EL FRACASO DEL ESTATISMO

Una propuesta para la reforma del sector público argentino

Fundación de
Investigaciones
Económicas
Latinoamericanas

El fracaso del estatismo

Una propuesta para la reforma del sector público argentino

SUDAMERICANA/PLANETA

Diseño de tapa: Mario Blanco

© 1987, Sudamericana/Planeta S.A. (Editores)
Hecho el depósito que previene la ley 11.723
ISBN 950-37-0287-9
Impreso en la Argentina

FIEL
Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas

CONSEJO DIRECTIVO

Presidente Honorario: Eustaquio Méndez Delfino; **Presidente:** Arnaldo T. Musich; **Vicepresidentes:** Víctor L. Savanti, Carlos C. Helbing, Juan P. Munro; **Secretario:** Marcelo Heredia: **Prosecretario:** Eduardo A. de Zavalía; **Tesorero:** Mario E. Vázquez; **Protesorero:** Víctor L. Funes; **Vocales:** Guillermo E. Alchouróun. Luis M. Blaquier, Ovidio Bolo, Eduardo de la Fuente, Carlos E. Djet, José A. Estenssoro Javier Gamboa, Eduardo L. García, Jaques Hirsch, Adalbert Kriegen Vasena, Alcides López Aufranc, Juan B. Peña, Miguel Roig,Manuel R. Sacerdote, Juan P. Thibaud.

CUERPO TECNICO

Economistas Jefes: Juan Luis Bour, Enrique Szewach
Economistas Senior: Daniel Artana, Patricia M. Panadeiros, Isidro Soloaga
Economista: Nuria Susmel
Investigadores Visitantes: Juan Carlos Iarezza, María E. de Bianchi, Peter Alhadeff.
Asistentes de Investigación: Pablo Abrecht, José Delgado, Claudio Golonbek, Eduardo N. de Zavalía.
Asistentes Estadísticos: Nicolás Georgoglu, Ana D. Letang , Fabián Mazzin, María L. Peña Vega, Enrique Strizio
Bibliotecaria: Laura M. Silberleib
Centro de Cómputos: Alejandro de Montmollin, Marcelo Carnevale, Alejandro Somoza,, Norma Rodríguez, Patricia Ceccarelli, Regina I. Montaño de Puebla, Alicia Palomba.

EMPRESAS PATROCINANTES DE FIEL

ACINDAR IND. ARGENTINA DE ACEROS S.A.
ALPARGATAS S.A.I.C.
ALUAR ALUMINIO ARGENTINO S.A.
AMERICAN EXPRESS ARGENTINA S.A.
AMOCO ARGENTINA OIL CO.
ANTORCHA CIA. ARGENTINA DE SEGUROS S.A.
ARGENCARD S.A.
ARMCO ARGENTINA S.A.
ASEGURADORES DE CAUCIONES S.A.
ASOC. BANCOS DEL INTERIOR DE LA R.A.
ASOC. DE BANCOS ARGENTINOS
ASOC. DIRIGENTES DE EMPRESA
ASTRA S.A.
ATANOR S.A.
AUDINAC S.A.
BAGLEY S.A.
BANCA NAZIONALE DEL LAVORO
BANCO ARGENFE S.A.
BANCO COMERCIAL DEL NORTE
BANCO DE AVELLANEDA
BANCO DE BOSTON
BANCO DE CREDITO ARGENTINO
BANCO DE CREDITO PROVINCIAL
BANCO DE GALICIA Y BUENOS AIRES
BANCO DE LONDRES Y AMERICA DEL SUR
BANCO DE TOKIO
BANCO DE VALORES
BANCO DEL OESTE

BANCO EUROPEO PARA AMERICA LATINA
BANCO FEDERAL ARGENTINO
BANCO FRANCES DEL RIO DE LA PLATA
BANCO GENERAL DE NEGOCIOS
BANCO HOLANDES UNIDO
BANCO MARIVA
BANCO MORGAN
BANCO NACIONAL DE DESARROLLO
BANCO PALMARES S.A.
BANCO POPULAR ARGENTINO
BANCO QUILMES S.A.
BANCO RIO DE LA PLATA
BANCO SHAW
BANCO SUDAMERIS
BANCO SUPERVIELLE DE BUENOS AIRES
BANK OF AMERICA
BOLSA DE COMERCIO DE BUENOS AIRES
BRIDAS S.A.P.I.C.
BULL ARGENTINA S.A. C.I.
BUNGE Y BORN S.A.
CABOT ARGENTINA S.A.I.C.
CACP CEMENTOS S.A.
CAJA NACIONAL DE AHORRO Y SEGURO
CALERA AVELLANEDA S.A.
CAMARA ARGENTINA DE COMERCIO
CAMARA DE LA INDUSTRIA QUIMICA
CAMEA S.R.L.
CARBOMETAL S.A.
CARGILL S.A.C.I.
CELULOSA ARGENTINA
CELULOSA PUERTO PIRAY S.A.
CERVECERIA Y MALTERIA QUILMES
CIBA-GEIGY ARGENTINA S.A.
COCA-COLA EXPORT CO.
CIA. FINANCIERA CENTRAL PARA AMERICA DEL SUD
COMPAÑIA GILLETTE DE ARGENTINA
COMPAÑIA NAVIERA PEREZ COMPANC
CONFEDERACIONES RURALES ARGENTINAS
CORPORACION CEMENTERA ARGENTINA
COSMETICOS AVON S.A.C.I.
DAREX S.A.I.C.
DINERS CLUB ARGENTINA
DIREC. GENERAL DE FABRICACIONES MILITARES
DUCILO S.A.
EMACO CONSTRUCTORA S.A.C.I.
ESSO S.A. PETROLERA ARGENTINA
ESTABLECIMIENTOS VITIVINICOLAS ESCORIHUELA
ESTIQUIM S.A.
F.V. S.A.
FORD MOTOR ARGENTINA S.A.
FRATELLI BRANCA DEST. S.R.L.
FUND. CAMARA ARG. DE CONSIGNAT. DE GANADO
GALILEO ARGENTINA C.I.S.A.
GAROVAGLIO Y ZORRAQUIN S.A.
GRAFEX S.A.G.C.I.F.
HEWLETT PACKARD ARGENTINA
HUDSON CIOVINI Y CIA. S.A.
HUGHES TOOL COMPANY S.A.C.I.F.I.
IBM ARGENTINA S.A.
INDUSTRIAS DEL MAIZ
IND. FRIGORIFICAS NELSON S.A.
IND. METALURGICAS PESCARMONA
INGENIO SAN MARTIN DEL TABACAL S.A.
IPAKO
ISAURA S.A.
J. GARFUNKEL
JOHN DEERE ARGENTINA S.A.
KASDORF S.A.
LACTONA S.A.
LA HIDROFILA ARGENTINA
LA OXIGENA S.A.
LA SERENISIMA-MASTELLONE HNOS
LA UNIVERSAL CIA. ARG. DE SEGUROS
LEDESMA S.A.A.I.
LEVER Y ASOCIADOS S.A.C.I.F.
LEVI STRAUSS DE ARGENTINA S.A.
LIQUID CARBONIC S.A.
LOMA NEGRA S.A.
MARTIN & CIA LTDA. S.A.
M. HEREDIA Y CIA S.A.
MASSALIN PARTICULARES S.A.
MASSUH S.A.
MATE LARANGEIRA MENDES S.A.
MERCADO DE VALORES DE BUENOS AIRES
MERCEDES-BENZ ARG. S.A.F.I.C.I.M.
MONSANTO ARGENTINA S.A.I.C.I.
MORIXE HERMANOS S.A.C.I.
MURCHISON S.A. ESTID. Y CARGAS
NESTRELE ARGENTINA S.A.
NIFE ARGENTINA S.A.
NOBLEX ARGENTINA S.A.
NOBLEZA PICCARDO S.A.I.C.F.
ORGANIZACION TECHINT
PASA PETROQUIMICA ARGENTINA S.A.
PETROQUIMICA BAHIA BLANCA
PETROQUIMICA RIO TERCERO S.A.
PFIZER S.A.C.I.
PHILIPS ARGENTINA S.A.
PIRELLI S.A. PLATENSE
PRODUCTOS ROCHE
QUAKER-ELABORADORA DE CEREALES
QUIMICA HOECHST S.A.
QUITRAL-CO S.A.I.C.
REFINERIA DE MAIZ S.A.I.C.F.
RHODIA ARGENTINA QUIMICA Y TEXTIL
ROEMMERS S.A.I.C. y F.
SAAB SCANIA ARGENTINA S.A.
SADE S.A.C.C.
SANCOR COOP. UNIDAS LTDA.
SANDOZ ARGENTINA S.A.I.C.
SANTA ROSA ESTANCIAS S.A.A.I.C.
SHELL C.A.P.S.A.
SIEMENS ARGENTINA S.A.I.C.F.I. y de M.
SOCIEDAD RURAL ARGENTINA
SOMISA
STAUFFER RIOPLATENSE S.A.
SUDAMTEX S.A.
SULZER HNOS. S.A.C.I.
SURREY S.A.C.I.F.I.A.
TEXTIL NORESTE S.A.
UNION CARBIDE ARGENTINA
UNION INDUSTRIAL ARGENTINA
VASA S.A.
WITCEL S.A.C.I.F.I.A.
XEROX ARGENTINA I.C.S.A.

PROLOGO

El retraso operado en el crecimiento de la economía argentina y los magros avances logrados en la calidad de vida en nuestro país indican con elocuencia la necesidad de encarar una reforma profunda del sistema económico vigente.

El estudio que aquí se presenta se refiere a la reforma del Estado, uno de los protagonistas claves del proceso aludido, y su objetivo principal ha sido ofrecer un conjunto de propuestas factibles, orientadas a:

- *reducir el gasto público.*
- *concentrar la acción del Estado en las funciones que le son inherentes en una sociedad moderna.*
- *destrabar el crecimiento de la economía argentina, mediante un intenso proceso de desregulación, que permita tanto la privatización, como la descentralización, regionalización y provincialización de la actividad económica.*

Muchas veces las propuestas de reforma del Estado y la reducción del gasto público se han interpretado como una condena a la institución que él representa, a los gobernantes que lo dirigen, o a los funcionarios y agentes que sirven en su gestión. Por el contrario ninguna de las reformas que aquí se sugieren se inspiran en ese criterio, sino que buscan revalorizar la función pública y facilitar a los gobernantes el cumplimiento de los objetivos de crecimiento y bienestar que todos anhelamos.

El conjunto de propuestas que se presentan comprenden a la administración y la carrera de los funcionarios públicos, la promoción del bienestar en el campo de la educación, la salud y la seguridad social, y, finalmente, la prestación directa de bienes y servicios.

Este estudio fue originalmente presentado por FIEL en noviembre de 1986, en seis tomos que cubrían en forma exhaustiva las áreas de la administración pública y la actividad regulatoria del Estado, la educación, salud y seguridad social y los sectores energéticos, transporte, comunicaciones, siderurgia, petroquímica, astilleros y empresas productoras de armamentos.

El presente estudio es un resumen del trabajo original que, además de algunos ajustes formales, excluye los apéndices descriptivos y estadísticos de la propuesta de reforma del aparato administrativo, la descripción detallada de las diferentes regulaciones de carácter económico general y el análisis descriptivo de los sectores de telecomunicaciones, eléctrico y petroquímico. Los temas omitidos no quitan valor general a la propuesta y, en cualquier caso, pueden ser consultados en el trabajo general que se encuentra disponible en la sede administrativa de FIEL.

El método seguido para enfocar el análisis ha sido el siguiente:

En primer lugar, se han identificado los objetivos y metas que llevaron a la intervención del Estado en cada sector bajo análisis; a partir de allí, se analizaron crí-

ticamente los diversos medios utilizados para cumplir dichos objetivos; se extrajeron luego los elementos que caracterizaron el fracaso de dichos instrumentos y, por último, sin perder de vista los recursos y las restricciones existentes, se elaboraron las propuestas que se ofrecen en el estudio, apuntando a los mejores resultados posibles.

El trabajo original fue realizado bajo la dirección general de Juan Carlos Iarezza y Enrique Szewach, con la colaboración de un equipo de economistas y especialistas de las distintas áreas, integrado por María E. Aguilera, Fernando Aranovich, Daniel Artana, Adalberto Zelmar Barboza, Juan Luis Bour, Juan C. Casas, Juan Luis Catuogno, Miguel de Santiago, Roberto C. Door, María Echart de Bianchi, Estudio Lanús de la Serna y Asociados, Ezequiel Holmberg, Julio A. Kelly, Gustavo Roberto Kippes, Daniel Marcú, Alberto E. Mondet, Carlos Pérez Rovira, Jorge Oscar Sereno, Isidro Soloaga, Luis Soto, Mario A. Wiegers, Luis Zemborain y Roberto Juan Zorgno, además de otras personalidades y expertos cuya plausible modestia de no ser mencionados aquí compromete nuestro profundo respeto. El apéndice correspondiente a teoría económica fue elaborado por Enrique Bour. Debe aclararse, sin embargo, que, tratándose de un tema tan vasto y complejo, en muchos casos, la opinión de los analistas sectoriales que colaboraron no fue textualmente recogida en la propuesta global, por lo que la responsabilidad final de ésta descansa en los coordinadores generales del estudio.

Si bien el trabajo ha tratado de formular propuestas sobre los sectores más relevantes del Estado argentino, razones de tiempo han obligado a dejar para otra oportunidad la profundización del análisis de algunas actividades sobre las que sólo se diseñan lineamientos generales. En esta situación quedan el gasto público provincial y los sectores de comunicaciones, electricidad y petroquímica.

Asimismo, se considera necesario para completar la investigación, seguir avanzando en el análisis y reformulación del marco regulatorio de la economía argentina.

No obstante ello se entiende que la aplicación de las propuestas y recomendaciones que aquí se presentan permitirá modificar la tendencia de crecimiento de la economía argentina, liberando recursos hacia los sectores con mayor productividad, y mejorar la calidad de vida de la población por tres vías: la del crecimiento del ingreso en sí mismo, la de mayor calidad y cantidad de los productos y servicios que en la actualidad son ofrecidos por el Estado y, finalmente, la de los elementos de distribución progresiva del ingreso, tanto en la esfera regional como en la órbita de las familias o personas, que surgen de la implementación global de la reforma.

CAPITULO 1

INTRODUCCION

1. *Objetivos e instrumentos*

El incremento del gasto público y de la intervención del Estado en la economía ha sido una constante de la Argentina de las últimas décadas.

Esta evolución fue consecuencia del intento de cumplir con los objetivos de crecimiento y bienestar que la sociedad argentina se planteara, a través de instrumentos centrados en el Estado.

La justificación técnica de este incremento en la participación del Estado en la economía, se basó en el fracaso del mercado.[1] Había que crecer y mejorar el bienestar, y el mercado, por si solo, no parecía el mecanismo más idóneo para alcanzar los objetivos planteados.

Se buscó, por lo tanto, promover el crecimiento, mejorar la distribución personal y regional del ingreso, brindar educación y servicios de salud, etcétera, mediante la producción directa de bienes y servicios y una creciente regulación sobre la actividad privada.

La utilización de estos medios se reflejó, asimismo, en la estructura administrativa del Estado, que presenta un continuo aumento a lo largo de los años.

Una breve reseña de algunos indicadores seleccionados basta para demostrar que los objetivos y metas planteados no se han cumplido eficientemente.

En efecto, el PBI por habitante es un 5,5% inferior al de 30 años atrás.

La proporción de habitantes con problemas de empleo registra el mayor nivel de los últimos once años.

Con excepción del año en curso, la Argentina presenta 12 años consecutivos con tasas de inflación anuales de tres dígitos. Como contrapartida, la monetización de la economía era en 1985 apenas un 18% de lo que representaba en 1950.

La inversión bruta interna registró en 1985 un nivel equivalente al de 35 años atrás.

Finalmente, el PBI por habitante debería crecer cuatro veces, al doble y al triple, para recuperar la posición relativa que tenía la Argentina en el quinquenio 1935-1939, respecto de Brasil, Estados Unidos y Australia, respectivamente.

Si además se considera que:

- más del 30% de la población de hasta 14 años de edad no termina la escuela pri-

[1] Las justificaciones no técnicas son varias. La principal, quizás, sea que "el mercado funcionó demasiado". Fue así que se estatizaron empresas que el mercado había eliminado, o se encararon o continuaron actividades que el mercado aconsejaba abandonar. En la práctica, se impidió "operar" al mercado y liberar recursos hacia los sectores con mayor productividad.

maria, que el nivel de la enseñanza universitaria se deteriora, que los habitantes de bajos ingresos no pueden acceder a un nivel adecuado de salud y que el sistema estatal de seguridad social está en total quiebra sin poder cumplir sus obligaciones legales;

- existe una demanda insatisfecha de teléfonos (más de un millón de líneas), es difícil tener acceso a comunicaciones internacionales, las vías férreas y caminos presentan un avanzado grado de deterioro, existe un bajo uso de la capacidad de generación eléctrica por deficiente mantenimiento y el gas natural se desaprovecha por el elevado porcentaje de venteo.

Y si se recuerda la baja productividad de la inversión pública en general, por la ineficiencia reiteradamente demostrada en la planificación y ejecución de las obras, no pueden quedar dudas de que el sistema económico argentino, intensivo en Estado, ha fracasado, pues no ha podido cumplir con las metas que la sociedad le asignó.

1.1. *¿Cuáles han sido las razones de este elocuente fracaso?*

Algunas explicaciones deben buscarse en el planteo de los objetivos en sí mismos que en muchos casos resultaron desproporcionados, dados los recursos disponibles; o contradictorios entre sí. Por ejemplo, el de brindar educación o servicios de salud gratuitos para todos los habitantes.

Otros elementos surgen del diseño de los instrumentos utilizados:

Las regulaciones por una parte, o la prestación directa de bienes y servicios por otra, se caracterizaron por implementar mecanismos que desconocieron las pautas básicas para el surgimiento de un sistema económico eficiente, introduciendo fuertes distorsiones que han dado origen a este magro desempeño.

En efecto, la prestación directa de bienes y servicios, financiados esencialmente con impuestos generales y no vía precios o el pago de tasas o aranceles, llevó a un nivel de gasto público superior al factible de ser cubierto con la recaudación tributaria genuina. Como consecuencia de esta situación se presentaron déficit crónicos en el presupuesto público que se financiaron: con impuesto inflacionario, o presionando sobre el mercado local de capitales, o bien con endeudamiento externo. El resultado fue —dependiendo de cada período particular—: alta inflación, inestabilidad de las políticas, expulsión del sector privado del mercado de crédito y alto endeudamiento externo.

Por otra parte, los intentos de cerrar la brecha fiscal por vías más genuinas llevaron a:

a) Un incremento de la recaudación a través de los impuestos menos evadibles (impuestos al trabajo, retenciones a la exportación, impuestos a los combustibles, etc.) y
b) Políticas erráticas de control del gasto público realizadas sin redefinir el papel del Estado y por ende concentradas en: reducción del salario real de los funcionarios, suspensión de los gastos de mantenimiento y discontinuidad en la inversión pública.

En síntesis, estas distorsiones agravaron el desempeño de la economía argentina, porque la inversión privada no creció lo suficiente dada la incertidumbre generada por un contexto de alta inflación y/o elevadas tasas de interés reales; la inversión pública fue errática, y no se ajustó a las necesidades de cada etapa por la discontinuidad apuntada; la productividad y competitividad de la economía se vieron afectadas por el

tipo de impuestos utilizados, distorsionantes de los precios relativos y por ende de la asignación de recursos; el incrementado aparato regulatorio se transformó en una poderosa traba burocrática, y fuente de corrupción, dada la comentada reducción de los ingresos de los funcionarios públicos, y la obsolescencia del material de apoyo administrativo y, finalmente, el deterioro de la infraestructura básica y de la calidad de los servicios de educación y salud, afectó el proceso de crecimiento al influir negativamente en la productividad tanto del capital como de la mano de obra.

Todo esto da origen a un círculo vicioso, que retroalimenta y agrava el problema: a menor productividad, menor crecimiento; a menor crecimiento menor base imponible; a menor base imponible, dado el gasto, mayor brecha fiscal, mayor inflación, endeudamiento, menor productividad, menor crecimiento, etc. Estos elementos, sumados a los ya planteados —objetivos desproporcionados y mal diseño de los instrumentos— convergen en la explicación de la situación actual de la economía argentina.

1.2. *El diseño de los instrumentos*

Los instrumentos, como se señalara más arriba, se implementaron desconociendo las pautas básicas para incentivar la eficiencia.

En general, tanto en el esquema regulatorio como en la prestación directa de bienes y servicios se observan características que explican claramente el fracaso del sistema.

A grandes rasgos pueden destacarse las siguientes:

a) Ausencia de mecanismos competitivos.
b) Exceso de centralismo en la toma de decisiones.
c) Falta de transparencia en la información.
d) Incentivos incompatibles con los objetivos buscados, o con el natural comportamiento de los agentes económicos.
e) Ignorancia del análisis costo-beneficio al decidir analizar la conveniencia de establecer una regulación o un servicio público.

Estas características, junto a otras que se señalarán más adelante, incorporaron distorsiones de tal nivel que terminaron destruyendo la posibilidad de que el sistema económico vigente asignara eficientemente los recursos disponibles.

2. *La prestación directa de bienes y servicios*

Uno de los instrumentos más utilizados en la Argentina ha sido la prestación directa de bienes y servicios, a través de una empresa pública.

Analizar a la empresa pública obliga a considerar, al menos, dos aspectos:

a) ¿Quién es, en términos generales, el propietario de una empresa del Estado?
b) ¿Quiénes son los verdaderos propietarios en las especiales circunstancias de nuestro país?

2.1. *La propiedad de una empresa pública*

En términos generales, se puede afirmar que la empresa pública le pertenece al

partido gobernante, a su burocracia interna, a sus proveedores y a sus usuarios. Cada uno de estos "dueños" tiene objetivos diferentes sobre la empresa, respondiendo a sus particulares características y a los incentivos que recibe.

El partido gobernante busca maximizar votos y utiliza a la empresa como un medio más para lograrlo; la burocracia interna y su sindicato buscan maximizar su propio ingreso a lo largo del tiempo; los proveedores, como agentes económicos racionales que son, intentan maximizar su tasa de beneficio en su relación con la empresa; y los usuarios tienen especial interés en recibir un producto o servicio eficiente al menor costo posible.

De lo expuesto se deduce la necesidad que el diseño de la empresa, las regulaciones que la acompañan y los incentivos que se generan, no impidan la competencia y permitan el control directo del usuario como medio más idóneo para lograr que la función objetivo válida desde el punto de vista social, la de los usuarios, predomine sobre las funciones objetivo sectoriales del resto de las partes involucradas.

2.2. *El caso argentino*

La inestabilidad política del país, con la resultante gran rotación de funcionarios, ha limitado la acción del partido —o grupo— gobernante. A su vez, el aparato regulatorio impidió toda posibilidad de competencia interna o externa, y provocó una creciente falta de transparencia en la información contable y de gestión.

Se incentivó y favoreció la coalición entre la burocracia interna y los proveedores, obstaculizándose un efectivo control del usuario, tanto en su carácter de consumidor directo del bien o servicio como en su condición de ciudadano.

De este modo se observa:

a) Una total falta de transparencia en la información. En general no existe información contable desagregada por departamento o función, la que existe es de mala calidad o se presenta con un atraso tal, que impide un activo control de gestión.

b) Las empresas se han ido integrando vertical y horizontalmente, en función de los objetivos de su funcionariado interno, deseoso de independizarse cada vez más del control tanto del partido gobernante, como del usuario o de otras burocracias. El resultado de este proceso es el de grandes empresas, altamente centralizadas abarcando múltiples actividades, donde las supuestas ventajas de las economías de escala, técnicas o financieras, fueron más que compensadas por la pérdida de posibilidad de "management" e imposibilidad de control por su tamaño, los subsidios cruzados en la cadena de producción, etc.

c) La misma presión interna, frente a un debilitado poder político central, originó que las empresas se convirtieran en autoridades de aplicación de las regulaciones sectoriales, transformándose en juez y parte de los sectores en que actúan, es decir, produciendo y a la vez regulando la actividad de sus potenciales competidores privados, impidiendo en los hechos su acción.

d) Cuando pudo hacerse efectiva la función objetivo del partido o grupo gobernante de maximizar sus votos o su popularidad, trajo como consecuencia la utilización de tarifas "políticas", o el establecimiento de subsidios cruzados —tanto regionales, como por tramos de ingresos—. La interacción de este objetivo con el de la maximización de sus ingresos por parte de la burocracia interna, llevó a situaciones de déficit operativos: el gobierno central actuó sobre los ingresos reduciéndolos —tarifas políticas—

mientras que la burocracia interna actuó sobre los costos incrementándolos —vía salarios—. El intento de ajustar el déficit resultante trajo aparejado que las empresas se descapitalizaran, hubiera ausencia de gastos de mantenimiento, y que se recurriera a artificios contables para reflejar mayores utilidades o menores pérdidas —por ejemplo la ausencia de amortizaciones en empresas intensivas en bienes de capital—.

e) La relación empresa-poder central, dado el mayor poder de la estable burocracia interna, se construyó con perfiles asimétricos: las pérdidas las cubre el Tesoro, mientras que las utilidades se gastan en la empresa.

f) Los intentos del poder central por coartar la independencia de las empresas llevaron a la creación de supraorganismos de control, y a un creciente conjunto de regulaciones que lejos de mejorar la situación, la empeoraron, por un lado, al tornar a la empresa inmanejable por la falta de flexibilidad requerida para la eficiente toma de decisiones; por el otro, al facilitar la tarea de la burocracia interna al trasladar la responsabilidad por los errores cometidos a organismos de nivel superior alejados de la conducción directa de la empresa.

g) Abuso en la definición de monopolios "naturales", ignorando tanto los avances tecnológicos, como regulatorios para su tratamiento. En la mayoría de los casos, además, no se lograron los supuestos beneficios para los usuarios de la "socialización de las rentas".

Estos son sólo algunos de los elementos que eliminan la posibilidad de una producción eficiente a través de la empresa pública y limitan la factibilidad de que se logren los objetivos de crecimiento y bienestar buscados con la aplicación de este instrumento.

