y renegociar los contratos, estableciendo franquicias, topes más bajos y primas más elevadas, elevando el costo laboral abierto (dicho costo laboral ya existía, pero como ya se señaló, recibía el subsidio estatal vía el INDER).

Una encuesta realizada por FIEL entre empresas industriales, reveló asimismo que el promedio de pagos por siniestros (incluyendo primas de seguros, y excluyendo costos de autoseguro) se mantuvo en el período 1988/90 constantemente por sobre

el 1,7% de la nómina salarial. Los casos extremos de la muestra (relevada en el área de Capital Federal y Gran Buenos Aires, y excluyendo por lo tanto áreas de alto conflicto en el interior del país) revelan empresas que en algún año debieron destinar a pagos por accidentes el equivalente del 23% de la nómina salarial anual. También se observan empresas de primera línea mano de obra intensivas, cuyos costos se mantuvieron por sobre el 4,2% de la nómina en 1988 y 1989, saltando a casi 6% en 1990. Salvo por el hecho de afectar con mayor peso a las empresas trabajo intensivas, la encuesta reveló asimismo que las diversas ramas de la actividad industrial se ven afectadas por los mayores costos por accidentes.

Es de hacer notar en otro orden, que la problemática de los accidentes del trabajo puede conspirar en los procesos de privatización de empresas públicas que se están llevando a cabo dentro del programa de reforma del Estado. A partir de la legislación vigente, el adquirente no sólo compra la empresa con activos y pasivos ciertos, sino que también enfrenta la posibilidad de juicios por este concepto (accidentes) de parte de trabajadores que ni siquiera pertenecían a la empresa a la fecha de traspaso de la propiedad. Ello implica, en buena medida, que el valor de los activos netos está indeterminado. En empresas trabajo intensivas, y en particular en las empresas eléctricas, este aspecto no es de importancia menor para el proceso de privatizaciones⁹.

Esta situación pone en evidencia la necesidad de revisar el marco regulatorio sobre accidentes del trabajo. En la actualidad existen diversos proyectos de ley, modificatorios del texto vigente sobre accidentes.

El proyecto propuesto por el Poder Ejecutivo Nacional en marzo de 1991 introduce en lo esencial las siguientes reformas:

En primer lugar limita la responsabilidad del empleador a los accidentes ocurridos exclusivamente durante la efectiva prestación del trabajo y cuando el hecho ocurra en el trayecto desde la salida de su domicilio y su lugar de trabajo y viceversa.

Por otra parte, excluye el coeficiente "100/edad del trabajador" para el cálculo de las indemnizaciones, y establece un tope de 200 millones de australes (unos 20 mil dólares), actualizado por IPC desde febrero de 1991 (hasta abril, de acuerdo con Ley de Convertibilidad). Este tope también se impone a las demandas efectuadas por el derecho común, cuando existe *responsabilidad objetiva* del empleador. Con ello se establece en tales casos un límite cierto al costo de las acciones.

En otro orden, la realización del examen preocupacional exime al empleador de toda responsabilidad por las secuelas incapacitantes allí determinadas que hayan sido notificadas al trabajador por escrito, estableciéndose que la negativa o reticencia a someterse a los exámenes médicos libera al empleador de responsabilidad.

Se pone asimismo un límite a la imprescriptibilidad, al establecer que las acciones prescriben al transcurrir dos años del distracto laboral (renuncia o despido), señalando un límite preciso ante diversos eventos.

El proyecto limita económicamente los efectos del principio de indiferencia de la concausa, al establecer que la enfermedad debe ser efecto exclusivo de la clase de trabajo que realiza y no será reparable el daño que emerja de una dolencia que se configure por la concurrencia de factores concausales. Sin embargo, establece que en caso de que todavía el trabajo sea un factor concausal sólo se indemnizará el 50% del monto a determinar (con tope dado por el 50% de la suma antes señalada).

A comienzos de setiembre de 1991, el proyecto de ley antes mencionado fue retirado del Congreso, enviándose uno que deroga la totalidad de la ley 9.688, y la sustituye por un nuevo texto del cual se resumen sus aspectos más trascendentes a continuación.

Se mantiene por una parte el objetivo de proyectos previos de limitar la responsabilidad del empleador, pero esta vez al tiempo en que los trabajadores *estuvieran a disposición* del empleador y cuando el accidente ocurre "in itinere". Sin embargo, en la nueva legislación la responsabilidad ya no se refiere a "accidentes" sino, con mayor generalidad, a *daños psicofísicos* sufridos por el trabajador por el hecho y en ocasión del trabajo. Se presume la responsabilidad del empleador respecto de todo accidente producido quedando excluidas las enfermedades laborales. A partir de la introducción de la noción de *daño psicofísico* se amplía considerablemente el rango de eventos indemnizables, dando lugar a un consiguiente aumento en los índices de litigiosidad.

El proyecto no se funda, por otra parte, en la teoría de la indiferencia de la concausa; en caso de concurrencia de factores concausales sólo se indemnizará la incidencia del trabajo determinado por la autoridad administrativa.

En el cálculo indemnizatorio vuelve a incluirse la edad del trabajador, pero esta vez a través del coeficiente "65/edad del trabajador" que se multiplica por 1.000 salarios diarios. Si bien el texto enviado excluye el tope indemnizatorio, se presume que éste será fijado en torno de una suma de una suma de 45 a 50 mil dólares; no se ha precisado si dicho tope también regiría para las demandas canalizadas por el derecho común.

Respecto de los eximentes de responsabilidad, se vuelve a incluir la realización del examen preocupacional por las secuelas incapacitantes allí determinadas que hayan sido notificadas al trabajador por escrito, pero no se establece procedimiento en caso de negativa o reticencia del trabajador a someterse a los exámenes médicos establecidos por la legislación.

Se imponen límites para la prescripción de las acciones, las cuales además de todos los casos explícitos en el texto, cesan a los dos años de finalizada la relación laboral.

Sobre la posibilidad de accionar por el Código Civil, se mantiene la situación actualmente vigente.

Respecto de la contratación de seguros para afrontar los siniestros, se establece que las pólizas deberán cubrir *el total de las prestaciones e indemnizaciones* incluidas en la ley (indemnización, gastos de sepelio y gastos de asistencia médica y farmacéutica), pero se puede discriminar la cobertura por las acciones iniciadas bajo el amparo de esta ley y las efectuadas por el Código Civil, autorizándose una póliza adicional para este último caso. Esta prescripción relativa a cobertura *total* se entiende encarecerá sustancialmente las primas, dejando fuera del sistema de seguros a un conjunto de empresas, y alentando las demandas judiciales.

Finalmente, la nueva legislación establece la fijación de honorarios profesionales en base al trabajo realizado, por parte del juez interviniente, en el caso de desestimarse la demanda. Cuando la demanda prospere, los honorarios deberán fijarse en base a la condena.

La agenda pendiente

El sistema compensatorio por accidentes del trabajo puede, alternativamente a las propuestas oficiales, basarse en principios que respeten los incentivos económicos. En tal caso, el diseño del sistema debería contemplar la internalización de los costos, es decir que la responsabilidad de resarcir los daños esté a cargo del empleador. Un criterio metaeconómico, en cambio, propone la socialización de los costos, cuando éstos quedan a cargo del Estado, solventándose en este último caso el sistema con aportes hechos por las empresas.

Si bien existe en la Argentina una corriente de opinión en favor de la socialización de los costos, este principio afecta la estructura de incentivos, y por lo tanto su aplicación deriva en una perturbación de los criterios óptimos de asignación de los recursos económicos.

El principio de socialización no establece, en primer lugar, un marco de incentivos para que las empresas tiendan a minimizar los infortunios, ya que los costos del sistema (los aportes de las empresas) son independientes de los riesgos que generan. Por otra parte la retirada del Estado argentino de las actividades que puede delegar en la actividad privada, es producto de la propia incapacidad administrativa del Estado, lo que torna inviable esta forma de organización.

Bajo un principio de internalización de los costos en cambio, es fundamental en primer lugar que la legislación contemple un sistema donde los infortunios sean asegurables, ya que el sistema actual en el cual los montos a pagar son altamente aleatorios, impide la determinación de una prima actuarial¹⁰.

Para ello, debería acotarse con precisión el tipo de infortunios susceptibles de indemnización, en especial en lo que se refiere a enfermedades-accidente. Una alternativa al respecto consistiría en mantener en la órbita de accidentes sólo los de carácter traumático y las enfermedades profesionales taxativamente enunciadas, eliminando de esta normativa todo lo referido a enfermedades-accidente.

Estas últimas quedarían cubiertas a través de otros mecanismos, algunos ya previstos por la legislación, y en parte por mecanismos a diseñar que propendan a la reconversión laboral de quien ha sufrido la enfermedad-accidente. Los puntos básicos a considerar aquí serían los siguientes:

a) Aquellos que enfrentaren una situación de enfermedad-accidente tendrían como primera opción que la empresa redefina sus tareas, hasta encontrar aquellas aptas a su nueva condición. En caso de no ofrecerse esta opción, tendrían la protección del despido en los términos del artículo 247 de la ley 20.744. Quienes permanecieran en actividad no tendrían opción de iniciar demanda por accidentes (ley 9.688), ni por el 1.113 del Código Civil (a menos que exista dolo por parte del empleador), ya que experimentarían la protección de tener un empleo apto a sus condiciones.

b) Aquellos que fueran despedidos (artículo 247), o que hubieran renunciado recientemente (mientras no hubiera prescripto la demanda) tendrían la opción de recibir su jubilación por invalidez en los términos de la vigente ley 22.976 (art. 33ss.). Recibirían así el pago indemnizatorio (art. 247) y la jubilación anticipada por invalidez.

c) Quienes no estuvieran comprendidos en lo establecido por la legislación por invalidez, tendrían la opción de ingresar a un Programa de Reconversión Laboral (PRL), cuyos detalles se describen a continuación.

Programa de Reconversión Laboral (PRL). Las características serían las siguientes:

a) *Operadores.* Operan el PRL entidades de carácter privado y/o público (empresas, universidades, sindicatos, etc.) que tengan el objeto de dictar cursos teóricos y prácticos de formación, de acuerdo con los diferentes tipos de discapacidades que se observen.

El propósito de los PRL es colaborar en la reinserción laboral de individuos que han sido afectados por algún tipo de discapacidad. Los cursos serían de duración variable, entre 6 y 12 meses, durante los cuales los asistentes reciben su formación, y un estipendio (uniforme para todos los individuos) con el único objeto de financiar

el gasto de transporte del individuo al lugar del curso. Debe recordarse que quienes ingresen al PRL habrán recibido previamente una indemnización normal, o al menos la que establece el artículo 247 de la ley 20.744.

b) *Libre elección.* Existe libre elección de los operadores por parte de las empresas que financian el sistema.

c) *Financiación.* El sistema se financia con un aporte *voluntario* de las empresas que deseen cubrir el riesgo de las enfermedades-accidente a través del mecanismo de los PRL. Toda empresa que ingrese al sistema debe contribuir al mismo a través de un aporte (capitación), que se estima variará entre empresas y operadores, de acuerdo con las condiciones de riesgo generado por cada empresa, y la eficiencia de los operadores.

d) *Supervisión.* Los operadores del PRL serán supervisados a través de una superintendencia del sector, que tendrá en cuenta la aprobación y supervisión de los programas y cursos, y la solvencia de las entidades que se constituyan en operadores. Se entiende que éste es el único rol que cumplirá una agencia estatal.

En el esquema que queda así determinado, las empresas optan por asegurarse a través de un PRL, o bien no ofrecen esta alternativa, y los asalariados en tal caso pueden accionar por accidentes en los términos de la ley 9.688 (modificada), con los topes que se establezcan. Se estima que las empresas con mayor probabilidad de infortunio, tenderían a asegurarse a través del PRL. A la vez existiría el incentivo a minimizar los infortunios, ya que los costos del sistema serían primas relacionadas con el riesgo del infortunio: a mayor riesgo, la prima aumentaría para la empresa. Adicionalmente, se mantendría la opción de acción civil sólo en los casos de dolo por parte del empleador que violara las normas de seguridad industrial.

Sólo estarían fuera del sistema aquellas empresas que tienen baja probabilidad (a priori) de recibir demandas por enfermedades-accidente. Cada empresa tomaría la decisión de cubrir el riesgo vía PRL, vía un seguro convencional de accidentes, o a través de un autoseguro.

Desde el punto de vista del asalariado, la protección estaría completa ya que, exceptuando los casos de conductas dolosas:

a) El asalariado tiene como primera opción la de ser reubicado en la empresa, y mantener su empleo. En tal caso no acciona por accidentes.

b) Quien resulta despedido, recibe la indemnización del art. 247 en primer lugar. Además tiene el adicional permanente de una jubilación por invalidez (ley 22.976).

c) Si no califica para la jubilación por invalidez, tiene la opción de ingresar al PRL, si la empresa en la que trabajaba estaba inscripta en el programa. Ello le brinda la oportunidad de reinsertarse en el mercado laboral, provisto que su incapacidad no es plena (de lo contrario, tendría jubilación por invalidez). En este caso tampoco puede accionar por accidentes.

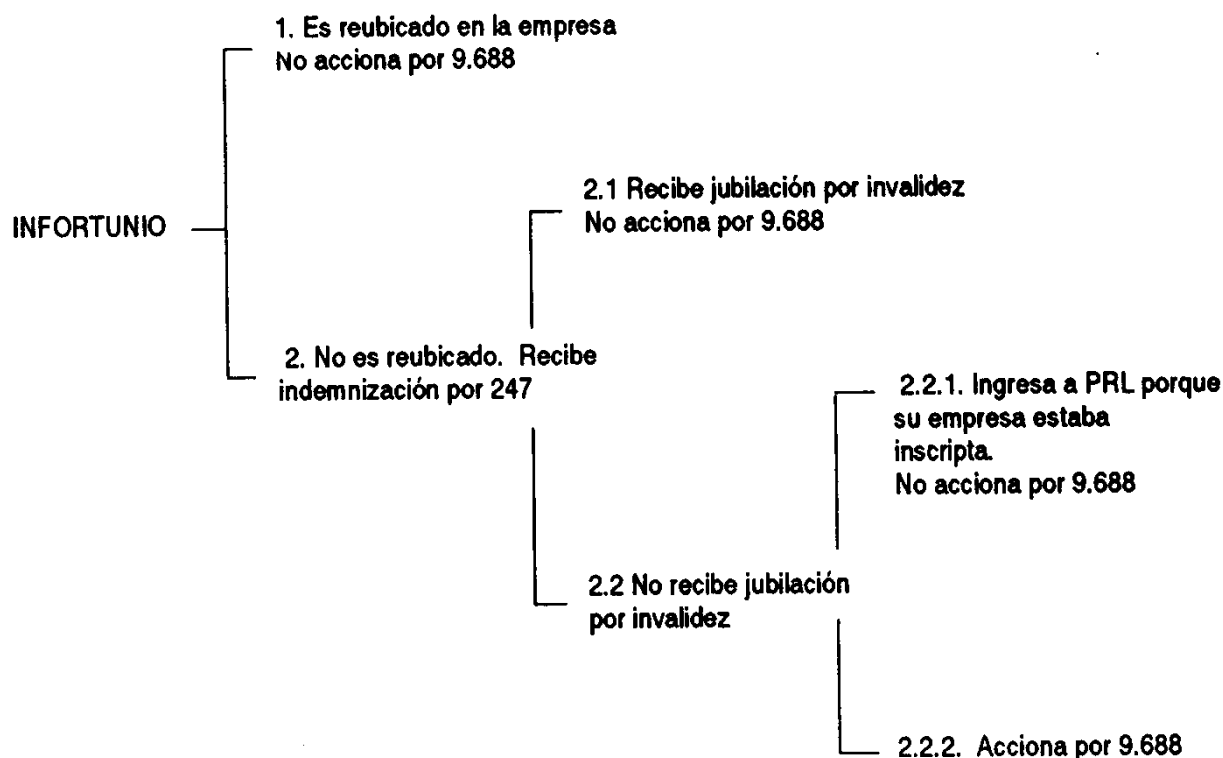
d) Finalmente si no ha recibido jubilación anticipada, ni ingresa al PRL (la empresa no estaba inscripta), entonces le cabe la facultad de accionar por ley 9.688, con los topes que se hayan establecido.

Obsérvese que el sistema de PRL elimina los incentivos a accionar en casos perversos, que hoy se presentan. Los beneficios de protección quedan exclusivamente limitados a quienes han sufrido el infortunio, pues el sistema pasa a ser automático en el caso de enfermedades-accidente (se elimina litigiosidad), salvo en casos bien determinados (accidentes traumáticos, enfermedades profesionales, casos de empresas no cubiertas por PRL).

Desaparecería de tal modo la típica conducta de *free-rider* de parte de aquellos que utilizan el sistema de cobertura de infortunios actual, utilizándolo como un seguro

de desempleo generalizado, y favoreciendo asimismo la hiperactividad de un grupo de profesionales ligados a esta área de la justicia del trabajo.

DIAGRAMA DE ALTERNATIVAS PARA EL TRABAJADOR



8.4. Políticas y acciones en materia de empleo y desempleo

8.4.1 Racionalización en la Administración Nacional

El marco regulatorio

Las leyes de Emergencia y de Reforma del Estado de setiembre de 1989 establecieron normas en materia de empleo en la Administración Pública, organismos descentralizados, bancos oficiales, empresas públicas, sociedades del Estado, etc., que apuntaban a una disminución de los costos laborales del sector público. Se prohibía la designación de personal, se disponía la revisión de los regímenes de empleo, y se facultaba al Poder Ejecutivo Nacional a disponer la baja del personal designado sin concurso, con estabilidad y que revistiera en las dos categorías máximas del respectivo escalafón. Asimismo se autorizaba la reubicación del personal.

La ley 23.696 fue reglamentada por el decreto 1105/89, el cual estableció los plazos en los que los Ministerios y Secretaría de la Presidencia de la Nación debían informar las comisiones, reparticiones, empresas, sociedades, y organismos y entes a transformar o suprimir.

Si bien las bases de la reforma del Estado quedaron establecidas de tal modo en 1989, el tema comenzó a tomar cuerpo con el dictado del decreto 485 de febrero de 1990, modificado sucesivamente por los decretos 612/90, 794/90 y 1757/90.

En lo referente a la reforma administrativa se estableció:

- a) un máximo de 32 subsecretarías para el conjunto de todos los ministerios;
- b) la suspensión de los horarios extraordinarios y las promociones de personal, pudiendo en casos excepcionales habilitarse horas extras, siempre que no excedan el 5% de la masa salarial;
- c) la jubilación del personal en condiciones de obtener el porcentaje máximo de jubilación;
- d) el cese de funciones del personal que dentro de los dos años siguientes pudiera obtener el porcentaje máximo de jubilación. Durante ese lapso se le abonan las retribuciones como si estuviera en servicio;
- e) se instó a los agentes que revisten en más de un cargo dentro de la Administración Pública a optar por sólo uno de ellos;
- f) se congelaron todas las vacantes existentes y las que se produzcan en el futuro, con excepción de los cargos de directores y subdirectores nacionales y generales.

Por decreto 479/90 se asignó la distribución de las mismas subsecretarías. Sin embargo este último decreto fue modificado en varias oportunidades (decretos 553, 594, 754 y 1884), llegándose a incrementar en dos el número total de subsecretarías establecidas.

Con el fin de llevar adelante la reforma, se creó el Comité Ejecutivo de Contralor de la Reforma Administrativa (CECRA) dentro del Ministerio de Economía (decreto 1757/90).

Este mismo decreto determinaba el cese de todas las plantas no permanentes de la Administración Nacional a fines de 1990.

Finalmente, por decreto 2476/90, se fijaron las normas para la reforma administrativa. De acuerdo con este decreto la reforma consta de los siguientes puntos:

a) *Racionalización de las estructuras.* En primer lugar, se instituyó un régimen transitorio de retiro voluntario, con exclusión del personal docente, del servicio exterior, militar de las Fuerzas Armadas, Policía Federal y de seguridad, la SIDE, el personal que reviste en las categorías 23 y 24 de la Administración Pública, profesional universitario, titular de una jubilación o en posibilidades de obtenerla.

Por otra parte, se dispuso la caducidad de todas las estructuras al 31 de enero de 1991, fijándose esa misma fecha como plazo para que se eleven los proyectos de nuevas estructuras, según las siguientes pautas:

- i) un máximo de tres direcciones nacionales o generales por cada subsecretaría en cada ministerio;
- ii) el total de aperturas inferiores a dirección nacional, general o equivalente, no podrá superar a tres;
- iii) los cargos en las unidades sustantivas de cada jurisdicción (ministerio o Presidencia de la Nación) no pueden exceder el 66% de los ocupados a marzo de 1990;
- iv) los organismos descentralizados deben reducir en un 40% el número de cargos sustantivos;
- v) los cargos de las direcciones generales, direcciones o subgerencias administrativas y de apoyo de los organismos de la Administración Pública, no podrán exceder el 33% de los ocupados en las unidades a las que apoyan;
- vi) las actividades administrativas deberán agruparse en una sola dirección general;
- vii) las responsabilidades primarias no podrán superponerse ni repetirse.

Se exceptúan de esta norma los establecimientos hospitalarios y asistenciales, las universidades nacionales, los Estados Mayores de las Fuerzas Armadas, la Policía Federal, la DGI, la Administración Nacional de Aduanas, el Instituto Nacional de la

Administración Pública, el Tribunal de Cuentas de la Nación, la SIGEP, el Cuerpo de Administradores Gubernamentales, el Servicio Penitenciario Federal y la SIDE.

A pesar de esto, el decreto establece que deberá elevarse un proyecto de reestructuración de los Estados Mayores de las Fuerzas Armadas y Fuerzas de Seguridad el que deberá contemplar una reducción del 40% del personal civil.

En el área de docentes, se suspenden las comisiones de servicios del personal docente, administrativo y de maestranza y se dispone la jubilación de todos los docentes dependientes del Ministerio de Educación que se hallen en condición de obtener el haber máximo jubilatorio.

Respecto de los organismos reguladores de mercado se establece la transferencia a provincias mediante convenios, la reestructuración, la privatización y/o disolución de los mismos.

b) *Fortalecimiento institucional.* Para los organismos científico-técnicos se solicita la elevación de una propuesta de racionalización que contemple el aumento del financiamiento privado en proyectos y actividades.

Para la Dirección General Impositiva y la Administración Nacional de Aduanas, se contempla un programa de fortalecimiento de su capacidad recaudatoria donde se señale el incremento del personal necesario así como su nivel profesional, las necesidades de equipos y sistemas de información.

c) *Privatización de servicios no esenciales.* Se dispone la contratación a empresas del sector privado de los servicios de liquidación de haberes de todos los organismos, del control de horario del personal, de los servicios de mantenimiento y limpieza, autorizándose además la contratación de los servicios de apoyo técnico para la valoración y control de calidad de mercancías de la Administración Nacional de Aduanas.

Otros aspectos de la reforma incluían la jerarquización de la Administración Pública, la modernización tecnológica de la Administración Pública y la reconversión laboral.

Avances de la reforma

a) *Racionalización de las estructuras.* En abril de 1990 el total de personal ocupado en la Administración Nacional, Sistema Bancario Oficial y Empresas del Estado ascendía a 928.034 personas, tal como se señala en el Cuadro Nº 1.

La primera versión de la Reforma Administrativa consignaba que de los 592.000 cargos de la Administración Nacional el universo sujeto a reducción ascendía a 334.000 de los cuales 263.000 correspondían a organismos descentralizados y 71.000 a la Administración Central (ver Cuadro Nº 2). Se ha excluido al personal docente y al personal uniformado de las Fuerzas Armadas.

Las primeras estimaciones consignaban que la reforma podía reducir en 122.000 el número de cargos de la Administración Pública de los cuales 46.500 correspondían a la Administración Central y 75.300 a los organismos descentralizados.

Estimaciones posteriores muestran que la reducción alcanzaría a 131.000 agentes, de los cuales 21.000 corresponderían a la Administración Central y 74.000 a Organismos Descentralizados, 16.500 a docentes (no incluidos en primera proyección) y el resto por transferencia a provincias y Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires de organismos de educación y salud.

CUADRO Nº 1
DOTACIONES DE PERSONAL DEL PODER EJECUTIVO NACIONAL*

Administración Nacional	591.755
-Presidencia de la Nación	11.657
-Ministerio del Interior	36.022
-Ministerio de Relaciones Ext. y Culto	3.094
-Ministerio de Defensa	73.561
-Ministerio de Economía	35.199
-Ministerio de Obras y Serv. Públicos	14.334
-Ministerio de Educación y Justicia	358.868
-Ministerio de Trabajo y Seg. Social	9.785
-Ministerio de Salud y Acción Social	48.418
-Tribunal de Cuentas	817
Sistema Bancario Oficial	33.400
Empresas del Estado	302.879
Total Poder Ejecutivo Nacional	928.034

* Abril de 1990.