3. *El Estado promotor del bienestar: educación, salud y seguridad social*

Este subconjunto de actividades, si bien tiene elementos en común con las detalladas más arriba, puede clasificarse entre aquellas donde se plantearon objetivos desproporcionados, dados los recursos disponibles.

Asimismo, el intento de cumplir metas excesivamente ambiciosas impidió alcanzar aceptablemente objetivos más realistas. Intentar brindar los servicios de educación en forma gratuita a la mayor parte de la población, fundamentado en la búsqueda de una distribución progresiva del ingreso, tuvo como resultado el efecto contrario; algo similar, aunque en menor medida sucede en los servicios de salud.

La falta de recursos suficientes y su mala asignación, deterioraron la calidad y cantidad de los servicios, siendo éstos aceptables sólo para aquellos individuos que pueden costearse con sus propios recursos prestaciones complementarias.

En el caso del sistema jubilatorio y de pensión a la vejez, se fueron incorporando cada vez más beneficiarios en el sistema de reparto, cuya limitación de recursos hace que cada vez haya menos para repartir, y que se produzcan graves injusticias al igualar, en los hechos, a quienes han aportado durante años al sistema, con quienes reciben sus beneficios con un mínimo de contribuciones.

3.1. *Educación*

La originaria intervención del Estado en la materia surge de dos elementos prin-

cipales: la obligación constitucional de garantizar la educación, como un derecho de los ciudadanos, y su componente de bien público.

En el primer caso, cabe puntualizar que garantizar no significa necesariamente la producción directa por parte del Estado, sino que el término está vinculado a la igualdad de oportunidades para acceder a la educación.

En cuanto a la educación como bien público deben introducirse algunos conceptos específicos.

El producto educación puede dividirse en dos: uno exclusivamente bien privado y el otro bien público.

El primero se vincula con la inversión que cada individuo realiza en educación, esperando tener un beneficio futuro, ya sea en el campo económico, como en el social o de realización personal. El segundo —educación como bien público— se relaciona con la inserción del individuo en la sociedad: adquisición de hábitos, incorporación de reglas sociales y cívicas, valores comunes, etc. Como todo bien público, los mecanismos de mercado no brindan, en general, una respuesta adecuada para la determinación de cantidades y precios.[2]

Sin embargo, aun aceptando la necesidad de cubrir este componente de bien público, queda claro que el mismo se va reduciendo a medida que se avanza en los diferentes niveles educativos. Así, es mucho más importante en los niveles de preescolar y escolaridad primaria que, por ejemplo, en la universidad. Pese a ello, la asignación de fondos públicos no guarda, en general, proporción alguna con esta relación inversa entre bien público y nivel educativo.

Otro elemento característico en este sector ha sido una especie de "ley de crecimiento de los objetivos". En otras palabras, los objetivos se fueron ampliando, sin haberse alcanzado previamente los anteriores. Por ejemplo, cuando sólo el 62,9% de la población termina su educación elemental a la edad de 14 años, ya se propone obligatoriedad de la escolaridad secundaria e ingreso masivo a la universidad.

3.2. *Salud*

En el caso de los servicios de salud, y tratando exclusivamente la cuestión de la medicina asistencial se observa:

a) Una ineficiente asignación de los recursos disponibles.

b) Al no existir relación directa entre la prestación de un servicio y el pago que debe realizarse a cambio, existe una fuerte tendencia a la sobreutilización de los mismos.

c) Se presentan elementos de distribución regresiva del ingreso, al brindarse servicios gratuitos aun a individuos que estarían en condiciones de pagarlos.

d) Simultáneamente, aparecen pagos en exceso por doble cobertura, puesto que al personal en relación de dependencia se le efectúa un descuento obligatorio para su obra social, y a su vez, en muchos casos realiza pagos adicionales a otras entidades.

e) Se presenta gran disparidad de coberturas, dependiendo de las jurisdicciones y/u obras sociales, para igualdad de aportes o subsidios y para un mismo nivel de contribuyente.

[2] El típico ejemplo de bien público es la defensa nacional en donde nadie está dispuesto a pagar directamente por ella porque de todas maneras será ofrecida a toda la sociedad.

f) La asignación presupuestaria anual a los hospitales públicos realizada en base a su gasto histórico, desincentiva cualquier manejo eficiente de los recursos.
g) Los hospitales públicos, a su vez, se manejan centralizadamente y con pautas organizativas y de administración más cercanas a la burocracia de un ministerio, que a las necesidades de un servicio de esta naturaleza.

La interacción de estos elementos se traduce en una baja productividad del gasto en medicina asistencial, impidiendo una reasignación de los recursos del Estado hacia gastos orientados a satisfacer las necesidades de la salud como bien público, especialmente en el campo de la medicina preventiva.

3.3. *El sistema jubilatorio y de pensión a la vejez*

En este caso resulta evidente que el objetivo central de ofrecer un ingreso digno a la clase pasiva no se cumple. Además, de insistirse con los actuales instrumentos, la situación se hará cada vez más insostenible y los objetivos propuestos inalcanzables.

Se presenta aquí un buen ejemplo de un instrumento diseñado en función de incentivos incompatibles con la natural acción de los agentes económicos. En efecto, el sistema de reparto vigente, al independizar el aporte efectuado de la retribución que se recibe, premia la evasión —cuanto menos se aporta, más se recibe proporcionalmente— y castiga a quien ha cumplido permanentemente con la ley. Ante este problema, lejos de replantear el instrumento, se ha generado un círculo vicioso, pues, a mayor evasión, se incrementan los porcentajes del impuesto al trabajo; a mayor alícuota, mayor incentivo a la ilegalidad y a la evasión; a menor recaudación, mayor tendencia a incrementar las tasas impositivas.

Sin entrar a considerar los efectos distorsionantes sobre la asignación de recursos, la selección de factores y la competitividad de la economía que ocasiona un elevado impuesto al trabajo queda claro que este instrumento mal diseñado es la causa fundamental del fracaso de los objetivos de recompensar dignamente a la clase pasiva. En la actualidad aproximadamente el 90% de los jubilados percibe una remuneración inferior a la que permitiría una subsistencia razonable.

4. *El Estado regulador*

Resulta paradójico que la regulación, que es una de las causas más importantes de la ineficiencia del sistema económico argentino, sea la actividad estatal en la que menos énfasis se ha puesto.

Las regulaciones que afectan tanto la actividad específica de sectores productivos, en especial aquellos en donde actúan empresas públicas, como aquellas que contemplan cuestiones que hacen al sistema económico general, contienen elementos que explican claramente su fracaso. Esta área, como ninguna otra, ejemplifica la existencia de objetivos incompatibles (por ejemplo salarios mínimos versus pleno empleo), objetivos excesivamente ambiciosos (por ejemplo la superposición de promociones regionales) y mal diseño de instrumentos.

Ejemplo de esto último son:

a) Limitaciones a la competencia.
b) Costos superiores a los supuestos beneficios de la regulación.
c) Exceso de información a presentar y falta de control de la misma, por imposibilidad material.
d) Fijación artificial de precios o cantidades a producir.
e) Subsidios encubiertos.
f) Limitaciones a la libre movilidad de factores.
g) Incentivos contrarios a los objetivos buscados.
h) Superposición de jurisdicciones y de organismos de control.
i) Contradicción entre diferentes regulaciones.

Un párrafo especial merece el tema de los monopolios naturales, es decir aquellos bienes donde la producción por parte de una sola empresa es más eficiente que la de varias. Este ha sido uno de los argumentos más utilizados para justificar la producción directa o la regulación por parte del Estado.

En el Apéndice a este libro se trata en detalle esta cuestión, para demostrar que dicho argumento ha perdido el sustento teórico que poseía en el pasado. Aquí, sólo se señalará en primer lugar que, los avances tecnológicos han reducido elocuentemente el conjunto de monopolios naturales.

En segundo lugar, y ya desde un punto de vista estrictamente económico, las regulaciones que limitaron la competencia y la libre entrada y salida de oferentes a un mercado, convirtieron en monopolios, con comportamiento ineficiente, a sectores que pudieron haberse desempeñado de otra manera.

La clave de las regulaciones en estos sectores reside no en colocar barreras y coartar la competencia, sino en encontrar el elemento por el cual se debe competir. Se trata de:

i. Crear las condiciones para la entrada y salida de competidores potenciales, en mercados sin mayores costos de entrada (por ejemplo transporte aéreo).
ii. Generar competencia por el uso de instalaciones en el caso de alta inversión fija (por ejemplo alquiler de vías férreas, o instalaciones portuarias).
iii. Otorgar la concesión de un servicio esencial, que opera estructuralmente a pérdida, a la firma que se comprometa a realizarlo con el menor subsidio y al más bajo precio para el usuario, dando lugar a la competencia en la licitación, etc.

La regulación en la Argentina, sin embargo, lejos de aprovechar estos conceptos, terminó creando verdaderos monopolios "artificiales", aun donde no existían los naturales.

En síntesis, todo el aparato regulatorio, al reunir los problemas arriba enunciados junto a otros que se puntualizan al tratar en detalle cada sector, ha generado un contexto donde no resulta posible ni la eficiencia económica ni una más equitativa distribución del ingreso.

5. *La administración y la carrera administrativa*

Todos los problemas y defectos ya mencionados se vieron reflejados en una deficiente estructura de la administración pública, consecuencia de la creación de funciones por acumulación, sin revisión de continuidad y magnitud —ausencia de presupuesto base cero— y de la superposición de funciones interministeriales e interjurisdiccionales —Nación, provincia, municipio—.

La función pública, por su parte, sufrió un proceso de continua desjerarquización, producto de la ausencia de una carrera administrativa, y de las, en general, bajas remuneraciones. Los bajos sueldos, a su vez, autojustificaron la doble ocupación, el elevado ausentismo, etc.

Resulta evidente que estas características conspiran contra la posibilidad de un aparato burocrático eficiente, no sólo en su interacción con el sector privado, sino, además, en la prestación de bienes públicos indelegables (defensa, relaciones exteriores, etc.).

6. *El contexto internacional*

Esta breve reseña no puede concluir sin considerar especialmente el contexto internacional, puesto que una de las características negativas de la sociedad argentina es su inflexibilidad intelectual para entender lo que sucede en el resto del mundo, y adaptarse a las cambiantes condiciones imperantes. No se aprovechan las experiencias ajenas y se pretende, mediante declaraciones voluntaristas, ignorar situaciones que no pueden ser cambiadas y que deberían ser tomadas como un dato importante de la realidad, debido a la necesidad que tiene el país de una correcta inserción en el mundo.

El caso de la reforma del sector público y la reducción del gasto no escapa a esta constante, de allí la necesidad de realizar algunos comentarios acerca de la situación internacional en la materia que nos ocupa.

En los últimos años se ha verificado en el mundo un importante replanteo del papel del Estado en la economía. Esta reformulación superó inclusive el mero marco de las declamaciones, para trasladarse a la acción concreta en materia de desregulación y privatizaciones.

Si bien es cierto que en algunos casos estos hechos se vinculan con el acceso al poder de partidos o sectores identificados con ideas "liberales" en la materia, no es menos cierto que una explicación meramente ideológica del fenómeno, no permitiría comprender la actitud de otros gobiernos o sociedades cuya aproximación filosófica al tema dista mucho de ser "liberal" [3].

En efecto, a partir de los violentos cambios verificados en el sistema económico internacional durante la década del '70 en donde la crisis del petróleo actuó como detonante y catalizador, los gobiernos de los países occidentales desarrollados se en-

[3] Algunos de los países que han instrumentado desregulaciones y privatizaciones en los últimos años son: Alemania, Australia, Brasil, Canadá, Estados Unidos, España, Filipinas, Francia, Gran Bretaña, Holanda, Italia, Japón, México y Turquía.

frentaron con graves problemas de inflación y estancamiento. En estos países, la prioridad dada a la estabilidad monetaria y a las políticas de ajuste del balance de pagos, luego del shock inflacionario de finales de los '70 y comienzos de los '80, dio paso a las demandas por crecimiento y reducción del desempleo. Sin embargo, la necesidad de no abandonar la lucha por la estabilidad, limitó el espectro de instrumentos reactivadores disponibles.

En general, y dada la necesidad de mantener presupuestos equilibrados, los países debieron optar entre la utilización de políticas neokeynesianas de estímulo a sus economías —para luego con la mayor actividad, conseguir un incremento en sus ingresos fiscales—, obtener directamente los ingresos fiscales vía mayores impuestos, o reducir sus gastos. La primera opción parecía poco efectiva, y la segunda, incremento de los ingresos fiscales, sólo parecía viable si previamente se demostraba que se habían realizado todos los esfuerzos en términos de reducción de gastos públicos, especialmente después de los aumentos operados en la década del '60.

Cada país, por lo tanto, dentro de su propia situación, intentó combinar el equilibrio presupuestario a través de la reducción del gasto, con el incremento de la productividad para el crecimiento.

Los países en desarrollo, paradójicamente, pospusieron su propio ajuste. Los exportadores de petróleo, porque identificaron como permanente su mejor posición económica y financiera; los importadores, porque o bien estimaron como transitoria la modificación en su contra de los precios relativos, o bien, porque por razones políticas, aprovecharon la oferta de crédito externo para eludir los problemas del ajuste.

Sin embargo, las políticas de estabilización de los países desarrollados con su secuela de reducción del comercio internacional y de caída sin precedentes de los términos del intercambio, obligaron finalmente a los países en desarrollo a enfrentar aquella necesidad de ajuste, magnificada por los efectos de su deuda externa, dada la ausencia de préstamos voluntarios, replanteando la asignación de los ahora escasos recursos, para poder retomar un sendero de crecimiento sostenido. En consecuencia la redefinición de las funciones del Estado, tanto en materia de regulación como de producción, forma parte de las nuevas respuestas de la política económica al desafío de la estabilidad y el crecimiento.

Desde esta óptica resulta claro por qué gobiernos de la más variada orientación ideológica han encarado serios programas de desregulación y privatización.

Asimismo, estas particulares políticas de los países principales, definen un contexto de restricción de capital y tasas de interés reales positivas. Se requiere, en consecuencia, adaptar los modelos de crecimiento a un marco internacional caracterizado por una gran competencia por atraer el ahora escaso capital, con proyectos de alta rentabilidad que compensen sus elevados costos.

7. *Conclusiones*

El elocuente fracaso de los instrumentos utilizados hasta el presente, para cumplir los objetivos de crecimiento y bienestar que se planteara la sociedad argentina, o-

bliga a una profunda reforma.

El cambio es aún más necesario en el actual contexto democrático, porque el sistema económico en general y el Estado en particular necesitan recuperar la respetabilidad que han perdido al no poder cumplir eficientemente con los objetivos propuestos.

Dicha reforma no puede ser parcial, sino integral; y es necesario aprender de los errores del pasado y considerar la situación y experiencia internacional brevemente reseñados aquí, para diseñar instrumentos aptos y efectivos.

El estancamiento de la economía argentina de los últimos años parece tornar estéril cualquier discusión acerca de la necesidad de esta reforma integral. Los intentos de insistir en los instrumentos conocidos han fracasado, porque desconocieron que el problema es el sistema y no sus protagonistas, o porque modificaron sólo políticas parciales dentro del sistema.

Para percibir este proceso es necesario orientar los recursos privados en forma directa hacia las actividades relacionadas con el crecimiento económico y la producción. Esto permitirá liberar los recursos necesarios para que el sector público se concentre en las acciones tendientes a promover una mejor distribución del ingreso y en la prestación eficiente de los bienes públicos no delegables: administración de justicia, seguridad, defensa, etc.

Asimismo, las funciones del Estado deben realizarse con el mayor nivel de descentralización posible, permitiendo una mayor participación del ciudadano y un más efectivo control del usuario de los servicios prestados.

También se requiere un cambio de la actividad reguladora en sí misma, para permitir una eficiente acción de los mecanismos de mercado, preservar la competencia, controlar los mercados monopólicos, proteger al consumidor —si no existe la información y transparencia adecuada— e internalizar las economías y deseconomías externas.

Por último, los regímenes de promoción, y los subsidios en general, deberán explicitar los costos fiscales para su aprobación por los órganos políticos adecuados.

Una reforma como la que aquí se propone obliga a una revisión profunda del aparato administrativo del Estado en todos sus niveles y al estudio de un plan de acción muy detallado para desregular el sistema productivo y descentralizar o privatizar las actividades hoy en manos del Estado. Paralelamente, corresponde analizar las implicancias financieras tanto respecto de los distintos niveles de gobierno: Nación, provincias y municipios, como respecto de las relaciones entre el sector privado y el sector público.

En las páginas que siguen se desarrolla una propuesta de acción que cubre los aspectos arriba considerados. Este plan se presenta como el punto de partida para iniciar una discusión pública que permita alcanzar el necesario consenso político para su implementación.

Resulta obvio que dicha propuesta no intenta ser la única verdad, pero se considera que es un paso sustancial en la dirección requerida para movilizar a la economía argentina y sacarla de la decadencia del presente y de la que, de no modificarse nada, cabe esperar en el futuro.

El resto del trabajo se divide en cuatro partes, la primera dedicada a la descrip-

ción y propuestas sobre el aparato administrativo nacional y provincial, la segunda a los sectores de Educación, Salud y Previsión Social, la tercera a las empresas del Estado y la cuarta a la actividad regulatoria del Estado. Se incluye además un Apéndice donde se analiza el tema de la reforma del Estado desde el punto de vista de la teoría económica.

Finalmente se incluye a continuación un cuadro donde se muestra, sobre la base del trabajo de FIEL "El Gasto Público de la Argentina 1984-1985", la importancia cuantitativa de cada sector analizado en el trabajo, en porcentajes del PBI para 1985.

Del mismo surge que la Administración Nacional excluida FFAA, analizada en la Primera Parte representa el 17 % del gasto público, mientras que Seguridad Social agrega otro 24% del gasto. Las Administraciones Provinciales y Municipales, por su parte, que se ven en términos generales también en la Primera Parte representan el 20 %. El 39% restante corresponde a Empresas del Estado que son analizadas en la Tercera Parte.

Cuadro Nº 1

GASTO PUBLICO COMO PORCENTAJE DEL PRODUCTO BRUTO INTERNO (P.m.) [1]

Año 1985

Concepto	Administración Nacional	Provincias y MCBA	Municipios	Empresas y Entes Binac.	Seguridad Social	Total Sector Público
	Total	Total [2]	Total [3]	Total	Total	
1. Erogaciones corrientes	7,13	6,87	1,23	16,60	12,48	44,31
- Personal	3,54	4,90	0,80	3,70	0,54	13,48
- Bienes y Servicios	2,24	1,01	0,39	11,70	0,15	15,49
- Intereses de Deudas (Reales)	0,23	0,02	-	0,96	—	1,21
- Transferencias Corrientes y de Capital	1,12	0,94	0,04	0,02	11,53	13,64
- Otras Erogaciones Corrientes	-	-	-	0,22	0,26	0,49
2. Erogaciones de Capital	1,53	2,05	0,33	3,77	0,10	7,78
- Inversión real	1,28	1,88	0,32	3,77	0,06	7,31
- Inversión en Bienes Preexistentes	0,02	0,04	0,00	0,00	0,00	0,06
- Inversión Financiera	0,23	0,14	0,00	0,00	0,04	0,41
3. Total Erogaciones (1+2)	8,66	8,92	1,56	20,37	12,58	52,09

1 No incluye el gasto cuasifiscal del Banco Central de la República Argentina.

2 Incluye gastos en Educación y Salud provinciales.

3 Incluye gastos en Educación y Salud municipales.

PRIMERA PARTE

Administración pública

CAPITULO 2

ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL
FUNCIONES DEL ESTADO Y ORGANIZACION DEL PODER EJECUTIVO

FUNCIONES DEL ESTADO Y COMETIDOS DE GOBIERNO

1. *Funciones jurídicas del Estado*

En primer lugar corresponde diferenciar las funciones jurídicas del Estado[1] de las "materias" o "cometidos" del gobierno.

Respecto de las primeras no existen dudas ni disenso alguno entre las distintas corrientes de pensamiento.

Las "funciones jurídicas" son propias del Estado y absolutamente indelegables. No se podría concebir un Estado en el cual la administración de justicia o la sanción de las leyes estuviesen en manos privadas, lo cual no excluye una constante preocupación por racionalizar y dotar de eficacia a los órganos encargados de cumplir tales funciones.

En otras palabras, si bien pueden formularse observaciones al crecimiento que han adquirido las áreas de apoyo tanto en el Poder Judicial, como en el Legislativo —donde hay un promedio de treinta empleados por cada legislador nacional—, el gran cuestionamiento de los últimos años se ha dirigido al Poder Ejecutivo por la sorprendente amplitud que ha alcanzado el despliegue de sus competencias y el consiguiente gasto que ocasionan.[2]

2. *Cometidos del Gobierno*

La determinación de las denominadas "materias" o "cometidos" del gobierno —cuyo logro está fundamentalmente en manos del Poder Ejecutivo— genera discusiones según el criterio o perspectiva ideológica desde la cual se analice el Estado.

Así por ejemplo, la escuela liberal reduce a un mínimo los cometidos del gobier-

[1] Cuando en este trabajo se habla del Estado, se está aludiendo en realidad al sector público. Por eso, determinar las "funciones del Estado" significa en términos estrictos, determinar las funciones y cometidos del gobierno, o lo que es lo mismo, el rol que ha de desempeñar el sector público en la vida de una sociedad determinada.

[2] Además, cuantitativamente, el gasto de los Poderes Legislativo y Judicial respecto del monto total de gastos del Poder Ejecutivo sólo representa el 1,5%.

no; tal vez por aquello de que "el mejor gobierno es el que actúa poco", limita el ámbito del Estado y amplía en consecuencia el marco de libre iniciativa de la sociedad.

Por el contrario, los enfoques "bienestaristas" o lisa y llanamente socialistas, tienden a atribuirle al gobierno cada vez más cometidos específicos, aumentando las regulaciones y controles y restringiendo correlativamente el campo de acción de la sociedad.

De cualquier manera —y a efectos de acotar los temas en discusión— puede decirse que existen cometidos de gobierno aceptados universalmente por las distintas doctrinas, desde los partidarios del "laissez-faire, laissez-passer" hasta los propugnadores del Estado socialista, pasando obviamente por los defensores del "Welfare-State". Estos cometidos son los que se refieren al mantenimiento del *orden interno* (orden público) y al manejo de las *relaciones exteriores* (ver Cuadro 1).

Respecto del primero, comprende todo lo vinculado con el orden y la seguridad interior que el Estado debe garantizar, y el ejercicio directo del poder de policía en sus diversos aspectos. Conviene recordar que si bien ésta es una competencia propia del Poder Ejecutivo, intervienen también en la faz normativa el Congreso y en lo referente a la administración de justicia el Poder Judicial, órganos ambos previstos constitucionalmente para tal fin.

En cuanto a las relaciones exteriores, puede decirse que el gobierno las lleva a cabo mediante el desempeño de la diplomacia y el ejercicio eventual de la defensa.

Estos cometidos de gobierno, mínimos e indelegables, son en líneas generales los que corresponden a la distribución de competencias ministeriales de la Ley Nº 80 de 1856, la que además preveía una cartera específica para la Hacienda pública.

Podría decirse que los cometidos mencionados constituyen el mínimo racional para el funcionamiento de un Estado. Pero en general, tanto en la Argentina cuanto en la inmensa mayoría de los países, la tendencia en lo que va del siglo actual ha sido la de dotar al gobierno de mayores atribuciones, avanzando en forma sostenida sobre materias tradicionalmente reconocidas como propias de los particulares.

Sea por las dos grandes guerras mundiales, sea por la expansión de la ideología socialista en sus diversas variantes, sea por la masificación de la vida social y la aparición de las grandes concentraciones urbanas, lo cierto es que el avance del Estado en sus modalidades dirigista, intervencionista, bienestarista o simplemente totalitaria, ha resultado inexorable.

Por eso, sin caer en esos extremos y a la luz de la experiencia que se ha ido decantando en todos estos años, podría ensayarse una formulación de aquellos cometidos que el gobierno realiza en materia de desarrollo, o para decirlo en términos constitucionales, con el objeto de "promover el bienestar general". Con ello no se haría otra cosa que explicitar la denominada "cláusula de prosperidad" del art. 67 inc. 16 de nuestra Constitución Nacional. En otras palabras, parece imposible negar que en materia de prosperidad o de bienestar general, el gobierno —según nuestra Constitución— tiene algo que realizar.

Pero esta materia tan vasta, que sin una sensata interpretación restrictiva podría facilitar la estatización de la vida económica y social, presenta en su desenvolvimiento dos fases complementarias pero de naturaleza diferente. Una, referida a la formulación de políticas en cada uno de los sectores que hacen a la promoción del bienestar, por ejemplo la política educativa, la política fiscal, la política de salud, la política energética, la política migratoria, etc.

La segunda faz se refiere al plano de la ejecución. Por eso, así como la formu-

Cuadro Nº 1
ROL DEL ESTADO

1. Funciones Jurídicas	Función Legislativa Función Ejecutiva Función Judicial			
2. Cometidos de Gobierno	ORDEN INTERIOR	Justicia Seguridad		
	RELACIONES EXTERIORES	Diplomacia Defensa		
	PROMOCION DEL BIENESTAR GENERAL	Formulación de políticas Socio-Económicas	Política de Salud Política Educativa Política Fiscal Política Energética Política Monetaria Política de Inversiones etc.	INDELEGABLES
		Acción Socio-Económica directa	Empresas Públicas Hospitales Públicos Escuelas Públicas etc.	SUBSIDIARIAS

lación de políticas públicas es una atribución típica del gobierno —en la que además del Poder Ejecutivo interviene activamente el Congreso—, la ejecución directa en sectores tales como la salud, la educación, el turismo o en el campo de la actividad empresarial, pertenece primariamente a los particulares.

Es precisamente en este ámbito donde se centra la discusión respecto del papel del Estado y de sus competencias desbordantes en materias en las que la sociedad se atribuye potestades originarias e irrenunciables.