CUADRO Nº 2
UNIVERSO SUJETO AL PROGRAMA DE REFORMA*

Administración Pública Nacional	334.287
-Administración Central	70.968
-Presidencia de la Nación	3.342
-Ministerio del Interior	1.167
-Ministerio de Economía	4.108
-Ministerio de Obras y Servicios Públicos	6.108
-Ministerio de Educación y Justicia	5.154
-Ministerio de Trabajo	2.874
-Ministerio de Salud y Acción Social	44.639
-Ministerio de Defensa	594
-Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	3.082
-Administración Descentralizada	263.319
-Organismos de Seguridad Interior	59.224
-Organismos Prestadores de Servicios Educativos	53.106
-Estados Mayores de las Fuerzas Armadas	38.202
-Organismos Previsionales y Prestadores de Servicios Sociales	37.631
-Organismos Productores de Bienes o Prestadores de Servicios a la Comunidad	25.931
-Organismos de Recaudación	21.840
-Organismos Científico-Técnicos	15.840
-Organismos de Regulación de Mercados de Bienes y/o Servicios	8.862
-Organismos Prestadores de Servicios al Estado Nacional	2.683

* Abril de 1990.

Se excluyen docentes, sistema bancario oficial, empresas públicas (con excepción de ENACE, Casa de la Moneda, INDER, YMAD, Eudeba y ATC) y Dirección General de Fabricaciones Militares y sus actividades.

Estas reducciones se lograrían a través de la reducción de las plantas permanentes, disolución y reestructuración de organismos y unidades administrativas, racionalización de áreas administrativas, privatización de servicios, y las transferencias antes aludidas.

La disolución de organismos se refiere principalmente a aquellos cuya función es la regulación de mercados y algunos que prestaban servicios al Estado y a la comunidad. En este sentido desaparecerían la Dirección Nacional del Azúcar, el Instituto de Vitivinicultura, el COMFER, la Dirección Nacional de Química, el INDeR, la Comisión de la Yerba Mate, COFAPyS y el Servicio Nacional de Arquitectura, en tanto que la Dirección Nacional de Vialidad quedaría reducida sustancialmente. Respecto de la Junta Nacional de Carnes, se decidió su continuidad en la órbita estatal pero con una fuerte disminución tanto en sus funciones como en su plantel.

Las privatizaciones se refieren a la Junta Nacional de Granos, CUPED, Banco de Datos, Dirección General de Hipódromos, Casa de la Moneda y el YMAD (Yacimiento Aguas de Dionisio).

Respecto de las plantas transitorias, el relevamiento efectuado detectó la existencia de 34.824 cargos los cuales debían cesar a fines de 1990, salvo las excepciones solicitadas. A junio de 1991, estas reducciones alcanzaban solamente a 16.500.

A través de la solicitud de retiros voluntarios, se dio de baja a unos 18.500 agentes.

En el resto de las áreas y en concepto de jubilación anticipada, se ha logrado reducir 10.000 agentes.

El resto de las bajas corresponden a bajas vegetativas (que entre 1989 y 1991 duplicó la tasa histórica del 2,5%) y pase a disponibilidad.

En resumen, el Cuadro N° 3 resume la evolución de la dotación de personal a julio de 1991.

CUADRO N° 3
AVANCE DE LA RACIONALIZACION

	Abril 1990	Julio 1991	Reducción Julio 91/Abril 90
Administración Central	71.000	52.000	19.000
Organismos Descentralizados	249.000	206.000	43.000
Reducción Total			62.000

En el área del Ministerio de Educación se jubilaron 3.300 docentes, se suprimieron 1.200 comisiones de servicios y pasaron a disponibilidad 12.500 docentes en espera de la jubilación. Cabe señalar que exceptuando las comisiones de servicios la jubilación de docentes no necesariamente representa la supresión de un agente, ya que si el cargo no se elimina debe nombrarse otro docente en su lugar. Para subsanar esta dificultad se implementaron medidas para reducir el número de docentes a través de un aumento del número de alumnos por docente.

Incorporando las bajas en el área de docentes la reducción hasta el momento alcanza a 78.500 agentes.

Por otra parte, en el mes de abril de 1991 se habían aprobado las siguientes estructuras con las reducciones de personal que se consignan en el Cuadro Nº 4.

CUADRO Nº 4
REDUCCION DE PERSONAL POR AREA

Ministerio	
Economía	1.615
Trabajo y Seguridad Social	765
Salud y Acción Social	2.343
Interior	190
Cultura y Educación	1.037
Defensa	+ 26
Presidencia de la Nación	
Sec. de la Función Pública	27
Sec. de la Prevención de la Drogadicción y Lucha contra el Narcotráfico	+ 30
Sec. Legal y Técnica	9
ENATUR	155
Sec. General	116
ENADEP	18
Vocero Presidencial	18
Casa Militar	8
Coordinación General	25
Secretaría de Ciencia y Técnica	69
Organismos Descentralizados	
Caja de Retiros, Jubilación y Pensión de	
Policía Federal	23
INTA	1.806
Junta Nacional de Granos	1.092
Junta Nacional de Carnes	350
Instituto Nacional de la Adm. Pública	+ 30
RENAPER	+ 67
Instituto Nacional de Cinematografía	52
Mercado de Concentración Pesquera	36
Mercado Nacional de Hacienda	20
Senasa	380
INAC	s/d
INIDEP	97
INIPRES	49
SIDE	s/d

Las estructuras presentadas en espera de aprobación eran las siguientes:

Ministerios	
Relaciones Exteriores y Culto	99
Organismos Descentralizados	
Administración de Parques Nacionales	46

Estas reducciones representan una disminución del 25% respecto de los cargos existentes en esos mismos organismos en marzo de 1990.

b) *Jerarquización del empleo público. Sistema Nacional de la Administración Pública.* A fin de 1989, la Administración Pública Nacional se regía por el escalafón establecido en el decreto 1428/73.

El ordenamiento fijaba la existencia de 24 categorías, numeradas correlativamente de 1 a 24, para el personal mayor de 18 años y 4 categorías, de la A a la D, para menores de edad. Además se distribuía al personal en siete agrupamientos: administrativo, profesional, técnico, mantenimiento y producción, servicios generales, embarcado, profesional asistencial.

Si bien en este decreto se delimitaban claramente las condiciones para revestir en cada categoría, así como las condiciones de ingreso a la Administración Pública (que debía ser por concurso), y los mecanismos de ascenso dentro del escalafón, al asumir el gobierno del doctor Cámpora este decreto fue derogado. El decreto 255/73 prorrogó por un año únicamente las categorías dentro de la Administración, y otorgó la potestad a la autoridad jurisdiccional para nombrar agentes sin necesidad de concursos.

De tal forma, el sistema de promociones que rigió, en muchos casos se basaba en el ascenso automático a una categoría superior por el simple hecho de haber acumulado antigüedad.

Esta situación se vio agravada por las distintas políticas de ajuste del gasto público, basadas principalmente en el deterioro del salario real del sector público. En este contexto, la única forma de otorgar incrementos en los ingresos se convirtió en la promoción a categorías superiores, aun sin reunir los requisitos para revistar en las mismas.

El sistema retributivo vigente también era sumamente distorsivo ya que los adicionales premiaron el mero paso del tiempo. El adicional por antigüedad en la Administración Pública es un 2% por año de trabajo sobre la remuneración total de la categoría de revista, en tanto que el adicional por permanencia en la categoría, es un porcentaje del mismo concepto que se va incrementando con los años de permanencia.

Finalmente, el achatamiento de la pirámide salarial que ha venido produciéndose a través de los años, agravó la pérdida de incentivos para la asunción de mayores responsabilidades.

En este sentido, la relación salarial entre la categoría 1 y la 24 se ubica a mediados de 1991 en 6, mientras que en los años 1980 y 1981 esa relación era ligeramente superior a 10.

El grupo de trabajo del Programa de Reforma Administrativa, elaboró un proyecto de nuevo escalafón que incluye el ingreso mediante concursos, la evaluación periódica del desempeño de los agentes, la capacitación, etc., el cual fue plasmado en los decretos 993/91 y 994/91 dictados por el Poder Ejecutivo Nacional en junio y julio de 1991. Las características principales son las siguientes:

Estructura. El encuadre que propone el programa de Reforma establece sólo dos agrupamientos: general, que incluye funciones administrativas, técnicas y de servicios, y científico-técnico lográndose una sustancial simplificación del mismo.

La propuesta actual reduce a 6 las categorías para cada agrupamiento, frente a las 24 categorías existentes. Sin embargo, la diferencia sustancial es que cada una de ellas está asociada a una responsabilidad preestablecida por lo que el ascenso vertical dentro del esquema supone el desempeño de funciones de mayor jerarquía.

Establece también un desarrollo horizontal de carrera, disponiendo para cada categoría distintos grados que corresponden a mayores retribuciones, a los que se accede por mérito y capacitación.

En el Anexo a este capítulo se detallan las características de las distintas categorías de ambos agrupamientos.

El nuevo sistema es complementado con el Nomenclador de Funciones que clasifica los distintos puestos de acuerdo con las definiciones de cada nivel, discriminando aquellas que involucran el ejercicio de funciones ejecutivas.

Dentro del ordenamiento general, se elaboró un Régimen de Cargos con Funciones Ejecutivas, los que se dividen en tres niveles, de acuerdo con la importancia en la prestación de servicios a la comunidad, en la participación en la Reforma del Estado, en la gestión de políticas públicas o en el manejo de recursos presupuestarios. Tanto la cobertura de estos cargos como su remuneración tiene un tratamiento diferencial.

Retribuciones e incentivos. Comprende una asignación básica del nivel, más los adicionales, suplemento y bonificaciones que correspondan a su situación de revista.

La asignación básica se establece en unidades retributivas cuyo valor es fijado por el Poder Ejecutivo Nacional. Este sistema elimina la posibilidad del achatamiento de la pirámide salarial estableciendo una relación estable entre los salarios de las distintas categorías.

Además se establecen los siguientes adicionales, suplementos y bonificaciones:
Adicionales:

—Por Grado: para aquellos que hayan sacado "sobresaliente" en 3 evaluaciones consecutivas o "bueno" en 5 evaluaciones consecutivas.

—Por Mayor Capacitación: para el personal que se desempeñe en una función para la cual se requiera título universitario o terciario, cuando dicha exigencia exceda la prevista como requisito mínimo de acceso al nivel escalafonario correspondiente.

Suplementos:

—Por Zona: corresponderá a aquellos agentes que presten servicios en destinos que se declaren bonificables.

—Por Función Ejecutiva: para los agentes que desempeñen efectivamente las funciones tipificadas como tales. Su percepción será incompatible con el adicional por Mayor Capacitación y el suplemento por Función Específica.

—Por Función Específica: para el personal que desempeñe funciones de carácter informático. También lo percibirán aquellos agentes cuyo reclutamiento resulte crítico en el mercado de trabajo debido a la especialidad. La nómina de estos cargos se establecerá en el Nomenclador de Funciones.

Bonificaciones:

—Por Calificación Sobresaliente: será percibida por los agentes que hubieran obtenido la máxima calificación. Consiste en un pago único equivalente a la asignación básica del nivel respectivo, más el suplemento funcional que corresponda. Este beneficio no podrá otorgarse a más del 10% del total de los agentes evaluados.

Incentivos:

—Menciones.

—Otras compensaciones.

La concesión con carácter extraordinario de incentivos se determinará por reso-

lución conjunta de la Secretaría de la Función Pública y el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

También por resolución conjunta de esos mismos organismos podrán establecerse otros suplementos que compensen a los agentes por el desempeño de funciones cuya naturaleza implique la realización de acciones y tareas en las que se pusiera en peligro la integridad psicofísica, o cuyo desarrollo tuviere lugar en organismos o sectores calificados como riesgosos.

Como puede observarse, este sistema de retribuciones complementarias se diferencia del actualmente en vigencia en que sólo bonifica las exigencias requeridas para el cargo y la eficiencia en el desempeño.

La pirámide salarial se establece como sigue:

UNIDADES RETRIBUTIVAS POR NIVEL Y POR GRADO

GRADO NIVEL	ASIGNACION BASICA	1	2	3	4
A	900	954	1.050	—	—
B	606	660	720	—	—
C	408	444	484	527	—
D	260	296	322	351	382
E	150	164	178	194	212
F	100	109	119	130	141

Las remuneraciones de los Cargos con Funciones Ejecutivas se establecerán con intervención de la Comisión Técnica Asesora de Política Salarial del Sector Público, la que fijará las retribuciones para cada nivel de dicho ordenamiento.

Un avance en este último punto es que las remuneraciones de los Cargos con Funciones Ejecutivas se establecen en forma diferencial de acuerdo a la relevancia del cargo.

Sistemas de selección. A diferencia del sistema actual donde ni el ingreso a la Administración Pública, ni el ascenso dentro del escalafón requieren la evaluación del candidato para la cobertura del cargo, el programa de Reforma Administrativa propone un exhaustivo sistema de selección en ambos sentidos de modo de garantizar la elección del más apto.

Se establecen dos sistemas diferentes de acuerdo a la categoría a cubrir. Así surge un método para las vacantes en general, y un procedimiento diferente en el caso de que los cargos a cubrir se refieran a Funciones Ejecutivas.

i) Cobertura de vacantes. Se establecen tres sistemas de acuerdo a la importancia de la vacante a cubrir:

—Internos: Pueden participar todos los agentes que revisten en la jurisdicción (Ministerio o Presidencia de la Nación) en la que deba cubrirse la vacante. Este método se utiliza para acceder a los niveles C, D y E, y para asignar funciones que impliquen el control de unidades organizativas de nivel inferior a Departamento. Se prioriza la búsqueda interna tratando de aprovechar la experiencia de una determinada jurisdicción.

—Generales: Para funciones que representen mayor responsabilidad se amplía el ámbito de búsqueda a todo el escalafón de la Administración Pública. Se utiliza para

cubrir niveles A y B, asignar funciones ejecutivas (con excepción de Direcciones Generales o Nacionales de los dos mayores índices de ponderación) de nivel no inferior a Jefatura de Departamento o equivalente y en los casos en los que la selección por sistema interno hubiere resultado total o parcialmente desierto.

—Abiertos: Pueden participar todos los postulantes procedentes de los ámbitos públicos y privado. Se aplicará para la cobertura del nivel F y en todos los casos en que la selección general hubiere sido declarada total o parcialmente desierto.

La selección será realizada por un órgano colegiado, existiendo un veedor por parte de las asociaciones gremiales. Para la selección de vacantes A y B se asegurará la participación de un representante de la Secretaría de la Función Pública.

ii) Cargos con Funciones Ejecutivas. Para la cobertura de las vacantes de mayor responsabilidad dentro de aquellas que corresponden a funciones ejecutivas (nivel de Dirección General o Nacional de los dos mayores índices de ponderación) se establece un sistema discriminado de selección. En este caso se utilizará un sistema abierto, pudiendo ser convocados postulantes procedentes de los ámbitos público y privado.

Cuando la unidad organizativa no cuente con la respectiva vacante financiada, se creará una del nivel escalafonario que corresponda. Cuando éste egrese por cualquier causa la vacante quedará suprimida.

El órgano de selección será un comité que se integrará en cada jurisdicción donde se produzca la vacante. Este comité estará compuesto por cinco miembros. La designación deberá recaer en funcionarios o ex funcionarios de reconocido prestigio y probidad, miembros destacados de Academias Nacionales, Consejos o Colegios Profesionales, docentes o especialistas universitarios. La función del Comité de Selección será la de evaluar a los postulantes y proponer la autoridad de competencia una terna de candidatos para cubrir la vacante.

En la transición de ambos escalafones, el proceso de selección se implementará sólo para los Cargos con Funciones Ejecutivas. El resto de los agentes será reencasillado de acuerdo a las responsabilidades que ejerzan.

El proceso está más avanzado en el Ministerio de Economía y Obras Públicas, donde ya se han confeccionado las listas de personal que pasaría a disponibilidad y se ha nombrado el comité de selección. Además ése será el primer lugar donde se efectuará el reencasillamiento.

Evaluación del desempeño y estabilidad. A fin de mantener al calidad de los recursos humanos ingresados en la carrera administrativa, se establece la necesidad de evaluar periódicamente a los agentes.

La calificación obtenida tiene una relación directa con la carrera dentro de la estructura. En este sentido, la calificación BUENO durante un número establecido de evaluaciones es condición indispensable para la promoción de grado.

Por otra parte, la obtención de esa calificación en cada evaluación otorga la estabilidad a la que alude la reglamentación del Régimen Jurídico Básico de la Función Pública. Una calificación menor implica la pérdida de la estabilidad.

Esto implica un importante avance frente a la situación actual en la cual, tal como se mencionó, los ascensos son discrecionales o por el mero paso del tiempo.

Respecto de la estabilidad, se generan mecanismos para eliminarla, ya que ésta se pone en juego en cada evaluación. Las evaluaciones se realizan con una regularidad de seis meses en el caso general y cada año en el caso de cargos con funciones ejecutivas.

Si bien la estabilidad en el cargo debería ser eliminada, ésta es una forma de

sortear el artículo 14 bis de la Constitución Nacional que garantiza la estabilidad del empleado público.

Capacitación. Se implementa un Sistema Nacional de Capacitación que estará a cargo del Instituto Nacional de la Administración Pública. Los cursos de capacitación son accesibles para ciertas categorías y de acuerdo a la calificación que se haya obtenido en las evaluaciones.

c) *Fortalecimiento institucional.* En relación a la DGI hasta el momento existe una propuesta de modificación del convenio colectivo de trabajo unido a un sistema de incentivos en el área de operaciones, se ha elaborado la propuesta de la nueva estructura, una propuesta de mejoras en la gestión operativa y un plan de privatización de servicios periféricos. Sin embargo, de acuerdo con los responsables de la reforma, la renegociación del convenio colectivo se está demorando más de lo previsto lo cual dificulta la concreción de los restantes objetivos.

En la Administración Nacional de Aduanas se ha elaborado el anteproyecto de estructura y dotación, se han definido los lineamientos del programa y existe un informe de análisis y recomendaciones de los servicios a privatizar y de atención al público, no previéndose dificultades en el reordenamiento.

d) *Reconversión laboral.* A fin de minimizar el impacto de la racionalización se desarrolló un programa de Reconversión Laboral. A través del mismo se diseñaron tres subprogramas: a) inserción laboral en el sector privado, b) generación de empleos alternativos y c) reinserción laboral en el sector público. Además se generó el diseño y ejecución de cuatro subprogramas de apoyo: a) capacitación, b) financiación, c) comunicación y d) coordinación operativa. Finalmente se generó la conformación de una organización con carácter temporario para la administración del programa.

e) *Ley de Administración Financiera y Control de Gestión.* Si bien estos temas fueron incorporados a la reforma con posterioridad al decreto 2476/90, se consideran de vital importancia para el éxito de la misma.

En cada Ministerio se elaboró un nuevo modelo de gestión administrativa con el propósito de lograr una mejor coordinación de los recursos.

Por su parte, se desarrolló un proyecto de ley de administración financiera y control de gestión que contempla los mecanismos más modernos de información, reemplazando los criterios establecidos en la Ley de Contabilidad. El proyecto de decreto se encuentra a la espera de aprobación del Poder Ejecutivo Nacional.

A través de esto se incorporan instrumentos de control de gestión similares a los usados en la actividad privada, se pretende mejorar el control presupuestario y modernizar las normas contables y los sistemas de ejecución presupuestaria.

f) *Simplificación de procesos administrativos.* Este punto, que también fue incorporado con posterioridad a la reforma, es considerado por los encargados de la misma como el "punto de anclaje" de la transformación.

Las modificaciones introducidas pretenden eliminar un aspecto crítico de la gestión pública como es el manejo de los expedientes.

A tal efecto se asigna a cada uno de ellos un único responsable para su tratamiento, eliminando de esta forma el "pase", lo que permitirá eliminar recursos administrativos sin valor agregado y la dilución de las responsabilidades.

El proyecto de decreto de esta normativa ha sido elaborado y se espera su aprobación por parte del Poder Ejecutivo Nacional.

8.4.2 Racionalización en empresas públicas y bancos oficiales

a) Empresas Públicas

Situación inicial

Al finalizar el año 1989 en la órbita del Ministerio de Obras y Servicios Públicos se contaban 13 empresas, las cuales presentaban una nómina de personal de poco más de 291 mil agentes.

A través de la Ley de Reforma del Estado (ley 23.696) se estableció el plan de acción para cada una de estas empresas, de acuerdo con un esquema que posteriormente se fue ampliando.

Evolución y situación actual

En materia de empleo, el decreto 435/90 estableció el pase a disponibilidad del personal que se encontraba en condiciones de acogerse al beneficio jubilatorio (dentro de los dos años de la fecha de vigencia de la norma), así como el congelamiento de vacantes.

Con la creación de la Subsecretaría de Empresas Públicas se elaboró un plan de acción para las empresas del área.

En materia laboral, se planteó una política de austeridad en gastos y un congelamiento salarial dirigido a reducir la disparidad existente entre empresas, eliminando las prácticas de indexación automática y la discusión de políticas salariales en forma permanente. Al mismo tiempo se elaboró un estudio tendiente a lograr el redimensionamiento de las plantas existentes (definición de plantas óptimas) para alcanzar como objetivo una mayor productividad y una jerarquización en el futuro, en base a la especialización y mayor dedicación de los agentes.

Por el mecanismo de plantas óptimas, cada empresa debía proponer un esquema de redimensionamiento empresarial, para lo cual se sugirió el estudio y comparación con otras empresas de igual actividad y mercado.

La totalidad de las empresas elaboraron un plan de reestructuración arrojando una propuesta que permitiría reducir en 70 mil agentes los planteles de personal.

La elaboración de las plantas óptimas tuvo también como objetivo la mejora del flujo de caja de las empresas. De esta forma, de no avanzarse en la privatización de las mismas, se tendería a reducir sus déficit, en tanto que de tomarse la decisión de pasarlas al sector privado, las mismas se encontrarían en mejores condiciones de venta.

Durante el año 1990 producto de la privatización de ENTel y de Aerolíneas Argentinas pasaron al sector privado poco más de 56 mil agentes.

En el resto de las empresas, durante el año 1990 hubo una reducción del 5,4% en personal, consecuencia del pase a disponibilidad de los agentes en condiciones de jubilarse y de bajas vegetativas.

Durante el año 1991 se desarrollaron diversas acciones con el objeto de mantener la tendencia declinante de estas empresas que se mantienen en la órbita pública.

Las medidas adoptadas en esta materia de reducción de personal fueron:

— 12.500 agentes de Ferrocarriles Argentinos cesarían en el mes de agosto, mediante un programa de retiro voluntario. A ellos se deben adicionar 1.025 agentes que pasaron a la órbita privada por la privatización del ramal Rosario-Bahía Blanca. El financiamiento de este retiro que costó aproximadamente 134 millones de dólares (costo promedio de 10.700 dólares) se logró con fondos de un préstamo acordado con el Banco Mundial por 300 millones de dólares, de los cuales a la fecha ingresó el 50 por ciento.

PERSONAL EN EMPRESAS PUBLICAS

	Diciembre 1989	Diciembre 1990	Junio 1991	Reducción Estimada*
YPF	37.271	36.935	32.117	15.317
YCF	3.252	2.987	2.837	350
GAS DEL ESTADO	10.186	10.444	10.253	1.948
SEGBA	22.032	20.271	19.809	4.538
AYEE	10.839	11.276	11.213	2.949
HIDRONOR	1.704	1.624	1.573	254
F.A.	93.332	86.856	84.006	30.000
ELMA	4.470	4.645	4.298	2.153
AGP	3.705	3.080	2.946	1.866
ENCOTEL	38.338	35.991	32.197	7.406
OSN	9.347	8.328	7.815	2.740
ENTEL	46.161	—	—	—
A.A.	10.724	—	—	—
TOTAL	291.361	222.437	209.064	69.521

* Por plantas óptimas.

—7.000 agentes en YPF (hasta julio de 1991), también mediante un sistema de retiro voluntario. El financiamiento (alrededor de 150 millones de dólares, con un costo medio de casi 21.500 dólares) se logró con fondos propios de la empresa.

En el corto plazo, otras reducciones de planteles se efectivizarían en ELMA, entre 1.000 y 1.100 agentes, lo que se financiaría con los fondos restantes del préstamo del Banco Mundial, y proseguiría el ajuste en YPF con una baja adicional de 3.000 agentes hasta diciembre de 1991. En abril de 1992 pasarían al sector privado los agentes que prestan servicios en el Ferrocarril Urquiza.

b) Bancos oficiales.

Situación inicial

Desde fines de la década del '70 el personal total ocupado en los bancos oficiales disminuyó muy lentamente. Entre 1978 y 1989 se había verificado una reducción de personal de casi un 10%. Sin embargo, la evolución fue distinta en los bancos oficiales de la nación y los municipales. En el primer caso se produjo una disminución del 13%, en tanto que en el segundo caso se observó un incremento de casi el 23%.

A fines de 1989, la dotación de personal de los bancos oficiales ascendía a 34.016 agentes, de los cuales 29.647 pertenecían a bancos oficiales de la Nación y 4.369 a bancos oficiales de la Municipalidad.