Importa pues fijar el principio en orden a la competencia propia del Estado, para recién después determinar en forma prudencial el procedimiento para su repliegue respecto de todo aquello que no le corresponde realizar.

En tal sentido, podría decirse que así como la formulación de políticas públicas es una función indelegable del Estado, su intervención directa en la ejecución podría aceptarse sólo en forma supletoria ante una transitoria incapacidad o carencia del sector privado para llevar adelante una actividad social o económica de interés común.

Lo dicho no es otra cosa que la aplicación del tan conocido como poco practicado principio de subsidiariedad. De ahí que parezca importante, por las múltiples implicancias de este principio, detenerse un instante en su consideración.

En primer término conviene recordar el origen remoto del principio para comprender mejor la amplitud de su alcance. En tal sentido, los autores remiten a las "subsidiarii cohortes" o tropas de reserva, cuya función en la antigua Roma era la de entrar en combate sólo cuando fracasaban las tropas de primera línea. Es decir, si bien las reservas constituían una ayuda para los combatientes del frente, ese apoyo sólo se brindaba en caso de falencia de éstos. No debían reemplazarlos sin necesidad, ni obviamente, impedir que quienes tenían la responsabilidad primaria del combate se batiesen hasta el fin.

Aparece claro, entonces, el sentido del subsidio como ayuda sí, pero para suplir una carencia ocasional.

La aplicación de ese principio a la vida social, indica en términos generales que todo lo que puede ser bien realizado por un organismo o una comunidad menor, no debe ser absorbido por una entidad de jerarquía superior.

En otras palabras, que el superior no debe interferir en la ejecución de todo aquello que es correctamente desempeñado por el inferior en ejercicio de sus responsabilidades legítimas.

De tal forma, el principio de subsidiariedad se ve reforzado en las relaciones interjurisdiccionales por una sana práctica federal: que el Estado nacional no realice todo aquello que puede ser bien cumplido por los estados provinciales y éstos, a su vez, no absorban las actividades propias de los municipios.

Lo mismo puede decirse de las relaciones entre los sectores público y privado, debiendo abstenerse el Estado de afectar la iniciativa de los particulares pero al mismo tiempo, estando pronto a concurrir en su ayuda cuando circunstancialmente el sector privado carezca de los medios para desenvolver algunas de sus responsabilidades.

De acuerdo con los principios y normas que se han mencionado resulta evidente que, partiendo de los cometidos que actualmente atiende el sector público nacional, todo redimensionamiento debe cumplirse en dos direcciones. Por un lado, la devolución a los particulares de aquellas actividades que les son originariamente propias. Por otro, la transferencia a las provincias de aquellas funciones que por su naturaleza no corresponde que se encuentren en la órbita nacional.

3. *Los cometidos de gobierno y las competencias ministeriales: Ley de Ministerios*

A riesgo de caer en esquematismos podría decirse que así como las funciones jurídicas del Estado se concretan institucionalmente en tres órganos bien diferenciados (el Congreso, la Presidencia y la Corte Suprema de Justicia), los cometidos de gobierno dan lugar a competencias específicas de naturaleza ejecutiva, razón por la cual se encuentran principalmente en la jurisdicción del Poder Ejecutivo, órgano administrador por excelencia.

Esos cometidos encuentran su formulación operativa en la ley que detalla las competencias ministeriales, comúnmente llamada Ley de Ministerios. En la Argentina esta ley es del tipo de normas denominado "de carácer constitucional" y si bien en el texto vigente de la Constitución Nacional se establece un número "clausus"de ocho ministerios, se ha delegado al mismo tiempo en una ley especial el deslinde de los respectivos ramos o competencias ministeriales (art. 87 C.N.).

El análisis de esa ley permite una primera aproximación a la realidad de la administración pública en lo que a su dimensión se refiere, pero para tener una visión más completa se deberán computar no sólo los múltiples decretos aprobatorios de las estructuras de las distintas áreas del Poder Ejecutivo, sino también la organización de los otros dos Poderes y la gran cantidad de entes, empresas y organismos creados por leyes especiales, muchas de las cuales son regulatorias de actividades productivas.

De cualquier manera la Ley de Ministerios por si sola constituye una acabada muestra de la tendencia reglamentarista del Estado en cuanto a la distribución de sus propios cometidos y de la pugna constante entre las distintas jurisdicciones por atribuirse cada vez mayores competencias, fenómeno éste que distingue nítidamente las prácticas administrativas de los usos habituales del Poder Judicial.

Por otra parte, se han pretendido evitar los conflictos interjurisdiccionales apelando a una minuciosa enumeración de las competencias de cada ministerio, pero lejos de lograr ese propósito, el detallado desglose de cometidos ha terminado produciendo superposiciones y zonas grises difíciles de deslindar.

De ahí entonces que la Ley de Ministerios Nº 22.450, del 27 de marzo de 1981, haya intentado otro camino para evitar las frecuentes cuestiones de competencia: darle vigencia normativa a los denominados "criterios de coordinación" que, habiendo surgido como directiva de la Secretaría General de la Presidencia en 1967, se encontraban en desuso.

La explicación de esos criterios —que han sido incorporados a la vigente Ley de Ministerios (Nº 22.520 modificada por la Nº 23.023, t.o. Decreto Nº 132/83)— está expresamente consignada en el Mensaje que acompaña a la mencionada Ley Nº 22.450:

ENTENDER: Ocuparse directamente de un asunto con responsabilidad primaria.
INTERVENIR: Tomar parte de un asunto, interponiendo su autoridad sin ser el responsable primario de ese asunto.
PARTICIPAR: Tomar parte en un asunto determinado.
COORDINAR: Disponer actividades o cosas con método; ponerlas en orden. Normalmente coordina el responsable primario del asunto.

De tal forma, respecto de un mismo asunto pueden tomar parte distintos ministerios al mismo tiempo pero con un grado de competencia diferente según la materia de la cual se trate. Así por ejemplo, mientras al Ministerio de Economía le compete "entender en la elaboración de las estructuras arancelarias..." (Ley Nº 22.520, art. 20 inc.

15), al de Obras y Servicios Públicos le corresponde, respecto de esa materia, tan sólo "intervenir" (misma Ley, art. 21, inc. 4).

Importa señalar que si bien esos "criterios" significaron un principio de orden formalmente hablando, en la realidad no funcionaron con la precisión que sus propulsores habían imaginado. Además, los administrativistas en general no los aceptaron de buen grado por considerarlos extraños a la doctrina y la jurisprudencia en la materia. Es que, en suma, los males del reglamentarismo no se solucionan con más reglamentaciones, por ingeniosas o razonables que puedan parecer.

En todo caso, parece preferible sintetizar al máximo los grandes temas en que debe entender cada ministerio, sin entrar en el inventario minucioso, más propio de notarios que de estadistas, de cada una de las materias que integran esos temas y que por otra parte, podrían quedar para el decreto reglamentario de la Ley de Ministerios. Puede citarse en este sentido, el ejemplo de la ley brasileña del 25 de febrero de 1967 que globaliza las competencias, sintetizando en cuatro o cinco incisos las atribuciones de cada ministerio, mientras que en la ley argentina la pormenorizada enumeración insume 20, 30 y hasta 76 incisos (ver art. 15 de la Ley Nº 20.524).

4. *Alcances de un modelo racional*

Ahora bien, ¿es posible formular una estructura ministerial óptima en abstracto a partir de los cometidos que racionalmente pueden atribuirse a cualquier gobierno? Teóricamente la respuesta debe ser afirmativa, toda vez que los cometidos enunciados permiten con relativa claridad esbozar una estructura ministerial para atenderlos.

Pero con todo, esa estructura no deja de ser un modelo racional que deberá adaptarse una y otra vez a realidades distintas, sufriendo en esas oportunidades importantes modificaciones. No tendría, por tanto, validez universal. Funcionaría en todo caso como "estructura testigo" para advertir los sucesivos "desvíos" en que incurren las estructuras reales respecto del modelo racional.

Obsérvese que aun en la Ley Nº 80 antes mencionada, que constituye un ejemplo bastante acabado de racionalización ministerial, existe una concesión de índole política que, por cierto, no resulta aceptable dentro de los lindes estrictos de lo que sería una estructura racional. Se trata de la creación del Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública cuyas competencias podrían ser perfectamente atendidas por el Ministerio del Interior, también previsto en esa ley. Sin embargo, parece claro que el legislador ha querido marcar un acento determinado, privilegiando explícitamente cometidos —como el de la instrucción pública— que de otra manera podrían pasar casi inadvertidos insertos en un sector de competencias más amplias.

De la misma forma, así como en 1856 el legislador se apartó de un pretendido modelo racional para destacar un cometido de gobierno al que en esa época se le atribuyó particular importancia, en períodos posteriores los distintos gobiernos quisieron privilegiar en un caso la agricultura, en otros las obras públicas, o la salud o el bienestar social. En suma, la política —que siempre vuelve por sus fueros— se ha impuesto, cada vez que fue menester redactar una ley de ministerios, a los rígidos argumentos de razón o de buena administración.

Lo dicho, por otra parte, está suficientemente acreditado por los contenidos cambiantes de las leyes de ministerios que se han dictado y por la gran variedad de estructuras que muestra el derecho comparado.

ORGANIGRAMA GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL
PRESIDENCIA DE LA NACIÓN

5. *Evolución de la Legislación Nacional*

Si se toma como punto de partida la sanción de la Constitución Nacional se advierte un período de gran estabilidad en materia de normas de competencias ministeriales. En efecto, en casi un siglo se dictaron tan sólo dos leyes de ministerios: la Nº 80 que rigió desde 1856 a 1898 y la Nº 3727 que estuvo vigente desde el último año mencionado hasta 1949.

En ese dilatado lapso los cometidos de gobierno fueron similares, abriéndose tan sólo respecto de la Ley Nº 80, las áreas de Hacienda —en Hacienda y en Agricultura— y la de Guerra y Marina, en sendos ministerios. También la mencionada Ley Nº 3727 creó el Ministerio de Obras Públicas. Por tanto, la estructura originaria de cinco ministerios dio lugar después de cuarenta años a otra que si bien era bastante reducida —ocho carteras— significaba un incremento respecto de la anterior.

La tendencia que se observa desde entonces es al crecimiento del número de ministerios, que en no pocas oportunidades ha desbordado el límite previsto en el mencionado art. 87 de la Constitución Nacional. Tal el caso, por ejemplo, de la Ley Nº 13.529 de 1949 que dio vigencia a una estructura de 21 ministerios. Claro está que en esa época regía una nueva Constitución que no había incorporado a su texto el límite mencionado.

Podría decirse que las diferencias respecto de la magnitud de las estructuras ministeriales han respondido a los matices ideológicos de los gobiernos de turno. Así, por ejemplo, en épocas de predominancia liberal (1856/1898) el gabinete fue más reducido que en épocas de franco y proclamado intervencionismo (1949). Con ser esto así, la realidad argentina no admite la generalización con esquemas simplistas. Es así como el gobierno peronista hacia 1954 había reducido su propia estructura ministerial (de 21 carteras existentes por imperio de la mencionada Ley Nº 13.529 bajó a 16, según lo estableció la Ley Nº 14.303) mientras que el gobierno de la Revolución Libertadora —que podría considerarse más liberal que el anterior— pasó a contar con 17 ministerios (Decreto Nº 5.600/55).

Por otra parte, el crecimiento del Estado que se observa con claridad a partir de las dos guerras mundiales es un proceso que obedece a múltiples causas; las ideológicas sólo constituyen un segmento de la realidad.

Por último, es preciso señalar que al existir el número "clausus" de la Constitución, puede resultar engañoso limitar el análisis de una estructura ministerial al número de ministerios. Eso es así porque en repetidas veces —tanto en gobiernos constitucionales como bajo regímenes de facto— el despliegue de competencias se produjo mediante la creación de las denominadas "Secretarías de Estado". Cuando asumió la administración Frondizi —por ejemplo— los ministerios se redujeron, en virtud del mandato constitucional, de 13 que existían en ese momento a los 8 que establece el ya citado art. 87 de nuestra Carta Magna, pero simultáneamente se crearon 12 secretarías de Estado, con lo cual en la realidad existieron 20 departamentos de Estado en la órbita del Poder Ejecutivo.

En el Cuadro 2 se puede ver la evolución histórica descripta en esta sección.

6. *Legislación comparada*

Analizando las normas que regulan las estructuras ministeriales de diversos

países surge con claridad que —cualquiera sea el signo ideológico de sus respectivos gobiernos— la tendencia es a la apertura de las carteras y a la flexibilización de las normas que rigen la creación de nuevos ministerios, no requiriéndose en algunos casos ni siquiera leyes para tal fin.

En estos casos, la facultad de ampliar su gabinete, queda en manos del Presidente, que puede disponerla en tanto cuente con las partidas presupuestarias correspondientes.

Se advierte además que existe un reducido número de áreas (no más de ocho) que tiende a repetirse en la casi totalidad de los países consultados (ver Cuadro 3), a saber:

- Interior
- Relaciones Exteriores
- Economía (bajo diversas denominaciones)
- Defensa
- Justicia
- Educación
- Trabajo
- Salud (bajo diversas denominaciones)

Corresponde aclarar también que en la mayor parte de los países aparecen las carteras de Transportes y de Comunicaciones que en la Argentina forman parte de la competencia del Ministerio de Obras y Servicios Públicos.

Por otra parte en cada uno de los países consultados, además de las mencionadas carteras que podrían denominarse "clásicas" aparecen otras muchas que guardan estrecha relación con las modalidades políticas o económicas del propio país o con programas especiales que han querido privilegiar los gobiernos de turno, por ejemplo: Reforma Agraria en México; Desarrollo de Okinawa en Japón; Región de Wallon en Bélgica; Veteranos de Guerra en Francia y Australia; Pesquería en Perú; Turismo y Espectáculos en Italia; Derechos de la Mujer en Francia o Asuntos Aborígenes en Australia.

Por último, el número promedio de ministerios en el derecho comparado podría decirse que está en alrededor de 20. Este número debe compararse con un total de 8 ministerios y 43 secretarías en la Argentina, de lo que se desprende que resulta, de los países incluidos en el cuadro, el de mayor número de carteras, con excepción de la URSS.

7. *Las secretarías de Estado*

Al analizarse la Ley de Ministerios se hizo referencia a la creación de las denominadas "secretarías de Estado" como una figura institucional que altera la orgánica tradicional de las dependencias del Poder Ejecutivo. En efecto, hasta el momento en que se crearon esas secretarías, los distintos departamentos del poder administrador estaban atendidos por un ministro que a su vez era asistido por uno o más subsecretarios. Dentro de este esquema de conducción, el ministro tenía a su cargo la conducción política-económica-administrativa de su respectiva cartera en su doble carácter de secretario y asesor del Poder Ejecutivo en los temas de su competencia.

El subsecretario, por su parte, estaba al frente de la "línea" administrativa, siendo responsable de la instrumentación de las decisiones ministeriales. Su función de tal forma era eminentemente técnica. Esta característica, por otra parte, se ha mantenido en países con fuerte tradición administrativa, como Francia, donde los subsecretarios no son considerados funcionarios políticos.

Para la Constitución Nacional los "secretarios" son los ministros del Poder Ejecutivo que tienen a su cargo el despacho de los negocios de la Nación y refrendan y legalizan los actos del Presidente por medio de su firma, sin cuyo requisito —dice el art. 87— carecen de eficacia.

La terminología usada por la Constitución es clara: habla de "ministros" o de "ministros secretarios", definiendo en el encabezamiento del Capítulo 4 (Sección Segunda) que lo son del Poder Ejecutivo. En ningún caso se refiere a "secretarios de Estado".

Importa hacer esta aclaración pues, aunque superficialmente parezcan denominaciones similares, una cosa es desempeñarse como secretario o ministro del Poder Ejecutivo —que es el caso argentino, constitucionalmente hablando— y otra muy diferente es ejercer el cargo de "secretario de Estado" que además de contar con competencias mayores a las de un ministro resulta ajeno a nuestro sistema institucional.

Precisamente, en los países que han adoptado la denominación de "secretario de Estado" y que han prestado atención al significado de los términos existe un solo funcionario con ese título (generalmente el canciller, que por su función inviste en forma habitual la representación del Estado; cargo que —por otra parte— no existe en nuestro país: nosotros tenemos ministro de Relaciones Exteriores, no "canciller") mientras los responsables de cada sector ministerial reciben la denominación de "secretarios" con el aditamento de la cartera respectiva: secretario de Agricultura, del Tesoro, de la Defensa, etcétera.

Si se quisiera rastrear el origen de esas secretarías habría que mencionar las Leyes Nros. 13.529 y 14.121 que en julio de 1949 y agosto de 1954 regularon las competencias de los ministerios nacionales. Pero si bien es cierto que en esas normas aparece la denominación "Ministerio-Secretaría de Estado", su alcance quedó limitado al área económica que aparecía coordinando la acción de otros departamentos. No tuvo en esa oportunidad la modalidad que hoy se le asigna.

Es en realidad, en 1958, por medio de la Ley de Ministerios Nº 14.439, que la administración Frondizi crea las "secretarías de Estado" con las características actuales. En efecto, en la referida norma legal que se dicta a poco de instalarse el gobierno constitucional se respeta el número "clausus" de la Constitución vigente, estableciéndose pues una estructura de 8 ministerios, pero —y aquí está la innovación— con el agregado de 12 secretarías de Estado. En suma, y como se ha dicho, fueron 20 los departamentos del Poder Ejecutivo.

No obstante ello, la flamante creación no tuvo una generalización indiscriminada; sólo las áreas de Economía, Obras y Servicios Públicos y Defensa contaron con "secretarías de Estado". El resto de las carteras ministeriales siguieron con la conducción orgánica clásica de ministro-subsecretario.

Desde entonces —con la sola excepción de la Ley Nº 19.103 (modificatoria de la Ley de Ministerios Nº 18.416) que suprimió durante su breve vigencia las "secretarías de Estado"— esta "creación híbrida" ha estado presente en todas las estructuras ministeriales, tanto durante los gobiernos constitucionales —en los cuales obviamente rige la limitación del art. 87 de nuestra Carta Magna— como en los gobiernos "de facto".

A partir de la instalación del actual gobierno constitucional, el número de "secretarías de Estado" ascendió a más de 40, sin contar con una gran cantidad de funcionarios que con distintos desempeños ostentan el rango de secretarios de Estado. Su número ha llegado así a constituir el más alto de la historia institucional argentina. Eso

indica que lejos de desalentarse esa práctica incorrecta, cada nuevo gobierno parece encontrar razones atendibles para aumentar la estructura ministerial alimentando de tal forma —y cualquiera sea su propósito— la burocracia estatal, que comienza con un diseño desproporcionado e inorgánico del primer nivel de conducción del gobierno.

Una vez más se encuentra probada por los hechos la famosa Ley de Parkinson: donde antes existían sólo el ministro y el subsecretario, aparecieron en determinado momento los secretarios de Estado, primero en forma tímida (sólo para el área económica), luego un poco más difundida (Economía, Obras Públicas y Defensa) y finalmente en todos los ministerios y en la propia Presidencia. Son éstos los secretarios "ministeriales" y los de la Presidencia de la Nación a quienes alude el Decreto Nº 101/85.[3]

En suma, este decreto, que en sus considerandos dice que pretende "dar solución definitiva a los eventuales conflictos de interpretación" en la materia, no hace otra cosa que crear más confusión terminológica y consolidar una práctica institucional incorrecta al darle "carta de ciudadanía" legal a tres clases distintas de "secretarios".

En resumen, desde una perspectiva racional parece claro que la secretaría de Estado no significa otra cosa que agregar instancias inoficiosas en el desenvolvimiento de la administración, dificultando la directa relación que debe existir entre el ministro, como funcionario político, y la "línea" encabezada por el subsecretario.

Por otro lado, si se advierte que el secretario de Estado o ministerial o de la Presidencia no tiene el refrendo constitucional, ni asiste por derecho propio a las reuniones del gabinete del Poder Ejecutivo, habría que concluir que sólo consideraciones de índole salarial o de prestigio político se han tenido en cuenta para la multiplicación de designaciones, creación de nuevos cargos, distorsión de los existentes (asesores con "rango" de secretarios de Estado) que redundan en suma, en una hipertrofia de la ya sobrecargada burocracia.

En conclusión, razones de eficiencia administrativa pero también de sana práctica institucional aconsejan volver a la tradicional configuración de los ministerios a partir de la eliminación de las secretarías de Estado y de la consecuente inmediación entre el ministro y el subscretario. Así se sugiere en la Propuesta que se hace al final de este capítulo eliminándose de tal forma 43 secretarías de Estado, ministeriales o de la Presidencia de la Nación.

[3] Al dictarse en enero de 1985 el Decreto Nº 101, por el cual el Poder Ejecutivo delegó facultades en ministros y secretarios, se utilizaron distintas denominaciones que en principio parecieron rectificar el mencionado error de llamar "Secretarios de Estado" a los funcionarios que revistan en dependencias de un ministerio.

Pero si bien dice en los considerandos que "los secretarios de Estado" fueron convertidos en "secretarios ministeriales", en la parte dispositiva reitera la denominación anterior en unos artículos (6º y 7º) mientras que en otros (el 1º por ejemplo) la suprime.

En efecto, en el art. 1º habla de "Ministros, Secretarios ministeriales y Secretarios y Jefe de la Casa Militar de la Presidencia de la Nación". Pero en los arts. 6º y 7º se refiere a los "ministros, secretarios —de Estado o ministeriales— y secretarios y Jefe de la Casa Militar de la Presidencia de la Nación". Existen pues para este confuso Decreto Nº 101/85 tres clases de secretarios: los de Estado, los ministeriales y los de la Presidencia de la Nación.

PREMISAS BASICAS Y CRITERIOS METODOLOGICOS
PARA ANALIZAR EL GASTO PUBLICO

1. *Introducción*

Definidas las funciones del Estado y enunciados los cometidos de gobierno se puede lograr una idea precisa respecto de cuáles son las tareas propias del sector público y cuál el amplio ámbito de la iniciativa privada.

Pero, con todo, esa delimitación quedaría en un plano puramente teórico de no acotarse mediante la cuantificación de lo que en cada caso significa. En otras palabras, la aceptación de determinados cometidos debe ser simultánea con la comprensión del gasto que generan.

Por eso importa detenerse en el análisis de los determinantes del gasto público estableciendo ciertas premisas empíricas referidas a su génesis y evolución y adoptando una serie de criterios metodológicos para enfocar la revisión correspondiente al gasto vinculado con el cumplimiento de las funciones de gobierno.

2. *Premisas básicas respecto del gasto público*

2.1. El gasto se origina en las funciones que se asumen y depende de las actividades que se consideran necesarias para cumplirlas.

No hay duda de que cuando se asume una función, correlativamente se genera un gasto. Pero lo que agrava esa situación en la administración es que al crearse nuevas funciones no se reestructuran o eliminan las anteriores, sino que se yuxtaponen a las ya existentes. Se opera así una suerte de acumulación de funciones sin que en ningún momento se practique una revisión orgánica del sistema administrativo.

Por otra parte, esa yuxtaposición obedece en la mayoría de los casos a la falta de un control centralizado que evite la proliferación de organismos destinados a cumplir funciones cuya similitud es disimulada por una descripción anodina que salva formalmente las coincidencias reales. Pero además, se facilita por la multiplicación de regulaciones vinculadas con las distintas funciones que ha ido asumiendo el sector público. Estas regulaciones pueden estar establecidas por leyes especiales, pero también surgen de decretos, resoluciones y estatutos que se dictan tanto en las jurisdicciones ministeriales cuanto en el ámbito de los organismos y entes autárquicos y empresas públicas. Por eso, suelen superponerse, multiplicando las intervenciones de los distintos organismos que regulan una misma actividad, con el consecuente crecimiento del gasto para atenderlas.

2.2. La magnitud del gasto es función de la estructura orgánica que se defina y de su cobertura real.

Al asumir el sector público un cometido de gobierno se debe prioritar su desenvolvimiento dentro de toda la operatoria estatal. De acuerdo con la importancia que se asigne se define una estructura orgánica, con su dotación de personal y demás costos (bienes de capital, gastos de funcionamiento, etc.).

La estructura orgánica aprobada, con su correlativa planta de personal, tiende a cubrirse en breve lapso hasta lograr la ocupación plena de los cargos asignados.

El hecho que cada nuevo gobierno encuentre gran parte de los cargos ocupados por empleados designados con anterioridad se ha traducido, en la generalidad de los casos, en la creación de nuevos cargos y categorías para evitar el costo político que implica siempre disponer cesantías de agentes que, por otra parte, se encuentran —hasta nivel de director— amparados por la estabilidad de sus empleos.

Por el mismo motivo, los periódicos congelamientos de vacantes que se disponen resultan inorgánicos y, generalmente, de corta duración. Además, durante su vigencia siempre se establecen excepciones que permiten a los funcionarios, invocando distintas causas, cubrir cargos de la estructura asignada.

Por otra parte, la existencia de una planta de personal sobredimensionada repercute directamente sobre el nivel salarial de los empleados. Las habituales restricciones financieras obligan a prorratear las partidas presupuestarias previstas para solventar los gastos de personal entre el número de agentes existentes, con lo cual los salarios descienden a niveles que no admiten comparación con los de épocas anteriores. La degradación de los salarios de los empleados públicos genera a su vez la desjerarquización de la carrera administrativa, el estancamiento profesional, la doble ocupación, el incumplimiento de los horarios, el desinterés por la función,y la desatención del público. En suma una verdadera proletarización de los recursos humanos que redunda en mayor ineficacia administrativa.

Pero además, la ocupación plena de una estructura sobredimensionada da origen también a importantes gastos no salariales: necesidad de espacio físico, con el consiguiente gasto en materia de locaciones o de inversiones inmobiliarias, adquisición de equipos, mobiliario y pago de servicios.

2.3. Las funciones que se consideran sustantivas y las actividades a que dan origen constituyen la estructura esencial, con efecto multiplicador sobre la estructura no esencial o de apoyo, destinada a servirla.

Las estructuras de apoyo constituyen el gasto indirecto de la administración cuya magnitud está determinada por la ocupación directa o sustantiva, la innecesaria subdivisión de ésta, la multiplicación de las regulaciones que pretenden reglamentar con minuciosidad cada actividad y la localización física de los servicios estructurados.

En este sentido, analizando el organigrama de la administración se advierte con claridad que cada ministerio, secretaría o subsecretaría, tiene un número determinado de direcciones o departamentos previstos en la "misión y funciones" como "de apoyo". Pero lo que no surge con la misma claridad es que aun dentro de las unidades consideradas "sustantivas" existe un porcentaje no despreciable de empleados que cumplen tareas de apoyo: secretarios, dactilógrafos, mensajeros, ordenanzas, etcétera.

Por lo tanto, para tener una cifra real en orden a la proporción de empleados afectados a tareas sustantivas en relación con los que cumplen funciones de apoyo, habría que adicionar a la dotación de las unidades de apoyo el número de agentes afectados a tareas también de apoyo en las unidades sustantivas.

Existe además otro gasto indirecto en el nivel jerárquico más elevado que se origina en la necesidad de investigar, analizar, planificar, programar, controlar la gestión y los procedimientos, cuya proliferación es consecuencia de la heterogeneidad y dispersión de las funciones y actividades directas asumidas.

2.4. La organización federal del Estado tiene por su esencia un costo elevado, a su vez está incrementado innecesariamente por la duplicación de funciones y servicios entre

la Nación y las provincias que podría superarse si se arribase a una correcta distribución de funciones entre ambas jurisdicciones.

El gobierno nacional ha tendido a abarcar todas las funciones del Estado y los cometidos de gobierno. Su función promotora —tomada abusivamente de la "cláusula de prosperidad" del art. 67, inc. 16 de la Constitución Nacional— lo ha llevado a instalar dependencias nacionales (administrativas o empresariales) en los territorios provinciales, superponiéndose a menudo al propio sistema provincial (en materia educativa, de salud, policial o energética, por ejemplo). Pero no sólo ha promovido sino que ha *ejecutado* en el ámbito provincial las funciones asumidas.

En otras palabras, la distribución de competencias que se establece en el Título Segundo, segunda parte de la Constitución Nacional, se ha visto desbordada por la absorción progresiva de funciones que el poder central ha realizado con curiosa continuidad, bajo gobiernos de distinto signo.

Por otra parte, las provincias han montado estructuras político-administrativas "copiadas", en muchos casos, del modelo nacional (el sistema legislativo bicameral, por ejemplo) sin verdadera justificación institucional o administrativa.

Lo mismo ha ocurrido en materia de regulaciones, superponiéndose respecto de una misma actividad las creadas por la Nación y las establecidas por las provincias.

Esa duplicación innecesaria del gasto genera frecuentes controversias en todo lo referente a la asignación de los recursos tributarios (caso típico de la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos) que no encuentran una solución satisfactoria ni permanente. El federalismo se torna así una expresión de deseos, pues en los hechos su debilidad torna a las provincias cada vez más dependientes del Tesoro Nacional.

2.5. Definidas las funciones que se asumen y la estructura adecuada para cumplirlas, por vía de la restricción financiera se deteriora el funcionamiento razonable de los servicios.

Como ya se ha señalado, la utilización frecuente de los salarios del sector público como factor de ajuste de todos los planes de estabilización económica ha producido desjerarquización, desaliento, doble ocupación. Además ha generado promociones fundadas más en razones pecuniarias que en el mérito del agente o ha multiplicado regímenes de excepción —verdaderos privilegios— que invalidan el principio constitucional de "igual remuneración por igual tarea" (tal el caso, por ejemplo, del "fondo estímulo" que perciben los agentes de la D.G.I. y del Ministerio de Economía, o las bonificaciones "por destino especial" que benefician al personal de la Presidencia de la Nación, o el "premio" con el que triplican su sueldo mensual los empleados de la Dirección de Lotería Nacional y Casinos).

El manejo arbitrario de las promociones o los mencionados privilegios han quebrado la carrera administrativa y consecuentemente han aumentado la improductividad del sector público, permitiendo, junto con los bajos salarios, la subsistencia de la "subocupación" o lo que es lo mismo "desocupación disimulada".

Pero además, las limitaciones que afectan los gastos de funcionamiento en forma indiscriminada desnaturalizan la actividad de numerosos organismos que se ven impedidos de cumplir la función productiva o de servicios para la cual fueron creados. Por eso la racionalización de la administración hay que efectuarla con el debido conocimiento de cada sector, en forma selectiva, para evitar que las medidas generales perjudiquen a aquellos sectores que es necesario mantener y, más aún, fortificar.

2.6. La Ley de Ministerios o de organización del Poder Ejecutivo Nacional y sus similares de las provincias constituyen una síntesis de las funciones asumidas por el Estado en cuanto a su poder administrador y del grado de intervención a través de las regulaciones vigentes.

Sin perjuicio del análisis de la Ley de Ministerios que se realizara anteriormente, importa señalar en esta sección la incidencia de la organización ministerial en la generación del gasto público.

En primer término debe tenerse claro que las estructuras superiores (ministeriales o, en su caso, las secretarías de Estado) se sobredimensionan inexorablemente con el transcurso del tiempo por la tendencia —reiteradamente observada— a la autosuficiencia del sector, en relación con la función a cumplir.

Cuando esa tendencia se traduce en una apertura mayor en el primer nivel, se producen las duplicaciones y superposiciones de los servicios, con la multiplicación consiguiente de los costos indirectos.

Como consecuencia de ello, la competencia original distribuida entre varios organismos genera una explicable dispersión y por lo tanto se pierde de vista el objetivo primario del servicio, dando lugar a múltiples intervenciones de la burocracia con aumentos de los costos operativos y el retardo en la toma de decisiones, al que son tan sensibles los usuarios. Además, esas múltiples intervenciones que hacen aumentar las fojas de los expedientes generan controversias entre los funcionarios intervinientes cuya dilucidación se antepone a la propia resolución de la cuestión planteada.

Por otra parte, al no existir una acertada delegación de facultades, los funcionarios inferiores eluden la asunción de toda responsabilidad demorando los dictámenes o contestanto las vistas en forma ambigua. Son en consecuencia los funcionarios de primer nivel los que deben entender en todas las cuestiones que por su entidad muy bien podrían ser resueltas en una instancia inferior.

3. *Criterios metodológicos para analizar el gasto público*

Atendiendo a las premisas establecidas en cuanto a los determinantes del gasto público, se han adoptado a su vez los siguientes criterios metodológicos para revisión y análisis.

3.1. Revisión de las funciones de los servicios centralizados, descentralizados o cuentas especiales y de las actividades a que las mismas dan lugar a efectos de evaluar:

a) Si esas funciones se han creado para satisfacer necesidades de la comunidad o simplemente para cubrir requerimientos de la propia burocracia. Una vez resuelta esa cuestión, habrá que determinar si se justifica continuar con esas funciones atento al propósito de eliminar servicios superfluos o superpuestos y de disminuir drásticamente la intervención estatal en la economía y reducir el aparato administrativo destinado a sostener esa intervención con los costos burocráticos emergentes.

b) Si en el caso de justificarse como función evaluar si no podría ser confiada al sector privado empresario o, por interesar directamente a sectores específicos, transferírsela a estos sectores, ya sean asociaciones privadas o sociedades intermedias, existentes o a crearse especialmente para atender dicha función.

c) Si por el contrario se justificase como función que debe ser prestada por el Es-

tado, no resultaría más eficiente que, en lugar de formar parte de las competencias nacionales, se ejerciese por parte de los gobiernos provinciales o por intermedio de los municipios.

d) Si en el caso de justificarse como función estatal nacional, no resultaría más eficiente prestarla por medio de un organismo distinto del que la ejerce en la actualidad, asignándosela a otro cuya capacidad y especialización permita esperar mejores resultados.

3.2. Revisión de las regulaciones estatales específicas a efectos de evaluar la conveniencia de su mantenimiento, modificación o supresión, dentro de los propósitos enunciados precedentemente, buscando su clasificación como "necesaria", "útil", "superflua", "inconveniente" o "nociva" luego de analizar la regulación en sí y sus efectos económicos; su eficacia, y su eventual colisión o superposición con otras regulaciones.

3.3. Revisión de las estructuras orgánicas de los servicios centralizados, descentralizados o cuentas especiales, a efectos de evaluar:

a) Si la orgánica responde a las funciones sustantivas permanentes, eliminando todo fraccionamiento que diluya la responsabilidad del funcionario.

b) Si los servicios de apoyo guardan relación con la magnitud de los servicios sustantivos o se encuentran sobredimensionados y, en tal caso, son susceptibles de fusionamiento con otros similares para reducir la dimensión total y ganar en eficiencia.

c) Si el grado de descentralización y de delegación de funciones y la consiguiente posibilidad de dilución de responsabilidades resultan adecuados a mínimas exigencias de eficacia en la ejecución de políticas y programas de gobierno.

d) Si las dotaciones de personal guardan relación con las funciones sustantivas que deben atenderse o son deficientes o, por el contrario, sobredimensionadas, a efectos de una adecuada prestación del servicio.

3.4. Revisión conceptual de la carrera administrativa, retribuciones y demás condiciones de empleo.

SINTESIS CRITICA[4]

1. *Revisión de las funciones*

En cuanto a las funciones se ha procedido a compulsar las denominadas "misión y funciones" de cada organismo. De esa revisión han surgido no sólo funciones que el Estado no debe realizar (como por ejemplo, las referidas a los medios de comunicación), sino también duplicación y superposición de aquellas que efectivamente deben ser abordadas por el Estado (tal el caso de las actividades relacionadas con las estadísticas.)

Se advierte, en lo referente a funciones, el desarrollo de un lenguaje alambicado en virtud del cual la redacción de la misión de cada organismo y también la enuncia-

[4] El detalle se encuentra en el trabajo original de FIEL.

ción de sus funciones se realizan en forma ambigua, con lo que pareciera que se busca más dejar indeterminación respecto de lo que hace —o no hace— una repartición que llegar a precisar con exactitud su contenido. Eso sin duda dificulta la determinación de eventuales superposiciones, pues sabido es que en la práctica administrativa muy a menudo se "inventan" desarrollos de funciones para justificar la supervivencia de un organismo que, o no realiza función alguna —caso nada infrecuente en la administración pública actual— o realizándola, coincide exactamente con las tareas que se cumplen en otra repartición.

Pero además, la descentralización innecesaria de los servicios y la proliferación de cuentas especiales han contribuido en no poca medida a esa duplicación de funciones. Puede decirse en este sentido, que cada ente descentralizado u organismo autárquico tiende a autoabastecerse en cuanto a aquellas funciones de apoyo que antes de su descentralización eran provistas por la administración central. Es el caso conocido de la multiplicación de las oficinas de asesoramiento legal, de liquidación de haberes, o de organización y métodos, de reconocimientos médicos (medicina fiscal) y el tan extendido y oneroso de los centros de cómputos.

Por último, debe decirse también que en la práctica, el contenido de la "misión y funciones" es suministrado por los propios empleados y funcionarios de cada repartición y luego redactado por los que entienden en su presentación para su aprobación; pero en general no existen funciones o cuerpos que efectiva y científicamente comprueben lo "escrito", lo evalúen y critiquen racionalmente. Esto se traduce en una "inflación" descriptiva pues todos quieren hacer figurar —aunque más no sea en los papeles— que realizan múltiples actividades, todas de singular importancia, sin las cuales la administración se vería seriamente afectada en su funcionamiento.

En este sentido, es oportuno recordar que mucho han tenido que ver en el abultamiento de las minuciosidades descriptivas las leyes de ministerios, que han profundizado en los últimos años esa tendencia inventariadora de competencias, como ya se ha indicado más arriba.

Con las cuentas especiales ha ocurrido algo semejante. Abandonado ya hace muchos años el principio de la universalidad del presupuesto y de caja única, fueron creándose cuentas para atender o contabilizar simplemente finalidades específicas y para evitar que el producido financiero de determinadas actividades o tributos creados *ad hoc* fuera a rentas generales, con lo que de alguna manera se aseguraba por desconfianza su posterior aplicación al fin específico. Fueron tantas y tan dispersas estas cuentas que en 1982, cuando se quiso determinar su número preciso fue necesario constituir una comisión *ad hoc* a efectos de practicar el debido inventario de ellas.

En definitiva la mayor parte de esas cuentas, así como ocurre con los organismos descentralizados, han tenido un surgimiento inorgánico, al margen de toda visión global del problema de la administración pública y hasta podría decirse que frente al convencimiento de una imposible solución integral, cada sector de poder intentó en su momento "solucionar" su problema creando un microcosmos autofinanciado y autoabastecido. Los entes y las cuentas han terminado feudalizando la administración. Así, cada organismo militar tiene su cuenta (CE 519, de obras, adquisiciones y servicios especiales del Ejército; CE 874, de obras y servicios especiales de la Armada; CE 502, de construcciones y adquisiciones aeronáuticas; CE 386, de explotación de aeródromos y aeropuertos, etc.), pero también existen privilegios civiles como el Fondo estímulo para el personal de la Dirección General Impositiva (CE 110) o el similar para el personal de Aduanas (CE 518), sin dejar de mencionar el Fondo Partidario Permanen-

te (CE 297) que posibilita la financiación de los partidos políticos. La amplitud de entes y de cuentas especiales demuestra una vez más que en la Argentina existen insospechados caminos para que, aun los más privatistas, tengan alguna ingeniosa vinculación con el vilipendiado presupuesto general de la administración pública.

Del análisis pormenorizado de cada función (centralizada, descentralizada o cuenta especial) surge muy claramente cuáles de ellas han sido creadas para atender necesidades de la comunidad (por ejemplo la de seguridad interior, que cumplen las jefaturas de policía de las distintas jurisdicciones) o cuáles se han construido para cubrir los requerimientos de la propia burocracia. Entre estas últimas se encuentran sin duda todas las calificadas como "funciones de apoyo", pero hay que advertir que aun dentro de las calificadas como "sustantivas" se registra un porcentaje elevado de personal —estimado en el orden del 25%— que también se encuentra afectado a tareas de apoyo (secretarios, dactilógrafos, ordenanzas, etc.).

En el Cuadro 4 puede observarse el número actual de unidades a que da lugar el proceso descripto.

Cuadro Nº 4

	Sustantivos	De apoyo	Total
Primer Nivel	139	6	145
— Ministerios	8	-	8
— Secretarías	43	-	43
— Subsecretarías	88	6	94
Unidades Dependientes	408	225	633
— Administración Central	332	142	474
— Organismos Descentralizados	67	-	67
— Cuentas Especiales	9	83	92
Total	547	231	778

2. *Revisión de las regulaciones*

En materia de regulaciones se ha procedido de una manera similar a lo realizado con las funciones, analizando cada una de ellas a efectos de evaluar la conveniencia de su mantenimiento, modificación o supresión. En esta materia se advirtió un crecimiento desmesurado de la actividad reguladora del Estado, no existiendo prácticamente ningún resquicio de la vida social que no esté alcanzado por alguna regulación.

Si bien esto es así pues hay inmensurables regulaciones referidas a derechos y obligaciones individuales (que llegan hasta referirse a los nombres que pueden imponerse a las personas), se ha preferido en este trabajo analizar las regulaciones que tienen mayor contenido económico, sea por el costo que implica su cumplimiento para la actividad productiva que es regulada, sea por el costo directo a través del pago de una tasa o canon determinado o sea también por el costo social o distorsión que establece en los mercados involucrados. Así se han seleccionado casi medio centenar de regulaciones que abarcan actividades productivas primarias (algodón, carnes, azúcar, yerba mate, granos, etc.), extractivas (hidrocarburos, minería, etc.), de servicios (transporte aéreo, ferrocarriles, transporte, etc.), industriales (industria automotriz, cinematográfica, construcción, etc.) y prácticmente toda clase de actividad de contenido económico que esté en manos de los particulares o del propio Estado.

Por su especificidad, se ha preferido insertar la consideración de las regulacio-

nes en la cuarta parte en la que además del análisis y evaluación particular de las más significativas, se acompaña un listado enunciativo de cada una de ellas.

3. *Revisión de las estructuras orgánicas*

La simple visión global de la estructura orgánica del Poder Ejecutivo y sus ministerios (ver Cuadro 5) produce un efecto impactante, y sin embargo no se han incorporado a ese cuadro la nómina completa de las empresas públicas, ni las de Fabricaciones Militares, ni los organismos y entes descentralizados, ni la estructura del Poder Judicial y tampoco la del Legislativo. A modo de anécdota se menciona que en una oportunidad en que —para una reunión interministerial— quiso volcarse al papel la estructura completa del sector público en un tamaño legible, hubo de recurrirse a la pared del salón pues no había mesa de tamaño suficiente como para apoyar el organigrama completo.

Ahora bien, la lógica indica que la estructura orgánica debe responder a las funciones —sustantivas y de apoyo— que tiene asignadas un organismo determinado. Sin embargo, en la práctica administrativa —fuertemente influida por decisiones políticas— habitualmente se ha dado lo contrario. Vale decir, primero se dibuja el organigrama deseado y posteriormente se "inventan" las funciones en el convencional lenguaje al que ya hemos hecho referencia.

Es imposible entonces aplicar el principio de la asignación homogénea de funciones para distinguir cada una de las unidades orgánicas, pues a menudo esas unidades asumen funciones que deberían estar reunidas en un único organismo. Es así como se ha logrado no sólo una proliferación innecesaria de secretarías, subsecretarías y, principalmente, direcciones, sino que con ello se ha producido además una verdadera anarquía en la dotación de personal. Se encuentran así direcciones nacionales o generales con promedios de 50 empleados y otras de la misma categoría que no tienen más de tres. No cabe duda de que en estos casos, estas direcciones unipersonales deberían formar parte —como división o departamento en el caso de justificarse la especificidad de sus tareas— de una estructura que las absorbiese.

Ese fenómeno obedece —además de los condicionantes políticos— a las bajas remuneraciones, en virtud de las cuales todos intentan mejorar su ingreso accediendo a las máximas categorías de revista. Lo mismo ha ocurrido con las unidades de apoyo: siendo que tiempo atrás, los responsables del personal o de las liquidaciones de haberes eran a lo sumo jefes de departamento, ahora son directores y, en algunos casos, subsecretarios. Al convertirse en subsecretaría lo que antes era una dirección o un departamento, se genera de inmediato hacia abajo un despliegue arborescente de oficinas de jerarquías escalonadas. Las subsecretarías generales o de coordinación administrativa no son otra cosa en suma que las viejas direcciones de administración. Lo mismo podría decirse de la proliferación en los últimos años de las unidades de coordinación, de programación y de control, que generalmente tienen nivel de subsecretaría y que cumplen funciones meramente administrativas y de apoyo.

Si se analiza el nivel de las direcciones generales o nacionales, se advertirá la misma multiplicación de oficinas que cumplen tareas no demasiado diferenciadas. Baste mencionar el caso de la Secretaría de Planificación, dependiente de la Presidencia de la Nación, en donde para cumplir una tarea que —como es público y notorio— podría calificarse de muy especializada, revistan más de 1.000 empleados distribui-

dos en 36 direcciones. Es decir tres veces el número de direcciones que posee la estructura del Ministerio del Interior. Esto prueba una vez más que no sólo se crean reparticiones superfluas, sino que además se las sobredimensiona con total naturalidad.

4. *Revisión de la carrera administrativa*

Al analizar el crecimiento de las estructuras orgánicas y al mencionar la proliferación de las unidades de apoyo, se hizo marcada referencia a la influencia que en ello había tenido la búsqueda de promociones por parte del personal. En otras palabras, así como se advierte una causal de contenido político en la inorganicidad de las funciones administrativas —exterior por así decir a la propia administración— debe consignarse también un ingrediente endógeno, que está dado por el personal permanente. La caída de su ingreso, el cuestionamiento periódico de la utilidad de su función, la necesidad de una carrera estable que los mantenga al margen de los avatares políticos, su posibilidad de influir en un momento político determinado o de ganarse el favor de un ocasional funcionario, han generado una serie de desigualdades (escalafones, privilegios, bonificaciones) que torna complejo el análisis global de la función pública.

Por eso, la consideración conceptual del estatuto del personal civil, de sus diversos escalafones y de lo que ha dado en llamarse "carrera administrativa" se realiza en el Capítulo 3 dedicado a este tema, dada su gravitación en todo estudio que pretenda redimensionar y racionalizar el sector administrativo y particularmente en la concatenación de los modos instrumentales.

PROPUESTA PARA LA REFORMULACION DE LA ESTRUCTURA Y FUNCIONES DEL ESTADO

1. A través de la descripción y evaluaciones efectuadas en los capítulos precedentes, se ha podido visualizar la existencia de una organización de trama muy compleja, en la que la incidencia combinada del proceso de asumir cada vez más funciones e introducirse mediante regulaciones en el desenvolvimiento de todo tipo de actividades, ha llevado a una verdadera hipertrofia del sistema administrador, que da origen a una inapropiada asignacion de los recursos y a serias dificultades en el cumplimiento de las funciones esenciales del Estado.

Dentro de este contexto que se propone sea objeto de una reformulación en base a objetivos claramente definidos por la aplicación de criterios generales de evaluación, existen aspectos a resolver, referidos al sistema federal de gobierno establecido por la Constitución, en los que ha de acordarse un esquema que reconozca la vigencia de tal sistema mediante una concreta distribución de responsabilidades en cumplimiento de las funciones.

Los temas relativos a la descentralización administrativa y operativa y a la proliferación de organismos y subsistemas financieros, así como los referidos a la delegación de autoridad, adquieren importancia primordial en el enfoque de la propuesta.

Paralelamente al replanteo integral del marco organizativo y funcional, se requiere un encauzamiento de la carrera administrativa que prestigie y jerarquice la fun-

ción pública y reestructure las retribuciones de los agentes con criterios acordes con su responsabilidad e idoneidad.

2. Se considera conveniente, en primer término, indicar los objetivos generales de la propuesta, los que gozan en la actualidad de un consenso bastante amplio, a juzgar por las manifestaciones de funcionarios de primer nivel, dirigentes políticos, instituciones representativas y especialistas.

Estos objetivos son:

a) Limitar las funciones y reducir la estructura orgánica.
b) Reducir el gasto público y dar origen a excedentes de recursos.
c) Simplificar la organización para facilitar la actividad gubernativa.
d) Disminuir apreciablemente la actividad reguladora del Estado y la asignación de privilegios discriminatorios, y fortalecer la vigencia de la normativa esencial.
e) Reponderar la distribución de las funciones, actividades y recursos entre la Nación y las provincias vigorizando el federalismo.
f) Limitar las descentralizaciones que diluyen las jerarquías de gobierno y fragmentan la disponibilidad de recursos; favorecer la delegación de autoridad.
g) Equilibrar los poderes ministeriales y reducir las áreas de conflicto intragobierno, reformulando las estructuras de primer nivel.
h) Jerarquizar la función pública y prestigiar la carrera administrativa, reordenando además el sistema de retribuciones de los agentes del Estado.

Para aplicar estos criterios a la estructura descripta más arriba se ha procedido a volcar en planillas apropiadas todas las unidades orgánicas pertenecientes a cada una de las jurisdicciones presupuestarias en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional que se indican en esta sección de estudio. En esas planillas, y luego de determinar si la unidad de la cual se trata cumple funciones sustantivas o de apoyo, se proponen en cada caso diferentes opciones. Ellas son: mantener el organismo sin modificar, fusionar con otro organismo, transferir/privatizar o lisa y llanamente, suprimir.

Al mismo tiempo, se ha querido cuantificar presupuestariamente la decisión que en cada caso se adoptaría, para lo cual en las referidas planillas se han volcado el número de cargos que posee cada unidad orgánica y los gastos operativos (en personal y en bienes y servicios no personales) que ella origina.

Si la unidad de la cual se trata se transfiere dentro del sector público (nacional o provincial) se ha considerado que los gastos correspondientes pasarán con su partida presupuestaria de una jurisdicción a otra. Si en cambio la unidad se privatiza o se suprime, se ha considerado que la cifra global del gasto que generaba constituye un ahorro neto.

Por ejemplo en el caso de la Secretaría de Acción Cooperativa del Ministerio de Economía se propone la supresión de varias unidades, tanto sustantivas (como las Direcciones Generales de Educación Cooperativa o la de Desarrollo y Fomento Cooperativo), cuanto de apoyo (tal el caso de la Dirección General de Programación o el Departamento de Prensa, Difusión y Relaciones Públicas). Pero en otros casos se sugiere la transferencia, como pasa por ejemplo con la Dirección General de Fiscalización de Cooperativas, cuyas funciones podrían integrarse con las que cumple la Inspección General de Justicia.

No hay duda de que cada una de las propuestas que se realizan referidas a cada unidad orgánica puede ser materia de un debate. Es posible incluso que respecto de ca-

sos específicos puedan existir varias opiniones igualmente fundadas. Por lo tanto es válido decir que con el análisis pormenorizado de las distintas unidades orgánicas más que resolver definitivamente cada caso, también se ha querido mostrar un método —que obviamente en este caso ha respondido a criterios ya formados— que resulte verdaderamente eficaz para encarar el redimensionamiento de la administración. Más aún, para poder llegar a discutir la procedencia de la propuesta que finalmente se formula es preciso "descender"a la consideración de cada caso en particular. Tanto esto es así, que podría afirmarse que los intentos que en distintas épocas se han realizado para racionalizar la administración, han fracasado no por la calidad de sus intenciones, sino por la inapropiada metodología utilizada.

Vale decir, han pretendido reducir la burocracia desde una perspectiva global, sin analizar cada caso concreto, con lo que el aparato estatal se les ha presentado así, de una magnitud inabordable.

Por el camino que se ha elegido seguir en este trabajo, que sin duda puede ser corregido y perfeccionado, se ha querido penetrar en el "bosque" del sector público para llegar a individualizar cada unidad de organización a efectos de evaluar sus funciones y cuantificar su magnitud en cuanto a personal que ocupa y gastos operativos que realiza. Aquí al revés del conocido aforismo, el ver y analizar cada "árbol" nos ha permitido desentrañar la magnitud del "bosque".