EVOLUCION DEL PERSONAL OCUPADO EN BANCOS OFICIALES*

	1978	1983	1989
De la Nación	34.150	31.135	29.647
De Municipalidad	3.555	3.902	4.369
Total	37.705	35.037	34.016

* Excluye bancos oficiales de provincia.

Evolución y situación actual

Los bancos oficiales están incluidos en las leyes de emergencia económica y por lo tanto fueron alcanzados por las normas establecidas en el decreto 435/90. En materia de personal, a través de este decreto todo el personal en condiciones de jubilarse y que pudiera hacerlo en los dos años siguientes, debía pasar a disponibilidad. Al mismo tiempo se establecía el congelamiento de las vacantes.

La racionalización en los bancos oficiales no fue incluida en ningún decreto o norma general.

Uno de los bancos que realiza una reducción importante de personal desde 1989 fue el Banco Hipotecario Nacional.

A principios de 1980 la planta permanente del banco ascendía a 3.967 agentes, siendo casi inexistente el personal contratado. Desde ese momento y hasta agosto de 1991, producto de la racionalización efectuada la dotación de personal se redujo a 1.505 personas. La reducción se efectuó a través de sucesivos procesos de retiro voluntario (2.325 agentes), el traspaso de personal a la DGI y bajas vegetativas.

El primer retiro voluntario se realizó en marzo de 1990 e involucró a 557 personas a un costo promedio de aproximadamente 4.600 dólares per cápita. En julio de ese año se instrumentó un segundo plan, el cual permitió disminuir la planta en 1.347 personas, a un costo promedio de 17.000 dólares. Finalmente durante 1991 el personal que se retiró por este sistema alcanzó a 421 agentes, a un costo promedio de alrededor de 19.000 dólares.

En junio de 1990, 58 agentes del banco pasaron a la Dirección General Impositiva, percibiendo por el traspaso alrededor de 3.000 dólares per cápita.

Cabe destacar que de los 1.505 agentes que revisten actualmente, 112 tienen acordado el retiro voluntario, pero continúan prestando servicios hasta fines del año por "razones de servicio".

La única reestructuración que tuvo lugar hasta el momento fue la del Banco Nacional de Desarrollo (BANADE), el cual dado el cese de su función como banco minorista, efectuó una racionalización de personal.

En el año 1982 revestían como planta permanente de esa institución 3.461 agentes, los cuales fueron disminuyendo hasta llegar a 2.982 en el año 1989.

En 1990, producto de la racionalización mencionada, la planta de personal permanente se redujo a 1.223 personas. La reducción se efectuó de la siguiente forma: 1.628 personas a través de un plan de retiro voluntario, 96 jubilaciones, 1 cesante, 1 despedido y el resto por bajas vegetativas.

El costo del retiro voluntario ascendió a 55 millones de dólares, es decir un costo promedio de 34 mil dólares por agente.

Al efectuarse esta racionalización y para que se levantara la toma de ese banco por parte del personal, el gobierno firmó con los representantes de la Asociación Bancaria un acta por la cual, entre otras cosas, se creó una comisión para la reestructuración de la banca oficial (de la cual serían parte las comisiones gremiales) con el compromiso de no generar "costo social".

Hasta agosto de 1991, como era de esperar dados los incentivos adversos para el sector gremial, esta comisión no se había reunido nunca.

8.4.3 Racionalización en provincias

Situación inicial

Desde 1983 las provincias han venido incrementando sistemáticamente el empleo en el sector público. Desde diciembre de ese año hasta fin de 1989 el crecimiento promedio fue del 33%, según surge del cuadro adjunto.

EVOLUCION DEL EMPLEO PUBLICO POR PROVINCIA

Provincia	1983	1989	Var. % 1989 vs. 1983	1990	Var. % 1990 vs. 1989	Habitantes por Emp.Pub.
Buenos Aires	178.205	239.155	34,2	284.548	19,0	44
Catamarca	16.887	25.025	48,2	25.175	0,6	10
Córdoba	60.181	75.814	26,0	78.440	3,5	35
Corrientes	29.552	33.252	12,5	38.636	16,2	20
Chaco	25.943	32.952	27,0	42.714	29,6	19
Chubut	11.874	19.252	64,2	19.549	1,5	18
Entre Ríos	27.622	37.275	34,9	41.165	10,4	25
Formosa	18.921	31.556	66,8	31.928	1,2	11
Jujuy	20.800	30.367	46,0	31.268	3,0	16
La Pampa	9.426	15.563	65,1	14.543	- 6,6	18
La Rioja	11.874	20.126	69,5	31.268	3,0	11
Mendoza	33.661	35.215	4,6	42.366	20,3	33
Misiones	20.947	28.190	34,6	33.007	17,1	24
Neuquén	14.017	22.476	60,4	26.617	18,4	14
Río Negro	18.242	23.316	27,8	28.836	23,7	18
Salta	26.203	41.699	59,1	46.662	11,9	18
San Juan	17.773	22.482	26,5	21.609	- 3,9	24
San Luis	13.269	15.279	15,1	15.620	2,2	18
Santa Fe	58.654	70.516	20,2	73.759	4,6	38
Santiago del Estero	24.253	24.326	0,3	30.406	25,0	22
Tucumán	33.609	47.102	40,2	47.639	1,1	24
Total	681.253	905.583	32,9	1.014.410	11,5	29
Tierra del Fuego	s/d	4.522	—	4.596	1,6	15

Las provincias que más expandieron el empleo público son La Rioja, Formosa, La Pampa, Chubut, Neuquén y Salta, en todos los casos con tasas que rondan el 60% en seis años. Los menores aumentos en los planteles de personal se registraron en Santiago del Estero y en Mendoza.

Desde el punto de vista legal, la Ley de Emergencia Económica invitó ya en 1989 a las provincias a tomar medidas similares a las de la Administración Nacional en materia de empleo.

Situación actual

A pesar de la exhortación formulada por el Congreso Nacional y el Poder Ejecutivo, entre diciembre de 1989 y fin de 1990 el empleo en el sector público provincial continuó en crecimiento, siendo el aumento promedio del 11,5%.

Las únicas provincias que registraron una disminución del personal ocupado en el sector público fueron La Pampa y San Juan.

Es particularmente notorio el incremento de empleos públicos en la provincia de Buenos Aires (19%), en Río Negro (23,7%), en Santiago del Estero (25%) y en el Chaco (casi 30%).

La sobreocupación en el sector público ha sido un sustituto tradicional de los mecanismos de seguro de desempleo en las provincias, así como un elemento de acción política indudable. El sobreempleo provincial queda de manifiesto al observar la relación entre el número de habitantes y el de empleados públicos en la administración provincial: cuanto más pequeño este número, mayor la proporción de empleados públicos en el empleo total.

En este sentido, las provincias con menor cantidad de habitantes por empleado público son Catamarca con 10, Formosa, La Rioja y Santa Cruz con 11, Neuquén con 14 y Tierra del Fuego con 15. Ello indica, dadas las tasas de actividad en las respectivas jurisdicciones, que en Catamarca de cada tres personas ocupadas prácticamente una trabaja para la administración provincial, mientras que en Neuquén lo hace una de cada cinco personas ocupadas.

Hasta el momento no se han formulado programas generales de racionalización administrativa en las provincias.

8.4.4 Programas de empleo.

Situación inicial

En la Argentina se carece de experiencia a nivel nacional en materia de implementación de programas de empleo. La ley 23.696 de Reforma del Estado, en su Capítulo IX, autorizó al Poder Ejecutivo a establecer un Plan de Emergencia del Empleo, consistente en la afectación de fondos presupuestarios para encarar obras públicas mano de obra intensivas.

Las obras debían ser contratadas por las municipalidades, exigiéndose que al menos el 50% de la mano de obra a ocupar tuviera residencia en el lugar. Dichas obras se llevarían a cabo en las zonas que presentan los mayores índices de desocupación y subocupación.

Este capítulo fue reglamentado por el decreto 1105/89 (modificado luego por el decreto 385/90) el cual fijó como autoridad de aplicación al Ministerio del Interior. De todas formas, el carácter transitorio de estos programas resultaba de la propia transitoriedad de la ley.

Situación actual

Desde la reglamentación de estos programas, no se han verificado casos de implementación de los mismos.

Sin embargo, el tema de los programas de empleo como instrumento para enfrentar situaciones de alto desempleo, se introduce a través del proyecto de ley nacional

de empleo, que considera el desarrollo de los mismos en zonas declaradas de "emergencia ocupacional".

La emergencia ocupacional, podrá ser declarada —de acuerdo con el proyecto— por el Ministerio de Trabajo, cuando existan razones económicas, tecnológicas o naturales que afecten negativamente el nivel de empleo por debajo de niveles históricos.

Los programas al respecto se refieren a acciones tendientes a generar empleo masivo a través de contrataciones directas del sector público para la ejecución de obras o prestaciones de servicios.

Todos estos programas estarían financiados a través del Fondo Nacional de Empleo, cuya creación prevé la ley.

Cabe recordar que en materia de programas de empleo oportunamente se detalló la experiencia internacional al respecto, y se formularon recomendaciones sobre las características que deberían asumir estos programas¹¹.

8.4.5 Subsidios por desempleo

Situación inicial

En la Argentina los únicos que poseen una caja de compensación por desempleo son los obreros de la construcción, la cual es financiada con un aporte del empleador del 4% sobre la nómina salarial.

De todos modos en 1983 se instituyó por ley 22.752, por ese año, un subsidio por desempleo, el cual fuera prorrogado por decreto durante algunos períodos hasta 1989.

Inicialmente se estableció un subsidio de suma fija y la continuación de las prestaciones médico-asistenciales por el término de seis meses para trabajadores en relación de dependencia, que hubieran perdido el trabajo por razones ajenas a su voluntad durante 1982, y se hallaren desocupados a la fecha de promulgación de la ley.

En 1984 el subsidio que se otorgaba constituía un porcentaje del salario mínimo vital y móvil, además del cobro de las asignaciones familiares por el término de seis meses para menores de 45 años, y de nueve meses para mayores de esa edad. Estaba destinado a los trabajadores con derecho a percibir asignaciones familiares que hubieran perdido el trabajo por razones ajenas a su voluntad, y que se hubieran desempeñado en forma continua por un lapso mayor de un año.

A partir de 1985 y hasta 1989 los decretos consignaban una prestación mensual equivalente al 70% del salario mínimo vital y móvil, más el cobro de las asignaciones familiares por un período de entre 4 y 9 meses, de acuerdo con la edad y las cargas de familia.

A fines de 1989 caducó la vigencia del decreto que otorgaba la prestación, no siendo prorrogada.

Situación actual

Hasta el momento no se han presentado modificaciones en este particular. Sin embargo, el proyecto de ley de empleo introduce un subsidio por desempleo.

Esta prestación contemplaría el caso de aquellas personas que por motivos ajenos a su voluntad hayan debido dejar el empleo, quedando excluidos del sistema los trabajadores de la construcción, el servicio doméstico y el personal del sector público afectado por medidas de racionalización administrativa.

El período total de prestación se establece en relación al tiempo de cotización en el Fondo Nacional de Empleo dentro de los 3 años anteriores de la siguiente forma:

Período de cotizaciones

De 12 a 23 meses
De 24 a 35 meses
Desde 36 meses

Duración de las prestaciones

6 meses
10 meses
15 meses

PRESTACIONES EN LAS PROPUESTAS POR DESEMPLEO

	Monto	Mínimo	Máximo
1. Anteproy.	70% del promedio de las remuneraciones durante 6 meses previos	—	150% del salario medio de convenio vigente a la fecha de pago
2. Anteproy.	% fijado por el CNEPYSMVM del promedio de las remuneraciones sobre las que se efectuaron los descuentos durante los 6 meses previos	Fijado por el CNEPYSMVM	150% del salario medio de convenio vigente a la fecha de cada pago
1. Proyecto	70% de las remuneraciones sobre las que se efectuaron los descuentos durante los seis meses previos	Fijado por el CNEPYSMVM	150% del salario medio de convenio vigente a la fecha de cada pago
2. Proyecto	Porcentaje fijado por el CNEPYSMVM	Fijado por el CNEPYSMVM	Salario básico sin adicionales fijado en la convención colectiva aplicable al beneficiario
3. Proyecto	60%, modificable por el CNEPYSMVM	Fijado por el CNEPYSMVM	4 veces el mínimo

CNEPYSMVM: Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil.

El plazo de cobro del subsidio fue ampliado desde la primera versión del proyecto.

La prestación consiste en el 60% de la mejor remuneración que haya percibido el trabajador en los 6 meses anteriores al cese de la relación o contrato que dio lugar a la situación de desempleo.

Este porcentaje podrá ser aumentado por el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil (CNEPYSMVM), no pudiendo ser inferior al mínimo que establecerá el Consejo, ni superior a 4 veces dicho mínimo.

Este aspecto referido al monto de la prestación fue sufriendo modificaciones a través de las diferentes propuestas presentadas, las que se resumen a continuación.

Un vacío presente en el texto legal, es el no señalar cuál es el tope a aplicar a los trabajadores excluidos o no amparados por Convenciones Colectivas.

Por otra parte se establece que el período de carencia será fijado por dicho Consejo, aun cuando no será mayor de 60 días. Puede establecerse una carencia de hasta 120 días para aquellos que hubieren percibido indemnización por los artículos 245 (normal) o 247 (50%) de la Ley de Contrato de Trabajo.

El sistema excluye a aquellos trabajadores que buscan su primer empleo, al tiempo que acoge a quienes pueden haber percibido algún beneficio compensatorio al cese de sus actividades. En efecto, tal como se señaló más arriba, se admite la superposición de las indemnizaciones por los artículos 245 o 247, la percepción del subsidio por desempleo, y aun la percepción de ingresos por los programas de emergencia ocupacional.

A pesar de que el proyecto intenta dar respuesta a contextos de alto desempleo, la experiencia internacional de países en vías de reforma económica aconseja encarar programas descentralizados de empleo, intensivos en mano de obra y con una prestación mínima, de modo que no retener al trabajador con prestaciones de desempleo (por las cuales no se exige contraprestación laboral) cuando se verifica la reactivación económica.

Cabe observar que por un lado el período de prestación máximo es elevado (quince meses, cuando la experiencia aconseja no superar los nueve meses), podría repetirse en el tiempo (cada cuatro años, con tres años de cotizaciones y quince meses de prestación), y su monto no guarda relación con el objetivo de "paliar" la privación de remuneraciones que enuncia la ley, ya que constituye un alto porcentaje de la remuneración perdida. En este último aspecto, cabe recordar que la contraprestación laboral implica costos monetarios (traslado, comida, vestimenta, etc.) y no monetarios (tiempo), que hacen que el 60% de la remuneración resulte una compensación elevada, según revela por otra parte la experiencia internacional.

8.5 Evaluación de las reformas implementadas y agenda pendiente

En el período considerado pueden señalarse diversos hechos que favorecen una menor regulación en el mercado laboral. Ellos son:

—En materia de salarios, la libertad de negociación colectiva no se vio alterada salvo en una sola oportunidad (febrero de 1991, al otorgarse una suma fija general a cuenta de incrementos posteriores). Ello indica que, al menos en el período considerado, el gobierno renunció al discutible instrumento de la fijación de aumentos compulsivos y generalizados de salarios, que caracterizaron en el pasado tanto a los gobiernos de facto como a los legítimamente constituidos.

—En materia de conflictos laborales, en octubre de 1990 se dictó el decreto 2184/90 que reglamentó el derecho de huelga en los que se denominaron "servicios esenciales". Ello permitió contar con un instrumento de regulación de conflictos en actividades en las que la provisión del servicio suele asumir características monopólicas. Sin embargo cabe aclarar que el instrumento no llegó a ser aplicado, a pesar de presentarse conflictos de relevancia en diversos sectores abarcados en la definición de "esenciales".

—Se inició la renegociación de convenios colectivos en el sector público, siendo los primeros casos los de YPF y Gas del Estado, que mostraron una reducción de la rigidez que prevalecía en convenios precios.

—Se renegociaron convenios colectivos en empresas privatizadas (teléfonos, navegación aérea, ferrocarriles), lográndose una apreciable reducción en las cláusulas que impedían la flexibilidad laboral.

—Se inició una etapa de racionalización en el sector público que abarcó a las empresas del Estado, un banco oficial (BANADE) y a la Administración Pública Nacional. Los costos de la racionalización del BANADE fueron sin embargo elevados, y al mismo tiempo, las metas de racionalización en la Administración fueron debilitándose algo en el tiempo.

En otro orden, los principales elementos que puede señalarse como agravantes de la rigidez del mercado en el período fueron:

—En materia de costos de indemnización, se vieron incrementados a partir de la sanción de la Ley de Emergencia Económica, que en su artículo 48 dispuso que el cómputo se realice sobre la base de los salarios efectivos, en lugar del salario mínimo vital y móvil. Con ello, los costos medios de despido se estima se incrementaron en términos reales en más del 60% en promedio para el sector industrial.

—A diferencia de lo ocurrido en la Administración Pública, en las provincias no se iniciaron programas de racionalización de los planteles de personal. Por el contrario, el empleo público creció en promedio a lo largo del año 1990 en 11,5% para el conjunto de las provincias, llegándose a una planta permanente récord de más de un millón de empleados en esas jurisdicciones, excluyendo municipios.

La agenda pendiente para el mercado de trabajo abarca por lo tanto numerosas áreas, de acuerdo con lo señalado en el primer punto del presente capítulo. Las principales dimensiones por señalar son las siguientes:

—En materia de negociación colectiva, se integró una comisión para considerar la descentralización de las CCT. Sin embargo se observan resistencias para avanzar en esta línea tanto por parte de funcionarios públicos (Trabajo) como por parte del sector sindical. En el sector empresario se habría registrado un mayor, aunque incipiente, avance en la comprensión del tema, particularmente al vislumbrarse la conformación de mercados comunes (MERCOSUR) que exigen alta capacidad de adaptación al cambio, y por lo tanto requieren flexibilidad laboral. Mientras la negociación colectiva se mantenga con carácter centralizado, no habrá flexibilidad en el mercado laboral argentino.

—En lo que hace a formas de contratación, el proyecto de ley de empleo introduce algunas modalidades hoy no contempladas, pero sólo a través de la negociación colectiva. Existe por lo tanto el riesgo cierto de que en la mayoría de las actividades, no se implementen estas nuevas formas, o se lo haga contra mayores costos laborales por otros conceptos de regulación directa o indirecta. En este aspecto el proyecto de ley de empleo resulta claramente perfectible.

—Las indemnizaciones se han encarecido por factores regulatorios (ley de emergencia) y macroeconómicos (descenso del tipo de cambio), lo que ha puesto de manifiesto elevados costos laborales del distracto comparados con otros países. La propuesta de introducir topes es insatisfactoria, ya que no contempla mecanismos menos discrecionales y que guardan mayor racionalidad económica. Sin embargo, dados los niveles de costos de indemnización alcanzados, establecer topes facilitaría al menos el proceso de reconversión de actividades que exige la apertura económica y la desregulación de mercados.

—Las normas sobre accidentes se potenciaron en el último año a partir de la crisis

fiscal, que derivó en la suspensión del reaseguro por parte del INDER. La propuesta oficial de modificar la legislación también resulta incompleta, en la medida que se basa casi exclusivamente en la introducción de topes generalizados. Sin embargo, y a pesar de existir alternativas viables como la que se formula en el presente trabajo, la sanción de una nueva normativa en la materia, en línea con la propuesta original del Ejecutivo, permitiría al menos reducir el fraude que reduce notoriamente la competitividad doméstica, y que incentiva conductas inmorales por parte de todos los involucrados en esta materia.

—Un capítulo de relevancia sobre el cual poco se ha discutido hasta el presente viene dado por la reforma a la legislación sindical. La reforma de los mecanismos de negociación colectiva, la eventual reforma del sistema de obras sociales (que implicaría el fin del monopolio sindical sobre este mercado de trabajadores cautivos), y las políticas de apertura, privatización y desregulación, sólo pueden ser consistentes con una legislación sindical que introduzca elementos democráticos en el accionar de dichas organizaciones. Ello incluye no sólo la libertad efectiva de afiliación (eliminando la obligatoriedad de aportes actual, vía CCT), sino la remoción de las normas que perpetúan la estabilidad de los dirigentes, la votación secreta de huelgas y otras decisiones, y la auditoría y control públicos de estas asociaciones, eliminando los virtuales fueros especiales con que cuentan.

NOTAS

1. Ver el cuadro comparativo de la situación de la Argentina frente a otros países, presentado en las páginas 112 y 113 de CEA-FIEL, "Argentina: Hacia una economía de mercado", Manantial, 1990.

2. Ver Indicadores de Coyuntura Nº 296, noviembre de 1990, págs. 18 a 21.

3. Sobre el deterioro del sistema de salud, ver "El sistema de obras sociales en la Argentina: Diagnóstico y propuesta de reforma", FIEL, VII Convención de Bancos Privados Nacionales, ADEBA, agosto de 1991.

4. La desgravación de los bienes de capital puede interpretarse como un subsidio que deprime el precio relativo de este factor vis-à-vis el factor trabajo.

5. Una descripción más completa de la situación prevaleciente en este sector puede encontrarse en "Los costos del Estado regulador", FIEL y Manantial, abril de 1989. Allí se describe (capítulo XII) la situación laboral en empresas públicas hasta 1988, situación que no había registrado variantes significativas a fines de 1989. La situación en la Administración Pública y en Organismos se describe en "Regulaciones y estancamiento: El caso argentino", capítulo II.

6. La estabilidad de los empleados públicos, por ejemplo, siempre ha estado restringida por el Estatuto del Personal Civil de la Nación. Sin embargo la no aplicación del mismo derivó en la década de 1980 en un sostenido crecimiento de la burocracia, a pesar de contarse con un instrumento para limitar dicho aumento.

7. Ver FIEL, "El sistema impositivo argentino", Manantial, mayo de 1991, capítulo 8.

8. En general estos conceptos son fuente de discrepancia con organismos públicos de control —como la DGRP—, respecto de si constituyen o no pagos remuneratorios.

9. Existe sin embargo un fallo dictado en primera instancia (28/6/91) en una demanda laboral por "horas extras mal liquidadas" contra Telefónica y Telecom, que rechazó la demanda sobre estas compañías, a pesar de acogerla en contra de ENTel. La sentencia (13.241, en autos "López y otros c/ENTel") no había sido ratificada por la Cámara de Apelaciones a agosto de 1991.

10. Aun en el caso de los accidentes traumáticos, el criterio para determinar los montos indemnizatorios debería resultar de parámetros objetivos, reduciendo en lo posible la subjetividad y por lo tanto la arbitrariedad que gobierna algunas situaciones. Al respecto, un criterio transparente de indemnización es el que surge de computar el tiempo que media entre la edad actual y de jubilación de quien ha sufrido el infortunio, el porcentaje de discapacidad (la litigiosidad queda acotada a este aspecto), y una tasa de descuento previamente establecida (tasa LIBO) sobre los ingresos futuros. Tales criterios deberían estar taxativamente enunciados.

11. Ver "Argentina: Hacia una economía de mercado", págs. 152 a 154.

ANEXO
PROPUESTA DE NUEVO ESCALAFON

Agrupamiento general

NIVEL	CORRESPONDE A	SUPONE	GRADOS	EDAD	TITULO	EXPER.
A	Funciones de planeamiento y control de unidades organizativa y funciones profesionales o técnicas altamente especializadas, que impliquen la participación en la formulación y propuestas de políticas específicas planes y cursos de acción.	Responsabilidad sobre el cumplimiento de objetivos con sujeción a políticas generales y marcos normativos o técnicos amplios, con delegación de máxima autonomía dentro de la competencia asignada.	2	30	Universitario o terciario en carreras de duración mayor de 3 años.	5 años en especialidad afín.
B	Funciones de planeamiento y control de unidades organizativas y funciones profesionales o técnicas altamente especializadas, que impliquen la formulación y desarrollo de planes y proyectos.	Responsabilidad sobre el cumplimiento de objetivos con sujeción a políticas específicas y marcos normativos o técnicos amplios, con máxima autonomía para la toma de decisiones dentro de la competencia asignada.	2	25	Universitario o terciario o secundarios y experiencia mayor de 10 años.	Estudios o experiencia laboral afín con las funciones.
C	Funciones de organización y control en unidades organizativas y funciones profesionales o de aplicación de técnicas o procesos administrativos complejos que impliquen la formulación y desarrollo de programas y procedimientos.	Responsabilidad sobre el cumplimiento de objetivos con sujeción a planes y marcos normativos o técnicos, con amplia autonomía para aplicar la iniciativa personal en la resolución de problemas dentro de las pautas establecidas.	3	21	Secundario.	Estudios o experiencia laboral en la materia afín.
D	Funciones que incluyan cierta diversidad de tareas y exigencia de conocimientos y pericia en la aplicación de técnicas específicas. Pueden comportar el control operativo de unidades organizativas de menor nivel.	Responsabilidad sobre resultados de procedimiento y tareas individuales o grupales, con sujeción a objetivos y métodos específicos y relativa autonomía ante su superior. Ocasionalmente resuelve situaciones imprevistas.	4	18	Ciclo básico de enseñanza secundaria.	Estudios o experiencia laboral en la materia afín.