En el Cuadro 6 pueden observarse agrupadas por ministerio, las funciones que se proponen suprimir por ser consideradas superfluas y cuáles se pueden conservar por entender que corresponden a cometidos que el Estado debe atender, sea en jurisdicción nacional o provincial.[5]

Ahora bien, luego de concluir la evaluación pormenorizada de la actual situación del sector púlico, se obtendrá —con las fusiones, privatizaciones y supresiones— una reducción de la estructura vigente. Pero con ser significativa esa reducción, sin embargo no resultará suficiente. En otras palabras, es preciso "repensar" desde el vamos la estructura superior del Estado para darle nuevo sentido a las unidades que sobrevivieron a la depuración efectuada, reordenándolas con racionalidad para obtener un sector público reducido y a la vez eficiente.

Esta propuesta podría idealmente extenderse entonces hasta el primer nivel de administración. A estos efectos y con la sola finalidad de encauzar una discusión del tema, se efectúa a continuación un ensayo de un modelo objetivo (ver Cuadro 7).

Este ensayo indica un cambio sustancial de orientación, sin perjuicio de que el modelo en sí pueda ser objeto de mejores alternativas funcionales y aplicado con esquemas de transición adecuados al ritmo de cambio que el poder político decida imprimir.

Lo que parece importante es remarcar la magnitud del cambio, que se estima coherente con el consenso existente y las expectativas que se van creando en la opinión pública cuando figuras políticas de primer nivel se ocupan de este grave problema nacional, que hasta el presente ha sobrepasado la capacidad de realización de todos los gobiernos y llevado al fracaso los programas mejor intencionados.

El primer nivel orgánico del Poder Ejecutivo Nacional se propone con 7 ministerios, la eliminación de las secretarías (existen actualmente 43) y la reducción de las subsecretarías a 21 (existen actualmente 94). Con un criterio estricto, podrían suprimirse en la esfera nacional los Ministerios de Educación, Ciencia y Tecnología, y de Sa-

5 La desagregación a nivel de unidad puede consultarse en el trabajo original de FIEL.

Cuadro Nº 6
PROPUESTA DE REESTRUCTURACION Y ECONOMIAS RESULTANTES

	Dotación de Personal			Gastos de Operación (miles de australes)			Unidades de Estructura		
	Situación Actual	Propuesta [1]	Δ %	Situación Actual	Propuesta [1]	Δ %	Situación Actual	Propuesta [1]	Δ %
- Tribunal de Cuentas de la Nación	827	827	-	4465	4465	-	20	20	-
- Presidencia de la Nación	4427	1044	76	56809	19960	65	101	35	65
- Ministerios									
- Del Interior	37995	19626	49	192399	109956	43	26	17	35
- De Relaciones Exteriores y Culto	1765	1604	9	90659	84581	7	44 [3]	31 [3]	30
- Defensa [2]	188287	171593	9	1132546	1058234	7	46	33	28
- Economía	38869	22537	42	417892	281369	33	131	63	52
- Obras y Servicios Públicos	17611	269	98	179746	1609	99	75	8	89
- Educación y Justicia	108704	12303	89	892484	36399	96	71	19	73
- Trabajo y Seguridad Social	1230 [4]	306 [4]	75	15537	2776	82	18	1	94
- Salud y Acción Social	13301	542	96	387279	179135	54	51	12	76

1 Propuesta para el sector público total. La proporción que se propone transferir a las provincias y municipios se detalla en el trabajo original de FIEL.
2 Incluye los Estados Mayores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea.
3 No hay datos para los Estados Mayores.
4 No hay datos para la Secretaría de Salud.

Cuadro Nº 7

PROPUESTA DE ESTRUCTURA Y FUNCIONES DEL PODER EJECUTIVO NACIONAL

Ministerios	Subsecretarías	Direcciones Nacionales	Direcciones Generales	Grandes Organismos (Descentraliz./Desconcentrados/ Autárquicos/Bancos y Empresas)
Presidencia			Administración y Despacho General.	
Relaciones Exteriores	Relaciones Exteriores	Relaciones internacionales, Convenios internacionales / Asuntos australes y limítrofes.	D.G. Asuntos Jurídicos/ D.G. de Administración.	
	Cooperación internacional	Organismos Internacionales / Programas de Asistencia / Emergencias sociales.		
	Asuntos latinoamericanos	Cooperación política / Integración Cultural / Programas especiales.		
Interior	Gobierno	Relación Poder Legislativo y Organizaciones políticas / Provincias / Organizaciones intermedias.	D.G. Asuntos Jurídicos / D.G. de Administrac. Archivo Gral. de la Nación	Policía Federal/ Gendarmería Nac. / Prefectura Naval
	Seguridad Interior	Seguridad Interior / Migraciones / Registro Nacional de las Personas / Inteligencia.		
	Justicia	Relación Poder Judicial / Insp. Gral. Pers. Juríd. / Procuración del Tesoro.	Escribanía General: Registros de propiedad.	
Educación, Ciencia y Tecnología	Educación y Cultura	Educación Primaria y Pre-escolar / Educación Media y Superior / Promoción cultural.	D.G. Asuntos Jurídicos/ D.G. de Administración.	
	Ciencia y Tecnología	Estudios Prospectivos / Promoción Científica y Tecnología.		
Salud Pública y Seguridad Social	Salud Pública	Regulaciones Sanitarias / Campañas y Servicios especializados / Emergencias Sociales.	D.G. Asuntos Jurídicos/ D.G. de Administración.	
	Seguridad Social	Jubilaciones y Pensiones / Subsidios familiares / Estadísticas y estudios.		

Cuadro Nº 7 (Cont.)
PROPUESTA DE ESTRUCTURA Y FUNCIONES DEL PODER EJECUTIVO NACIONAL

Ministerios	Subsecretarías	Direcciones Nacionales	Direcciones Generales	Grandes Organismos (Descentraliz/Desconcentrados/ Autárquicos/Bancos y Empresas)
Defensa	Programación y Control	Control Presupuestario / Equipamiento Militar / Recursos Humanos.	D.G. Asuntos Jurídicos/ D.G. de Administración.	Ejército / Marina / Aeronaútica
	Operaciones militares	Planeamiento y logística / Defensa Civil / Estudios Geográficos.		
Hacienda y Servicios	Coordinación fiscal	Política Fiscal / Impuestos y tarifas / Tesorería y deuda pública.	D.G. Asuntos Jurídicos/ D.G. de Administración.	Banco Central / Bancos Oficiales Nacionales (los que queden) / Direc. General Impositiva / Adm.Nac. de Aduanas
	Hacienda	Presupuesto / Contaduría / Normas tributarias / Tribunal Fiscal.		
	Infraestructura y servicios	Energía y Combustibles / Transportes y Obras Públicas / Comunicaciones.		
	Programas provinciales	Programas Provinciales / Estudios provinciales y regionales / Transferencia de servicios.		
	Reorganizacion del Estado	Reforma Organizativa / Transferencia de Recursos / Función Pública y Capacitación.		
Comercio y Producción	Coordinación comercial	Sistemas comerciales / Lealtad Comercial / Regulaciones / Estadística y Censos.	D.G. Asuntos Jurídicos/ D.G. de Administración.	
	Comercio exterior	Acuerdos Multilaterales / Convenios bilaterales / ALADI-Estudios de mercado.		
	Agricultura, Ganadería y Pesca	Regulaciones agrícolas / Regulaciones ganaderas / Regulaciones pesqueras / Parques Nacionales.		
	Industria y minería	Aranceles y reembolsos / Promoción / Control y cupos fiscales / Inversiones extranjeras.		

lud Pública y Seguridad Social, ya que todos los servicios educativos y asistenciales, de acuerdo con la propuesta, se desarrollan en esferas provinciales/municipales o privadas. Dada esta concepción, en lugar de ministerios podrían constituirse en subsecretarías del Ministerio del Interior. La seguridad social por su parte podría ubicarse dentro de Hacienda. En el anexo se ha optado, no obstante, por sostener la jerarquía ministerial de estas dos funciones a efectos de integrar a las evaluaciones y decisiones del primer nivel político los enfoques de estas áreas de actividad, sin perjuicio de que su propia estructura orgánica resulte muy reducida dado que no se encuentran a su cargo los servicios operativos.

Otros aspectos remarcables en la propuesta del primer nivel orgánico son:

- la eliminación de todas las funciones y organizaciones que se han ido incorporando a la Presidencia de la Nación, que han sido fuentes de conflicto con los ministros a través de superposiciones funcionales y gravitación desmedida de sus responsables; se propone mantener en Presidencia sólo una Dirección de Despacho, ordenadora de aspectos administrativos, y retornar a un esquema de gobierno sin interferencia entre el Presidente y sus ministros, más respetuoso de las disposiciones constitucionales.
- la eliminación del Ministerio de Obras y Servicios Públicos, al pasar las empresas del Estado al Ministerio de Hacienda y Servicios, y transferirse a provincias los demás servicios. La función remanente sería la de coordinar las regulaciones sectoriales, la elaboración de programas sectoriales de infraestructura y la evaluación de proyectos significativos, que se incorporarían en un primer período a Hacienda, pudiendo transferirse ulteriormente a Comercio y Producción.
- la eliminación del Ministerio de Trabajo, como manifestación orgánica de un sistema que evoluciona hacia los acuerdos o convenios por empresas, perdiendo por lo tanto vigencia la operatoria global o sectorial de relaciones profesionales. Las regulaciones laborales serán tema de policía del trabajo en el Ministerio del Interior y en los Ministerios de Gobierno provinciales y las asociaciones sindicales que subsistan se regirán por las reglas generales de las sociedades sin fines lucrativos.

En cuanto a los Ministerios que se han previsto en la propuesta, el de Relaciones Exteriores se prevé organizado para atender los asuntos políticos en vinculación a otros países y organismos internacionales; lo económico/comercial/financiero se considera en esfera de Hacienda/Comercio/Banco Central.

Dos subsecretarías aparecen como indiscutibles: a) la de Relaciones Exteriores, con un sustento en direcciones nacionales responsables de las relaciones propiamente dichas, los convenios con países y la atención de las cuestiones australes y los asuntos específicos de límites; b) la de Cooperación Internacional, responsable con el sustento de sus direcciones de las relaciones con múltiples organismos existentes, del encauzamiento de los programas de asistencia de y hacia nuestro país y de la atención de las emergencias sociales también en sentido recíproco; c) una tercera Subsecretaría, la de Asuntos Latinoamericanos, pareciera estratégica por razones geopolíticas, tomando además en cuenta las nuevas perspectivas de mayor integración entre los países del área.

El Ministerio del Interior es gobierno en el sentido político, con una estructura de direcciones que contempla las relaciones con el Poder Legislativo y los partidos políticos, las relaciones con las provincias y, eventualmente, con otro tipo de asociaciones representativas llamadas organizaciones intermedias, dentro de las cuales pueden

ubicarse las de tipo profesional (sindical, etc.).

Es también seguridad interior, responsable de la conducción política de la Policía Federal (en caso de justificarse su subsistencia y de los otros organismos de seguridad (Gendarmería/Prefectura), del control de migraciones y la identidad de los ciudadanos.

Atiende además, a través de una subsecretaría, las relaciones con el Poder Judicial; dentro de esta subsecretaría se ubican por razones de afinidad la Inspección General de Personas Jurídicas y la Procuración del Tesoro.

El Ministerio de Hacienda y Servicios es el responsable de la política fiscal, agrupando la administración y control de los recursos y gastos estatales. Las Direcciones Nacionales que sustentan el funcionamiento de la Subsecretaría de Coordinación Fiscal y Hacienda, son las que tradicionalmente ordenan la actividad referida a la hacienda pública.

En cuanto a la Subsecretaría de Infraestructura y Servicios, surge de la supresión propuesta del Ministerio de Obras y Servicios Públicos, manteniendo la responsabilidad de elaborar programas sectoriales, evaluar proyectos y dictar normas en las áreas de Energía, Combustibles, Transporte y Comunicaciones.

Se considera conveniente la asistencia de una Subsecretaría de Programas Provinciales, que se ocupe de las transferencias de servicios a provincias y de los aspectos financieros; reelaboración del proyecto de régimen de coparticipación federal, programas de ayuda condicionada, etc., apoyados en estudios de la realidad fiscal provincial, teniendo en cuenta que la reponderación de las funciones implicará una asignación de recursos superior a provincias e inferior al gobierno federal.

Se ha pensado en una Subsecretaría específica para la reorganización del Estado o sea para sustentar el impulso de la reforma organizativa, con la transferencia de recursos humanos e incluso de reubicación física que lleva implícita y para ocuparse de todo lo referente a la función pública en sus aspectos normativos generales. Esta Subsecretaría se ocupará también de desarrollar e implementar los planes de reestructuración/descentralización/privatización de empresas del Estado.

En el Ministerio de Comercio y Producción se agrupa lo económico no fiscal donde el enfoque lo determina el comercio en la doble orientación de comercio exterior e interior, las regulaciones de los sectores productivos (agro/industria/minería) que se conciben en términos generales con orientación hacia el comercio externo e interno.

Se propone un esquema de cuatro Subsecretarías: a) la de Comercio Exterior, con direcciones que sustentan su actividad en los acuerdos multilaterales y bilaterales con énfasis particular en los regionales. De existir la necesidad de una Dirección de Inversiones Extranjeras como organismo de aplicación de las regulaciones específicas, se incluiría dentro de esta Subsecretaría. Si la actividad fuera sólo de registro, se podría ubicar dentro del Banco Central; b) la de Coordinación Comercial, funcionalmente orientada a las regulaciones sobre sistemas comerciales, lealtad comercial (protección del consumidor), y control de actividades monopólicas o semejantes; c) la de Agricultura, Ganadería y Pesca, se ocupa de las regulaciones específicas que se considere necesario deban subsistir en estos sectores productivos; d) la de Industria y Minería tiene como tema central el ordenamiento y regulación de los aranceles y reembolsos sobre el comercio exterior y como responsabilidad adicional la de ocuparse de los sistemas que subsistan vinculados con la promoción industrial y minera y la administración de los subsidios estatales asignados a las mismas.

La estructura del Ministerio de Defensa mantiene su concepción actual, desplazando a las empresas del sector al Ministerio de Hacienda y Servicios, y las fuerzas de seguridad (Gendarmería/Prefectura) al Ministerio del Interior.

Como ya se indicó, la propuesta incluye dos Ministerios de estructura reducida; justificados más por la importancia de la función que representan que por las actividades a su cargo (que se prevén en esfera provincial/municipal/privada). Nos referimos a Educación, Ciencia y Tecnología y a Salud Pública y Seguridad Social.

En el primer caso, se ha previsto un esquema con dos Subsecretarías: a) la de Educación y Cultura, ocupada de la regulación de los contenidos educacionales básicos o de mínima y si cabe como función supletoria estatal la de promoción de actividades culturales, y b) la de Ciencia, Tecnología y Prospectiva, ocupada en estudios especiales relacionados con el avance científico/tecnológico, su promoción y difusión interna y la prospectiva resultante de su adopción o adaptación local.

En el segundo caso, se prevén también dos Subsecretarías: a) la de Salud Pública para ocuparse de la diagramación de las regulaciones sanitarias, las campañas y servicios especializados y las emergencias sociales con la operatoria y actividades específicas ubicadas en el ámbito provincial; b) la de Seguridad Social, para entender en todo lo referente a los regímenes de prestaciones a la clase pasiva, así como también al sistema de asignaciones familiares.

3. En el Cuadro 8 se ha desarrollado también una estructura tentativa de los gobiernos provinciales y municipales, a efectos de visualizar su empalme funcional con la del gobierno nacional o federal.

Se sostiene el principio general de vigorizar el federalismo, reponderando la relación Nación/provincias, mediante la transferencia de todos los servicios de educación, salud pública, asistencia social, de saneamiento, deportes y turismo, los programas de vivienda y los de vialidad, eléctricos, de riego, de distribución de gas, en la medida que resulte técnicamente factible, además de todo el ejercicio del poder de policía (normado o no a nivel nacional), del trabajo, del comercio, de higiene, seguridad, ecología, de los sectores productivos en general, de costumbres, etc. También la regulación de los juegos de azar (lotería, hipódromos, etc.).

Se entiende que la programación y operación de estos servicios y las regulaciones que hacen a la convivencia de la comunidad son por su esencia de carácter local, de cercanía entre gobierno y los gobernados; todo esto exige una reformulación del sistema financiero Nación/provincias, con esquemas para su aplicación durante la transición; la distinción entre servicios divisibles e indivisibles en el sentido de su geografía plantea la necesidad de adaptaciones en los programas de transferencia; se afirma el criterio de potenciar el mejoramiento de las capacidades de conducción y operativas de las provincias y del mayor control que puedan ejercer las comunidades sobre la administración de los gobiernos locales. La alternativa privatización/transferencia a Provincias queda para la definición del esquema de transición: puede resultar conveniente en algunos casos la privatización en bloque y en otros la transferencia, con resolución posterior de la explotación a criterio de las administraciones locales.

En la propuesta de estructuras provinciales, puede ser conveniente una adaptación de acuerdo al tamaño de cada provincia; la estructura indicada en el Cuadro 8 sería para las Provincias de mayor importancia; las adaptaciones a las de rango medio y menor serían mediante la refundición de Hacienda y Servicios con Vivienda e Infraestructura y de Educación y Cultura con Salud Pública y Asistencia Social.

Cuadro Nº 8

PROPUESTA DE ESTRUCTURA Y FUNCIONES DEL PODER EJECUTIVO PROVINCIAL Y MUNICIPAL

Ministerios	Subsecretarías	Direcciones Nacionales	Direcciones Generales	Grandes Organismos (Descentraliz/Desconcentrados/ Autárquicos/Bancos y Empresas)
a) Provincias				
Gobernación			Despacho general	
	Gobierno	Relaciones Poder Legislativo y Organizaciones políticas / Municipios / Instituciones intermedias.	Archivo General de la Provincia. Escribanía General / Asuntos Jurídicos	Servicios Penitenciarios.
Gobierno	Justicia	Relación Poder Judicial / Inspección General / Procuración del Tesoro.		Policía Provincial.
	Seguridad	Seguridad interior / Regulaciones económicas y sociales / Policía del trabajo.		
	Finanzas	Presupuesto / Rentas / Tesorería / Contaduría / Asistencia Federal / Estadísticas y estudios.	D.G. de Administración / Catastro.	Banco Provincial
Hacienda y Servicios	Gestión Empresas Públ.	Presupuesto y gestión / Evaluación de Proyectos / Regulaciones y Privatizaciones.		Empresas Públicas (todas las que queden)
	Programas Municipales	Presupuestos Municipales / Programas especiales / Transferencias de Servicios.		
	Progr.Educ. y Cultura	Programación sectorial / Enseñanza Privada / Instituciones culturales.	D.G. de Administración / D.G. Personal.	Universidad
Educación y Cultura	Educación Primaria	Programas de enseñanza (P) / Inspección de enseñanza / Recursos humanos (P)		
	Educación Media y Superior	Programas de enseñanza (MyS) / Inspección de enseñanza / Recursos humanos EM y S.		
	Progr.Salud y Asist.Soc.	Programación Sectorial / Servicios privados / Instituciones asistenciales.	D.G. de Administración / D.G. Personal	
Salud Pública y Asistencia Social	Servicios Hospitalarios	Gestión hospitalaria / Servicios especiales y emergencias sociales / Recursos humanos.		
	Campañas Sanitarias	Enfermedades endémicas / Medicina preventiva / Asistencia a la familia.		

Cuadro Nº 8 (Cont.)
PROPUESTA DE ESTRUCTURA Y FUNCIONES DEL PODER EJECUTIVO PROVINCIAL Y MUNICIPAL

Ministerios	Subsecretarías	Direcciones Nacionales	Direcciones Generales	Grandes Organismos (Descentraliz/Desconcentrados/ Autárquicos/Bancos y Empresas)
Vivienda e Infraestructura Social	Programación Gestión de Proyectos	Programación / Evaluación proyectos / Equipamiento. Pliegos y concursos / Control de obras / Mantenimiento.	D.G. de Administración	Vialidad
b) Municipios				
Intendencia			Despacho General / Asuntos Jurídicos	
Gobierno	Asuntos Institucionales	Organizaciones políticas / Policía municipal / Justicia de paz.		
	Participación Comunitaria	Instituciones comunitarias / Programas especiales / Gestión municipal.		
Hacienda y Servicios	Finanzas	Presupuesto y Administración / Tesorería General / Contaduría General / Rentas Municipales.		
	Gestión de Servicios	Alumbrado e Higiene / Lugares Públicos / Cementerios / Organismos transferidos.		
	Obras y Mantenimiento	Infraestructura vial / Infraestructura sanitaria / Infraestructura general.		

El criterio que sustenta la reponderación de los servicios asignados a la Nación y a las provincias tiende a lograr que en el gobierno nacional o federal queden las funciones y actividades propias de un nivel país, ejercidas a través de una estructura simplificada, con dotaciones reducidas y muy calificadas y limitadas a lo programático y normativo; el peso de los servicios operativos se desplaza a nivel provincias. Asimismo se piensa en la continuidad de este enfoque a la relación provincias/municipios, con las consiguientes adaptaciones; en la propuesta del Cuadro 8 no se ha puesto en evidencia esta extensión del enfoque, que deberá ser objeto de una particular discusión y análisis.

Se recomienda además, que se establezca la obligación legal del Poder Ejecutivo de contratar en el sector privado todos los servicios que sea posible, reduciendo correlativamente el personal y el gasto respectivo. Se implementará además, un mecanismo sencillo que permita y premie la iniciativa del sector privado, para presentar propuestas de privatización (servicios de choferes, imprenta, etc.).

4. Para el ordenamiento del poder administrador central se trata de evitar todo tipo de descentralizaciones que implique autonomía en las decisiones respecto de los ministerios/subsecretarías; a su vez se propone suprimir todos los esquemas de rentas predestinadas o con afectación específica (supresión de las cuentas especiales y los recursos propios de organismos), a fin de lograr el manejo unificado de los fondos estatales sin artificios supletorios; sólo se justifica la autonomía operativa en el caso de haciendas caracterizables como productivas donde para las que no se privaticen se diseñarán sistemas de control que tiendan a sustituir los incentivos propios de las empresas privadas.

El enfoque de evitar descentralizaciones se debe compensar con un sistema de delegación de responsabilidad/autoridad hacia el nivel de direcciones nacionales, las que se constituirán en el resumen de las funciones sustantivas del gobierno. Esto implica un refuerzo significativo de la primera línea burocrática, para descomprimir la carga de trabajo y liberar tiempo en el nivel ministros/subsecretarios. En las direcciones nacionales se deberá plasmar el esquema responsabilidad/autoridad decisional/idoneidad/estabilidad/retribución acorde.

Se piensa en la agrupación física de cada ministerio en un mismo edificio, a fin de reducir los gastos que origina la dispersión; esto a su vez facilita la unificación en el orden ministerial de las Direcciones de Apoyo (Administrativo con Personal incluido y Asuntos Jurídicos).

5. Los efectos completos de una reforma como la propuesta sobre el número de autoridades superiores y unidades de organización y sobre las erogaciones presupuestarias netas, pueden verse en los Cuadros 9 y 10 que muestran los resultados alcanzados con la evaluación de las unidades orgánicas resumidas en el Cuadro 6. Tal como surge de ese cuadro la propuesta implica una rebaja neta en el sector analizado de dotaciones y de gastos de operación del 47% y 26%, respectivamente. Si se consideran también las bajas por transferencias a provincias, ambos porcentajes se elevan al 70% y 65%.[6]

[6] Se incluye a continuación un anexo donde puede apreciarse la relación entre el gasto analizado y el gasto total según la ley de presupuesto y las razones por las cuales se eligió ese subconjunto para el análisis.

Cuadro Nº 9

PROPUESTA SOBRE LA SITUACION ACTUAL Y ECONOMIA RESULTANTE
AUTORIDADES SUPERIORES Y UNIDADES DE ORGANIZACION

Concepto	Situación Actual			Disminuciones			Propuesta		
	Sustantivas	De Apoyo	Total	Sustantivas	De Apoyo	Total	Sustantivas	De Apoyo	Total
Autoridades Superiores	139	6	145	111	6	117	28	-	28
Ministerios	8	-	8	1	-	1	7	-	7
Secretarías	43	-	43	43	-	43	-	-	-
Subsecretarías	88	6	94	67	6	73	21	-	21
Unidades de Organización	408	225	633	326	202	528	82	23	105
Administración Central	332	142	474	250	119	369	82	23	105
Cuentas Especiales	9	83	92	9	83	92	-	-	-
Organismos Descentralizados	67	-	67	67	-	67	-	-	-
Totales	547	231	778	437	208	645	110	23	133

Cuadro Nº 10
PROPUESTA SOBRE LA SITUACION ACTUAL Y ECONOMIAS RESULTANTES
RESUMEN GENERAL

Concepto	Situación Actual[1]	Privatizaciones y Supresiones	Propuesta	% 2/1	Transferencias Provincias y Municipios	Propuesta para Administración Nacional	%
	(1)	(2)	(3)			(5) =(3) — (4)	[(2) + (4)] / (1)
- Dotación (Nº de empleados)	259.402	122.310	137.092	47	60.214	76.878	70
- Gastos de operación (miles de australes)	2.465.116	649.061	1.816.055	26	943.576	872.479	65
- Gastos de personal (miles de australes)	1.567.564	385.793	1.181.771	25	619.057	562.714	64
- Gastos bienes y servicios no personales (miles de australes)	897.552	263.268	634.284	29	324.519	309.765	65

1 No incluye el gasto operativo de las jurisdicciones presupuestarias "Servicio de la Deuda Pública" y "Obligaciones a Cargo del Tesoro" ni el gasto operativo y dotación de las Fuerzas Armadas (Estados Mayores de Ejército, Armada y Fuerza Aérea), Poder Legislativo, Poder Judicial; Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal; Instituto de Ayuda Financiera para el pago de Retiros y Pensiones Militares y organismos de naturaleza empresaria (Comisión Nacional de Energía Atómica, DG Fabricaciones Militares y LADE).