NIVEL	CORRESPONDE A	SUPONE	GRADOS	EDAD	TITULO	EXPER.
E	Funciones con escasa diversidad de tareas que requieran la aplicación de conocimientos específicos. Pueden comportar la supervisión de tareas de otros agentes.	Responsabilidad sobre el resultado de las tareas individuales o grupales establecidas por su superior, con alternativas de simple elección de medios para su desempeño.	4	18	Ciclo básico de enseñanza secundaria o capacitación específica para la función.	
F	Tareas simples repetitivas y de escasa diversidad.	Responsabilidad sobre el resultado de las tareas con sujeción a instrucciones y rutinas estrictas de trabajo establecidas por su superior y supervisión inmediata.	4	16	Estudios primarios completos.	

Agrupamiento científico-técnico

NIVEL	CORRESPONDE A	SUPONE	GRADOS	EDAD	TITULO	EXPER.
A	Funciones de planeamiento, organización y control en unidades organizativas y funciones de investigación o desarrollo tecnológico de máxima relevancia o complejidad, que impliquen la participación en la formulación de políticas específicas, planes y cursos de acción en el campo científico o tecnológico y formación de recursos humanos altamente especializados.	Responsabilidad sobre el cumplimiento de objetivos con sujeción a políticas generales y marcos normativos o técnicos amplios, con delegación de máxima autonomía dentro de la competencia asignada.	2	35	Universitario o de estudios superiores que correspondan a planes de estudio de al menos 5 años.	Laboral y trabajos publicados en temas de investigación o desarrollo tecnológico de alta especialización y complejidad de relevancia internacional.

NIVEL	CORRESPONDE A	SUPONE	GRADOS	EDAD	TITULO	EXPER
B	Funciones de planeamiento, organización y control en unidades organizativas y funciones de investigación científica o de desarrollo tecnológico de alta especialización o complejidad, que impliquen la formulación de planes y programas en el campo científico o tecnológico y la formación de recursos humanos especializados.	Responsabilidad sobre el cumplimiento de objetivos con sujeción a políticas específicas o marcos amplios, con autonomía para la toma de decisiones dentro de la competencia asignada.	2	30	Universitario o estudios superiores que respondan a planes de al menos 5 años.	Laboral y trabajos publicados de investigación científica o desarrollo tecnológico.
C	Funciones de organización, dirección o ejecución de actividades de investigación o desarrollo tecnológico que impliquen la formulación de proyectos complejos y especializados.	Responsabilidad sobre el cumplimiento de objetivos a su cargo con sujeción a planes o marcos normativos o técnicos, con autonomía para aplicar la iniciativa personal para la elección dentro de las pautas establecidas de los temas objeto de investigación y la resolución de problemas durante su desarrollo.	3	25	Universitario o superiores que respondan a planes de al menos 4 años.	Laboral en temas de investigación científica y desarrollo tecnológico afines a la función.
D	Funciones de investigación o desarrollo tecnológico de mediana especialización y complejidad bajo la dirección de personal de mayor nivel. Puede comportar la supervisión de grupos de trabajo en la especialidad que se trate.	Responsabilidad sobre resultados de estudio o trabajos individuales o grupales, con sujeción a objetivos y técnicas específicas y relativa autonomía ante su superior para la ocasional resolución de situaciones imprevistas.	4	21	Universitario o superior que respondan a planes de estudio no inferiores a 3 años.	Laboral en temas de investigación científica o capacitación específica.

NIVEL	CORRESPONDE A	SUPONE	GRADOS	EDAD	TITULO	EXPER.
E	Funciones iniciales de investigación o temas específicos de carácter científico-técnico de escasa complejidad. Puede comportar la supervisión de las tareas de otros agentes.	Responsabilidad sobre el resultado de las tareas individuales o grupales asignadas, con alternativas de simple elección para la resolución de los requerimientos técnicos de su superior.	4	21	Universitario o estudios superiores de planes de al menos 2 años o capacitación.	Habilidad en la especialidad.
F	Funciones técnicas auxiliares ejercidas bajo la dirección de profesionales y técnicos superiores.	Responsabilidad sobre el resultado de las tareas con sujeción a instrucciones específicas de trabajo establecidas por su superior y supervisión inmediata.	4	18	Secundarios.	En la especialidad técnica.

Capítulo 9

Otras reformas

9.1 *Los Controles Generales sobre diversas variables económicas*

La economía argentina ha estado sujeta a controles generales de precios, tasas de interés, salarios y operaciones con divisas durante décadas, además de los que puedan surgir para sectores individuales producto de regulaciones específicas. Los problemas que generan estos controles generales han sido discutidos extensamente, y en particular FIEL ha realizado dos trabajos que así lo confirman¹.

A partir de 1989 se han eliminado casi todos los controles generales. En diversos capítulos del trabajo se analizan los efectos específicos para cada variable; en este acápite se realizan algunos comentarios generales.

Luego de un período efímero de libertad de precios durante el primer semestre de 1989, en julio de ese año se vuelve a una política de controles, aunque se flexibilizan ciertas normas referidas a las operaciones con divisas.

Sin embargo, es 1990 el año donde se elimina la casi totalidad de los controles generales sobre precios, tasas de interés y tipo de cambio, manteniéndose algunas regulaciones puntuales como la obligación que tenían los exportadores de liquidar las divisas al Banco Central, exigencia que fue derogada en 1991.

Luego de la aprobación de la Ley de Convertibilidad hubo algunos intentos por realizar controles indirectos de precios, ofreciendo a las empresas incentivos a cambio de mantener la estabilidad de sus valores de venta. Sin embargo, este mecanismo era voluntario y no se generalizó en la práctica, y puede afirmarse que ya en el tercer trimestre del año estaba prácticamente olvidado².

La experiencia de esta desregulación general de la economía ha sido positiva. En un contexto sin controles, se ha reducido la tasa de inflación incluso por debajo de los registros mensuales obtenidos durante el Plan Austral, se asiste a una reversión en el proceso de fuga de capitales, y la tasa de interés real, como se ha demostrado en el Capítulo 1 de este trabajo, es más baja desde abril de 1991, que en experiencias de estabilización anteriores. Durante 1990, con precios libres, la tasa de interés real en dólares fue sustancialmente mayor que la actual, y éste quizás sea el mejor ejemplo de la irrelevancia de la presencia o ausencia de los controles generales para lograr afectar variables reales de la economía. En aquel año, la incertidumbre cambiaria aunada a una situación fiscal precaria generaba un elevado riesgo cambiario que debía compensarse por medio de una tasa de interés en australes elevada. Luego de la sanción de la Ley de Convertibilidad, se logra atenuar notablemente el riesgo de devaluación, que sumada al resto de las reformas estructurales encaradas por el gobierno, permitieron reducir sensiblemente la prima de riesgo. Se observa enton-

ces que en dos períodos de precios libres, los resultados fueron diametralmente opuestos, obteniéndose los favorables cuando se logró demostrar firmeza en la reforma global.

En otras palabras, los controles de precios no pueden ocultar la inconsistencia de las políticas fiscal y monetaria. Cuando la comunidad visualizó que el problema fiscal comenzaba a solucionarse actuando por medio de cambios estructurales, y se adoptó un ancla nominal creíble, las variables reales (tasa de interés, flujos de capitales) respondieron en la forma deseada.

Es interesante destacar que desde un punto de vista conceptual se ha justificado a los controles de precios como instrumentos *de corto plazo* adecuados para reducir el divorcio que normalmente existe, al instrumentarse un nuevo plan de estabilización, entre las expectativas de la gente y las del gobierno. Si se compara la evolución de las variables económicas luego del plan austral y del plan de convertibilidad, se observa un mejor desempeño, tanto en tasa de interés real como en tasa nominal de inflación, en 1991, aun cuando en este período los precios fueron libres.

9.2 Inversión extranjera y transferencia de tecnología

Como se mencionara en el trabajo de FIEL "Argentina: Hacia una economía de mercado", todos los países estudiados mantienen un registro para las inversiones extranjeras. Este registro tiende, fundamentalmente, a dar garantías al inversor externo en el marco de existentes o eventuales controles cambiarios que podrían restringir la repatriación de utilidades y/o del capital original.

En otras palabras, el registro sirvió, en general, al inversor extranjero, para obtener permisos especiales de giro de divisas, en momentos que los controles de cambios, o alguna emergencia de balance de pagos obligaba al país receptor a imponer restricciones en la compraventa de divisas.

A su vez, para el país receptor, el registro permite el control de inversiones externas en áreas o sectores considerados "sensibles" para receptar capital extranjero —tal la situación existente en algunos países con limitaciones a la inversión externa en zonas de frontera, medios de comunicación, materiales para la defensa, casinos, etcétera.

Sin embargo, la evolución de los regímenes cambiarios de los distintos países en los últimos años, que llevaron a la liberalización prácticamente total de las transacciones y al reconocimiento de la globalización de los mercados de capitales, ha convertido en obsoletas las razones invocadas para mantener los registros y convertido los mismos en un trámite meramente burocrático que tiende a ser simplificado.

A su vez, las reformas fiscales y las modificaciones "ideológicas" respecto del tratamiento al capital extranjero, han reducido sustancialmente las discriminaciones en contra de éste, tanto en términos impositivos, como en los referidos a las áreas o sectores dónde pueden operar.

Finalmente, la crisis de la deuda, al reducir la capacidad de financiamiento crediticio en moneda extranjera de los países en desarrollo, restableció la importancia de la inversión extranjera directa como medio de atracción de capital. Esto último también se vincula con los procesos de privatizaciones recientemente encarados, en especial en Latinoamérica, en dónde, dada la magnitud y especialización de las inversiones a realizar, el capital extranjero ha tenido una participación relevante.

La Argentina, desde 1989, no ha escapado a esta tendencia ya comentada.

El Gobierno Nacional al sancionar la Ley de Emergencia Económica derogó —en su capítulo VI— las normas que requerían autorización previa del Poder Ejecutivo de las inversiones de capital extranjero, y especificó una “garantía de igual tratamiento” para el capital nacional y extranjero que se invierta con destino a actividades productivas en el país.

Posteriormente, hacia fines de 1989 el decreto 1225/89 reglamentó dicho capítulo de la ley.

En esta reglamentación se modificó el funcionamiento del Registro de Inversiones de Capitales Extranjeros convirtiéndolo en un mero registro estadístico de trámite muy simple, en donde contra la presentación de una nota con los datos básicos del inversor, la empresa receptora, el monto y moneda de la inversión, el inversor queda automáticamente registrado. El decreto, además, marcó una importante innovación en materia de uso de divisas, innovación luego superada por la liberación cambiaria de finales de 1989. En efecto, en ese decreto se autorizaba a empresas extranjeras exportadoras a no liquidar parte de sus divisas de exportación al Banco Central —como establecía el régimen general a esa fecha— y destinarlas a garantizar préstamos externos o repatriación de dividendos o capital.

Asimismo, el decreto eliminó —aunque por un período de seis años— el pago del impuesto especial a los beneficios adicionales que afectaba a las inversiones extranjeras. De todas maneras, esta situación puede verse modificada permanentemente de prosperar la reforma impositiva actualmente en el Congreso.

Complementariamente a estas normas, y ya en 1991, el Poder Ejecutivo dictó el decreto 1155/91, que coloca en un pie de igualdad con los inversores de capital nacional, a los inversores extranjeros que gozan o soliciten beneficios promocionales tanto regionales como sectoriales.

En cuanto a las disposiciones del Banco Central, se ha producido una especie de “vacío legislativo”, ya que por un lado se simplificaron al máximo los trámites mencionados, pero, por el otro, no se han derogado específicamente del régimen de inversiones extranjeras, las responsabilidades del Banco Central de la República Argentina, para requerir información y extender autorizaciones.

Por el momento, el actual régimen de libertad cambiaria ha simplificado “de hecho” las transferencias y actuaciones en esta materia, aunque el Banco Central sigue exigiendo y aprobando, vía formularios especiales, los préstamos externos de empresas vinculadas.

En ese sentido, sería aconsejable el establecimiento de reglas explícitas y permanentes en la misma línea que las reformas ya mencionadas en la legislación vigente, de manera de evitar eventuales situaciones conflictivas, de modificarse el actual régimen cambiario. En otras palabras, sería aconsejable extender la tendencia desregulatoria a las normas administrativas del Banco Central que, en algunos casos no han acompañado la desregulación del mercado de cambios.

En cuanto a las normas de transferencia de tecnología, las mismas no han sido modificadas en la misma línea que las arriba comentadas. Si bien el actual régimen cambiario permite, mayormente, soslayar las rigideces del actual marco regulatorio, se insiste en que es recomendable adaptarlo legalmente tanto a la tendencia internacional, como a los lineamientos seguidos en la desburocratización de los trámites vinculados con la inversión extranjera.

Esto último es particularmente importante si se toma en consideración tanto el actual proceso de integración a los mercados mundiales, como las necesidades del país de incorporar rápidamente nuevas tecnologías.

Complementariamente, se aconseja reforzar tanto el marco legal como las posibilidades de contralor de los derechos de propiedad en este campo. En especial, en lo referido a patentes y marcas.

Si bien es cierto que, en teoría, la industria farmacéutica es el sector productivo de mayor peso que permanece al margen de esta cuestión —aunque el gobierno argentino se ha comprometido a enviar un proyecto de legislación en este sentido antes de septiembre de 1991—, en la práctica la debilidad presupuestaria del ente encargado de verificar el cumplimiento de las normas y las dificultades generales por las que atraviesa el sistema judicial argentino obligan a recomendar un mayor énfasis en el cuidado de este tema por parte del gobierno argentino, ya que garantizar el claro y permanente ejercicio de los derechos de propiedad por parte de los introductores de nuevas tecnologías, resulta clave en una transición hacia una economía de mercado.

9.3 *El mercado de seguros y reaseguros*

9.3.1 *La situación previa a 1989*

Al igual que en otros sectores de la producción de bienes y servicios, el mercado de seguros y reaseguros en la Argentina se caracterizaba hasta el año 1989 por una fuerte participación del Estado.

En efecto, desde la fijación de primas de seguros, comisiones, capitales mínimos y condiciones de los contratos, cobros y pagos, hasta el monopolio del reaseguro, pasando por la actividad aseguradora directa, el sector se constituyó en uno de los de mayor intervención estatal.

Este esquema dio lugar, como era de esperar, a fuertes distorsiones en el mercado asegurador que pueden resumirse como sigue:

a) Sobreexpansión del mercado, por la garantía implícita del INDER (Instituto de Reaseguros), garantía independizada de criterios de solvencia o calidad de riesgos de las aseguradoras.

b) Ausencia, en la práctica, de competencia efectiva entre compañías, al menos en precios y tipo de productos ofrecidos, debido al marco regulatorio fijado por la Superintendencia de Seguros de la Nación. Dando lugar a sobre costos para los asegurados, y reducción del volumen potencial del mercado.

c) Competencia desleal de aseguradores públicos, con monopolios para asegurar entes estatales nacionales, provinciales y/o municipales.

d) Incremento de la siniestralidad a cargo del INDER por ausencia de políticas específicas de selección de riesgos. En especial en rubros vinculados con la legislación laboral (ver capítulo respectivo).

e) Discrecionalidad en el manejo de las relaciones comerciales y financieras entre el INDER y las compañías aseguradoras. Frecuentes licuaciones de deudas, no automáticas; fijaciones arbitrarias de tipos de cambio para riesgos en moneda extranjera, etc. Recapitalización periódica del INDER con aportes del Tesoro.

f) Escasa capacidad de Superintendencia en cuanto a relaciones patrimoniales, cumplimiento del marco regulatorio, etc. Condiciones de "captura de la agencia"³.

La conjunción de estos elementos llevaron a una virtual quiebra del Instituto de Reaseguros, a una necesidad de concentración del sector y a un replanteo integral tanto del marco regulatorio como de la participación estatal en la actividad.

9.3.2 Lo sucedido en el período 1989-91

Si bien al asumir el nuevo gobierno, ya la situación de crisis del sector era evidente, muy poco se ha realizado en el último bienio para superarla. Sin embargo, la cuasi inacción oficial, dio lugar, por un lado, a un agravamiento de la situación planteada y, por el otro, a la búsqueda de soluciones "de hecho" por parte de las compañías. A su vez, la explicitación de la quiebra del Estado, el inicio de la reforma del sector público, y las crecientes limitaciones presupuestarias, llevaron a que la participación estatal se redujera y que se observara un incipiente movimiento de saneamiento del sector, protagonizado autónomamente por el sector privado, pero con una mínima "oficialización" de cambios regulatorios en ese sentido.

Al respecto, hacia fines de 1989 se dicta la resolución 412/89 que desmonopoliza parcialmente la actividad reaseguradora del INDER al poner en un pie de igualdad a las compañías locales con las de capital extranjero, admitiendo que un porcentaje de los reaseguros (40%) se negociara sin intervención del INDER.

Fuera de esa acción, de algunos anuncios vinculados con la actividad de la Caja Nacional de Ahorro y Seguros y de modificaciones marginales en aspectos regulatorios en primas de seguros y tarifas, poco se ha hecho en el período para encarar una solución de fondo a los problemas arriba comentados.

Sin embargo, la explicitación de la quiebra del INDER llevó, de hecho, aunque no legalmente, a una desmonopolización más profunda del mercado.

No obstante, salvo en los aspectos "flujo" relacionados con el INDER, la situación descrita en el punto 9.3.1 se mantiene en la actualidad, agravada por el transcurso del tiempo y la ausencia de modificaciones en la legislación de enfermedades profesionales y accidentes de trabajo, que han extremado las condiciones de crisis del sector, crisis profundizada asimismo por el contexto macroeconómico de alta inflación y bajo nivel de actividad, recién revertidas en los últimos meses.

9.3.3 Problemas pendientes

Conforme a los temas arriba comentados, los problemas pendientes son los mismos vigentes a mediados de 1989, agravados en algunos casos por la acumulación de deudas impagas por parte del INDER, y aliviados sólo en las nuevas contrataciones de reaseguros por una situación de hecho que exige blanquearse.

En ese sentido los lineamientos a seguir se mencionan a continuación sintéticamente:

Desregulación operativa de las compañías de seguros. La Superintendencia de Seguros debe redimensionarse para poder auditar las condiciones de solvencia financiera y patrimonial de las compañías. Liberalizándose las normas contractuales, de precios, condiciones de pago, bonificaciones, etc. Un marco competitivo redundará en beneficio de los asegurados, con reducciones de costos.

Desmonopolización completa de la actividad reaseguradora. Se requiere completar la desregulación iniciada a mediados de 1989 y blanquear la situación actual en que la quiebra del INDER le impide ejercer, ni siquiera parcialmente, la función de reasegurador. Liquidación del INDER.

Privatización de la actividad aseguradora del Estado. No existe ninguna razón para la existencia de empresas públicas de seguros en ninguno de los niveles del Estado.

Deudas pendientes con el sector privado. Aquí se presenta un problema delicado

no sólo por las deudas pendientes a la fecha, sino porque por la propia dinámica de la actividad aseguradora, pueden aparecer nuevas deudas en el futuro, vinculadas con seguros ya contratados y obligados a ser reasegurados con el INDER. El problema adquiere mayor dimensión, no sólo por los montos en juego, sino por los antecedentes de tratamiento de otras deudas públicas en los últimos años.

En efecto, el sector público no sólo es un mal deudor en el sector seguros, sino que también lo ha sido en el sistema financiero, la obra pública, los jubilados y pensionados, y otros proveedores.

Diseñar, entonces, un sistema particular de atención de las deudas pendientes con el sector asegurador, resulta difícil e inequitativo en este contexto. Por otra parte, al igual que el sector financiero, el mercado de seguros pivotea alrededor de la confianza en la solvencia patrimonial de las entidades.

En ese sentido, cualquier diseño "ad hoc" de solución a los créditos del sector, tiene que ir, obligadamente, acompañada por exigencias de reajustes, concentración, fusiones e incremento de la capitalización de las compañías.

9.4 Mercado de capitales

El mercado argentino de capitales tiene su marco legal en la ley 17.811 del año 1970 y la Resolución 110/87 de la Comisión Nacional de Valores. Históricamente, el mercado de capitales no presentó un desarrollo tan rápido como el mostrado por el mercado financiero institucionalizado con la sanción de la Ley de Entidades Financieras (ley 21.572 del año 1977). Si se compara el volumen de operaciones de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, la más grande del país, con la rotación de los depósitos del sistema financiero, este último lo superaba en unas mil veces en el año 1986.

Dos de las razones principales de este lento desarrollo son:

a) Las ventajas impositivas que presentaba el endeudamiento bancario durante la década del '70 y del '80 (desgravación impositiva a las ganancias) frente a la emisión de acciones, lo que determinaba que las empresas no recurrieran a la colocación de acciones para la obtención de financiamiento de largo plazo.

b) Los costos de entrada y salida (comisiones) que presentaba para el inversionista la adquisición de títulos privados con respecto a títulos públicos

Las comisiones como proporción de monto efectivamente transado determinaban un costo del 3,7% entre la entrada y salida. El detalle de las mismas es:

EN PORCENTAJE

	Compra	Venta
- Comisión del Agente	1,00	1,00
- Derecho de Bolsa	0,2	0,2
- Arancel	0,2	0,2
- Impuesto Bolsa	0,2	0,2
- Impuesto a la transferencia de títulos	-	0,5
TOTAL	1,6	2,1

Junto a los agentes bursátiles habilitados coexisten los agentes del mercado abierto de valores que podían realizar operaciones con títulos valores públicos fuera del recinto bursátil. Estos agentes son autorizados por la Comisión Nacional de Valores; en ese mercado existe libertad para la fijación de las comisiones y no están sujetas las operaciones a derechos específicos.

Durante el año 1988 se inició la discusión sobre cuál debería ser la forma de operar del mercado de capitales y qué papel deberían tener los agentes del mercado abierto (o extrabursátiles) en relación a los que operan exclusivamente en el recinto de las bolsas. Hacia fin de ese año la Comisión Nacional de Valores dictó las medidas para promover un mercado integrado de oferta de títulos, el cual podría funcionar en los dos ámbitos: el bursátil y el abierto.

También durante 1988 se promulgó la Ley de Obligaciones Negociables (ley 23.576) en base a un proyecto del Poder Ejecutivo enviado a la Cámara de Diputados en el año 1987. En abril de 1989 la Bolsa de Comercio de Buenos Aires reglamentó la cotización de las Obligaciones Negociables, estableciendo el tipo de garantías que debían contener.

La constitución del Mercado Abierto Electrónico S.A. en 1989 permitió conectar a la totalidad de los agentes del mercado abierto del país y de esta manera agilizar y dar transparencia a las operaciones. Fueron más de doscientos los accionistas fundadores del MAE S.A., incluyéndose entre ellos a bancos oficiales, privados, cooperativos, compañías financieras, casas de cambios y agentes de mercado abierto puros. Por este mercado se canaliza aproximadamente el 80% del total operado con títulos públicos del país, presentando características netamente mayoristas.

Dada la activa participación en la operatoria de mercado abierto del Banco Central durante el primer semestre de 1989, tanto como agente financiero del gobierno nacional o por propias atribuciones, la operatoria con títulos privados no presentó trascendencia durante ese período.

Durante julio de ese año se produjo por primera vez una reprogramación unilateral de los vencimientos de títulos públicos. Hasta ese año sólo se había dispuesto la cancelación anticipada de algunos bonos a valor técnico de paridad, medida posible de implementar dado que en las condiciones de emisión de los títulos existía la cláusula de rescate anticipado.

La reprogramación dispuesta de la deuda interna instrumentada de Letras Ajustables del Tesoro, Certificados de Participación (CEDEP) vinculados con depósitos indexados y depósitos ajustables con vencimiento a muy corto plazo fue realizada a través de un nuevo bono ajustable a veintisiete meses de plazo, actualizable por cuatro alternativas y amortizable trimestralmente. Este nuevo bono se lo denominó Bono de Consolidación (BOCON) y se autorizó su cotización en la Bolsa. Solo quedaron excluidos de esta refinanciación los títulos de la deuda interna de más largo plazo que habían sido colocados con anterioridad a la asunción del nuevo gobierno.

La refinanciación de por sí no tuvo en consideración la cuestión contractual existente entre los depositantes y las entidades financieras. Pese a ello, las autoridades pudieron nuevamente colocar deuda voluntaria en la comunidad, pero a un plazo más corto y en menor cuantía.

En el resto del año existieron dos importantes hechos que afectaron el mercado de capitales previo a la implementación del denominado Plan BONEX; ellos son:

a) la limitación de las tenencias por parte de las entidades financieras de BOCON a un máximo equivalente al valor registrado a cierta fecha. Esta medida determinó la desaparición de parte de la demanda por esos títulos;

b) la prórroga por dos años del servicio de amortización de todos los títulos de la deuda pública interna (decreto 1425/89) dispuesta a mediados de diciembre, junto con los ajustes de política económica instrumentados a partir del 11 de diciembre.

Esta última decisión fue interpretada como una deshonra de los títulos públicos, especialmente si se considera que el valor total de los mismos no superaba los US\$ 1.100 millones. Por esta medida el gobierno perdió una de las fuentes efectivas de financiamiento del déficit.

Entre fin de 1989 y primeros días de 1990 se dispuso el canje compulsivo de los títulos públicos nominados tanto en dólares como en australes —excepto las series de BONEX— y los depósitos a plazo fijo, en caja de ahorro especial, aceptaciones, pasivos superiores a un millón de australes (US\$ 550) por la emisión de la serie de BONEX 1989 a 10 años de plazo y al 100% de la paridad técnica, cuando en el mercado las series anteriores de este tipo de título sufrían un descuento siendo más corto el plazo promedio de duración y menor los montos emitidos.

Esta confiscación patrimonial permitió al gobierno alterar el perfil del vencimiento de la deuda; sustituyó deuda con un plazo promedio de vencimiento de 210 días en bonos públicos y 7 días en depósitos a plazo por un título de aceptación obligatoria a 10 años de plazo. Este acto fue el que determinó que las autoridades no hayan podido acceder en forma voluntaria nuevamente al mercado de capitales.

Los únicos activos que no fueron afectados por esa medida —además de los BONEX antes citados— fueron los títulos privados o acciones. Este hecho no influyó para un desarrollo más fluido de las acciones durante 1990.

Debe tenerse presente que en el mercado bursátil argentino existe una gran concentración de negocios. En 1989, 16 empresas líderes concentraron el 90% de los negocios bursátiles, tendencia que se viene desarrollando desde los últimos años producto de la menor oferta de títulos públicos. A fin de 1989 estaban autorizadas a cotizar 184 firmas, contra 414 en 1970 y 875 en 1971. En 1989 de las empresas autorizadas sólo 67% cotizaron efectivamente⁴.

Las medidas implementadas durante estos dos años transcurridos afectaron negativamente el mercado de capitales argentino, quedando sólo pendiente para su desarrollo el alcanzar la estabilidad de las variables macroeconómicas y la utilización del mismo para la colocación de los paquetes accionarios, o parte de ellos, correspondiente a la realización de activos públicos impulsada por las actuales autoridades.

Las ventas de activos públicos dispuestas hasta la actualidad se realizaron por medio de licitaciones públicas nacionales e internacionales excluyéndose la venta de acciones en el mercado de capitales. El remanente del capital accionario de la empresa nacional de teléfonos será la primera experiencia nacional de este tipo.

A nivel internacional, de los procesos de privatización más importantes por la vía bursátil, sin duda el de mayor envergadura y más éxito en la materia fue el de Gran Bretaña. Desde la asunción del gobierno conservador se llevó a cabo un conjunto de privatizaciones que incluyeron a British Gas, British Petroleum, Wych Farm, British Oil, Enterprise Oil, British Aerospace, Cable Wireless, British Telecom, Amersham Inti, National Freight Co., British Ass Ports, British Hotels, Jaguar, British Tech-Group, etc, en los cuales correspondió un papel importante al mercado de capitales. En el resto de los países europeos —Francia, Italia y España— el proceso privatizador ha sido más gradual y menos ambicioso; en todos ellos se encuentran en pleno desenvolvimiento y siempre con la utilización del mercado de capitales.

Dentro de los países sudamericanos, la experiencia más exitosa de privatizaciones

utilizando el mercado de capitales la ha desarrollado Chile. El Perú realiza sus primeros intentos en 1991, logrando vender dos pequeñas compañías de servicios.

Por lo tanto, la suerte de los mercados bursátiles de América Latina y del argentino en particular dependerá de la habilidad de estos países para convertir a sus economías en verdaderas economías de mercado, para lo cual debe existir un auténtico equilibrio fiscal que permita eliminar el principal enemigo del mercado de capitales: la inflación. Los hechos ocurridos durante el tercer trimestre de 1991 corroboran que la estabilidad alienta la repatriación de capitales y los aportes de inversores institucionales extranjeros.

Dentro de las medidas pendientes de implementación se encuentran el proceso de desregulación del mercado bursátil, que busca la integración de los mercados (bursátil y extrabursátil) y la libre negociación de las comisiones tal como ocurrió en 1975 en la Bolsa de New York y en la presente década en la Bolsa de Londres.

La reducción de los aranceles e impuestos que gravan la compraventa de acciones deberán también ser revisadas, dado que las mismas encarecen las transacciones y por lo tanto las hacen menos fluidas.

El mercado internacional en materia de comisiones se encuentra dividida en tres grupos:

- a) Países con comisiones libremente pactadas: Chile, Suecia, Reino Unido (desde 1988), Estados Unidos (desde 1975) y Canadá (desde 1983).
- b) Países que poseen "bandas" de comisión: Venezuela (0,7 a 0,9%), México (0,1 a 4%), Brasil (0,5 a 2%), Austria (0,7 a 1,25%), Francia (0,22 a 1,25%), Japón (0,25 a 1,25%) y Suiza (0,2 a 0,8%).
- c) Países con comisiones fijas: España 0,5%, Alemania 0,08%, Hong Kong 0,25% e Italia 0,7%.

No se puede extraer conclusión definitiva de cuál resulta superior dado que en cada grupo mencionado existe algún mercado de capitales de alto grado de desarrollo.

NOTAS

1. Ver FIEL "El control de cambios en la Argentina. Liberación cambiaria y crecimiento", Manantial, 1989; y "Control de precios e inflación: la experiencia argentina reciente", Manantial, 1990.

2. Debe reiterarse que en materia cambiaria la determinación del tipo de cambio no es un control de precios. En términos de política cambiaria y monetaria el gobierno debe elegir una variable nominal para que sirva de ancla del sistema. Si elige la cantidad de dinero deja flotar el tipo de cambio, si opta por el tipo de cambio debe controlar las fuentes internas de emisión para evitar perder reservas. Lo importante en materia cambiaria es la libertad de transacciones, que hoy está plenamente vigente. Estos conceptos se revisan en el trabajo de FIEL "Los determinantes del tipo de cambio real en la Argentina", 1991.

3. Se denomina "captura de la agencia reguladora" a aquella situación en que por asimetría de información u otros condicionantes, la agencia regulatoria en lugar de defender los intereses del consumidor y el bien común, pasa a defender intereses particulares de los regulados en su conjunto o de parte de ellos.

4. Ver FIEL "Evolución de las cotizaciones accionarias en el largo plazo". Documento de Trabajo Nº 25, julio de 1990.

IV

EL GASTO SOCIAL

Introducción

El objetivo de las políticas relacionadas con el llamado gasto social es garantizar que toda la población, obedeciendo a consideraciones de equidad, tenga acceso al menos a un consumo mínimo de ciertos bienes y servicios, tales como educación, atención médica, vivienda, alimentación, etcétera.

Sin embargo, en mucho casos los principales beneficiarios de estas políticas no son los estratos de menores ingresos, sino los grupos de recursos medios. El ejemplo más elocuente de ello es la educación pública de nivel universitario, que tiene carácter gratuito y a la cual claramente no accede la población carenciada.

Por lo tanto, para cumplir con su objetivo uno de los aspectos más importantes de las políticas de gasto social es la selectividad de las mismas, en el sentido de que estén orientadas a favorecer a grupos sociales y económicos específicos, evitando filtraciones indeseadas.

No menos importante resulta también el diseño de las políticas que se implementan y la naturaleza de los instrumentos escogidos, pues ello determinará el grado de eficiencia con que se logran los objetivos propuestos.

En un marco de ajuste fiscal como el que debe realizar la Argentina, sumado a los costos que durante algún plazo impone la necesaria transformación a una economía más competitiva, se intensifica la importancia de estos programas en cuanto al alcance y eficiencia de los mismos. Es en este contexto que a continuación se analizará la ejecución de las políticas sociales en los últimos años.

Capítulo 10

Salud

10.1 *Marco institucional*

A comienzos de 1989 fueron sancionadas las leyes 23.660 (de Obras Sociales) y 23.661 (Seguro Nacional de Salud) que constituirían el nuevo marco regulatorio del sistema de atención médica en la Argentina en lo que respecta a la cobertura brindada a través del sector público y de la seguridad social. En este mercado participa además el sector privado, encontrándose los tres subsistemas mutuamente interrelacionados.

El sistema de obras sociales constituye un seguro de salud cuyo papel principal es el financiamiento de la atención médica, ya que en general ni los profesionales de la salud trabajan en relación de dependencia para estos entes ni éstos han desarrollado una importante capacidad instalada propia, habiéndose inclinado en su lugar por la contratación de las prestaciones básicamente con el sector privado de la medicina.

Aproximadamente 300 entidades de distinta naturaleza integran el sistema, cuyas actividades están coordinadas por la ANSSAL, entidad estatal de derecho público con personalidad jurídica y autarquía individual, financiera y administrativa, que funciona en el ámbito de la Subsecretaría de Salud de la Nación.

La población cubierta en forma obligatoria por este sistema incluye a los trabajadores en relación de dependencia y su grupo familiar primario y a los jubilados y pensionados del régimen nacional de previsión. En forma optativa pueden incorporarse los trabajadores autónomos que no tengan cobertura médica a través de la seguridad social.

En 1990, 17.566.234 de personas eran beneficiarias del sistema, lo cual representa cerca de un 55% de la población total argentina.

La organización del sistema determina que los beneficiarios no tengan la posibilidad de elegir con quien contratar su seguro de salud, ya que en el caso de la población activa deben hacerlo con la institución correspondiente a la asociación gremial a la cual pertenecen, en tanto que los jubilados y pensionados están cubiertos por una obra social específica (INSSJyP).

Los recursos de cada ente provienen de un aporte patronal del 6% sobre las remuneraciones de los afiliados y de un 3% que —sobre el mismo concepto— efectúan los titulares¹.

De este total, la obra social recibe el 90%, ya que el 10% restante se transfiere a la ANSSAL para la constitución del Fondo Solidario de Redistribución, el que se

utiliza en parte para solventar a dicho organismo y en parte para otorgar subsidios, préstamos, etc., a las obras sociales que lo requieran².

Algunos entes cuentan también con ingresos adicionales que efectúan las empresas del sector correspondiente, generalmente obtenidos a través de negociaciones entre las partes e incluidos en los Convenios Colectivos de Trabajo. De estos recursos adicionales, el 50% se canaliza a la obra social correspondiente y el resto engrosa el Fondo de Redistribución.

Los trabajadores autónomos que desean adherirse a este sistema pueden seleccionar la obra social a la cual canalizar su aporte, con la única restricción de que este aporte no resulte inferior al promedio de ingreso por beneficiario que obtiene la entidad elegida.

Cada obra social tienen autonomía para determinar el tipo de servicios brindados, a los que deberá asignar no menos del 80% de los fondos que recaude. La cobertura, a su vez, es idéntica para todos los individuos pertenecientes a una misma obra social, independientemente del nivel de remuneraciones y, por lo tanto, del aporte que efectúe cada uno.

Con respecto al análisis del pago de las prestaciones, por lo general el pago a los profesionales se efectúa por acto médico, de acuerdo con una escala arancelaria —denominada Nomenclador Nacional— que elabora la ANSSAL. El Nomenclador Nacional, que constituye el instrumento del control de precios de la actividad médica, comprende un listado exhaustivo de las distintas prácticas, en el que se fijan aranceles para cada una de ellas.

En lo que respecta a la hospitalización, el pago de las obras sociales a los establecimientos asistenciales se efectúa en forma retrospectiva de acuerdo con los valores arancelarios que estipula la ANSSAL. Tanto en este caso como en el de los profesionales, la cobertura en general está limitada a la utilización de un panel cerrado, ésto es un grupo determinado de profesionales y centros con los que cada ente efectúa contratos.

Con respecto a la población carenciada, de acuerdo con la nueva legislación se prevé explícitamente que el financiamiento de la atención médica se efectúe con fondos del sector público, aunque aún no se ha definido la modalidad bajo la que estos grupos recibirán cobertura. Es por este motivo que esta población continúa asistiéndose en forma gratuita y espontánea en la red de hospitales y centros de atención oficiales. Cabe señalar al respecto que las leyes que regulan este mercado contemplan que el conjunto de hospitales públicos se integren al sistema en calidad de prestadores en las mismas condiciones que los procedentes del sector privado, esto es, celebrando contratos con las obras sociales y facturando a éstas por los servicios efectuados. Sin embargo, en la práctica el fenómeno generalizado es que a estas instituciones acude —en muchos casos en forma independiente— una importante porción de la población cubierta por el sistema de seguridad social, y que éste no paga por la atención que reciben sus afiliados.

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, en base al presupuesto del año anterior, sin tomar en consideración si estos recursos fueron o no gastados en forma eficiente.

Las provincias tienen un papel relevante dentro del sector, ya que realizan con sus propios recursos y con los transferidos por la Nación el 84% del gasto público en esta

área. A su vez, los fondos transferidos por la Nación no superan el 10% del gasto provincial en salud.

Resta, por último, el sector privado, que si bien no constituye un sistema con identidad jurídico-administrativa, la existencia de reglas más o menos explícitas que rigen su funcionamiento, permiten tratarlo en conjunto para su caracterización.

Desde el punto de vista del financiamiento, el sector privado incluye el contrato directo paciente-prestador y los sistemas de seguro voluntario, y aunque su importancia es menor frente a los restantes sectores su participación habría estado avanzando en los últimos años³.

Donde, sin embargo, adquiere particular relevancia el sector privado es en lo concerniente a la prestación de servicios, ya que —como fuera mencionado— la mayor parte de las obras sociales contratan en este ámbito la atención médica que brindan a sus beneficiarios.

Con todo, en términos de infraestructura, el sector oficial es el prestador más relevante en la Argentina, ya sea que se mida por el número de establecimientos o por la cantidad de camas disponibles.

En efecto, de acuerdo con información correspondiente a 1980, el total de camas del país ascendía a 150.010, de las cuales el 64,1% pertenecía al sector público, en tanto que el 35,9% se repartía entre un 31,4% del sector privado y un 4,5% de las obras sociales. Con respecto al número de establecimientos, de los 9.642 que constituían el total del país, el 53,1% eran de carácter estatal, el 3,9% de obras sociales y el 43,0% restante de origen privado.

En lo que respecta al gasto en salud, sobre un total estimado para 1986 de US\$ 7.000 millones anuales, la participación del sector público alcanza al 22% —correspondiendo menos de un 4% a la Administración Nacional— la de las obras sociales asciende al 37% y el gasto privado representa el 41% restante.

10.2 Diagnóstico de situación

El sistema de seguro de salud argentino resultó, en términos generales, relativamente exitoso en cuanto a brindar cobertura médica a amplios sectores de la población. Sin embargo, la crisis económica desatada fundamentalmente en la década del '80 puso en evidencia la existencia de importantes fallas organizacionales de este modelo de protección —tanto en lo que se refiere a la seguridad social como a la atención brindada a través del sector público—, generando un creciente grado de insatisfacción en sus beneficiarios.

En efecto, en lo que respecta al sistema de obras sociales, la eliminación de la competencia entre las distintas entidades al tener aseguradas éstas una demanda cautiva, resta incentivos para alcanzar un grado adecuado de eficiencia, lo cual ha resentido la calidad y cantidad de servicios brindados.

A su vez, el esquema de financiamiento en que se basa el sistema implica una disociación entre los ingresos y egresos de las obras sociales, dado que los recursos de estas entidades están vinculados fundamentalmente a la evolución del salario real (para un porcentaje dado de aportes y contribuciones), en tanto que los gastos dependen de la utilización de los servicios que hagan los beneficiarios. Esta ausencia de relación entre ingresos y egresos de las obras sociales determina la inexistencia de mecanismos endógenos al sistema que tiendan al logro de un equilibrio financiero⁴.

Este hecho se complica aun más por la presencia de diversos factores que dan

lugar, por un lado, a una tendencia creciente en las erogaciones y, por el otro, a una contracción en los recursos del sistema.

Dentro de los primeros cabe mencionar:

a) elevada incidencia de los costos administrativos: la falta de competencia entre las entidades resta incentivos para reducir los gastos administrativos de las obras sociales, llegando éstos a representar en algunos casos más del 40% de los costos totales. Se presume que en muchas entidades los gastos administrativos encubren la asignación de fondos a actividades distintas de las prestaciones médicas, tales como financiación de campañas políticas;

b) incorporación de tecnología de costos crecientes: si bien éste es un fenómeno de carácter mundial, en el mercado local se ve agravado porque esta incorporación y su uso se efectúa en forma indiscriminada y desordenada, sin tener en consideración —nuevamente por un problema de ausencia de incentivos— el costo-efectividad de estos avances;

c) tendencia creciente de la demanda de atención médica: a medida que transcurre al tiempo parece observarse una mayor valoración de la atención médica por parte de los individuos;

d) forma de pago de las prestaciones: el sistema de pago por acto médico en base al Nomenclador Nacional alienta la recomendación de tratamientos superfluos y complejos —especialmente porque esta escala arancelaria es muy desagregada—, pues el prestador incrementa de esta manera sus ingresos. Dado que los pacientes no están en condiciones de evaluar las decisiones del profesional y que, al existir “terceras partes que financian” (las obras sociales), enfrentan un precio reducido o nulo de los servicios, existe una tendencia a sobreconsumir atención médica.

En cuanto a los factores que han provocado un deterioro en los ingresos del sistema, se encuentran:

a) caída en el salario real de la población: ello determina que los aportes y contribuciones al sistema —que están calculados sobre esta base— se contraigan;

b) aumento en el grado de evasión: las elevadas cargas sociales —dentro de las que se incluyen las destinadas al sistema de obras sociales— alientan la subdeclaración de ingresos por lo que la base de cómputo para los aportes y contribuciones se reduce.

El resultado de estos factores, sumado a la ausencia de vínculo entre los ingresos y egresos del sistema, ha dado lugar a recurrentes desequilibrios financieros de las obras sociales, dado que éstas tienen escasa posibilidad de aumentar sus ingresos genuinos, pues éstos provienen en su mayoría de una proporción fija de la nómina salarial de los afiliados titulares.

En el intento por reducir estos fuertes desequilibrios financieros las obras sociales y las autoridades han implementado diversas políticas algunas de las cuales han tenido un efecto nefasto en el mercado. Dentro de estas políticas merecen mencionarse las siguientes:

a) Demanda de subsidios: en primera instancia, cuando una obra social enfrenta un problema financiero, recurre a la ANSSAL en demanda de subsidio. Cabe en este punto, entonces, hacer una referencia a los mecanismos de distribución de subsidios por parte de este organismo. De acuerdo con la ley 23.660, el 70% del Fondo de Redistribución debería distribuirse automáticamente entre las entidades que observen el menor ingreso por beneficiario; el resto se distribuye de acuerdo con el criterio de la autoridad de aplicación. Sin embargo, la ANSSAL presenta serias dificultades para recopilar información, por lo que no dispone de un registro confiable del fluir de fondos de los entes a los cuales se supone que supervisa, a

pesar de que la legislación que rige el sistema contempla explícitamente la obligación de las obras sociales de presentar anualmente Memoria y Balance del año previo y presupuesto de gastos y plan de prestaciones para el siguiente período⁵.

Más aún, es generalizada la impresión de que el número de beneficiarios que declara cada obra social a la ANSSAL no es una información confiable, pues las bajas de los padrones se efectuarían en forma parcial y con considerable demora, de modo tal que el número de beneficiarios se encontraría artificialmente aumentado. La razón para proceder de este modo sería para fundamentar precisamente, la demanda de subsidios a la ANSSAL. En definitiva resulta entonces que la mayor porción del Fondo de Redistribución se reparte en una forma absolutamente discrecional y en general atendiendo a presiones políticas⁶.

b) Demora en el pago a prestadores: las obras sociales con dificultades financieras demoran, a veces por períodos considerables, el pago de los servicios a los prestadores, quienes ante esta circunstancia deciden en muchos casos suspender la provisión de la atención médica a los beneficiarios de esa entidad. Cuando la suspensión de servicios de una obra social es generalizada, los gastos de la misma obviamente disminuyen mientras que sus ingresos no se alteran dado que los afiliados deben continuar efectuando el aporte; de esta manera al cabo de cierto lapso la obra social recompone su situación financiera, comienza a cancelar las deudas con los prestadores, quienes entonces deciden reanudar la atención a los beneficiarios de ese ente. Obsérvese, entonces, que en este caso el ajuste del sistema se produce vía la reducción desordenada de las prestaciones, dejando sin cobertura a la población, quienes deben —a pesar de que pagan— recurrir a otras alternativas de asistencia.

c) Auditorías: mediante este mecanismo las obras sociales, pretenden reducir las prácticas no necesarias revisando ex post los servicios brindados por los prestadores para autorizar o no su pago.

d) Control de precios: para reducir los gastos del sistema la ANSSAL controla a través del Nomenclador Nacional los precios de las prestaciones. Dado que el conjunto de prestadores está conformado por distinto tipo de participantes (profesionales, unidades sanatorias, laboratorios farmacéuticos, etc.) y que, en general, éstos están cartelizados a través de colegios, confederaciones y cámaras empresarias, la fijación de precios da lugar a una puja distributiva que se resuelve en términos no relacionados con criterios de eficiencia económica. Por otra parte, el control de precios implementado por las autoridades genera en la práctica mecanismos para eludirlos por parte de los prestadores, tales como facturar prácticas no realizadas, aumentar el número de prestaciones innecesariamente para compensar la caída en el precio, cobrar un arancel diferencial a los usuarios o reducir la calidad de los servicios.

Es evidente que ni la sobrefacturación ni la sobreprestación contribuyen a reducir los desequilibrios financieros de las entidades, conduciendo en su lugar a una perversa asignación de recursos.

Por el contrario, la baja en la calidad de los servicios, la suspensión de prestaciones o el cobro no autorizado de diferenciales tiende a restablecer el equilibrio financiero. En efecto, en este caso aun cuando la demanda se reduce debido a estos factores, los ingresos de las obras sociales permanecen inalterados, pues el aporte al ente correspondiente es compulsivo. De esta manera, como se señalara, mientras los ingresos se perpetúan los egresos disminuyen al desaparecer el servicio, con lo cual se tiende a reducir el desequilibrio financiero de estas entidades.

Los beneficiarios del sistema en estos casos, y dependiendo de su nivel

de ingresos, no tienen otras alternativas más que las de optar por asistirse en el hospital público, o bien contratar la atención médica privada ya sea directamente con los prestadores o a través de las entidades de medicina prepaga.

Ello también en parte es el resultado de que al no establecerse relación entre el aporte al sistema de cada individuo y la protección otorgada, no sólo se generan subsidios cruzados entre los beneficiarios, sino que se crea un impedimento para aquellos usuarios que estarían dispuestos a aumentar su aporte para acceder a un plan de atención médica mejor, puedan hacerlo.

Por último cuando la crisis financiera de las obras sociales es elocuente y ante las presiones de los distintos sectores involucrados, se ha optado reiteradas veces por actuar sobre los recursos del sistema aumentando los aportes y contribuciones al mismo, hecho que es obvio no constituye una solución permanente al problema.

De todo lo expuesto se desprende que las fallas del modelo de la seguridad social adoptado por la Argentina, si bien se hicieron evidentes a partir de la crisis económica que atravesó el país en la década del '80, responden a causas estructurales originadas en la falta de incentivos para lograr un mayor grado de eficiencia al eliminarse por completo la competencia en este sector.

En lo que respecta al sector público, una de las principales falencias que se advierte es que en un marco de ajuste fiscal como el que caracteriza a la economía argentina, continúe manteniendo su carácter de sistema abierto, aceptando en forma gratuita —a pesar de estar autorizado su arancelamiento— la demanda espontánea de toda la población⁷.

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— que se canaliza en parte a individuos que tienen alternativas de asistencia médica, por estar cubiertos por alguna obra social o tener capacidad de pago de un seguro de salud.

Por otra parte, la asignación de fondos entre las distintas partidas, al efectuarse en función de lo presupuestado en años previos⁸ 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.

La falta de claridad acerca de cuál debe ser el papel del Estado en el campo asistencial y la ausencia de incentivos para tender a un comportamiento eficiente del sector, en el marco de escasez de fondos públicos que caracteriza a la economía argentina de los últimos años, se tradujo en un importante deterioro en la prestación de servicios (clausura de salas de internación, falta de materiales, éxodo de personal —en particular paramédico—⁹, etc.). A ello se suma que del total del gasto público en salud, más del 85% corresponde a gastos corrientes, lo cual ha acentuado el deterioro físico de los establecimientos asistenciales y la obsolescencia del equipamiento.

Por último, otro indicador de la falta de racionalidad en las políticas del sector público en el área de salud lo constituye el sobredimensionamiento del mismo. En efecto, se ha señalado previamente la participación mayoritaria del sector público en la infraestructura asistencial, lo cual podría calificarse de razonable si la población sin cobertura, es decir la que se supone está a cargo del Estado, fuera una porción relevante del total y/o si las obras sociales contrataran con efectores oficiales las prestaciones médicas.