Al respecto, cabe dejar constancia que estos últimos porcentajes, si bien representan una rebaja en el Presupuesto Nacional, no pueden computarse como reducción del gasto público, en razón de que las transferencias programadas recaen en el sector público

ANEXO

ANALISIS DEL GASTO TOTAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA SEGUN LA LEY DE PRESUPUESTO [1]

1. El objeto de este Anexo es el de relacionar el gasto total con el analizado en el Capítulo 2 y explicar brevemente las razones por las cuales se excluyeron los ítems restantes.

El gasto total de la administración pública asciende de acuerdo con el Proyecto de Presupuesto de 1986 a 14.312,9 millones de A, o alternativamente excluyendo las economías globales a realizar a 14.714,6 millones de A. [2]

En el Cuadro 1 puede verse que de este total, 7.562,3 millones de A (51%) corresponden a transferencias dentro del sector público y el resto a erogaciones netas.

2. Los Flujos Internos están a su vez desagregados en el Cuadro 2 de donde surge que 3.691,5 millones de A (49%) son destinados a provincias, 1.915,8 millones de A (25%) a Empresas del Estado y 1.955,0 millones de A (26%) a Otras Transferencias.

Los Flujos Internos comprenden las Transferencias y la Inversión Financiera que el Estado realiza hacia el Sector Público. Se entiende por transferencia aquellas erogaciones que no involucran una compensación por la prestación o venta de servicios y cuyos importes adquieren el carácter de no reintegrables. Las realizadas a favor de las Provincias y de las Empresas Públicas tienen su origen en la atención de sus déficit operativos y en la atención de acciones puntuales para el caso de las Provincias.En especial, se destacan las realizadas por el Ministerio del Interior a través del Fondo de Desarrollo Regional (obras de infraestructura); las de Vialidad Nacional (Fondos Viales para obras de caminos en las distintas provincias); las del Fondo de Desarrollo Eléctrico del Interior (obras energéticas); las campañas de sanidad vegetal y animal que realiza la Secretaría de Agricultura y Ganadería y Pesca; los programas de Educación Rural y Agrícola, a cargo del Ministerio de Educación y Justicia y las acciones especiales, a cargo del Ministerio de Salud y Acción Social (plan de luchas sanitarias; programas materno infantiles; emergencias sociales, etc.).

En la columna de Empresas se indican las transferencias para cubrir los déficit operativos o para la atención de los servicios de deudas, en particular externa. El Ministerio de Obras y Servicios Públicos, a través de los distintos Fondos Energéticos,

[1] Los detalles que sirvieron de base para la realización de la presente síntesis están incluidos en el trabajo original de FIEL que se menciona en el prólogo de este libro. Se incluyen allí: 1) las estructuras orgánicas y las misiones y funciones de los distintos componentes de la administración pública nacional, 2) las asignaciones presupuestarias desagregadas, y 3) las respectivas dotaciones de personal de cada dependencia.

[2] El Cuadro 5 que se reproduce al final de este anexo desagrega los rubros incluidos en el Cuadro 1 en el ámbito de las Secretarías, discriminando los gastos de operación en Personal y Bienes y Servicios No Personales e incluyendo además las respectivas dotaciones de personal.

CUADRO Nº1
Presupuesto de la Administración Pública —1986—

	Gasto Total	Flujos internos	Erogaciones Netas				
			Total	Aportes al Sector Privado	Inversión Física	Intereses	Gastos de Operación
1. Administración	6.910,6	610,0	6.300,6	679,1	743,2	1.346,5	3.531,8
1.1 Servicio Deuda Pública	1.094,2	-	1.094,2	-	-	1.092,3	1,9
1.2 FFAA	1.217,3	75,1	1.142,2	12,1	131,3	67,7	931,2
1.3 Poder Legislativo y Judicial	174,9	-	174,9	-	0,1	-	174,8
1.4 Otras Jurisdicciones	4.424,1	534,9	3.889,2	667,0	611,8	186,5	2.423,9
a. Educación	1.124,0	8,6	1.115,4	193,3	126,1	7,3	788,7
b. Salud	333,4	135,2	198,2	10,8	24,2	-	163,2
c. Resto [1]	2.966,7	391,1 [2]	2.575,6	462,9	461,5	179,2	1.472,0
2. Otros Sectores	7.804,0	6.952,2	851,8	1,9	316,0	110,2	423,7
2.1 Seguridad Social	1.412,8	1.344,8	68,0	0,1	0,6	-	67,3
2.2 Empresas	2.699,7	1.915,9	783,8 [4]	1,8	315,4	110,2	356,4
2.3 Provincias	3.691,5	3.691,5	-	-	-	-	-
Total	14.714,6 [3]	7.562,3	7.152,3	680,7	1.059,2	1.456,7	3.955,5

1 Incluye obligaciones a cargo del Tesoro.
2 Incluye 325,4 de partidas globales pendientes de asignación.
3 El total de gasto incluido en el proyecto de presupuesto asciende a 14.312,9 por que incluye 401,7 en concepto de economías globales a realizar.
4 Corresponde al conjunto de gastos e inversiones de naturaleza empresaria de algunos organismos que integran el Presupuesto General de la Administración Nacional (CONEA, LADE,.DGFM), cuyo tratamiento por razones de afinidad se adiciona al de Empresas del Estado propiamente dichas.

CUADRO Nº 2
FLUJOS INTERNOS
(en miles de A)

Jurisdicción	Transferencias al Sector Público				Inversión Financiera al Sector Público				Totales			
	Provincias	Empresas	Otros	Total 1	Provincias	Empresas	Otros	Total 2	Provincias	Empresas	Otros	Total 1+2
Presidencia de la Nación	-	-	6.035	6.035	-	-	-	-	-	-	6.035	6.035
Ministerio del Interior	140.328	-	398	140.726	-	-	-	-	140.328	-	398	140.726
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	-	-	414	414	-	-	-	-	-	-	414	414
Ministerio de Defensa	128	-	73.878	74.006	-	-	-	-	128	-	73.878	74.006
Estado Mayor General del Ejército	-	-	756	756	-	-	-	-	-	-	756	756
Estado Mayor General de la Fuerza Aérea	-	-	395	395	-	-	-	-	-	-	395	395
Secretaría de Comercio Interior	-	-	22	22	-	-	-	-	-	-	22	22
Secretaría de Hacienda	-	-	3.193	3.193	-	-	-	-	-	-	3.193	3.193
Secretaría de Minería	790	-	1	791	-	-	-	-	790	-	1	791
Secretaría de Desarrollo Regional	482	-	-	482	-	-	-	-	482	-	-	482
Secretaría de Industria y Comercio Exterior	1.823	-	182	2.005	-	-	-	-	1.823	-	182	2.005
Secretaría de Agricultura Ganadería y Pesca	69.183	-	3.173	72.356	-	-	-	-	69.183	-	3.173	72.356
Secretaría de Acción Cooperativa	-	-	39	39	-	-	-	-	-	-	39	39
Ministerio de Obras y Servicios Públicos	-	170.457	32	170.489	-	-	-	-	-	170.457	32	170.489
Secretaría de Recursos Hídricos	7.184	126	1.348	8.658	41.851	-	-	41.851	49.035	126	1.348	50.509
Secretaría de Transporte	179.901	-	16	179.917	-	-	-	-	179.901	-	16	179.917
Secretaría de Energía	105.762	326.427	14.083	446.272	-	310.656	5.244	315.900	105.762	637.083	19.327	762.172
Ministerio de Educación y Justicia	40.835	-	5	40.840	-	-	-	-	40.835	-	5	40.840

CUADRO N° 2 (continuación)
FLUJOS INTERNOS
(en miles de A)

Jurisdicción	Transferencias al Sector Público				Inversión Financiera al Sector Público				Totales			
	Provincias	Empresas	Otros	Total 1	Provincias	Empresas	Otros	Total 2	Provincias	Empresas	Otros	Total 1+2
Secretaría de Educación	-	-	7.219	7.219	-	-	-	-	-	-	7.219	7.219
Secretaría de Ciencias y Técnica	-	-	1.227	1.227	-	-	-	-	-	-	1.227	1.227
Secretaría de Justicia	-	-	13.557	13.557	-	-	-	-	-	-	13.557	13.557
Secretaría de Cultura	984	-	226	1.210	105	-	-	105	1.089	-	226	1.315
Secretaría de Seguridad Social	-	-	58.523	58.523	-	-	-	-	-	-	58.523	58.523
Ministerio de Salud y Acción Social	34.145	-	32	34.177	-	-	-	-	34.145	-	32	34.177
Secretaría de Salud	64.572	-	114.377	178.949	-	-	20.820	20.820	64.572	-	135.197	199.769
Secretaría de Deporte	4.482	-	2.737	7.219	-	-	-	-	4.482	-	2.737	7.219
Secretaría de Promoción Social	73.050	-	-	73.050	-	-	-	-	73.050	-	-	73.050
Secretaría de Derechos Humanos y Familia	4.660	-	493	5.153	-	-	-	-	4.660	-	493	5.153
Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental	17.131	-	37	17.168	461.150	6.293	14.684	482.127	478.281	6.293	14.721	499.295
Sub-Total	745.440	497.010	302.398	1.554.848	503.106	316.949	40.748	860.803	1.248.546	813.959	343.146	2.405.651
Obligac. a cargo del Tesoro	2.442.959	1.101.850	1.611.840[1]	5.156.649	-	-	-	-	2.442.959	1.101.850	1.611.840[1]	5.156.649
Total	3.188.399	1.598.860	1.914.238	6.701.497	503.106	316.949	40.748	860.803	3.691.505	1.915.809	1.954.986	7.562.300

1 Incluye 973.7 de Aportes al Sistema de Seguridad Social, 3123.6 de Aportes para Pasividades por regímenes especiales y créditos y reservas a distribuir.

CUADRO N° 2

LEYES DE MINISTERIOS EN LA ARGENTINA

LEY 80	LEY 3727	LEY 13.529 /14.121	LEY 14.303	D.L. 5600/55	D.L. 10.351/56	LEY 14.439		LEY 16.956		LEY 16.956 con la modificación de la 17.748		LEYES 18.416/18.417 y 18.902		Ley 18.416 con la modificación de la 19.864	Ley 18.416 con la modificación de la 19.320	LEY 20.524 y 21.431	LEY 22.450	LEY 22.520	LEY 22.520 MODIFICADA POR LEY 23.023	
Nº MINISTERIO	Nº MINISTERIO	Nº MINISTERIO	Nº MINISTERIO	Nº MINISTERIO	Nº MINISTERIO	Nº MINISTERIO	Nº SECRETARIAS	Nº MINISTERIO	Nº SECRETARIAS	Nº MINISTERIO	Nº SECRETARIAS	Nº MINISTERIO	Nº SECRETARIAS	Nº MINISTERIO	Nº MINISTERIO	Nº MINISTERIO	Nº MINISTERIO	Nº MINISTERIO	Nº MINISTERIO	Nº SECRETARIAS
1. Relaciones Exteriores	1. Relaciones Exter. y Culto	1. Relaciones Ext. y Culto	1. Relaciones Exteriores y Culto	1. Relaciones Exteriores y Culto	1. Relaciones Exteriores y Culto	1. Relaciones Exteriores y Culto		1. Relaciones Exteriores y Culto		1. Relaciones Exteriores y Culto		1. Relaciones Exteriores y Culto		1. Relaciones Exteriores y Culto	1. Relaciones Exteriores y Culto	1. Relaciones Exteriores y Culto	1. Relaciones Exteriores y Culto	1. Relaciones Exteriores y Culto	1. Relaciones Exteriores y Culto	1.1 Relaciones Interi 1.2 Culto
2. Interior	2. Interior	2. Interior	2. Interior y Justicia	2. Interior	2. Interior	2. Interior		2. Interior	2.1 Gobierno 2.2 Cultura y Educación 2.3 Justicia 2.4 Comunicaciones	2. Interior	2.1 Gobierno 2.2 Cultura y Educación 2.3 Justicia 2.4 Comunicaciones	2. Interior		2. Interior	2. Interior	2. Interior	2. Interior	2. Interior	2. Interior	2.1 Interior
3. Justicia, Culto Instrucción Pública	3. Justicia e Instrucción Pública	3. Justicia		3. Justicia	3. Educación y Justicia	3. Educación y Justicia		2. Interior	2.1 Gobierno 2.2 Cultura y Educación 2.3 Justicia 2.4 Comunicaciones	2. Interior	2.1 Gobierno 2.2 Cultura y Educación 2.3 Justicia 2.4 Comunicaciones	3. Cultura y Educación		3. Cultura y Educación	3. Cultura y Educación	3. Cultura y Educación	3. Cultura y Educación	3. Educación	3. Educación y Justicia	3.1 Coordinac. Educ Cientif. y Cultural 3.2 Educación 3.3 Justicia 3.4 Cultura
		4. Educación	3. Educación	4. Educación								4. Justicia	4.1 Justicia	4. Justicia	4. Justicia	4. Justicia	4. Justicia	4. Justicia		
		5. Salud Pública	4.Asistencia Social y Salud Pública	5.Asistencia Social y Salud Pública	4.Asistencia Social y Salud Pública	4.Asistencia Social y Salud Pública		3. Bienestar Social	3.1 Promoción y Asistencia a la Comunidad* 3.2 Seguridad Social 3.3 Salud Pública 3.4 Vivienda**	3. Bienestar Social	3.1 Promoción y Asistencia a la Comunidad 3.2 Seguridad Social 3.3 Salud Pública 3.4 Vivienda	5. Bienestar Social	5.1 Promoción y Asistencia a la Comunidad 5.2 Seguridad Social 5.3 Salud Pública 5.4 Vivienda	5. Bienestar Social	5. Bienestar Social	5. Bienestar Social	5. Salud Pública y Medio ambiente 6. Acción Social	5. Salud Pública y Medio ambiente 6. Acción Social	4. Salud y Acción Social	4.1 Salud 4.2 Deporte 4.3 Promoción Social 4.4 Desarrollo Humano y Familia 4.5 Vivienda y Ordenamiento Ambiental
		6. Trabajo y Previsión Social	5.Trabajo y Previsión Social	6.Trabajo y Previsión Social	5. Trabajo y Previsión Social	5. Trabajo y Previsión Social													5. Trabajo y Seguridad Social	5.1 Trabajo 5.2 Seguridad Social
4. Hacienda	4. Hacienda	7. Hacienda	6. Hacienda	7. Hacienda	6. Hacienda	6. Economía	6.1 Hacienda 6.2 Finanzas* 6.3 Comercio 6.4 Industria y Minería** 6.5 Energía y Combustible 6.6 Agricultura y Ganadería	4. Economía y Trabajo	4.1 Trabajo*** 4.2 Hacienda 4.3 Industria y Comercio 4.4 Energía y Minería 4.5 Agricultura y Ganadería 4.6 Obras Públicas 4.7 Transportes	4. Economía y Trabajo	4.1 Trabajo 4.2 Hacienda 4.3 Comercio Exterior* 4.4 Industria y Comercio Interior 4.5 Energía y Minería 4.6 Agricultura y Ganadería 4.7 Obras Públicas 4.8 Transportes	6. Economía y Trabajo	6.1 Trabajo 6.2 Hacienda 6.3 Comercio Exterior 6.4 Iddustria y Comercio Interior 6.5 Minería 6.6 Agricultura y Ganadería	6. Trabajo	6. Trabajo	6. Trabajo	7. Trabajo	7. Trabajo	6. Economía	6.1 Coordin. Econ 6.2 Hacienda 6.3 Minería 6.4 Desarrollo Regional 6.5 Comercio Interior 6.6 Industria y Comercio Exterior 6.7 Agric., Canad. y Pesca 6.8 Acción Cooperativa
		8. Asunt. Econ.*												7. Hacienda y Finanzas	7. Hacienda y Finanzas	7. Economía	8. Economía Hacienda y Finanzas	8. Economía		
		9. Finanzas**	7. Finanzas	8. Finanzas	7. Comercio e Industria									8. Industria Comercio y Minería	8. Comercio					
	5. Agricultura	10. Comerc. Ext.	8. Comercio	9. Comercio											9. Industria y Minería		9. Agricultura y Ganadería			
		11. Industria y Comercio	9. Industria	10. Industria										9. Agricultura y Ganadería	10. Agricultura y Ganadería		10. Industria y Minería			
		12. Agricultura y Ganadería	10. Agricultura y Ganadería	11. Agricultura y Ganadería	8. Agricultura y Ganadería															
	6. Obras Públicas	13.Obras Públ.	11.Obras Públicas	12.Obras Públicas	9.Obras Públicas	7. Obras y Servicios Públicos	7.1 Obras Públicas 7.2 Comunicaciones 7.3 Transportes	7. Obras y Servicios Públicos	4.7 Transportes	7. Obras y Servicios Públicos	4.8 Transportes	7.Obras y Servicios Públicos	7.1 Obras Públicas y Transportes 7.2 Energía 7.3 Comunicaciones 7.4 Recursos Hídr. 7.5 Marina Mercante*	10. Obras y Servicios Públicos	11. Obras y Servicios Públicos	9. Obras y Servicios Públicos	11. Comercio e Intereses Marítimos 12. Obras y Servicios Públicos	9. Obras y Servicios Públicos	7. Obras y Servicios Públicos	7.1 Marina Mercante 7.2 Obras Públicas 7.3 Coord. Obras y Servicios Públicos 7.4 Comunicaciones 7.5 Recursos Hídr. 7.6 Transporte 7.7 Energía
		14. Transporte	12. Transportes	13. Transportes	10.Comunicaciones y Transporte															
		15.Comunicaciones	13.Comunicaciones	14.Comunicaciones																
		16.Defensa Nac.																		
5. Guerra y Marina	7. Guerra	17. Guerra	14. Ejército	15. Ejército	11. Ejército	8. Defensa	8.1 Guerra 8.2 Marina 8.3 Aeronáutica	5. Defensa	5.1 Comando en Jefe del Ejército 5.2 Comando de Operaciones Navales 5.3 Comando en Jefe de la Fuerza Aérea	5. Defensa	5.1 Comando en Jefe del Ejército 5.2 Comando de Operaciones Navales 5.3. Comando en Jefe de la Fuerza Aérea	8. Defensa	8.1 Comando en Jefe del Ejército 8.2 Comando en Jefe de la Armada 8.3 Comando en Jefe de la Fuerza Aérea	11. Defensa	12. Defensa	8. Defensa	13. Defensa	10. Defensa	8. Defensa	8.1 Producción para la defensa 8.2 Defensa 8.3 Programación y Control Presupuest.
	8. Marina	18. Marina	15. Marina	16. Marina	12. Marina															
		19. Aeronáutica	16 Aeronáutica	17. Aeronáutica	13. Aeronáutica															
		20. Asuntos Políticos																		
		21. Asuntos Técnicos																		
																9. Planeamiento**				
5.MINISTERIOS	5.MINISTERIOS	21.MINISTERIOS	16.MINISTERIOS	17. MINISTERIOS	13.MINISTERIOS	8.MINISTERIOS y 12 SECRETARIAS		5.MINISTERIOS y 18 SECRETARIAS		5.MINISTERIOS y 19 SECRETARIAS		8.MINISTERIOS y 19 SECRETARIAS		11.MINISTERIOS	12.MINISTERIOS	9 MINISTERIOS	13.MINISTERIOS	10.MINISTERIOS	8 MINISTERIOS Y 3 SECRETARIAS*	

* Creada por Ley 14.12.
** El Ministerio Secretaría de Estado de Economía creado por Ley 13.579 pasó a denominarse Ministerio Secretaría de Estado de Comercio Exterior por Ley 14.121.

* Suprimida por Ley 15.760
** Por Ley 16.580 se desdobló la Secretaría en Industria y en Minería

* Por Ley 16.956 pertenció al Ministerio del Interior. Por Ley 16.985 modificación de la 16.956 pertenció a Bienestar Social.
** Creada por Ley 18.765
*** La competencia que tenía el Ministerio de Trabajo en materia de Previsión pasó a Bienestar Social

Esta Ley cambia las competencias de las Sec. de Estado del Ministerio de Economía solamente

* Creada por Ley 17.746

La Ley 18.416 Art. 3 creó la Sec. de Est. de Justicia cuyo titular sería el Ministro de Justicia, las competencias particulares de dicha Sec. se establecieron por Ley 18.417 Art. 2 y las funciones de carácter legal del Min. de Justicia art. 1

* Creada por Ley 18.902

* Creada por Ley 21.431.
** Suprimido por Ley 21.904

* Excluidas las del Area Presidencial que son: 9 y la Casa Militar. Son en total: 43 Secretarías.

12-10-1893 al 22-7-1949
50 años, 9 meses 10 días

25-8-56 al 11-10-1898
42 años, 1 mes. 15 días

23-7-49 al 4-8-1954
5 años - 11 días

3 años - 10 meses y 19 días

25-6-1958 al 27-9-1966
8 años - 3 meses y 2 días

28-9-1966 al 20-10-1969
3 años - 22 días

21-10-1969 al 21-8-1973
3 años - 10 meses

22-8-73 al 26-3-1981
7 años - 7 meses

27-3-81 al 20-12-1981
9 meses

21-12-81 al 8-12-83
2 años

8-12-1983
a la fecha

A continuación se indican los principales beneficiarios y/o conceptos subsidiados a través de estos aportes al Sector Privado.	Importe (Miles de A)
Presidencia de la Nación	1.247
. Becas de estudio - Comisión Energía Atómica	
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	3.073
. Becas a seminaristas	
Ministerio de Defensa	13.627
. Becas para investigación y desarrollo.	1.414
. Subsidios a aeroclubes y entidades afines.	4.880
. Subsidios para tarifas de fomento a empresas de aeronavegación.	6.464
. Subsidios a entidades benéficas.	869
Ministerio de Economía	34.782
. Subsidios, préstamos y aportes de capital de centros de investigacíon tecnología industrial.	24.686
. Becas de estudio del INTA.	5.419
. Cuotas de adhesión a Organismos Internacionales.	1.524
. Préstamos para entidades vinculadas al sector minero.	2.406
. Subsidios	747
Ministerio de Obras y Servicios Públicos	66.100
. Cuotas de adhesión a Organismos Internacionales.	746
. Becas de estudio para la investigación de recursos hídricos.	769
. Subsidios, préstamos a astilleros para construcción de buques - Fondo Marina Mercante.	51.446
. Préstamos a cooperativa eléctrica del interior del país.	12.671
. Subsidios menores.	468
Ministerio de Educación y Justicia	205.655
. Subsidios a Academias Nacionales.	4.988
. Subsidios para enseñanza privada.	142.747
. Becas y subsidios a investigadores.	44.259
. Subsidios a bibliotecas y otras entidades vinculadas a la educación.	5.280
. Subsidios y préstamos a la actividad cinematográfica.	6.266
. Subsidios y préstamos a entidades artísticas y culturales.	1.678
. Otros aportes.	437
Ministerio de Salud y Acción Social.	206.960
. Programa Alimentario Nacional.	170.254
. Subsidios por emergencias sociales.	11.959
. Subsidios para la atención médica a carenciados y para compra de prótesis.	10.452
. Subsidios a amas externas, madres sustitutas, hogares para menores.	7.750
. Aportes a Organismos Internacionales.	934
. Subsidios para comedores escolares	4.651
. Otros aportes	960
Poder Legislativo Nacional	5.466
. Subsidios a entidades otorgados por los legisladores.	5.466
Obligaciones a cargo del Tesoro.	137.109
. Aportes a Organismos Internacionales.	72.541
. Subsidios a entidades sin fines de lucro (Bomberos voluntarios, Congregaciones religiosas, Entidades culturales, de investigación, etc.)	5.182
. Aporte Terminal de Omnibus de Ing. Las Palmas.	10.024
. Subsidios a empresas exportadoras.	40.343
. Subsidios a productores (lana, algodón, té, etc).	9.019

atiende la construcción de obras de carácter energético y a través del Fondo de Infraestructura del Transporte, parte de la operatoria de Ferrocarriles Argentinos.

La columna "Otros" se refiere principalmente a Obligaciones a Cargo del Tesoro y el resto al pago de Pasividades de regímenes especiales (Fuerzas Armadas y de Seguridad) y las de carácter no contributivas (graciables y a la vejez). También se incluyen dentro de este rubro aquellas transferencias a Empresas de carácter mixto o Entidades interjurisdiccionales y Obras Sociales.

Con respecto a la Inversión Financiera al Sector Público, se trata de préstamos (aportes de capital) efectuados por el Estado. En el caso de Provincias los realizan dos jurisdicciones: la Secretaría de Recursos Hídricos a través del Servicio Nacional de Agua Potable (préstamos a Provincias para obras de provisión de agua) y la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental a través del Fondo Nacional de la Vivienda. En el caso de Empresas, es la Secretaría de Energía por medio de los Fondos Energéticos quien realiza estos aportes de capital.

3. El Gasto Total restante, (7.152,3 millones de A) corresponde a erogaciones netas, que a su vez se dividen en Aportes al Sector Privado 608,7 millones de A (10%), Pago de Intereses 1.456,7 millones de A (20%) y Gastos de Operación 3.955,5 millones de A (55%) e Inversión Física 1.059,2 millones de A (15%).

El detalle de Aportes al Sector Privado se puede ver en el Cuadro 3.

En primer lugar, este cuadro distingue dos grandes rubros: Actividades no Lucrativas y Actividades Lucrativas. El primero de ellos se refiere a los subsidios a favor de entidades sin fines de lucro y a los particulares en forma de becas de estudio o similares y la ayuda a personas de escasos recursos mientras que las Actividades Lucrativas incluyen subsidios a empresas privadas o mixtas. La tercera columna, Sector Externo, comprende las erogaciones destinadas al pago de las contribuciones y cuotas de adhesión a Organismos Internacionales, de los cuales el país es miembro.

Dentro de cada uno de los rubros indicados, el cuadro representa dos divisiones: Transferencias e Inversión Financiera. La primera comprende a las erogaciones que no involucran una compensación por bienes vendidos o por servicios prestados y cuyos importes no serán reintegrados por los beneficiarios. La Inversión Financiera se define como las erogaciones en aportes de capital y préstamos y por lo tanto no involucran una contraprestación.