Sin embargo, la población sin cobertura conocida —incluida la que contrata en forma directa con el sector privado— asciende a sólo el 31% de la población total, en tanto que sólo un 1,9% de establecimientos oficiales recibe algún financiamiento del subsector de obras sociales y/o privado.

Este sobredimensionamiento del sector público —64% de las camas para atender como máximo al 31% de la población— revela entonces, el grado de ineficiencia en la atención médica oficial, al tiempo que apoya el argumento de que estos servicios están siendo utilizados por individuos con alguna cobertura sin que medie un pago del ente de obra social por estas prestaciones.

En síntesis, tanto el sector público como el de obras sociales presentan graves deficiencias que si bien se hicieron evidentes a partir de la profundización del proceso de deterioro económico en la década del '80, responden en gran medida a fallas de organización originadas en una inadecuada estructura de incentivos.

10.3 Las políticas a partir de 1989

Las acciones llevadas a cabo en el área de salud a partir de la asunción del gobierno del presidente Menem no han significado cambios sustanciales en la organización del sector, lo cual resulta consistente con la visión oficial acerca de las causas que originarían las falencias que se perciben en el mismo. En este sentido, puede concluirse entonces, que el problema no es de diseño de políticas sino que incluye también errores en el diagnóstico de la situación.

Al respecto, en lo que se refiere al sistema de obras sociales, el desequilibrio financiero que presentan las mismas se ha atribuido en forma reiterada y exclusiva a la caída en la masa salarial —por reducción en el salario real y en la ocupación— y al elevado costo de las prestaciones. En base a ello es que las acciones de los responsables del área han estado concentradas en: a) solicitar insistentemente —aunque sin éxito— el apoyo del Tesoro Nacional a las entidades para que éstas puedan cancelar las deudas con los prestadores; b) requerir al Gobierno Nacional condonación de deudas previsionales de las obras sociales; c) autorización para consolidar las deudas de estos entes en un bono cuyo valor y respaldo se negociaría con los prestadores, y d) intención de redimensionamiento de la utilización de la alta complejidad a través de la instrumentación de copagos por parte de los beneficiarios. En síntesis las acciones han estado orientadas a demandar mayores recursos para el sistema y a reducir gastos vía el traslado del riesgo a los afiliados, disminuyendo la cobertura de ciertas prestaciones.

A su vez, si bien se ha reconocido que un gran número de obras sociales operan con un elevado grado de ineficiencia, se ha atribuido ello no a un problema de incentivos sino a la falta de honestidad de quienes están al frente de las mismas. De acuerdo con este diagnóstico, entonces, el recambio de la dirigencia de estas entidades sustituyéndolas por hombres probos, sería suficiente para alcanzar un manejo eficiente del sistema¹⁰.

Desde el ámbito oficial se ha reconocido también el desorden en el poder regulador del Estado, siendo el resultado final de ello la reciente intervención de la ANSSAL con el objetivo de determinar la gravedad de la situación financiera de las obras sociales, pues hasta el momento era desconocida en su real magnitud. En cambio, no se ha reconocido el excesivo poder regulatorio que, inevitablemente, impone el modelo adoptado, pues debe sustituirse por la vía normativa parte del control que en un mercado de libre elección ejercen los propios consumidores.

Con respecto a la relación entre las obras sociales y los hospitales públicos, se ha asumido que estos últimos prestan servicios gratuitamente a los beneficiarios de la seguridad social, por lo que se decidió efectuar algún tipo de compensación. El mecanismo elegido para ello ha sido a través del otorgamiento de subsidios a estas instituciones con recursos del Fondo de Redistribución. Estos subsidios están destinados a hospitales que tengan sus partidas presupuestarias agotadas, y pueden utilizarse para cancelar deudas de las obras sociales. Evidentemente, este sistema introduce mayores distorsiones en el sistema ya que, por un lado, penaliza a los hospitales que operan con mayor eficiencia a través de la racionalización del gasto, y, por el otro, genera un incentivo adicional para que las obras sociales no abonen las prestaciones que reciben sus afiliados en el sistema hospitalario, pues existe una alta probabilidad de que esta deuda se cancele con recursos de la ANSSAL.

En lo que se refiere al sector público, más allá de que se determinó un aumento en las partidas presupuestarias, el principal cambio radica en que se percibe un cierto avance, en particular en el área metropolitana, hacia la descentralización. Se pretende, en este sentido, otorgar mayor agilidad en la distribución y aplicación de fondos, posibilitar que los hospitales realicen sus propias compras sin licitación, efectuar concesiones de ciertos servicios, etc. Esta política tiene una clara orientación a mejorar la eficiencia del hospital público a través de otorgarle una mayor autonomía y responsabilidad sobre los recursos que administra.

Con todo, en el área de salud se han efectuado escasos avances hacia el logro de un sistema más eficiente, siendo el principal obstáculo para ello la ausencia de un claro diagnóstico de las causas que explican la crisis por la que atraviesa el sector y que ha sido reiteradamente reconocida por las autoridades.

10.4 *Propuesta de reforma*

10.4.1 *Introducción*

Es evidente que 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, no puede lograrse bajo la organización actual del sistema sanitario.

Es por este motivo que se ha considerado necesario desarrollar una propuesta de reforma basada en el concepto de que la transformación necesaria se logrará a través de cambios voluntarios dentro de un mercado competitivo. No se han descuidado, sin embargo, los aspectos que hacen a la equidad del sistema y que dan lugar a la conveniencia de que el sector público financie la atención médica de determinada porción de la población que, por diversos motivos, se encuentra desprotegida. Se discuten para ello los instrumentos que permiten satisfacer este objetivo introduciendo el menor grado de distorsión posible.

10.4.2 *Organización general del sistema*

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

Programa Nacional de Salud

Consideraciones de equidad, existencia de externalidades, imposibilidad de toma de decisiones de los individuos, etc., tornan socialmente deseable la intervención del sector público en la financiación de la atención médica de cierta parte de la población.

Estos argumentos son los que se han tenido en cuenta para incluir en la propuesta el Programa Nacional de Salud, que tiene por objeto brindar cobertura médico-asistencial a través de un seguro financiado con fondos públicos a jubilados y pensionados, indigentes, enfermos crónicos, discapacitados y enfermos mentales sin protección de otra naturaleza. Se estima que en conjunto esta población asciende a aproximadamente 10 millones de individuos.

Sin embargo, si bien se considera conveniente que el sector público se constituya en el financiador de la atención médica para la población antes descrita, ello no significa que el Estado deba ser necesariamente el proveedor del servicio, por lo que en la propuesta se alienta la participación del sector privado en esta franja del mercado.

El mecanismo que se sugiere utilizar para la asignación de los contratos de atención médica se basa en un sistema de licitaciones competitivas periódicas, debido a que este tipo de procesos al aumentar la competencia entre las entidades introduce incentivos para la reducción de costos.

Bajo este programa, el Estado requiere que las instituciones participantes —que pueden ser tanto del sector público como privado— liciten un precio per cápita para la atención integral de cada una de las categorías poblacionales correspondientes.

Las entidades que ganen la licitación son remuneradas a las tasas especificadas por ellos para cada grupo poblacional, y se aconseja —en la medida de lo posible— que múltiples entes sean declarados ganadores en cada localidad, de modo tal de permitir cierta elección de los beneficiarios del centro al que descan adherirse.

Los contratos se celebrarán por un cierto plazo, después del cual se llamará a una nueva licitación.

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

A su vez, aquellos centros que no brinden un servicio adecuado, 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.

Bajo este programa, el hospital público o una asociación de ellos constituiría una entidad más del mercado equiparado a los correspondientes a otros sectores, por lo que su financiamiento estaría apoyado en los pagos por capitación de la población enrolada. Es necesario en este punto remarcar la necesidad de contar con la legislación adecuada que impida que el hospital público reciba fondos del Estado adicionales a los mencionados, pues en caso contrario los precios que éstos liciten pueden constituir precios subsidiados, estableciéndose una competencia desleal con los restantes sectores de la oferta.

Asimismo, se prevé el otorgamiento de subsidios del sector público a los centros que se designen para ejecutar las acciones de medicina preventiva, investigación científica y formación de recursos humanos para el ejercicio de la medicina.

Se estima que el costo de este programa ronda los US\$ 2.000 millones al año

—US\$ 200 por beneficiario— cifra similar a las erogaciones conjuntas del sector público y del INSSJ y P en la actualidad.

Sistema de Seguro de Salud

La adhesión a este seguro tendrá carácter obligatorio para la población que trabaja en relación de dependencia, trabajadores autónomos y grupo familiar primario, pudiendo extenderse en forma optativa a los jubilados y pensionados.

La propuesta está diseñada de modo tal de garantizar que toda la población involucrada tenga posibilidad de elegir entre distintas alternativas competitivas.

Las entidades que deseen calificar¹¹ para participar del sistema deberán operar de acuerdo con un conjunto de reglas establecidas por el Estado que tienden a crear un marco de competencia deseable basada en la calidad y en el costo-efectividad de los distintos servicios.

En este sentido, se prevé que en forma periódica —por ejemplo, una vez al año— cada familia reciba una publicación conteniendo información comparable relativa a costos, beneficios y limitaciones de cada plan calificado en el área. Pasado un cierto tiempo, las unidades de consumo efectúan la elección del plan para el período siguiente a través de su empleador o caja de jubilación correspondiente. Las instituciones calificadas están obligadas a aceptar a todos los beneficiarios que los seleccionen, no pudiendo efectuar ningún tipo de discriminación.

Los ingresos de las entidades —que cumplen el rol de aseguradoras— provendrán de los aranceles que cobren a sus afiliados, los que deberán ser iguales para todos los individuos que pertenezcan a la misma categoría (en base a edad, sexo, etc.), tengan los mismos beneficios y residan en la misma área.

Asimismo, las entidades estarán obligadas a ofrecer un plan mínimo limitado a los beneficios básicos definidos por la agencia administrativa, cuyo precio podrá estar sujeto a regulación. Este requisito intenta evitar que los planes que se presenten estén dirigidos a captar a la población de ingresos medios y altos ofreciendo beneficios adicionales de elevado costo.

En cuanto al financiamiento del sistema, se prevé la constitución de un Fondo de Seguro que estará integrado por aportes y contribuciones obligatorios proporcionales a las remuneraciones.

Este fondo será redistribuido entre todos los beneficiarios a través de bonos que se utilizarán para el pago de aranceles. El valor de estos bonos estará en función del costo del plan mínimo para cada categoría poblacional y eventualmente del nivel de ingresos del individuo. De esta manera, los grupos de alto riesgo que son los que tienen los gastos médicos probables más elevados, son los que recibirán el bono de mayor valor.

Se estima que los aportes y contribuciones necesarios para satisfacer los fines redistributivos del Fondo de Seguro se ubicarán en un rango del 1% al 2% de la nómina salarial, lo cual equivale a una masa de fondos superior a la que en la actualidad administra la ANSSAL vía la asignación de subsidios a las obras sociales.

Dado que estos bonos cubrirán sólo una parte del costo de los aranceles de los planes de seguro, el resto deberá ser completado con aportes individuales. Se contempla asimismo la posibilidad de canalizar a una misma entidad el conjunto de bonos de un individuo en caso de que éste tenga más de un empleo, o de un grupo familiar en el caso de que trabaje más de un miembro, de modo tal de evitar duplicaciones.

El mecanismo de financiamiento del sistema propuesto en esta reforma es, por diversos factores, claramente superior en términos de eficiencia económica al que

rige en la actualidad. En efecto, en primer lugar, al fijar libremente las entidades los precios de los distintos planes desaparece la disociación de ingresos y egresos que existe bajo el sistema vigente, y que ha posibilitado los desequilibrios financieros por los que éste atraviesa. En segundo lugar, se reduce en forma sustancial el impuesto al trabajo que se destina a salud, lo cual tenderá por un lado a disminuir el grado de evasión del sistema, y por otro posibilitará una mejora en la competitividad de las empresas radicadas en el país. Por último, al sustituirse los subsidios a las obras sociales por subsidios a los beneficiarios se vuelve más transparente el mecanismo redistributivo, garantizando de esta manera —además de la competencia entre las entidades— que sólo sean subvencionados aquellos individuos que así lo requieran.

Se prevé, a su vez, que los trabajadores con ingresos por debajo de cierto mínimo fijado por la autoridad, puedan, si así lo desean, quedar excluidos de este sistema, solicitando su inclusión en el Programa Nacional de Salud. En estos casos, continuarán aportando al Fondo de Seguro, y el bono que reciban por este mecanismo de redistribución será aplicado al pago de la cápita correspondiente, la cual será completada con fondos públicos.

Cabe aclarar, por último, que si bien la organización y financiamiento del Programa Nacional de Salud y del Sistema de Seguro de Salud son diferentes, las entidades que participen en uno y otro no necesariamente tienen que serlo.

Entidades privadas de salud

Este subsector estará integrado por entidades que capten la demanda espontánea de aquella población que —por diversos motivos— no deseen asegurarse con las instituciones que participan del Sistema de Seguro.

En esta franja no existirán regulaciones de ningún tipo —de información, aceptación de afiliados, plan mínimo, etc.— a excepción de las relacionadas con los niveles de calidad de los servicios y las normas financieras que resguarden del fraude a los beneficiarios.

Los individuos que, estando incluidos en el Seguro de Salud, deseen contratar los servicios con este sector del mercado, deberán continuar con el aporte al Fondo de Seguro, pero no recibirán de éste el bono correspondiente.

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

NOTAS

1. Un caso especial lo constituye la obra social para jubilados y pensionados, cuya fuente de recursos ha variado reiteradas veces, existiendo contribuciones de activos y pasivos, aportes del Tesoro bajo diversas modalidades, participación en la recaudación del sistema de seguridad social, etc. A partir de 1988 sus fondos provienen fundamentalmente de: 5% de aportes y contribuciones sobre las remuneraciones de los trabajadores activos —3% a cargo de los trabajadores, 2% a cargo de los empleadores— y 2% de los haberes de pasividad de los beneficiarios.

2. Las obras sociales del personal jerarquizado reciben el 85% de los aportes y contribuciones, destinando el 15% restante al Fondo de Redistribución que administra la ANSSAL.

3. Se estima que en la actualidad existen aproximadamente más de 200 entidades de medicina prepaga, que cubren una población cercana a los 2.500.000 personas, de las cuales el 60% se afilia en forma individual o familiar y el resto a través de empresas.

4. Nótese al respecto la diferencia entre este tipo de financiamiento y el que caracteriza a las

distintas ramas del seguro — de la cual el seguro de salud constituye una más— en el que los recursos de las entidades se obtienen en base a cálculos actuariales que reflejan el valor esperado de los egresos.

5. De acuerdo con información oficial a agosto de 1991 sólo el 75% de las entidades habían presentado Memoria y Balance de 1989, porcentaje que se reduce al 50% para 1990.

6. En el marco de estas políticas se inscribe la condonación de deudas de las obras sociales con la autoridad de aplicación generadas por el incumplimiento de aportes al Fondo de Redistribución, establecida en 1989 al sancionarse las leyes 23.660 y 23.661.

7. A propósito de ello, una encuesta efectuada por el INDEC en 1989 revelaba que aproximadamente el 17,6% de las consultas médicas realizadas por individuos con cobertura de una obra social eran canalizadas y financiadas por el sector oficial. Ello significa que estos establecimientos han operado como un subsistema de apoyo de las obras sociales, por cuya utilización éstas no pagan.

8. En la actualidad, por ejemplo, la asignación de fondos entre los hospitales nacionales se está realizando en función del presupuesto correspondiente a 1989.

9. Existe un amplio convencimiento de que la enfermería representa el problema más crítico de los recursos humanos en el sector. Un indicador de ello es que la relación enfermera/médico considerada adecuada es cercana a 3, cuando en la Argentina alcanza apenas a 0,19.

10. Es destacable al respecto la opinión del titular de la ANSSAL quien señaló como un indicador positivo de la distribución de subsidios del Fondo de Redistribución que obras sociales pequeñas como la de Modelos Argentinos recibían un subsidio por beneficiario más elevado que entidades de gran tamaño. Efectivamente, dicha obra social —que cuenta con 126 beneficiarios— recibió en 1990 un subsidio por afiliado de US\$ 747, lo que equivale a cinco veces el gasto promedio per cápita del sistema. Ello, que en el ámbito oficial se interpretó que reflejaba la independencia de la distribución de subsidios de las presiones políticas, constituye en realidad un indicador del tamaño antieconómico de estas entidades que en ausencia de estos subsidios resultarían inviables.

11. Es probable que tales iniciativas estén encaradas por diverso tipo de instituciones como por ejemplo, asociaciones gremiales, fundaciones, cooperativas de consumidores, universidades, empresas de medicina pre-paga, grupos de profesionales, hospitales, etcétera.

Capítulo 11

Educación

11.1 *Marco institucional*

En la Argentina, la educación recibe un tratamiento de tal significación, que el derecho de enseñar y aprender está garantizado expresamente en la Constitución Nacional.

Dada la amplitud y diversidad de niveles y modalidades educativas, es necesario acotar el campo al cual se referirá el presente estudio, de modo tal que la descripción se centrará en la educación formal.

Al respecto, el sistema educativo argentino comprende 4 niveles: preprimario, primario, medio y superior, todos ellos suministrados, en general, en forma gratuita por las instituciones oficiales y en forma arancelada —en algunos casos con subsidio estatal— en la esfera privada.

Teniendo en cuenta la información correspondiente al número de alumnos, se destaca netamente la importancia de la educación elemental —que en la Argentina tiene carácter obligatorio—, a pesar de que durante las últimas décadas la participación de cada nivel educativo en el total de la matrícula fue variando hacia un mayor énfasis de los niveles superiores. En efecto, los alumnos incorporados a la educación media y técnica representaron en 1987 el 21% del total de la matrícula cuando en 1961 alcanzaban sólo el 16%. Algo similar sucede en el caso de la educación superior universitaria (8,6% del total) que más que duplicó su participación en ese lapso.

A su vez, es notable la importancia del sector oficial en la provisión del servicio. En efecto, en 1987 en el nivel elemental, el 80,2% de los alumnos asistían a escuelas públicas; esa cifra se reduce al 71,5% en el nivel medio y al 71,3% en el nivel superior no universitario, alcanzando al 90,2% en el nivel universitario.

Un aspecto que cabe destacar en relación al ámbito oficial, es la significativa participación alcanzada por los gobiernos provinciales, que ubica a la Argentina entre los países con mayor descentralización en el área educativa. Esta desconcentración tuvo un gran impulso a partir de 1976, cuando se transfirió a las provincias y a la Municipalidad de Buenos Aires prácticamente la totalidad del nivel preprimario y primario. Así, para dicho nivel el 68% de los establecimientos dependen de los gobiernos provinciales, participación que se reduce al 27% en el caso de la educación media.

Con respecto al financiamiento, el servicio educativo brindado por el Estado tiene, generalmente, como se mencionara, carácter gratuito y se sustenta con cargo a los recursos generales de la Nación y las provincias. La distribución de fondos entre

establecimientos depende, a su vez, del poder de negociación de cada uno y de los montos concedidos en los ejercicios anteriores. Existe, además, una contribución de las familias —en general, voluntaria— a las cooperadoras de estos establecimientos, cuyos aportes representan aproximadamente el 5% de los fondos utilizados en la educación pública.

Si bien el mayor peso de la formación educativa en la Argentina sigue recayendo en el sector oficial, la enseñanza privada ha mostrado una expansión por encima del promedio en las últimas décadas. Este sector recurre a diversas fuentes de financiamiento para sostener sus establecimientos, siendo las más importantes los aranceles cobrados a los alumnos y los subsidios que recibe del sector público, los cuales se otorgan en función de los docentes nombrados.

En síntesis, un hecho destacable de la organización de la educación en la Argentina es que quien se educa recibe un subsidio cuyo monto depende de la institución en la cual está matriculado. Si se trata de un establecimiento estatal, el subsidio es igual al costo del servicio, dado que se otorga en forma gratuita. En caso de que el estudiante asista a una institución privada, sólo recibe como subsidio aquella parte del costo de la educación por la cual no paga. En promedio, ello asciende en Argentina al 45% aproximadamente. Este subsidio se justifica por el carácter de bien semipúblico de la educación que posee externalidades que hacen deseable contar con una sociedad con un grado de instrucción mayor.

11.2 Diagnóstico de situación

Con frecuencia se ha considerado el nivel del gasto global en educación como un indicador del grado de interés que cada gobierno tiene por el sector o la importancia que le asigna.

Esta idea, sin embargo, no parece poder confirmarse en el caso argentino donde el gasto en educación muestra variaciones importantes en términos reales —aunque con una tendencia creciente— que parecen estar asociados en mayor grado con la evolución de la economía y sus necesidades de ajuste, que con cambios en la política general y educacional de las autoridades.

En cuanto a la estructura del gasto, se observa cierta rigidez a través del tiempo que se mantiene independientemente de las variaciones que haya sufrido el gasto total. En este sentido, el rubro "Personal" es el que absorbe en todos los niveles educativos la mayor proporción del gasto, en forma conjunta con las "Transferencias para Financiar Erogaciones Corrientes", las que en su mayoría están constituidas por subsidios a la enseñanza privada destinados al pago del personal.

Con esta estructura en la asignación presupuestaria, es difícil considerar la posibilidad de introducir reformas educativas, ya que sólo se estaría efectuando un gasto para el mantenimiento del servicio en las mismas condiciones. En efecto, la inversión en equipamiento es prácticamente nula y el monto dedicado a construcciones no alcanzaría siquiera a solventar el mantenimiento mínimo requerido por las instalaciones existentes.

Dada, entonces, la significación del costo salarial en el costo total de prestar el servicio, la política laboral del sector constituye un importante elemento a tener en consideración para tender hacia un objetivo de mayor racionalidad en la asignación del gasto.

Al respecto, se advierte que el número de docentes se incrementa notablemente en la década del '80 en todos los niveles educativos, dando lugar a que —a pesar del

aumento ocurrido en la matrícula— la relación alumnos/docente se redujera. Este proceso ha afectado exclusivamente a los establecimientos de carácter oficial, ya que en el sector privado se observa una mayor estabilidad.

El resultado de ello fue que el tamaño del aula en el nivel elemental resulta más reducido para los establecimientos oficiales que para los privados. En realidad, lo que parecería ser un reflejo de menor calidad de servicio en el sector privado, estaría encubriendo una menos eficiente asignación de recursos en las escuelas públicas.

Este comportamiento en la enseñanza parece responder más a la política general de expansión del empleo público que caracterizó al período 1983-1989, que a un diseño racional de la política educacional.

Este incremento en la incorporación de docentes resultó superior al ritmo en que variaron los gastos en educación, lo cual fue posible merced al deterioro que experimentaron las remuneraciones en este sector. Es evidente que la persistencia de esta situación en el tiempo ha impactado negativamente en la calidad del servicio brindado, siendo un indicador de ello los innumerables conflictos laborales que se han producido a partir de 1983.

En el nivel de educación media, por su parte, se detecta una mayor estabilidad en la relación alumnos/docentes, así como también una escasa diferencia entre los establecimientos privados y oficiales.

Con respecto a la eficiencia en el logro de los objetivos, que se propone la educación en sus diferentes niveles, cabe destacar la ausencia a nivel oficial de estudios sistemáticos y comparativos que intenten captar el rendimiento escolar, por lo que estos programas carecen de mecanismos de evaluación. Este aspecto es sumamente relevante dado que una de las principales variables de ajuste del sistema lo constituye, precisamente, la calidad del servicio brindado.

Por otra parte, de acuerdo con datos censales de 1980, se advierte que los fracasos educativos —repitencia, deserción, etc.— se concentran en los grupos de alumnos de más bajo nivel socioeconómico, y además aumentan a medida que se avanza en el proceso educativo. Esta situación revela un grado de ineficiencia importante en el sistema.

Un comentario aparte merece la asignación de subsidios en este área, ya sea a través de la provisión gratuita en el ámbito estatal o a través de transferencias al sector privado. Si bien, como se señalara, el subsidio —dadas las características del servicio educativo— es justificable, la administración del mismo presenta importantes deficiencias. En primer lugar, carece absolutamente de selectividad, ya que al subvencionarse la oferta de educación —el subsidio se dirige a los establecimientos y no a los individuos— se producen filtraciones indeseadas hacia estudiantes que no debieran recibirlos. El caso extremo de esta política lo constituye la educación pública universitaria, dado que se provee en forma generalizadamente gratuita, cuando hay estudios que demuestran que la población que accede a este nivel proviene de familias de niveles de ingresos medios o elevados.

Por otra parte, el mecanismo de asignación de fondos entre los distintos establecimientos desincentiva la incorporación de tecnologías más apropiadas y el logro de mayores niveles de eficiencia. En efecto, dado que en el ámbito privado, el subsidio se otorga por docente nombrado y el mecanismo de control también se efectúa sobre la misma base, se tiende a reforzar la estructura de costos y dotación de recursos histórica sin considerar su nivel de eficiencia. Con respecto al ámbito estatal, al efectuarse la distribución de fondos en función de los montos otorgados en ejercicios anteriores, tiende a penalizarse la racionalización del gasto, pues ello sólo se traduce en una pérdida de poder para el responsable del establecimiento.

En síntesis, desde el punto de vista económico, la principal causa del deterioro del sector lo constituye un problema en el diseño de los incentivos, dado que éstos conducen, por un lado, a una redistribución del gasto educativo distinta de la deseada, constituyéndose incluso muy regresiva en algunos casos, y por el otro alienta la ineficiencia en la prestación.

11.3 *Las políticas a partir de 1989*

El sector educativo no ha presentado cambios relevantes en su estructura en los dos últimos años, a pesar de que las autoridades del área han señalado reiteradamente la necesidad de una reforma.

Una de las principales cuestiones planteadas al respecto lo constituye la profundización del proceso de descentralización, transfiriendo a las provincias los servicios educativos nacionales, que en su mayoría corresponden al nivel medio. Este objetivo de las autoridades derivó en la presentación de un proyecto de ley, que es aceptado por los gobiernos provinciales bajo la condición de que simultáneamente se transfieran los recursos que posibiliten hacerse cargo de este servicio; en caso contrario las provincias adelantaron su rechazo a esta iniciativa. Al respecto, cabe destacar que en un principio el titular de la cartera de Educación había reconocido que era imposible considerar el traspaso de las escuelas nacionales a la órbita de las provincias, hasta tanto éstas no sanearan sus deterioradas finanzas.

Otro aspecto sobre el cual se ha debatido, sin arribar aún a algún tipo de determinación se refiere a la conveniencia de brindar en forma gratuita la enseñanza universitaria. Si bien en un principio había cierta oposición en el ámbito oficial para introducir el arancelamiento en este nivel educativo, el reconocimiento más recientemente de que las formas tradicionales de financiamiento resultaban insuficientes condujo a que esta alternativa fuera tomada en consideración.

El mismo problema de escasez de fondos derivó en que las autoridades señalaran que las escuelas públicas deben estar destinadas a los sectores de la sociedad de menores ingresos, reconociendo inclusive que la prestación gratuita del servicio educativo resulta insuficiente para evitar que en esos estratos se produzcan abandonos masivos, cobrando importancia entonces la asistencia brindada a través de los comedores escolares, subsidio para el transporte, etcétera.

Se enunciaron también como objetivos la sanción de una ley general de educación, la conveniencia de estrechar la relación entre la escuela y la comunidad, la necesidad de analizar el tema de los subsidios a la enseñanza privada y el desarrollo de un sistema de evaluación de los resultados del proceso educativo.

En síntesis, en esta área —como fuera señalado— no se produjeron transformaciones importantes en los últimos años, advirtiéndose que en algunos aspectos se ha intentado avanzar aún sin éxito (descentralización), en otros sólo se ha anunciado la necesidad de un cambio sin tener un diagnóstico claro de la situación (papel del Estado, selectividad en los subsidios), en tanto que otros temas ni siquiera han sido incluidos en la agenda de preocupaciones (eficiencia del sistema, incentivos para lograrla). De lo expuesto se desprende, entonces, que no caben esperar reformas importantes en este sector, al menos en el mediano plazo.

Capítulo 12

Sistema previsional

12.1 Marco institucional

La previsión social en la Argentina está estructurada en base a un sistema denominado "de reparto", a través del cual las pensiones a la clase pasiva se pagan con las contribuciones de los trabajadores activos.

En el caso de los trabajadores en relación de dependencia, la legislación establece que tales contribuciones deben calcularse como una proporción de las remuneraciones. Desde 1988 dicha proporción asciende al 21%, del cual el 11% corresponde a la contribución del empleador y el 10% al aporte del trabajador¹.

El haber mensual de las jubilaciones ordinarias para esta porción de la fuerza de trabajo, según lo establece la norma legal, constituye un porcentaje del promedio mensual de las remuneraciones actualizadas percibidas durante los 3 años más favorables dentro de los 10 años inmediatamente anteriores al cese de actividad. Dicho porcentaje varía, según la edad a la que se produce el retiro, entre el 70% y el 82%.

Para los trabajadores autónomos, el aporte representa desde 1985 el 21% del monto correspondiente a la categoría en que aportan, debiendo recibir como haber jubilatorio el equivalente al 100% del promedio mensual ponderado de las categorías en que revistaron.

El fallecimiento del jubilado varón generalmente no produce la baja del beneficio, ya que la legislación lo traslada a la viuda, en la forma de pensión (equivalente al 75% del haber jubilatorio). Del mismo modo, la defunción de un varón en actividad genera una pensión para su viuda.

La legislación contempla adicionalmente el pago de jubilaciones por invalidez para los aportantes al sistema, y el de pensiones graciables y no contributivas para grupos poblacionales específicos, entre los que cabe destacar: a) pensión mensual y vitalicia a la vejez para personas mayores de 65 años o incapacitadas en más de 76% de su motricidad y carentes de recursos; b) pensión mensual y vitalicia a ex jueces de la Corte Suprema de Justicia y Procurador General de la Nación; c) pensión mensual y vitalicia a ex arzobispos, obispos, sacerdotes seculares, vicarios castrenses y obispos auxiliares; d) pensión mensual y vitalicia a familiares de desaparecidos; e) pensiones graciables acordadas por el Congreso en conformidad con la Ley de Presupuesto; caducan a los 10 años pero son prorrogables.

A su vez, dado que en este sistema no hay incompatibilidad en el goce de jubilaciones y/o pensiones del Sistema Nacional y cualquiera de los sistemas provinciales y municipales, y que tampoco se establecen restricciones para el goce simul-

táneo de jubilación y pensión, un número importante de beneficiarios reciben beneficios múltiples.

Existen además regímenes especiales y de privilegio que si bien no son importantes en número y en lo que representan sobre las erogaciones totales del sistema, generan una situación inequitativa en el esquema prestación-contraprestación.

El total de beneficios² del sistema nacional asciende a 3.100.000 de los cuales 1.100.000 son pensiones. Por otro lado hay 110.000 beneficiarios de los regímenes independientes de las Fuerzas Armadas y de Seguridad, financiados directamente con aportes del Tesoro Nacional, y unos 400.000 beneficiarios de las cajas provinciales y municipales.

12.2 Diagnóstico de situación

El sistema previsional argentino padece serias dificultades financieras que no sólo obedecen a la crisis que el país ha soportado en los últimos años, sino que también responden a factores demográficos, económicos, políticos y operativos.

En efecto, la viabilidad de todo sistema jubilatorio que opere a través de una mecánica de reparto —como es el caso en la Argentina— depende básicamente de la interrelación entre dos variables: a) la relación presente y futura entre número de cotizantes y número de beneficiarios previsionales vigente y b) la relación entre haber jubilatorio y monto de los salarios en actividad.

Un sistema jubilatorio de reparto es viable si la carga que impone sobre los salarios no supera ciertos límites que potencien los efectos negativos que la misma genera sobre la economía (pérdida de competitividad externa, caída en el nivel de ocupación, aliento de la informalidad en el mercado de trabajo, etcétera).

Cuando se crean los sistemas previsionales, los beneficiarios son generalmente una proporción muy baja del total de activos, lo que da lugar a cierta abundancia de fondos. A medida que el tiempo transcurre, la relación aportantes/retirados se deteriora, introduciendo dificultades en el sistema.

En la Argentina, en 1980 el sistema nacional de previsión contaba con 5.958.000 aportantes y 2.343.000 beneficiarios, siendo entonces la relación cotizantes/beneficiarios de 2,54. En 1991, el número de aportantes se había reducido a 4.976.000, en tanto que los beneficiarios se elevaron a 3.147.000, arrojando ello una relación cotizantes/beneficiarios de 1,58.

Factores de envejecimiento demográfico explican en alguna medida esta evolución, ya que la población pasiva crece a una tasa superior a la población activa, siendo un indicador de ello el hecho que el porcentaje de individuos mayores de 65 años pasó del 5% en 1950 al 9,8% en 1990.

Sin embargo, la principal causa reside en que una gran porción de la población económicamente activa (PEA) está fuera del sistema y que este hecho se ha agravado en los últimos años. Así, mientras que la relación aportantes/PEA ascendía al 54,9% al comienzo de la década, en 1989 dicha proporción se reducía al 42,7%. Esto implicaría que sólo el 42,7% de la PEA estaría empleada, lo cual carece de sentido. Si bien es cierto que ha habido un aumento en el desempleo, mucho más importante es el crecimiento ocurrido en la informalidad en el mercado de trabajo. En efecto, en la actualidad la población autónoma alcanza al 31% de la PEA obligada a cotizar el sistema, y dada la amplitud de actividades cuentapropistas, resulta de difícil control el cumplimiento de las obligaciones previsionales.

A su vez, el incentivo a la evasión que genera un sistema previsional como el

argentino es elevado dado, por un lado, el escaso vínculo existente entre jubilación a percibir y aporte actual, y por el otro, debido a la importante presión tributaria que éste y otros programas de la seguridad social imponen sobre el salario.

Por otra parte, con el objeto de recaudar fondos en el corto plazo, los sucesivos gobiernos recurrieron al arbitrio de implementar continuamente moratorias y regímenes de regularización, lo cual provocó un crecimiento explosivo en el número de beneficiarios.

Con respecto a la relación jubilación/salario, la sobrevaluación de ingresos al final de la carrera laboral³ significa que, bajo la legislación actual, si los retirados deben cobrar entre 80% y 82% del promedio de sus mejores años de remuneración, ello representa entre el 90 y 92% del promedio de salarios del conjunto de aportantes. Si se tiene en consideración el caso de los trabajadores autónomos, se deduce que el sistema previsional se compromete a prestaciones que alcanzan en promedio al 95% de la base de ingresos de los cotizantes.

Por este motivo, y por la baja relación entre cotizantes/beneficiarios, es que los aportes patronales y personales no permiten el cumplimiento de las normas legales respecto de los haberes.

La fuente de esta ilegalidad, sin embargo, está dada porque la norma jurídica establece un sistema híbrido al no limitar los beneficios a lo que se recauda, tal como corresponde en un sistema de reparto, y al no comprometerse a pagar beneficios que estén vinculados a los aportes realizados en el pasado por los actuales beneficiarios, tal como opera un sistema de capitalización.

Este incumplimiento de las disposiciones legales en materia de haberes jubilatorios se ha agudizado en los últimos años, período en el que la relación entre haberes previsionales medios y salario medio disminuyó de 60% en 1978 a 40% para 1991.

Una manifestación adicional de la insolvencia del sistema es el elevado porcentaje de beneficiarios que perciben el haber mínimo. En efecto, datos para 1991 muestran que 98,1% de los autónomos estaban en esa situación, mientras que en las Cajas de Industria y Comercio y en la del Estado, dicha cifra alcanzaba al 59,7% y 17,1%, respectivamente; equivaliendo en promedio al 64,8% del total.

Cabe señalar que si bien la relación haber/salario fue tradicionalmente administrada en función de las disponibilidades financieras con incumplimiento de las normas legales, a partir de 1984/85 comenzaron a multiplicarse en forma alarmante los juicios previsionales.

Debido a estas circunstancias, se pusieron en práctica sucesivas soluciones de emergencia que incluyeron varios mecanismos para la liquidación de las deudas con los pasivos y la canalización de mayores recursos al sistema provenientes de impuestos aplicados en un principio sobre los consumos de combustibles, teléfonos y gas, y luego reducidos a un 45% del Impuesto a los Combustibles Líquidos. Estos recursos externos al sistema han representado más del 20% de los ingresos totales del mismo, y cerca de una tercera parte de sus recursos genuinos. A pesar de ello, los reclamos judiciales contra el Estado continuaron, y en gran medida han prosperado, por lo que se ha ido acumulando una deuda a favor de la clase pasiva que, según las últimas estimaciones disponibles, alcanza alrededor de US\$ 6.500 millones.

A pesar de estos fondos externos allegados al sistema y de pagarse haberes jubilatorios muy alejados de lo que exige la ley, el sistema arroja un déficit operativo del orden de los US\$ 400 millones anuales, brecha que es cubierta con fuentes diversas como aportes del Tesoro Nacional y préstamos del Banco de la Nación Argentina⁴.

A modo de conclusión puede señalarse, entonces, que el sistema previsional

argentino se encuentra en un estado de virtual quiebra y que el desequilibrio implícito en el mismo surge de considerar que fue diseñado como un esquema financieramente autosuficiente. Sin embargo, si se suman los recursos externos al sistema que debieron ser volcados en él por el gobierno y la deuda con los beneficiarios (por incumplimiento de las disposiciones legales) que se ha ido devengando año a año, se obtiene que en promedio para la década del '80 este desequilibrio rondaría el 6% del PBI. Ello significa que para alcanzar el autofinanciamiento los aportes y contribuciones deberían elevarse hasta aproximadamente el 40% de los salarios brutos, lo que sumado al resto de las cargas sociales significaría una presión fiscal sobre las remuneraciones del orden del 70%.

Es evidente, entonces, que el actual esquema es inviable y que su solución no consiste en la búsqueda permanente de recursos de emergencia sino en una reforma profunda del sistema.

12.3 *Las políticas a partir de 1989*

La elocuencia de las dificultades que padece el sistema previsional ha determinado que desde el inicio el actual gobierno considerara con preocupación este tema. Sin embargo, recién a partir de 1991 se observa la intención oficial de brindar una solución de carácter permanente al mismo, obedeciendo ello, por un lado, a un cambio en el diagnóstico del problema y, por el otro, a que el deterioro económico-financiero que presenta el sistema sumado al bajo nivel de los haberes jubilatorios, conspiran contra la sostenibilidad de la convertibilidad de la moneda.

En efecto, si bien desde el comienzo las autoridades reconocieron que el sistema previsional se hallaba en una situación crítica, la opinión que predominaba en el ámbito oficial es que se podía encontrar una solución dentro del esquema de reparto vigente. En este sentido, se señalaba como principal causa de la crisis del sistema al importante grado de evasión de las obligaciones previsionales, aunque no se vinculaba ello con la elevada presión tributaria que éste, y el resto de los programas de la seguridad social, imponían sobre el salario.

Basadas en este diagnóstico, las acciones del gobierno estuvieron concentradas en aumentar la recaudación implementando diversos mecanismos que apuntaban a recuperar el poder de fiscalización. Las principales medidas al respecto fueron las siguientes: a) invitación a los centros de jubilados y pensionados del país a proponer candidatos para conformar un cuerpo de verificadores del cumplimiento de las obligaciones previsionales; b) reempadronamiento de empleadores comprendidos en el régimen nacional de jubilaciones y pensiones para trabajadores en relación de dependencia, detallando el monto total de la deuda por aportes previsionales, aportes al INSSJyP y al FONAVI; deuda para la que se ofrecieron diversos planes de cancelación. Para deudas devengadas con posterioridad se establecieron luego sucesivos regímenes de facilidades; c) adelantamiento de la fecha de vencimiento ordinario del ingreso de los aportes y contribuciones; d) creación del Instituto Nacional de Previsión Social (INSP) en 1990 con el objeto de mejorar la eficiencia del sistema (aunque sin precisar los mecanismos que se aplicarían para ello), y e) autorización al INPS para publicar la nómina de los contribuyentes obligados, incluyendo información relativa a monto aportado y a cualquier otra que el INPS considerara necesaria.

Consistente también con la visión de que bajo el modelo vigente se podría encontrar una solución a la crisis del sistema, se propuso a mediados de 1990 un proyecto

de reforma previsional, cuyos aspectos principales en lo que se refería a los trabajadores en relación de dependencia eran los siguientes: a) modificación de las edades jubilatorias (65 años para los hombres y 62 para las mujeres); b) limitación del haber jubilatorio equivalente al 65% promedio actualizado de las remuneraciones; c) derecho a pensión restringido a determinados casos sólo por cinco años y equivalentes al 80% del haber jubilatorio; d) incompatibilidad entre el goce de la jubilación y el desempeño de tareas en relación de dependencia; e) aumento de un punto adicional en los aportes y contribuciones, con el establecimiento de un tope máximo; f) autorización a partir de 1993 para que los trabajadores deriven hasta dos puntos de su aporte a un Fondo de Retiro; g) emisión de bonos del Estado para cancelar la deuda por la diferencia de haberes según el método de cálculo propuesto.

Para los trabajadores autónomos, la propuesta contemplaba un cambio significativo, puesto que se autorizaba la eliminación de la obligatoriedad de afiliación al sistema nacional para los que estuvieran cubiertos por otros regímenes y para los que aportaran a un Fondo de Retiro; conservando el derecho a percibir el beneficio proporcional a los aportes efectuados; se elevaba además la edad de retiro (68 años para hombres y 65 para mujeres).

Es obvio que esta propuesta, en lo que respecta a los trabajadores en relación de dependencia, agravaría el problema de la evasión, al aumentar las cargas sobre las remuneraciones. A su vez, la continuidad del sistema de reparto y la administración estatal del mismo perpetuaría la falta de incentivos existente de ingresar al sistema.

Por su parte, la posibilidad de cambio a un sistema de capitalización para los trabajadores autónomos se basaba en la escasa recaudación que mostraba dicha Caja y en el reconocimiento de la dificultad para mejorar la fiscalización en ese segmento.

Esta propuesta, sin embargo, no prosperó y fue abandonada a comienzos de 1991 con la asunción del nuevo subsecretario de Seguridad Social.

Una de las primeras acciones de las nuevas autoridades fue denunciar las irregularidades del INPS, alegando que sólo había significado incorporar a la anterior estructura un ente burocrático adicional, por el que además se debía soportar una duplicación de los costos administrativos, los que habían pasado del 2% al 4% de los recursos genuinos del sistema⁵. Esta situación derivó en la posterior intervención del INPS.

Por otra parte, y satisfaciendo un temprano objetivo del Poder Ejecutivo, en agosto de 1991 fue aprobada por el Congreso la derogación de las jubilaciones especiales⁶. Simultáneamente a estas medidas, se sanciona un cambio en el financiamiento del sistema, el que apunta a allegar al mismo mayores recursos en el futuro. De acuerdo con la nueva normativa se sustituyen los fondos provenientes del 45% del Impuesto a los Combustibles por una contribución patronal del 5% sobre las remuneraciones, que se canalizaba previamente al FONAVI. A su vez, la operatoria del FONAVI se financiará con el 40% del Impuesto a la Transferencia de Combustibles Líquidos.

Inicialmente, este enroque de impuestos carece de impacto financiero, ya que cada impuesto permite un ingreso mensual cercano a los US\$ 100 millones. Sin embargo, la recaudación a través de los Combustibles está potencialmente acotada, dado que no existe evasión en la misma. Bajo la hipótesis, en cambio, de que la evasión en impuestos sobre el salario es elevada, una mejora en la eficiencia de la recaudación podría contribuir significativamente a eliminar el déficit del sistema.

Adicionalmente a la sustitución de impuestos, se estableció la afectación del 11% de la recaudación del IVA al Régimen Nacional de Previsión Social⁷, el cual se estima significará ingresos adicionales por US\$ 50 millones mensuales.

A pesar de estas medidas, y en virtud de un incremento de suma fija otorgado por beneficio, el sistema continúa presentando un déficit operativo del orden de los US\$ 550 millones por año.

Por último, una de las medidas de más reciente sanción (8/8/1991) intenta dar una solución al endeudamiento que —por diferencia en la liquidación de haberes— el sistema tiene con la clase pasiva. Para ello, los jubilados que sean, con o sin sentencia judicial, acreedores del Estado, tendrán la opción de:

a) cobrar en forma escalonada durante 10 años la deuda acumulada al 31/3/91; o

b) aceptar Bonos de Consolidación de Deudas Previsionales, que se crean a este efecto, y que serán transferibles y cotizarán en bolsa y mercados del país.

Si bien mediante este instrumento se pretende otorgar algún tipo de solución al stock de deuda con los jubilados, el deteriorado nivel de los haberes jubilatorios determina que desde el mes de abril de 1991 continúe acumulándose un pasivo del orden de los US\$ 300 millones mensuales por diferencias entre la liquidación realizada y la que exige la ley.

En síntesis, a pesar de las modificaciones introducidas últimamente, la crisis del sistema está muy lejos de ser solucionada. El reconocimiento de este hecho por parte de las autoridades es lo que las ha impulsado a establecer la creación de una Comisión Bicameral que tendrá por objeto proponer un régimen general de jubilaciones y pensiones, la que deberá expedirse antes de fines de 1991. A su vez, el subsecretario de Seguridad Social ha anunciado públicamente los lineamientos de una propuesta de reforma que espera concluir también hacia fines de 1991. Si bien no se conocen demasiados aspectos de esta propuesta, sus características generales se discuten en la siguiente sección.

12.4 Propuesta de reforma

La propuesta de reforma que la subsecretaría de Seguridad Social pondrá a consideración de la sociedad antes del fin de 1991 seguirá, según declaraciones del titular de la cartera, los siguientes lineamientos:

—el sistema será universal y autofinanciado en el largo plazo;

—el sistema se define como de previsión, el principio de solidaridad será limitado y la redistribución del ingreso se hará en el futuro a través de otros instrumentos de política;

—en consecuencia, las pensiones graciables y las jubilaciones de privilegio no quedarán a cargo del Instituto Nacional de Previsión Social y no se financiarán con aportes provenientes de la masa salarial. Las pensiones por invalidez en etapa activa tampoco serán cubiertas por el sistema previsional;

—el nuevo sistema será uno de tres pilares, con un sistema de reparto, uno de capitalización obligatoria y un régimen de capitalización optativo;

—el sistema de reparto otorgará beneficios iguales o variables en un rango pequeño —10%— por persona, incluyendo así un componente limitado de solidaridad social y redistribución del ingreso;

—el nuevo sistema se organizará como fondos de pensiones y los aportantes podrán elegir la administradora de fondos que le parezca mas conveniente;

—existirá un período de transferencia del viejo sistema al nuevo, estimándose que al menos en los 10 primeros años no habrá beneficiarios por el nuevo sistema;

—en el período de transferencia el viejo sistema se financiará por un impuesto específico o con fondos del Tesoro Nacional;

- el aporte al sistema no superará los actuales 26 puntos sobre el salario;
- las edades jubilatorias podrán ser objeto de una decisión política, que respete la restricción de financiamiento.

Este anuncio oficial de reforma se halla alineado con algunas de las propuestas contenidas en diversos estudios producidos durante los últimos dos años, que a su vez encuentran antecedente en un trabajo anterior de FIEL ("El fracaso del estatismo", Ed. Sudamericana, 1987).

En efecto, en 1987, FIEL propuso reemplazar el sistema vigente por uno de tres pilares, similar en sus lineamientos generales al de la propuesta oficial, salvo por la cobertura universal. Esta cobertura en el caso de FIEL, sólo se alcanzaba con el cumplimiento de requisitos de edad avanzada.

Una síntesis de esa propuesta original, adecuada a las actuales condiciones de la economía es la siguiente.

El nuevo sistema previsional se organiza de acuerdo al régimen de los "tres pilares": el primer pilar lo constituye el sistema de reparto a cargo del Estado; el segundo pilar consiste en un sistema de capitalización obligatorio y el tercero es un sistema de capitalización optativo. Los dos últimos pilares se organizan a través de Fondos de Retiro administrados privadamente.

El sistema de reparto es de adhesión obligatoria y garantiza un haber mínimo uniforme (HMU), cuyo objetivo es el de coadyuvar a la formación de la renta que se recibe por vía del segundo pilar.

Las prestaciones del sistema son: jubilación ordinaria, por edad avanzada (indigencia), por invalidez y las pensiones correspondientes.

La jubilación ordinaria se obtiene a los 65 años para ambos sexos. La jubilación por edad avanzada se obtiene a los 70 años y requiere una prueba de indigencia. La jubilación por invalidez se otorga con la incapacidad total producida en cualquier etapa de la vida laboral.

En cuanto a las pensiones provenientes del sistema de reparto se otorgarán a viuda, viudo incapacitado e hijos menores de 18 años (compartida con el restante derecho habiente al 50%). Los beneficiarios no podrán acumular el beneficio del HMU que otorga el sistema de reparto.

Durante su vida activa cada aportante elegirá una de entre dos formas posibles de su seguro obligatorio en el segundo pilar: a) con cobertura a viuda/o o hijos menores de 18 años y b) sin cobertura. El aportante pagará una alícuota diferencial más alta para el primer tipo de contrato.

Todos aquellos pensionados que al momento de recibir el derecho a pensión tengan menos de 40 años, accederán al HMU por un plazo máximo de 5 años corridos a partir de la fecha en que les es otorgado el beneficio. El mismo cesa antes de ese plazo con el ingreso del beneficiario al mercado de trabajo y no le es restituido a menos que complete los años de aporte necesarios. Para todos aquellos beneficiarios con más de 40 años, el acceso al HMU no caduca a los 5 años, se suspende hasta cumplir 65 años en el caso del ingreso del beneficiario al mercado de trabajo, y se le restituye en caso de que se retire de dicho mercado.