4. El Cuadro 4 "Otras Erogaciones Netas de Capital" detalla el concepto de inversión física de la administración nacional. La columna de Bienes de Capital corresponde al equipamiento y a la inversión administrativa de las distintas jurisdicciones, destacándose por su magnitud las correspondientes a la Comisión Nacional de Energía Atómica para sus centrales nucleares y el Centro Atómico de Ezeiza; las de Fabricaciones Militares para su desarrollo industrial y las correspondientes al equipamiento de las Fuerzas Armadas. Dentro del Ministerio de Economía se destacan las inversiones de los Organismos Descentralizados del área de la Secretaría de Agricultura (I.N.T.A. y Junta Nacional de Granos). En el Ministerio de Obras y Servicios Públicos, la Dirección Nacional de Vialidad ocupa un lugar preponderante con la adquisición de equipos para conservación de las rutas. En el área del Ministerio de Educación y Justicia, las Universidades Nacionales y el Consejo Nacional de Educación Técnica participan con un importe significativo originado en el equipamiento de los establecimientos de enseñanza. Por último la Secretaría de Salud también aparece con un monto de relevan-

Cuadro Nº 3
APORTES AL SECTOR PRIVADO
(en miles de A)

Jurisdicciones	Actividades no Lucrativas			Actividades Lucrativas				
	Transferencias	Inversión Financiera	Total 1	Transferencias	Inversión Financiera	Total 2	Sector Externo 3	Total 1+2+3
Tribunal de Cuentas de la Nación	1	-	1	-	-	-	-	1
Presidencia de la Nación	1.247	-	1.247	-	-	-	-	1.247
Ministerio del Interior	75	-	75	-	-	-	16	91
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	3.073	-	3.073	-	-	-	-	3.073
Ministerio de Defensa	7.027	-	7.027	6.464	-	6.464	136	13.627
Ministerio	1.414	-	1.414	-	-	-	132	1.546
Estado Mayor General del Ejército	331	-	331	-	-	-	4	335
Estado Mayor General de la Armada	402	-	402	-	-	-	-	402
Estado Mayor General de la Fuerza Aérea	4.880	-	4.880	6.464	-	4.464	-	11.344
Ministerio de Economía	18.234	14.664	32.898	258	-	258	1.626	34.782
Secretaría de Hacienda	-	15	15	105	-	105	-	120
Secretaría de Minería	25	2.381	2.406	-	-	-	100	2.506
Secretaría de Desarrollo Regional	156	-	156	147	-	147	-	303
Secretaría de Industria y Comercio Exterior	12.640	12.044	24.684	-	-	-	2	24.686
Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca	5.413	-	5.413	6	-	6	1.524	6.943
Secretaría de Acción Cooperativa	-	224	224	-	-	-	-	224
Ministerio de Obras y Servicios Públicos	1.349	12.559	13.908	10.389	41.057	51.446	7.465	72.819
Secretaría de Coordinación de Obras y Servicios Públicos	132	-	132	-	-	-	-	132
Secretaría de Comunicación	111	-	111	-	-	-	-	111
Secretaría de Recursos Hídricos	769	-	769	-	-	-	1.227	1.996
Secretaría de Transporte	225	-	225	10.389	41.057	51.446	5.373	57.044
Secretaría de Energía	112	12.559	12.671	-	-	-	865	13.536

Cuadro Nº 3 (Cont.)
APORTES AL SECTOR PRIVADO
(en miles de A)

Jurisdicciones	Actividades no Lucrativas			Actividades Lucrativas				
	Transferencias	Inversión Financiera	Total 1	Transferencias	Inversión Financiera	Total 2	Sector Externo 3	Total 1+2+3
Ministerio de Educación y Justicia	197.487	1.678	199.165	3.666	2.600	6.266	224	205.655
Ministerio	5.280	-	5.280	-	-	-	14	5.294
Secretaría de Educación	142.747	848	143.595	-	-	-	36	143.631
Secretaría de Ciencia y Técnica	44.259	-	44.259	-	-	-	91	44.350
Secretaría de Justicia	213	-	213	-	-	-	53	266
Secretaría de Cultura	4.988	830	5.818	3.666	2.600	6.266	30	12.114
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	1	-	1	-	-	-	53	54
Secretaría de Seguridad Social	1	-	1	-	-	-	53	54
Ministerio de Salud y Acción Social	202.950	375	203.325	2.651	-	2.651	934	206.910
Ministerio	182.097	116	182.213	2.651	-	2.651	485	185.349
Secretaría de Salud	10.452	-	10.452	-	-	-	380	10.832
Secretaría de Deporte	493	-	493	-	-	-	-	493
Secretaría de Promoción Social	2.105	226	2.331	-	-	-	22	2.353
Secretaría de Desarrollo Humano y Familia	7.717	33	7.750	-	-	-	47	7.797
Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental	86	-	86	-	-	-	-	86
Sub-Total	431.444	29.276	460.720	23.428	43.657	67.085	10.454	538.259
Poder Legislativo Nacional	5.466	-	5.466	-	-	-	-	5.466
Poder Judicial de la Nación	57	-	57	-	-	-	-	57
Obligac. a cargo del Tesoro	5.182	10.359	15.541	47.025	2.002	49.027	72.541	137.109
Total	442.149	39.635	481.784	70.453	45.659	116.112	82.995	680.891

cia cuyo origen responde a la necesidad de mantener en capacidad operable a sus hospitales.

La columna de Construcciones, también denominada Plan de Trabajos Públicos, contiene los proyectos de obra de cada una de las jurisdicciones. Los principales proyectos en ejecución pueden sintetizarse según el siguiente detalle:

- C.O.N.E.A. - Central Nuclear Atucha II y Fábrica de Agua Pesada.
- Mro. de Relaciones Exteriores y Culto - Edificio para su sede central.
- Mro. de Defensa - Ampliación de instalaciones de Fabricaciones Militares y remodelación y ampliación de aeropuertos.
- Mro. de Economía - Edificios para D.G.I. y Administración Nacional de Aduanas; Construcciones de silos y elevadores.
- Mro. de Obras y Servicios Públicos - Construcción de rutas y trabajos de mejoramiento en la red caminera.
- Mro. de Educación y Justicia - Construcción de establecimientos escolares de nivel medio y superior; Construcción de laboratorios de investigación. Continuación de la obra de la Biblioteca Nacional.
- Mro. de Salud y Acción Social - Terminación y habilitación del Hospital Nacional de Pediatría.
- Poder Judicial - Construcción de edificios judiciales.

La columna de Bienes Preexistentes se refiere a la adquisición de terrenos o inmuebles existentes. De su total poco relevante pueden citarse expropiaciones o compra de edificios ya construidos para ser utilizados como sedes administrativas (Presidencia de la Nación, Poder Judicial) y compra de terrenos para los Estados Mayores de las Fuerzas Armadas.

5. Interesa ahora delimitar qué parte del gasto incluido en el presupuesto de la Administración Nacional es objeto de análisis en el Capítulo 2 del trabajo, qué parte se verá en los restantes y cuál resultaría excluida por la índole del gasto de que se trata.

Tomando como referencia el Cuadro 1, el gasto total de Seguridad Social (1.412,8 millones de A), será objeto de análisis en la segunda parte de este libro, el correspondiente a Empresas (2.679,7 millones de A) en la tercera parte y el de Provincias (3.691,5 millones de A) en el capítulo 4 de esta parte. [1]

Los gastos correspondientes a los Poderes Legislativo y Judicial y los de las FF.AA. no se consideraron por su escasa importancia cuantitativa y por corresponder a tareas intrínsecas del Estado, en el primer caso, y por requerir un análisis sectorial específico que trasciende el objetivo de este trabajo, en el segundo.

Respecto de Otras Jurisdicciones, corresponde también excluir del análisis los flujos internos pues más que erogaciones deben ser considerados financiamientos por transferencia de recursos de un organismo o jurisdicción pública que los dispone hacia otros que los insumen o gastan; su inclusión entonces significaría ver el gasto en forma duplicada, una vez como transferencia de recursos (flujos internos) y otra como gasto propiamente dicho (erogaciones netas).

También se excluyen: los Aportes al Sector Privado por corresponder a decisiones políticas que requieren un tratamiento distinto al efectuado en este trabajo (ver Cuadro 3 por detalle) y los pagos por intereses por las razones expuestas más arriba respec-

1 No corresponde analizar el gasto correspondiente a Servicio de la Deuda Pública dada su naturaleza.

CUADRO Nº 4
OTRAS EROGACIONES NETAS DE CAPITAL
(en miles de A)

	Inversión real			Inversiones en bienes preexistentes (2)	Total General (1) + (2)
	Bienes de Capital	Construcciones	Total (1)		
Tribunal de Cuentas de la Nación	135	-	135	-	135
0 - Administración Central	135	-	135	-	135
Presidencia de la Nación	12.653	272.623	285.276	2.344	287.620
0 - Administración Central	1.114	392	1.506	1.934	3.440
1 - Cuentas Especiales	372	-	372	-	372
2 - Organismos Descentralizados	11.167	272.231	283.398	410	283.808
Ministerio del Interior	1.918	2.025	3.943	129	4.072
0 - Administración Central	1.647	399	2.046	-	2.046
1 - Cuentas Especiales	133	1.626	1.759	129	1.888
2 - Organismos Descentralizados	138	-	138	-	138
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	1.501	4.968	6.469	-	6.469
0 - Administración Central	1.501	3.407	4.908	-	4.908
1 - Cuentas Especiales	-	1.561	1.561	-	1.561
Ministerio de Defensa	21.704	20.580	42.284	1.663	43.947
0 - Administración Central	5.793	1.256	7.049	1.285	8.334
1 - Cuentas Especiales	3.330	266	3.596	378	3.974
2 - Organismos Descentralizados	12.581	19.058	31.639	-	31.639
Estado Mayor General del Ejército	31.829	8.437	40.266	731	40.997
0 - Administración Central	31.000	6.387	37.387	-	37.387
1 - Cuentas Especiales	597	490	1.087	731	1.818
2 - Organismos Descentralizados	232	1.560	1.792	-	1.792
Estado Mayor General de la Armada	35.593	117	35.710	813	36.523
0 - Administración Central	34.832	117	34.949	813	35.762
1 - Cuentas Especiales	761	-	761	-	761
Estado Mayor General de la Fuerza Aérea	23.295	27.310	50.605	3.129	53.734
0 - Administración Central	3.526	10.299	13.825	2.902	16.727
1 - Cuentas Especiales	19.768	17.011	36.779	227	37.006
2 - Organismos Descentralizados	1	-	1	-	1

CUADRO N° 4 (CONTINUACION)
OTRAS EROGACIONES NETAS DE CAPITAL
(en miles de A)

	Inversión real			Inversiones en bienes preexistentes (2)	Total General (1) + (2)
	Bienes de Capital	Construcciones	Total (1)		
Ministerio de Economía	88	-	88	-	88
0 - Administración Central	88	-	88	-	88
Secretaría de Comercio Interior	12	-	12	-	12
0 - Administración Central	12	-	12	-	12
Secretaría de Hacienda	2.832	3.633	6.465	-	6.465
0 - Administración Central	2.226	3.401	5.627	-	5.627
1 - Cuentas Especiales	468	-	468	-	468
2 - Organismos Descentralizados	138	232	370	-	370
Secretaría de Minería	883	1.168	2.051	-	2.051
0 - Administración Central	883	1.168	2.051	-	2.051
Secretaría de Desarrollo Regional	2.730	1.907	4.637	-	4.637
0 - Administración Central	171	-	171	-	171
2 - Organismos Descentralizados	2.559	1.907	4.466	-	4.466
Secretaría de Industria y Comercio Exterior	615	431	1.046	-	1.046
0 - Administración Central	86	-	86	-	86
1 - Cuentas Especiales	509	-	509	-	509
2 - Organismos Descentralizados	20	431	451	-	451
Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca	13.085	28.420	41.505	11	41.516
0 - Administración Central	578	496	1.074	-	1.074
1 - Cuentas Especiales	840	2.400	3.240	-	3.240
2 - Organismos Descentralizados	11.667	25.524	37.191	11	37.202
Secretaría de Acción Cooperativa	39	-	39	-	39
0 - Administración Central	39	-	39	-	39
Ministerio de Obras y Servicios Públicos	9.543	26.229	35.772	11	35.783
0 - Administración Central	184	25.140	25.324	-	25.324
1 - Cuentas Especiales	9.183	-	9.183	-	9.183
2 - Organismos Descentralizados	176	1.089	1.265	11	1.276
Secretaría de Comunicaciones	1.273	1.203	2.476	-	2.476
0 - Administración Central	1.273	867	2.140	-	2.140
1 - Cuentas Especiales	-	336	336	-	336
Secretaría de Recursos Hídricos	3.376	5.662	9.038	-	9.038
0 - Administración Central	31	164	195	-	195
1 - Cuentas Especiales	92	603	695	-	695

CUADRO Nº 4 (continuación)
OTRAS EROGACIONES NETAS DE CAPITAL
(en miles de A)

	Inversión real			Inversiones en bienes preexistentes (2)	Total General (1) + (2)
	Bienes de Capital	Construcciones	Total (1)		
2 - Organismos Descentralizados	3.253	4.895	8.148	-	8.148
Secretaría de Transporte	23.717	258.257	281.974	147	282.121
0 - Administración Central	7.027	14.579	21.606	-	21.606
1 - Cuentas Especiales	140	67	207	-	207
2 - Organismos Descentralizados	16.550	243.611	260.161	147	260.308
Secretaría de Energía	44	-	44	-	44
0 - Administración Central	3	-	3	-	3
1 - Cuentas Especiales	41	-	41	-	41
Ministerio de Educación y Justicia	1.538	35.224	36.762	523	37.285
0 - Administración Central	693	665	1.358	-	1.358
1 - Cuentas Especiales	845	34.559	35.404	523	35.927
Secretaría de Educación	37.340	37.154	74.494	233	74.727
0 - Administración Central	5.096	-	5.096	-	5.096
1 - Cuentas Especiales	-	-	-	-	-
2 - Organismos Descentralizados	32.244	37.154	69.398	233	69.631
Secretaría de Ciencia y Técnica	3.131	10.653	13.784	268	14.052
0 - Administración Central	630	-	630	-	630
2 - Organismos Descentralizados	2.501	10.653	13.154	268	13.422
Secretaría de Justicia	2.767	6.646	9.413	-	9.413
0 - Administración Central	1.355	6.551	7.906	-	7.906
1 - Cuentas Especiales	1.412	95	1.507	-	1.507
Secretaría de Cultura	1.233	-	1.233	-	1.233
0 - Administración Central	480	-	480	-	480
1 - Cuentas Especiales	79	-	79	-	79
2 - Organismos Descentralizados	674	-	674	-	674
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	72	-	72	-	72
0 - Administración Central	72	-	72	-	72
Secretaría de Trabajo	279	-	279	-	279
0 - Administración Central	270	-	270	-	270
1 - Cuentas Especiales	9	-	9	-	9
Secretaría de Seguridad Social	456	-	456	-	456
0 - Administración Central	-	-	-	-	-
1 - Cuentas Especiales	202	-	202	-	202

CUADRO Nº 4 (continuación)
OTRAS EROGACIONES NETAS DE CAPITAL
(en miles de A)

	Inversión real			Inversiones en bienes preexistentes (2)	Total General (1) + (2)
	Bienes de Capital	Construcciones	Total (1)		
2- Organismos Descentralizados	254	-	254	-	254
Ministerio de Salud y Acción Social	1.949	4.558	6.507	-	6.507
0 - Administración Central	151	-	151	-	151
1 - Cuentas Especiales	1.798	4.558	6.356	-	6.356
Secretaría de Salud	9.894	14.285	24.179	-	24.179
0 - Administración Central	9.861	14.285	24.146	-	24.146
2 - Organismos Descentralizados	33	-	33	-	33
Secretaría de Deporte	642	-	642	134	776
0 - Administración Central	-	-	-	-	-
1 - Cuentas Especiales	642	-	642	134	776
Secretaría de Promoción Social	186	-	186	-	186
0 - Administración Central	167	-	167	-	167
2 - Organismos Descentralizados	19	-	19	-	19
Secretaría de Desarollo Humano y Familiar	736	-	736	-	736
0 - Administración Central	532	-	532	-	532
1 - Cuentas Especiales	204	-	204	-	204
Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental	72	-	72	-	72
0 - Administración Central	66	-	66	-	66
1 - Cuentas Especiales	6	-	6		6
Sub Total	247.160	771.490	1.018.650	10.136	1.028.786
Poder Legislativo Nacional	2.212	1.263	3.475	-	3.475
0 - Administración Central	2.212	1.263	3.475	-	3.475
Poder Judicial de la Nación	3.392	15.809	19.201	7.697	26.898
0 - Administración Central	2.835	13.062	15.897	1.277	17.174
1 - Cuentas Especiales	557	2.747	3.304	6.420	9.724
Total	252.764	788.562	1.041.326	17.833	1.059.159

to al rubro Servicio de la Deuda Pública.

Por último el gasto de Inversión Física, a su vez, dependerá en definitiva de la decisión que se adopte respecto de los rubros de prestación en sí mismos.

Por lo tanto la propuesta del Capítulo 2 se concentró en los gastos de operación de Otras Jurisdicciones (2.423,9 millones de A) más los gastos de operación del Sistema de Seguridad Social (67,3 millones de A).

Los sectores de Educación y Salud por su parte, vuelven a ser analizados en la segunda parte, no ya desde el punto de vista de su estructura administrativa sino de una propuesta de reforma a la política educativa y de salud.

Cuadro Nº 5

PRESUPUESTO GENERAL DE LA ADMINISTRACION NACIONAL
Dotación de Personal y Asignación Presupuestaria

JURISDICCION / Carácter	Dotación	EROGACIONES (en miles de australes)												RECURSOS CON AFECTACION ESPECIFICA (en miles de australes)			
		Notas								Flujos Internos (3)		Total					
		Operación		Aportes al Sector Privado (1)		Otras		Total									
		Personal	Bienes y Servicios No Personales	Transferencias	Inversión Financiera	Corrientes (Intereses)	de Capital (Inv. Física) (2)	Corrientes	Capital	Transf. al Sector Público	Inversiones financieras al Sector Público	Corrientes	Capital	Corrientes	Capital	Remanentes de ejercicios anteriores	Total
Tribunal de Cuentas de la Nación	827	4.252	213	1	—	—	135	4.466	135	—	—	4.466	135	—	—	—	—
0 - Administración Central	827	4.252	213	1	—	—	135	4.466	135	—	—	4.466	135	—	—	—	—
Presidencia de la Nación	9.146	62.836	134.015	1.247	—	99.303	287.620	297.401	287.620	6.035	—	303.436	287.620	132.569	4	—	132.573
0 - Administración Central		16.939	14.948	206	—	2	3.440	32.095	3.440	6.035	—	38.130	3.440	—	—	—	—
1 - Cuentas Especiales		18.251	3.507	—	—	—	372	21.758	372	—	—	21.758	372	661	4	—	665
2 - Organismos Descentralizados		27.646	115.560	1.041	—	99.301	283.808	243.548	283.808	—	—	243.548	283.808	131.908	—	—	131.908
Ministerio del Interior	39.154	166.318	27.426	91	—	370	4.072	194.205	4.072	140.726	—	334.931	4.072	19.576	530	5.069	25.175
0 - Administración Central		149.882	16.085	—	—	370	2.046	166.337	2.046	1.161	—	167.498	2.046	—	—	—	—
1 - Cuentas Especiales		11.945	8.277	91	—	—	1.888	20.313	1.888	139.565	—	159.878	1.888	15.960	481	5.069	21.510
2 - Organismos Descentralizados		4.491	3.064	—	—	—	138	7.555	138	—	—	7.555	138	3.616	49	—	3.665
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	1.765	43.323	47.336	3.073	—	314	6.469	94.046	6.469	414	—	94.460	6.469	1.561	—	—	1.561
0 - Administración Central		43.323	47.336	3.073	—	314	4.908	94.046	4.908	414	—	94.460	4.908	—	—	—	—
1 - Cuentas Especiales		—	—	—	—	—	1.561	—	1.561	—	—	—	1.561	1.561	—	—	1.561
Ministerio de Defensa	287.979	734.439	616.626	13.627	—	98.674	175.201	1.455.360	175.201	1.455.360	—	1.530.523	175.201	392.451	2.640	11.729	406.820
Ministerio	53.320	204.298	215.566	1.546	—	22.994	43.947	444.404	43.947	444.404	—	518.410	43.947	271.528	255	—	271.783
0 - Administración Central		123.392	39.591	174	—	4.297	8.334	167.454	8.334	167.454	—	168.659	8.334	—	—	—	—
1 - Cuentas Especiales		12.677	52.186	674	—	7.781	3.974	73.318	3.974	73.318	—	143.357	3.974	57.348	255	—	57.603
2 - Organismos Descentralizados		68.229	123.789	698	—	10.916	31.639	203.632	31.639	203.632	—	206.394	31.639	214.180	—	—	214.180
Estado Mayor General del Ejército	71.093	239.270	132.320	335	—	9.858	40.997	381.784	40.997	381.784	—	382.540	40.997	23.015	2.304	445	25.764
0 - Administración Central		235.896	109.601	59	—	9.637	37.387	355.193	37.387	355.193	—	355.949	37.387	—	—	—	—
1 - Cuentas Especiales		1.260	22.061	274	—	117	1.818	23.712	1.818	23.712	—	23.712	1.818	22.879	2.304	347	25.530
2 - Organismos Descentralizados		2.114	658	2	—	105	1.792	2.879	1.792	2.879	—	2.879	1.792	136	—	98	234

(1) Ver detalles y aclaraciones en el cuadro 3.
(2) Ver detalles y aclaraciones en el cuadro 4.
(3) Ver detalles y aclaraciones en el cuadro 2.

Cuadro Nº 5 (Continuación)

PRESUPUESTO GENERAL DE LA ADMINISTRACION NACIONAL

Dotación de Personal y Asignación Presupuestaria

JURISDICCION / Carácter	Dotación	EROGACIONES (en miles de australes)												RECURSOS CON AFECTACION ESPECIFICA (en miles de australes)			
		Notas								Flujos Internos (3)		Total					
		Operación		Aportes al Sector Privado (1)		Otras		Total									
		Personal	Bienes y Servicios No Personales	Transferencias	Inversión Financiera	Corrientes (Intereses)	de Capital (Inv. Física) (2)	Corrientes	Capital	Transf. al Sector Público	Inversiones financieras al Sector Público	Corrientes	Capital	Corrientes	Capital	Remanentes de ejercicios anteriores	Total
Estado Mayor General de la Armada	43.242	146.014	99.858	402	—	51.086	36.523	297.361	36.523	—	—	297.361	36.523	7.835	—	—	7.835
0 - Administración Central		143.525	92.890	234	—	51.086	35.762	287.735	35.762	—	—	287.735	35.762	—	—	—	—
1 - Cuentas Especiales		2.489	6.969	168	—	—	761	9.626	761	—	—	9.626	761	7.835	—	—	7.835
Estado Mayor General de la Fuerza Aérea	40.324	144.857	168.881	11.344	—	6.735	53.734	331.817	53.734	395	—	332.212	53.734	90.073	81	11.284	101.438
0 - Administración Central		136.115	92.777	110	—	6.136	16.727	235.138	16.727	356	—	235.494	16.727	—	—	—	—
1 - Cuentas Especiales		8.718	76.102	11.234	—	599	37.006	96.653	37.006	39	—	96.692	37.006	90.073	81	11.824	101.438
2 - Organismos Descentralizados		24	2	—	—	—	1	26	1	—	—	26	1	—	—	—	—
Ministerio de Economía	38.869	243.450	174.442	20.118	14.664	1.742	55.854	439.752	70.518	78.888	—	518.640	70.518	378.581	1.303	295	380.194
Ministerio	1.039	10.912	3.990	—	—	—	88	14.902	88	—	—	14.902	88	15	—	—	15
0 - Administración Central		3.876	3.986	—	—	—	88	7.862	88	—	—	7.862	88	—	—	—	—
1 - Cuentas Especiales		7.036	4	—	—	—	—	7.040	—	—	—	7.040	—	15	—	—	15
Secretaría de Comercio Interior	185	2.775	284	—	—	—	12	3.059	12	22	—	3.081	12	—	—	—	—
0 - Administración Central		2.775	284	—	—	—	12	3.059	12	22	—	3.081	12	—	—	—	—
Secretaría de Hacienda	15.840	119.429	76.457	105	15	—	6.465	195.991	6.480	3.193	—	199.184	6.480	118.860	—	—	118.860
0 - Administración Central		62.213	24.291	—	—	—	5.627	86.504	5.627	—	—	86.504	5.627	—	—	—	—
1 - Cuentas Especiales		53.700	51.604	—	—	—	468	105.304	468	3.193	—	108.497	468	115.159	—	—	115.159
2 - Organismos Descentralizados		3.516	562	105	15	—	370	4.183	385	—	—	4.183	385	3.701	—	—	3.701
Secretaría de Minería	530	3.200	2.267	125	2.381	—	2.051	5.592	4.432	791	—	6.383	4.432	—	—	—	—
0 - Administración Central		3.200	2.248	125	—	—	2.051	5.573	2.051	2	—	5.575	2.051	—	—	—	—
1 - Cuentas Especiales		—	19	—	2.381	—	—	19	2.381	789	—	808	2.381	—	—	—	—

(1) Ver detalles y aclaraciones en el cuadro 3.

(2) Ver detalles y aclaraciones en el cuadro 4.