El sistema de reparto (primer pilar) se financia exclusivamente por la contribución del empleador, y el objetivo final es el de alcanzar el equilibrio presupuestario de largo plazo. Se establece una base imponible mínima y un máximo sobre el salario medio de la economía. El valor del salario medio de la economía se fija en el momento de la reforma y luego se actualiza por el índice de remuneraciones.

El sistema de capitalización (segundo pilar) se financia con un aporte a cargo del empleado identificado en una cuenta personal en una compañía administradora de

fondos de pensión a elección del titular quien tendrá la "portabilidad" de su ahorro, es decir, podrá transferirlo de compañía cuando lo crea conveniente. El aporte se hace sobre un tope máximo fijado en términos del salario medio de la economía.

En cuanto a la transición del sistema de reparto actual al nuevo sistema, se ha diseñado de modo de tratar de "equiparar" a los pasivos y a los activos actuales con la generación joven que accede directamente al nuevo sistema. Esa equiparación se realiza a través de un "reconocimiento de deuda" tal que los pasivos y los activos actuales entran al nuevo sistema en condiciones lo más similares posibles a las que les hubieran correspondido de haber podido aportar al nuevo régimen desde el momento de su ingreso al sistema vigente.

Los trabajadores autónomos participan exclusivamente y en forma voluntaria del tercer pilar. El problema de imprevisión para la vejez en este caso se resuelve a través de la jubilación por edad avanzada a partir de los 70 años, bajo el requisito de prueba de indigencia.

NOTAS

1. En agosto de 1991, como se verá más adelante, se han introducido cambios en el financiamiento del sistema.

2. El dato se refiere a beneficios y no beneficiarios, debido a la imposibilidad de discriminar la cantidad de individuos que perciben más de un beneficio.

3. El salario para varones de 61 a 65 años y para mujeres de 56 a 60 años resulta un 15% y 12%, respectivamente, más elevado que el salario promedio de todos los trabajadores en relación de dependencia.

4. Efectuando la discriminación financiera por caja, se obtiene que la de autónomos resulta ser la peor ya que los ingresos cubren sólo el 30% de los gastos, mientras que en Industria y Comercio dicho guarismo asciende al 92% y en la del Estado al 88%.

5. Dentro de las irregularidades declaradas, cabe mencionar: a) falta de tratamiento de la Memoria y Balance del INPS, b) desconocimiento de la deuda con el INPS, c) falta de identificación de los deudores del sistema, d) incorporación masiva de personal y mantenimiento simultáneo de horas extras, e) exceso de gerentes para un mismo cargo, los que además disponían de ciertos beneficios tales como automóvil, etcétera.

6. En marzo de 1990 había sido enviado al Congreso un proyecto de ley del Poder Ejecutivo para derogar las jubilaciones de privilegio. A su vez, mientras se esperaba la sanción de esta norma, dentro del marco del decreto de racionalización, se solicitó en diciembre de 1990 a los funcionarios que gozaren de ella renunciar a las jubilaciones de privilegio.

7. En rigor, de ese 11%, el 90% se destina al Régimen Nacional y el 10% a ser distribuido entre la MCBA y las jurisdicciones provinciales para atender sus respectivos sistemas previsionales. Hasta el 1º de julio de 1992, sin embargo, las provincias y municipios sólo recibirán el 50% de los fondos asignados, apropiándose el Tesoro Nacional del 50% restante.

Capítulo 13

Vivienda

13.1 Marco institucional

Hasta 1972, en la Argentina el crédito para la construcción de viviendas a grupos sociales de bajos y medios ingresos era efectuado a través del Banco Hipotecario Nacional (BHN) mediante un fuerte subsidio a la tasa de interés.

En 1972 (ley 19.929) se constituye, bajo la jurisdicción de la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental (SVOA), el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), que tiene a su cargo el financiamiento de la construcción de viviendas económicas, no así la ejecución de las obras que es llevada a cabo por empresas privadas.

Los fondos destinados a este fin provienen de un aporte patronal del 5% sobre la nómina salarial del personal en relación de dependencia y de una contribución del 20% sobre los aportes que los trabajadores autónomos tributan previsionalmente¹.

El propósito de este sistema es cubrir contingencias habitacionales en la población de recursos insuficientes. A los fines del FONAVI, se define a la familia de recursos insuficientes como a la integrada por un núcleo familiar cuya capacidad de pago, excluida la atención de otras necesidades vitales mínimas, no alcanza a cubrir la amortización de una vivienda económica en un plazo de hasta 30 años, con el más bajo de los intereses que fije el BHN para sus operaciones usuales de financiamiento de la vivienda propia.

Aunque no se reglamentó un ingreso mínimo para el acceso al programa, la autoridad de aplicación ha recomendado que no se adjudiquen si la cuota supera el 15% del ingreso familiar.

Los fondos recaudados por el FONAVI se distribuyen entre las provincias y los municipios, quienes tienen a su cargo la elaboración de proyectos, licitaciones, seguimiento de las obras, selección de los postulantes y recupero del capital invertido en su área (que es luego girado al FONAVI).

La distribución de fondos entre las provincias la efectúa la autoridad de aplicación en forma directamente proporcional a la participación del déficit habitacional provincial en el déficit total del país e inversamente proporcional a la capacidad económica de la provincia. Como indicador del déficit habitacional se toma la cantidad de viviendas precarias, y como indicador de la capacidad económica la inversa de los aportes de la Nación a las provincias, en términos per cápita.

La selección de los beneficiarios por parte de las provincias se efectúa en base a un sistema de puntaje que tiene en consideración la situación habitacional, el tamaño y composición del grupo familiar, el grado de hacinamiento y promiscuidad y la antigüedad de residencia en la provincia.

13.2 Diagnóstico de situación

Desde la implementación del programa FONAVI, la principal fuente de recursos del gasto público en vivienda ha estado constituida por un impuesto sobre la nómina salarial. Por lo tanto, su evolución —que ha girado en torno del 0,6% del PBI— ha estado estrechamente vinculada al comportamiento de las remuneraciones, al nivel de empleo y al grado de evasión de la economía.

En promedio para la década del '80 la recaudación anual del FONAVI alcanzó a un equivalente de US\$ 600 millones, lo que hubiera resultado suficiente para construir 60.000 viviendas económicas a un costo medio de US\$ 10.000 cada una. Sin embargo, el FONAVI sólo logró financiar la construcción de no más de 30.000 viviendas por año, pues el costo administrativo del sistema era elevado —se estimaba en un 15% de los recursos— y además el procedimiento de contratación para la construcción en un contexto poco competitivo lo hacía aun más oneroso.

Este volumen de construcción anual de viviendas económicas resultaba, a su vez, insuficiente para cubrir el déficit habitacional, estimado según datos censales de 1980 en 2.049.000 viviendas subestándares a las que debe agregarse un déficit absoluto de 0,3 millones de unidades².

Si bien en sus comienzos se pensó que el FONAVI constituiría un fondo permanente rotativo de forma tal que los ingresos provenientes de recuperos contribuirían a aumentar progresivamente el volumen de recursos y, en el largo plazo, eliminar las contribuciones sobre la nómina salarial, no es ésto lo que ha ocurrido desde su implementación. En efecto, las provincias son las responsables directas de los reintegros al FONAVI de los valores de venta, amortización y uso, independientemente del cumplimiento de las obligaciones de pago de los adjudicatarios. Sin embargo, la recuperación de los créditos ha sido mínima —sólo ha representado alrededor del 1% de los ingresos del FONAVI—, y las provincias no han sido penalizadas por ello, a pesar de que esta situación está contemplada en la legislación. Es por este motivo que los subsidios para la construcción de viviendas han sido fundamentalmente implícitos, más como el resultado de las circunstancias que de políticas deseadas. Una excepción ha sido el subsidio explícito a la tasa de interés real, ya que los préstamos se otorgan sin interés.

Además del reducido recupero de préstamos, las principales dificultades del sistema FONAVI provienen de la evasión en el cumplimiento de las obligaciones de aportes, las demoras producidas en el libramiento de fondos por parte de los organismos responsables y la dificultad que presenta la administración de un sistema con un gran número de participantes.

Con respecto a la distribución de los fondos, dado que los cupos por provincia dependen del déficit habitacional y de la pobreza relativa de éstas, y no se toma en consideración ningún indicador que refleje la ubicación de los adjudicatarios provinciales en la distribución por tramos del ingreso, ello genera una situación inequitativa entre la potencial población beneficiaria.

De esta manera, una familia pobre sin vivienda de una provincia de ingreso medio bajo tiene una probabilidad mayor de llegar a ser beneficiaria del FONAVI que una familia pobre en las mismas condiciones en una provincia rica.

Todos estos factores son los que llevaron al anterior gobierno en 1987-88 a replantear la política habitacional para lo cual se solicitó —con resultado positivo— apoyo del Banco Mundial, el cual otorgó una línea de crédito para tal fin de US\$ 300 millones a desembolsar en cinco años a partir de 1989. El proyecto, que preveía una importante modificación en el sistema vigente, contemplaba la construcción de

viviendas de menor calidad y costo que las que tradicionalmente ha construido el FONAVI, con un tiempo de ejecución inferior al año. A su vez, se debía modificar el actual sistema de selección, por el cual se llama a inscripción a los aspirantes a viviendas públicas cada vez que se construye un complejo, para pasar a un sistema de registro permanente de aspirantes de carácter nacional. Otro elemento a introducir era la explicitación del subsidio a otorgar, de acuerdo al tipo de vivienda y al nivel de ingresos de la familia.

Se procuraba, asimismo, una mejora de los procedimientos administrativos y financieros del sistema FONAVI, que permitiera mejorar la administración de la cartera de préstamos, para lo cual también se contemplaba favorecer en la distribución de cupos entre las provincias a aquellas que obtuvieran los mayores recuperos.

13.3 Las políticas a partir de 1989

Si bien el compromiso con el Banco Mundial ha significado una reducción en el costo de las viviendas, ello se ha limitado a aquellas que se construyen bajo este programa, no habiéndose extendido esta política al resto de las unidades que se ejecutan exclusivamente con recursos propios del FONAVI. En efecto, las viviendas construidas bajo el programa del Banco Mundial se deben efectuar a un costo unitario que no supere los US\$ 6.700 para aquellas que tengan dos dormitorios y US\$ 8.500 para las de tres. Sin embargo, la recaudación anual del FONAVI rondó los US\$ 600 millones en promedio entre 1989 y 1990, y sólo posibilitó la construcción de 25.000 y 27.000 unidades en cada año, respectivamente, de lo que se deduce que el costo de cada vivienda continuó siendo sensiblemente elevado.

A su vez, si bien se registró un incremento en el recupero de los créditos otorgados, esta tasa persistió aún en valores muy reducidos dado que no superó el 5% de los ingresos genuinos del programa.

Lo que sí se advierte durante este período es un esfuerzo de las autoridades por reducir la evasión en el cumplimiento de los aportes y contribuciones al sistema a través de una mayor fiscalización del mismo. Cabe señalar, sin embargo, que el objetivo fundamental de esta política no estaba centrado en el FONAVI sino en incrementar los fondos dirigidos al régimen previsional, pero al ser la fuente de recursos de ambos sistemas la misma —un impuesto sobre el salario—, el programa FONAVI se vio indirectamente favorecido.

Las principales medidas adoptadas al respecto incluyeron las siguientes: a) reempadronamiento de empleadores comprendidos en el régimen nacional de previsión para trabajadores en relación de dependencia, detallando el monto total de la deuda por aportes previsionales, aportes del INSSJyP y al FONAVI; deuda para la que se ofrecieron diversos planes de cancelación. Para deudas devengadas con posterioridad se establecieron luego sucesivos regímenes de facilidades, y b) adelantamiento de la fecha de vencimiento ordinario del ingreso de los aportes y contribuciones.

Que el interés de las autoridades no estaba concentrado en aumentar los recursos del FONAVI, quedó posteriormente demostrado —en agosto de 1991— cuando se dispuso un cambio en el financiamiento del sistema. De acuerdo con la nueva normativa, se sustituye el 5% de los aportes y contribuciones salariales que se destinaban al FONAVI por el 40% del Impuesto a la Transferencia de Combustibles Líquidos, que previamente se canalizaban (en un 45%) al régimen previsional.

A su vez, el régimen previsional recibe el 5% sobre las remuneraciones con que antes se financiaba el FONAVI.

Aunque, como fuera señalado en el análisis del sistema de previsión, este enroque de impuestos carece inicialmente de impacto financiero, pues por ambas vías se recauda al momento de sancionarse la ley un monto similar —US\$ 100 por mes—, su efecto se espera se hará visible más adelante. Ello es así porque mientras la recaudación a través de Combustibles está acotada pues no existe evasión en la misma, la hipótesis de una elevada evasión en los impuestos sobre el salario permitiría —a través de una mejora en la eficiencia en la recaudación— incrementar los recursos del sistema previsional.

Esta política que tiende, en definitiva, a limitar los fondos dirigidos al FONAVI es consistente con el escaso interés que desde el área del Ministerio de Economía se ha mostrado por este programa. Más aún, si bien no hubo anuncios oficiales sobre este tema, existe la presunción de que la opinión prevaleciente de las autoridades económicas es que se debería incrementar la tasa de recupero de estos créditos, de modo tal de que en un futuro este programa sea autofinanciable. A pesar de ello, y como se comentara, es poco lo que se ha avanzado en la materia.

NOTAS

1. En agosto de 1991 se modifica el financiamiento de este programa, tal como será analizado más adelante.

2. Se estima que para 1987 el déficit absoluto de viviendas habría aumentado a 0,5 millones de unidades.

CONSEJO EMPRESARIO ARGENTINO

El Consejo Empresario Argentino fue creado en 1967 con el fin expreso de realizar estudios que tiendan al esclarecimiento de los problemas económicos y sociales del país y contribuir a una mejor y más fructífera relación entre los poderes públicos y el sector privado. Su espíritu y acción han estado siempre guiados por la búsqueda del bien común, descartando la defensa de intereses sectoriales.

A lo largo de los años el Consejo ha hecho numerosos aportes a la sociedad a través de múltiples estudios y reuniones para su divulgación.

Cabe mencionar, en particular, el relevamiento de empresas del Estado realizado en 1976 y los trabajos encarados a partir de 1987 —algunos, en colaboración con otras entidades empresarias— titulados “El Fracaso del Estatismo”; “Regulaciones y Estancamiento en la Economía Argentina”; “La Reforma del Sector Público”; “El Gasto Público en la Argentina” (con dos actualizaciones); “Argentina: Hacia una Economía de Mercado” y ahora, “Reforma Económica en la Argentina: Balance y Perspectiva”. Todos ellos constituyen exhaustivas investigaciones en las que se analizan diversos aspectos de la acción del Estado en la economía, culminando con precisas propuestas para su implementación.

Los trabajos sobre el gasto público, constituyen una sistematización única del gasto fiscal y cuasifiscal del Estado Nacional, provincial y municipal, abarcando ahora el período 1960-1988.

Presidente	Armando M. Braun	
Vicepresidente 1º	Enrique Ruete Aguirre	
Vicepresidente 2º	Alcides López Aufranc	
Secretario	Víctor L. Savanti	
Tesorero	Federico J. L. Zorraquín	
Vocal	Juan P. Munro	
Vocal	Norberto O. Morita	
Consejeros	Jorge Born	Julio Hojman
	Eduardo A. Casabal	Tomás Hudson
	Félix de Barrio	Ricardo A. Lanusse
	Francisco de Narvaez	Francisco Macri
	Francisco Díaz Telli	José A. Martínez de Hoz
	Carlos E. Dietl	Carlos Oliva Funes
	Javier D'Ornellas	Carlos Pulenta
	Luis M. Flynn	Manuel R. Sacerdote
	Juan R. Gerlach	Pedro Simoncini
	Ricardo Grüneisen	José A. Estenssoro
Director Ejecutivo:	Martín Lagos	

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. FIEL está asociada al IFO, Institute für Wirtschaftsforschung München e integra la red de institutos corresponsales del CINDE, Centro Internacional para el Desarrollo Económico.

Presidente Honorario: Arnaldo T. Musich

CONSEJO DIRECTIVO

Presidente: Ing. Víctor L. Savanti

Vicepresidentes: Dr. Juan P. Munro

Sr. Roque Maccarone

Sr. Federico J. L. Zorraquín

Secretario: Dr. Guillermo E. Alchourón

Prosecretario: Sr. Marcelo Heredia

Tesorero: Dr. Mario E. Vázquez

Protesorero: Sr. Alcides López Aufranc

Vocales: Sr. Alberto Alvarez Gaiani, Sr. Luis Arzeno, Sr. Guillermo Carracedo, Sr. Carlos R. De la Vega (Presidente de la Cámara Argentina de Comercio), Dr. Eduardo A. De Zavalía (Presidente de la Sociedad Rural Argentina), Sr. Winrich R. Dross, Ing. José A. Estenssoro, Dr. Carlos C. Helbling, Dr. Adalbert Krieger Vasena, Dr. Pedro Lella, Ing. Franco Livini, Dr. Luis M. Otero Monsegur, Sr. Juan B. Peña (Presidente de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires), Ing. Manuel Sacerdote, Sr. José R. Saez García, Lic. Fernando de Santibañes, Dr. Santiago Soldati, Ing. Juan Pedro Thibaud, Sr. Joseph von der Weid, Dr. Patricio Zavalía Lagos.

CONSEJO CONSULTIVO

Dr. Félix de Barrio, Dr. Rafael Belaustegui, Sr. Philippe de Boissieu, Dr. Carlos A. Bulgheroni, Sr. Alberto P. Cárdenas, Dr. Emilio Cárdenas, Sr. Jorge R. Cermesoni, Ing. Luis Crosta, Sr. Javier D'Ornellas, Sr. Steven T. Darch, Sr. José M. Elicabe, Sr. Luis M. Flynn, Sr. William Gambrel, Sr. Andrés de Ganay, Sr. Eduardo G. Grant, Sr. Ricardo E. Grüneisen, Ing. Oscar Imbellone, Sra. Amalia Lacroze de Fortabat, Sr. Jean F. Lavanchy, Ing. Edgardo Lijtmaer, Sr. Francisco Macrí, Sr. Francisco de Narvaez Steuer, Sr. Fernando Oris de Roa, Ing. Vittorio Orsi, Sr. Pedro L. Querio, Sr. Raúl Rosenthal, Sr. Walter Schaffer, Sr. Nolly Sirkis, Sr. Erik Spinoso Cattela, Sr. Guillermo Stanley, Sr. Henrique Ubrig.

CONSEJO ACADEMICO

Dr. Mario Teijeiro, Ing. Manuel Solanet.

CUERPO TECNICO

Economistas Jefes: Daniel A. Artana, Juan Luis Bour.

Economistas Senior: Nora Marcela Cristini, Oscar Libonatti, Patricia M. Panadeiros, Abel Viglione.

Economistas: José Delgado, Nuria Susmel.

Economistas Junior: Nora Balzarotti, Mónica C. Lurati.

Investigadores Visitantes: María Echart, Alfonso Martínez,

Ricardo López Murphy, Carlos Rivas, Enrique Szewach.

Asistentes de Investigación: F. Penas, S. Pereira, A. Scanavino.

Asistentes de Estadísticas: M. Butera, C. Carbó, S.

García, N. Georgoglu, M. Kweitel, L. Nasatsky, M. Sabra.

Centro de Cómputos: A. Cortés, F. Barie, M. Flores,

R. I. Montaña, A. Palomba, N. Rodríguez.

Gerente de Relaciones Públicas: Ing. Eduardo Losso.

Gerente de Publicidad: Oscar A. Panadeiros.

Empresas Patrocinantes

Acindar Industria Arg. de Aceros S.A.
Agfa Gevaert Arg. S.A.
Alpargatas S.A.I.C.
Amoco Argentina Oil Co.
Antorcha Cía. Arg. de Seguros S.A.
Argencard S.A.
Aseg. de Cauciones S.A. Cía. Seg.
Asoc. de Bancos Argentinos
Asoc. de Bancos de la República Argentina
Asoc. de Fabricantes de Coca Cola
Astra Cía. Arg. de Petróleo S.A.
Atanor S.A.
Autolatina Argentina S.A.
Automóvil Club Argentino
Bagley S.A.
Banco de Boston
Banco de Crédito Argentino
Banco de Galicia y Buenos Aires
Banco del Sud
Banco de Tokio
Banco de Valores S.A.
Banco Europeo para América Latina
Banco Federal Argentino
Banco General de Negocios
Banco Holandés Unido
Banco Mariva
Banco Mildesa
Banco Morgan
Banco Quilmes S.A.
Banco Río de la Plata
Banco Roberts S.A.
Banco Santander S.A.
Banco Shaw S.A.
Banco Sudameris
Banco Supervielle Société Générale
Banco Tornquist S.A.

Banco Velox S.A.
Banque Nationale de París
Bayer Argentina S.A.C.I.F.I. y M.
Bertora y Asociados S.A.
Blainstein S.A.C. y F.
Bolsa de Cereales de Buenos Aires
Bolsa de Comercio de Bs. As.
Brassovora S.A.
Bridas S.A.P.I.C.
Bunge y Born S.A.
C.R.M. S.A.
Caja Nacional de Ahorro y Seguro
Cámara Arg. de Casas y Agencias de Cambio
Cámara Argentina de Comercio
Cámara Argentina de Mercado Abierto
Cámara Argentina de Supermercados
Cámara de Exportadores de la Rep. Arg.
Camea S.A.
Cargill S.A.C.I.
Cemento San Martín S.A.
Cervecería y Maltería Quilmes
Cía. Continental S.A.
Cía. Financiera Exprinter S.A.
Cía. General de Valores Mobiliarios
Cía. Gillette de Argentina S.A.
Ciba Geigy Argentina S.A.
Citibank, N.A.
Coca Cola S.A.
Colorín S.A.
Compañía Naviera Pérez Companc
COPAL
Corporación Cementera Argentina
Cyanamid de Argentina S.A.
Chase Manhattan Bank
Deutsche Bank
Deloitte and Touche

Diners Club Argentina
Dow Química Argentina S.A.
Droguería Del Sud
Du Pont Argentina S.A.
Droguería Del Sud
Du Pont Argentina S.A.
Esso S.A. Petrolera Argentina
Est. Modelo Terrabusi
Est. Vitivinícolas Escorihuela
Extrader S.A.
F.V.S.A.
Firestone de la Argentina S.A.I.C.
Fratelli Branca Dest. S.A.
Fund. Banco Francés del Río de la Plata.
Fund. Cám. Arg. de Consig. de Ganado
Grace Argentina S.A.
Great Grain S.A.
Herpaco S.A.
Hewlett Packard Argentina S.A.
IBM Argentina S.A.
Industrias del Maíz
Industrias Frigoríficas Nelson S.A.
Industrias Metalúrgicas Pescarmona
Ipako S.A.
IPESA
Isaura S.A.
Juan Minetti S.A.
Lactona S.A.I.C.
La Previsión Cooperativa de Seguros Ltda.
La Universal Cía. Arg. de Seguros
Lever y Asociados S.A.C.I.F.
Liquid Carbonic S.A.
Loma Negra C.I.A.S.A.
Lloyds Bank (BLSA) Limited
Massalin Particulares S.A.
Mastellone Hnos. S.A.
Mc Donald's
Mercado de Valores de Bs. As.
Mercedes Benz Argentina S.A.C.I.F.I.M.
Merchant Bankers Asociados
Molinos Río de la Plata S.A.
Monsanto Argentina S.A.I.C.

Morixe Hermanos S.A.C.I.
Murchison S.A. Estib. y Cargas
Nestlé Argentina S.A.
Nife Argentina S.A.
NMB Bank
Nobleza Piccardo S.A.I.C.F.
Organización Techint
Occidental Exploration of Argentina
Petroquímica Bahía Blanca S.A.I.C.
Pfizer S.A.C.I.
Philips Argentina S.A.
Pirelli Argentina S.A.
Price Waterhouse & Co.
Productos Roche
Proviar S.A.
Quaker Elaboradora de Cereales
Química Hoechst S.A.
Quitral-Co S.A.I.C.
Refinería de Maíz S.A.I.C.F.
S.A. Garovaglio y Zorraquín
S.A.C.E.I.F. Louis Dreyfus y Cía. Ltd.
Scania Argentina S.A.I.C.
Sade S.A.C.C.I.F.I.M.
SanCor Coop. Unidas Ltda.
Sandoz Argentina S.A.I.C.
Shell C.A.P.S.A.
Siemens S.A.
Sociedad Comercial del Plata S.A.
Sociedad Rural Argentina
Sudamericana Seguros
Sulzer Hnos. S.A.C.I.
Surrey S.A.C.I.F.I.A.
Swift Armour S.A. Argentina
The Bank of New York
The Coca Cola Export Corp.
Tía S.A.
Top Brands Internacional-TOBRA
Unicenter Shopping
Vidriería Argentina S.A.
Vittorio Orsi
Xerox Argentina I.C.S.A.
YPF S.A.

Impreso en noviembre de 1991 en
Compañía Impresora Argentina S.A.,
Alsina 2049, Buenos Aires, Argentina