Cuadro Nº 5 (Continuación)

PRESUPUESTO GENERAL DE LA ADMINISTRACION NACIONAL
Dotación de Personal y Asignación Presupuestaria

JURISDICCION / Carácter	Dotación	EROGACIONES (en miles de australes)												RECURSOS CON AFECTACION ESPECIFICA (en miles de australes)			
		Netas								Flujos Internos (3)		Total					
		Operación		Aportes al Sector Privado (1)		Otras		Total									
		Personal	Bienes y Servicios No Personales	Transferencias	Inversión Financiera	Corrientes (Intereses)	de Capital (Inv. Física) (2)	Corrientes	Capital	Transf. al Sector Público	Inversiones financieras al Sector Público	Corrientes	Capital	Corrientes	Capital	Remanentes de ejercicios anteriores	Total
Secretaría de Desarrollo Regional	1.945	6.395	7.335	303	—	—	4.637	14.033	4.637	482	—	14.515	4.637	15.661	—	—	15.661
0 - Administración Central		139	314	—	—	—	171	453	171	—	—	453	171	—	—	—	—
2 - Organismos Descentralizados		6.256	7.021	303	—	—	4.466	13.580	4.466	482	—	14.062	4.466	15.661	—	—	156.661
Secretaría de Industria y Comercio Exterior	1.596	10.438	18.479	12.642	12.044	—	1.046	41.559	13080	2.005	—	43.564	13080	21.656	1.148	—	22.804
0 - Administración Central		9.500	10.716	158	—	—	86	20.374	86	89	—	20.463	86	—	—	—	—
1 - Cuentas Especiales		538	7.228	286	12.044	—	509	8.052	12.553	1.916	—	9.968	12.553	21.373	1.148	—	22.521
2 - Organismos Descentralizados		400	535	12.198	—	—	451	13.133	451	—	—	13.133	451	283	—	—	283
Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca	17.610	89.581	65.269	6.943	—	1.742	41.516	163.515	41.516	72.356	—	235.871	41.516	222.404	155	295	222.854
0 - Administración Central		4.505	5.124	—	—	—	1.074	9.629	1.074	898	—	10.527	1.074	—	—	—	—
1 - Cuentas Especiales		11.438	11.664	1.263	—	—	3.240	24.365	3.240	71.056	—	95.421	3.240	87.260	—	—	87.260
2 - Organismos Descentralizados		73.638	48.461	5.680	—	1.742	37.202	129.521	37.202	402	—	129.923	37.202	135.144	155	295	135.594
Secretaría de Acción Cooperativa	124	720	381	—	224	—	39	1.101	263	39	—	1.140	263	—	—	—	—
0 - Administración Central		720	381	—	224	—	39	1.101	263	39	—	1.140	263	—	—	—	—
Ministerio de Obras y Servicios Públicos	17.611	73.785	106.041	19.283	53.616	50.575	329.462	249.524	383.078	805.336	357.751	1.054.860	740.829	1.565.125	10.458	17.778	1.593.361
Ministerio	1.964	6.505	5.528	132	—	127	35.783	12.292	35.783	170.489	—	182.781	35.783	189.915	—	—	189.915
0 - Administración Central		5.374	1.492	77	—	127	25.324	7.070	25.324	32	—	7.102	25.324	—	—	—	—
1 - Cuentas Especiales		293	3.430	51	—	—	9.183	3.774	9.183	170.457	—	174.231	9.183	189.868	—	—	189.868
2 - Organismos Descentralizados		838	606	4	—	—	1.276	1.448	1.276	—	—	1.448	1.276	47	—	—	47
Secretaría de Comunicaciones	1.972	11.104	2.992	111	—	9	2.476	14.223	2.476	—	—	14.223	2.476	—	—	—	—
0 - Administración Central		11.104	2.752	111	—	9	2.140	13.976	2.140	—	—	13.976	2.140	—	—	—	—
1 - Cuentas Especiales		—	247	—	—	—	336	247	336	—	—	247	336	—	—	—	—

(1) Ver detalles y aclaraciones en el cuadro 3.
(2) Ver detalles y aclaraciones en el cuadro 4.
(3) Ver detalles y aclaraciones en el cuadro 2.

Cuadro Nº 5 (Continuación)

PRESUPUESTO GENERAL DE LA ADMINISTRACION NACIONAL

Dotación de Personal y Asignación Presupuestaria

JURISDICCION / Carácter	Dotación	EROGACIONES (en miles de australes)												RECURSOS CON AFECTACION ESPECIFICA (en miles de australes)			
		Notas								Flujos Internos (3)		Total					
		Operación		Aportes al Sector Privado (1)		Otros		Total									
		Personal	Bienes y Servicios No Personales	Transferencias	Inversión Financiera	Corrientes (Intereses)	de Capital (Inv. Física) (2)	Corrientes	Capital	Transf. al Sector Público	Inversiones financieras al Sector Público	Corrientes	Capital	Corrientes	Capital	Remanentes de ejercicios anteriores	Total
Secretaría de Recursos Hídricos	679	3.850	6.565	1.996	—	4.186	9.038	16.597	9.038	8.658	41.851	25.255	50.889	1.288	3.381	—	4.669
0 - Administración Central		539	261	60	—	—	195	860	195	3.424	—	4.284	195	—	—	—	—
1 - Cuentas Especiales		438	1.310	134	—	2.914	695	4.796	695	4.301	41.851	9.097	42.546	118	3.381	—	3.499
2 - Organismos Descentralizados		2.873	4.994	1.802	—	1.272	8.148	10.491	8.148	933	—	11.874	8.148	1.170	—	—	1.170
Secretaría de Transporte	12.771	50.963	86.464	15.987	41.057	45.171	282.121	198.585	323.178	179.917	—	378.502	323.178	591.306	6.738	17.778	615.822
0 - Administración Central		21.172	32.857	1	—	10.115	21.606	64.145	21.606	—	—	64.145	21.606	—	—	—	—
1 - Cuentas Especiales		490	16.607	10.626	41.057	193	207	27.196	41.264	4.909	—	32.825	41.264	57.899	6.689	17.778	82.366
2 - Organismos Descentralizados		29.301	37.000	5.360	—	34.863	260.308	106.524	260.308	175.008	—	281.532	260.308	533.407	49	—	533.456
Secretaría de Energía	268	1.283	4.685	977	12.559	1.082	44	7.827	12.603	446.272	315.900	454.099	328.503	782.616	339	—	782.955
0 - Administración Central		1.283	548	977	—	—	3	2.808	3	—	—	2.808	3	—	—	—	—
1 - Cuentas Especiales		—	3.937	—	12.559	1.082	41	5.019	12.600	446.272	315.900	451.291	328.500	782.616	339	—	782.955
Ministerio de Educación y Justicia	283.354	743.987	113.948	201.377	4.278	7.325	136.710	1.066.557	140.988	64.053	105	1.130.610	141.093	30.138	1.005	15.093	46.316
Ministerio	2.376	58.809	12.301	5.294	—	3.157	37.285	79.561	37.285	40.840	—	120.401	37.285	57	—	6.650	6.707
0 - Administración Central		58.521	9.782	4.279	—	—	1.358	72.582	1.358	5	—	72.587	1.358	—	—	—	—
1 - Cuentas Especiales		288	2.519	1.015	—	3.157	35.927	6.979	35.927	40.835	—	47.814	35.927	57	—	6.650	6.707
Secretaría de Educación	268.100	611.977	67.836	142.783	848	778	74.727	823.374	75.575	7.219	—	830.593	75.575	218	—	8.085	8.303
0 - Administración Central		215.997	26.038	129.204	—	—	5.096	371.239	5.096	6.943	—	378.182	5.096	—	—	—	—
1 - Cuentas Especiales		196	22	—	—	—	—	218	—	—	—	218	—	218	—	—	218
2 - Organismos Descentralizados		395.784	41.776	13.579	848	778	69.631	451.917	70.479	276	—	452.193	70.479	—	—	8.085	8.085
Secretaría de Ciencia y Técnica	617	32.758	5.064	44.350	—	3.390	14.052	85.562	14.052	1.227	—	86.789	14.052	3.600	—	—	3.600
0 - Administración Central		671	1.011	—	—	—	630	1.682	630	—	—	1.682	630	—	—	—	—
2 - Organismos Descentralizados		32.087	4.053	44.350	—	3.390	13.422	83.880	13.422	1.227	—	85.107	13.422	3.600	—	—	3.600

(1) Ver detalles y aclaraciones en el cuadro 3.

(2) Ver detalles y aclaraciones en el cuadro 4.

(3) Ver detalles y aclaraciones en el cuadro 2.

Cuadro Nº 5 (Continuación)

PRESUPUESTO GENERAL DE LA ADMINISTRACION NACIONAL
Dotación de Personal y Asignación Presupuestaria

JURISDICCION / Carácter	Dotación	EROGACIONES (en miles de australes)												RECURSOS CON AFECTACION ESPECIFICA (en miles de australes)			
		Notas								Flujos Internos (3)		Total					
		Operación		Aportes al Sector Privado (1)		Otros		Total									
		Personal	Bienes y Servicios No Personales	Transferencias	Inversión Financiera	Corrientes (Intereses)	de Capital (Inv. Física) (2)	Corrientes	Capital	Transf. al Sector Público	Inversiones financieras al Sector Público	Corrientes	Capital	Corrientes	Capital	Remanentes de ejercicios anteriores	Total
Secretaría de Justicia	11.712	34.339	19.711	266	—	—	9.413	54.316	9.413	13.557	—	67.873	9.413	18.476	—	—	18.476
0 - Administración Central		32.557	10.189	266	—	—	7.906	43.012	7.906	183	—	43.195	7.906	—	—	—	—
1 - Cuentas Especiales		1.782	9.522	—	—	—	1.507	11.304	1.507	13.374	—	24.678	1.507	18.476	—	—	18.476
Secretaría de Cultura	549	6.024	9.036	8.684	3.430	—	1.233	23.744	4.663	1.210	105	24.954	4.768	7.787	1.085	358	9.230
0 - Administración Central		5.072	7.094	4.828	—	—	480	16.994	480	957	—	17.951	480	—	—	—	—
1 - Cuentas Especiales		16	270	—	—	—	79	286	79	—	—	286	79	261	—	—	261
2 - Organismos Descentralizados		936	1.672	3.856	3.430	—	674	6.494	4.104	253	105	6.717	4.209	7.526	1.085	358	8.969
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	11.950	44.968	34.331	54	—	—	807	79.353	807	58.523	—	137.876	807	111.526	—	—	111.526
Ministerio	68	364	812	—	—	—	72	1.176	72	—	—	1.176	72	—	—	—	—
0 - Administración Central		364	812	—	—	—	72	1.176	72	—	—	1.176	72	—	—	—	—
Secretaría de Trabajo	1.162	10.791	3.570	—	—	—	279	14.361	279	—	—	14.361	279	948	—	—	948
0 - Administración Central		10.506	2.916	—	—	—	270	13.422	270	—	—	13.422	270	—	—	—	—
1 - Cuentas Especiales		285	654	—	—	—	9	939	9	—	—	939	9	948	—	—	948
Secretaría de Seguridad Social	10.720	33.815	29.949	54	—	—	456	63.816	456	58.523	—	122.339	456	110.578	—	—	110.578
0 - Administración Central		58	—	—	—	—	—	58	—	8.168	—	8.226	—	—	—	—	—
1 - Cuentas Especiales		4.863	18.757	54	—	—	202	23.674	202	50.355	—	74.029	202	57.950	—	—	57.950
2 - Organismos Descentralizados		28.892	11.192	—	—	—	254	40.084	254	—	—	40.084	254	52.628	—	—	52.628
Ministerio de Salud y Acción Social	29.801	99.892	187.387	206.535	375	—	32.456	493.814	32.831	315.716	502.947	809.530	535.778	860.270	1.723	368	862.361
Ministerio	9.207	30.967	37.178	185.233	116	—	6.507	253.378	6.623	34.177	—	287.555	6.623	165.346	2	—	165.348
0 - Administración Central		1.588	1.139	—	—	—	151	2.727	151	—	—	2.727	151	—	—	—	—
1 - Cuentas Especiales		29.379	36.039	185.233	116	—	6.356	250.651	6.472	34.177	—	284.828	6.472	165.346	2	—	165.348

(1) Ver detalles y aclaraciones en el cuadro 3.
(2) Ver detalles y aclaraciones en el cuadro 4.
(3) Ver detalles y aclaraciones en el cuadro 2.

CUADRO Nº 5 (continuación)
PRESUPUESTO GENERAL DE LA ADMINISTRACION NACIONAL
Dotación de Personal y Asignación Presupuestaria

JURISDICCION / Carácter	Dotación	EROGACIONES (en miles de australes)								Flujos Internos (3)		Total		RECURSOS CON AFECTACION ESPECIFICA (en miles de australes)			
		Notas															
		Operación		Aportes al Sector Privado (1)		Otras		Total									
		Personal	Bienes y Servicios No Personales	Transferencias	Inversión Financiera	Corrientes (Intereses)	de Capital (Inv. Física) (2)	Corrientes	Capital	Transf. al Sector Público	Inversiones financieras al Sector Público	Corrientes	Capital	Corrientes	Capital	Remanentes de ejercicios anteriores	Total
Secretaría de Salud	16.500	57.206	106.042	10.832	—	—	24.179	174.080	24.179	178.949	20.820	353.029	44.999	167.659	328	—	167.986
0 - Administración Central		55.438	67.493	4.334	—		24.146	127.265	24.146	64.780	—	192.045	24.146	—	—	—	—
1 - Cuentas Especiales		17	37.586	6.498	—	—	—	44.101	—	6.922	—	51.023	—	37.950	—	—	37.950
2 - Organismos Descentralizados		1.751	963	—	—	—	33	2.714	33	107.247	20.820	109.961	20.853	129.709	328	—	130.037
Secretaría de Deporte	1.015	1.941	8.250	493	—	—	776	10.684	776	7.219	—	17.903	776	8.482	—	—	8.482
0 - Administración Central		755	99	—	—	—	—	854	—	392	—	1.246	—	—	—	—	—
1 - Cuentas Especiales		1.186	8.151	493	—	—	776	9.830	776	6.827	—	16.657	776	8.482	—	—	8.482
Secretaría de Promoción Social	379	1.357	1.413	2.127	226	—	186	4.897	412	73.050	—	77.947	412	388	23	53	464
0 - Administración Central		1.005	918	2.115	—	—	167	4.038	167	73.050	—	77.088	167	—	—	—	—
2 - Organismos Descentralizados		352	495	12	226	—	19	859	245	—	—	859	245	388	23	53	464
Secretaría de Desarrollo Humano y Familia	2.438	7.199	13.575	7.764	33	—	736	28.358	769	5.153	—	33.691	769	686	1	315	1.002
0 - Administración Central		7.199	12.654	5.903	—	—	532	25.756	532	3.445	—	29.201	532	—	—	—	—
1 - Cuentas Especiales		—	921	1.861	33	—	204	2.782	237	1.708	—	4.490	237	686	1	315	1.002
Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental	262	1.222	20.929	86	—	—	72	22.237	72	17.168	482.127	39.405	482.199	517.709	1.369	—	519.078
0 - Administración Central		1.222	779	67	—	—	66	2.068	66	392	—	2.460	66	—	—	—	—
1 - Cuentas Especiales		—	20.150	19	—	—	6	20.169	6	16.776	482.127	36.945	482.133	517.709	1.369	—	519.078
Sub-Total	640.456	2.217.899	1.441.765	465.326	72.933	250.303	1.028.786	4.374.484	1.101.719	1.544.848	860.803	5.919.332	1.962.522	3.491.812	17.743	50.332	3.559.887
Poder Legislativo Nacional	9.843	50.343	16.525	5.466	—	—	3.475	72.334	3.475	—	—	72.334	3.475	—	—	—	—
0 - Administración Central		50.343	16.525	5.466	—	—	3.475	72.334	3.475	—	—	72.334	3.475	—	—	—	—

(1) Ver detalles y aclaraciones en el cuadro 3.
(2) Ver detalles y aclaraciones en el cuadro 4.
(3) Ver detalles y aclaraciones en el cuadro 2.

CUADRO Nº 5
PRESUPUESTO GENERAL DE LA ADMINISTRACION NACIONAL
Dotación de Personal y Asignación Presupuestaria

JURISDICCION / Carácter	Dotación	EROGACIONES (en miles de australes)												RECURSOS CON AFECTACION ESPECIFICA (en miles de australes)			
		Netas								Flujos Internos (3)		Total					
		Operación		Aportes al Sector Privado (1)		Otras		Total									
		Personal	Bienes y Servicios No Personales	Transferencias	Inversión Financiera	Corrientes (Intereses)	de Capital (Inv. Física) (2)	Corrientes	Capital	Transf. al Sector Público	Inversiones financieras al Sector Público	Corrientes	Capital	Corrientes	Capital	Remanentes de ejercicios anteriores	Total
Poder Judicial de la Nación	12.480	95.345	12.569	57	—	—	26.898	107.971	26.898	—	—	107.971	26.898	10.281	—	—	10.281
0 - Administración Central		95.345	12.012	57	—	—	17.174	107.414	17.174	—	—	107.414	17174	—	—	—	—
1 - Cuentas Especiales		—	557	—	—	—	9.724	557	9.724	—	—	557	9.724	10.281	—	—	10.281
Servicio de la Deuda Pública		—	1.862	—	—	1.092.325	—	1.094.187	—	—	—	1.094.187	—	—	—	—	—
Obligaciones a cargo del Tesoro		109.072	10.937	118.164	18.945	114.089	—	352.262	18.945	5.156.649	—	5.508.911	18.945	—	—	—	—
Total	661.899	2.471.850	1.483.658	589.813	91.878	1.456.717	1.059.159	6.001.238	1.151.837	6.701.497	860.803	12.702.735	2.011.840	3.502.093	17.743	50.332	3.570.168
Economía a realizar												349.468	52.245				
Total Neto		2.471.850	1.483.658	589.813	91.878	1.456.717	1.059.159	6.001.238	1.151.837	6.701.497	860.803	12.353.267	1.959.595				
Total Erogaciones		3.955.508		680.891		2.515.876		7.152.275		7.562.300		14.312.862					

(1) Ver detalles y aclaraciones en el cuadro 3.
(2) Ver detalles y aclaraciones en el cuadro 4.
(3) Ver detalles y aclaraciones en el cuadro 2.

CAPITULO 3

PERSONAL CIVIL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL

ESTATUTO, ESCALAFON Y DOTACIONES

Se ha preferido unificar en un solo capítulo toda la temática vinculada a los agentes de la administración pública, con el propósito de analizar el tema en forma unitaria y a la vez no alterar el enfoque de descripción, análisis y propuestas para la reformulación del esquema organizativo del gobierno. No obstante esta materia se encuentra funcionalmente vinculada y muchos de los aspectos considerados se presentarán ciertamente como complementarios. Esta complementariedad no sólo se refiere a los criterios y enfoques conceptuales del problema, sino también y principalmente a la instrumentación de las reformas propuestas; donde las acciones respecto a la cantidad y calidad de los agentes públicos, la carrera administrativa, los escalafones , etcétera, presumen una acción concomitante o anterior en materia de definición y asunción de funciones, organización, procedimientos, determinación de carga de trabajo, evaluación de puestos de trabajo, definición de los perfiles requeridos de los agentes y de las dotaciones operativas óptimas de cada unidad orgánica de la administración.*

El tratamiento del tema específico de este capítulo se efectúa mediante una breve indicación de los antecedentes y la situación actual, la inclusión de comentarios sobre los aspectos que se han creído más relevantes, y la presentación de las respectivas ideas o propuestas.

Se ha subdividido el tema en tres aspectos complementarios:

1. El Estatuto o régimen regulatorio de la relación del Estado con sus agentes.
2. La situación escalafonaria del personal de la administración pública nacional.
3. Los criterios sobre dotaciones y categorización del personal.

1. *Estatuto o régimen regulatorio de la relación del Estado con sus agentes*

1.1. *Antecedentes*

Hasta 1944 no existía un texto orgánico de normas para el personal de la administración central, manteniéndose en consecuencia una relación y trato discrecional con los agentes públicos.

* Otros aspectos vinculados a las regulaciones laborales en el sector público se discuten en la cuarta parte de este libro.

El primer antecedente conocido que se concretara en norma positiva, fue el Estatuto aprobado por Decreto Nº 33.827/44, que prácticamente no tuvo aplicación debido a que no se constituyeron los Consejos y Juntas [1] previstos en el mismo. Además, tratándose de un decreto, los decretos que se dictaban sin respetarlo o para lograr excepciones no eran observables dada su igual jerarquía normativa, con lo cual de ninguna manera hubiera podido consolidar un régimen estable.

Por Decreto Ley Nº 6.666/57 se aprueba el primer Estatuto que contiene normas con jerarquía de ley y por ende de cumplimiento obligatorio para el Poder Ejecutivo.

Este Estatuto reconoció la estabilidad del empleado público, denominada propia o no reemplazable por indemnización. Además determinaba que el ingreso debía hacerse por selección dentro del puesto inferior de la carrera correspondiente, previa acreditación de idoneidad (esta disposición duró sólo 5 meses, siendo suspendida por el Decreto-Ley Nº 13.767/57)

El Estatuto Decreto Ley Nº 6.666/57 continuó vigente hasta el 22 de febrero de 1973, siendo reemplazado por Decreto Ley Nº 20.172, que introdujo el principio de la estabilidad impropia al admitir en el caso de supresión de cargos, el pase a disponibilidad de los agentes que se incorporaban a una bolsa de trabajo, fijándose una indemnización luego de transcurrido un plazo en situación de "disponible".*

El Estatuto aprobado por Decreto Ley Nº 20.172/73 fue derogado en 1973, disponiéndose el retorno al anterior (Decreto Ley Nº 6.666/57).

Finalmente el 18 de enero de 1980 se dictó la Ley Nº 22.140 que aprobó el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública vigente en la actualidad.

1.2. *Situación actual*

El Régimen Jurídico Básico (Ley Nº 22.140) actualmente rige sólo para un determinado conjunto de organismos, en general centralizados. Su ámbito se redujo aún más al haberse rehabilitado el sistema de Convenciones Colectivas de Trabajo para el personal de la Dirección General Impositiva, Junta Nacional de Granos, Administración Nacional de Aduanas, Dirección Nacional de Vialidad, Bancos Oficiales, etc. Las excepciones al régimen general no han tenido fundamentos serios [2] y se fueron produciendo por logros de mejoras en las carreras respectivas y también en el régimen jubilatorio. [3]

1.3. *Comentario*

El régimen jurídico actual además de no regir para todo el personal civil de la administración, adolece de varios defectos y omisiones, a saber:

a) Si bien ha mejorado los regímenes anteriores ampliando de esa forma su pers-

[1] Consejo y Juntas jurisdiccionales para la aplicación e interpretación de la norma.

[2] Salvo en el caso del personal docente, por algunos aspectos del Régimen jurídico Básico que no resultan aplicables.

[3] Respecto del régimen jubilatorio cabe citar, por ejemplo, al del personal civil de la Policía Federal.

* En realidad, la estabilidad había sido suspendida en 1959 por el artículo 13 de la Ley Nº 14.794 (de Presupuesto) y posteriormente por Decretos Leyes especiales (Decreto Ley Nº 21.260/76 prorrogado hasta 1980 por otros varios).

pectiva, entra en áreas y contiene normas demasiado reglamentarias que impiden o dificultan su generación (régimen disciplinario, situaciones de revista, reingreso, etc.).
b) No determina con fuerza obligatoria la incompatibilidad (art. 29), lo que ha llevado al nombramiento y al desempeño de más de un puesto, generalmente en escalas superiores, con desmedro del rendimiento (superposición horaria) o de principios orgánicos (designaciones en organismos bajo supervisión propia directa o indirecta).
c) Carece de normas precisas que obliguen a la selección para el ingreso o carrera (concurso, aprobación cursos, etc.) y que determinen los procedimientos respectivos. El artículo sexto, al no fijarlos con el necesario detalle, ha permitido que finalmente la reglamentación exija únicamente un régimen de selección que por su ambigüedad ha llevado al actual ingreso y progreso sin considerar formal y obligatoriamente los méritos y antecedentes.
d) No explicita claramente qué aspectos comprende la estabilidad que acuerda como derecho.

1.4. *Propuesta*

Se recomienda un Estatuto único y limitado a normas fundamentales que necesariamente requieren jerarquía de ley. Este criterio se compadece con principios de igualdad de tratamiento y a su vez de técnica legislativa (la Ley de Contrato de Trabajo rige todo el ámbito de la actividad privada y es complementada por las Convenciones Colectivas de Trabajo).

De tal forma, el Estatuto debería contener como mínimo normas precisas sobre:

- Ambito de aplicación.
- Requisitos y procedimientos para cubrir puestos en la Administración (ingreso o ascenso).
- Derechos.
- Deberes y obligaciones.
- Régimen disciplinario básico.

Desde este punto de vista puede afirmarse que el actual Estatuto cubre en general estos aspectos, y contiene normas rescatables, pero deberá desarrollar más específicamente los siguientes puntos:

a) *Ambito*

Debe ser único comprendiendo a todo el personal civil, incluyendo al docente, al de las Fuerzas Armadas y de Seguridad y al no sujeto a Convenciones Colectivas de Trabajo de las empresas y sociedades. Respetando su particularidad deberá incluir asimismo al personal de cuerpos colegiados, extraescalafonarios, transitorios, etc. De tal forma incluirá por supuesto a sectores de la administración que han logrado convenios colectivos de trabajo (Aduana, Impositiva, Granos, etc.).

b) *Ingreso y carrera*

El Estatuto debe contemplar normas para determinar la idoneidad, único requisito exigido por la Constitución para acceder a la función. En tal sentido debe establecer, otorgándole fuerza de ley, los siguientes requisitos para cubrir vacantes ya sea por ingresos o ascensos.

• Publicidad suficiente del propósito de cubrir vacantes, con especificación acabada del perfil y exigencias del puesto, que asegure su amplio e irrestricto conocimiento por parte de los posibles interesados.
• Concurso para el ingreso o ascenso en base a antecedentes y oposición o aptitud (esta última en caso de personal de servicio o maestranza) incluyendo un estudio psicotécnico.

No se considera conveniente la creación de escuelas estatales específicas dedicadas a formar funcionarios públicos (generalistas en administración pública). Esto no significa que en los concursos respectivos se deje de merituar —aunque no con carácter vinculante— los estudios realizados en cursos de pos grado que los establecimientos estatales o privados del nivel terciario del área pertinente deberían desarrollar en forma regular.

c) *Derechos* **

La estabilidad, definida como el derecho a conservar el empleo, el nivel escalafonario, los atributos del cargo, tratamiento, importancia y especialidad de las tareas, resulta un tema conflictivo.

Por un lado, se argumenta que un privilegio especial de este tipo desincentiva la mejora de la productividad del funcionario; por el otro, no se puede dejar a merced de los cambios políticos a funcionarios con importante especificidad de su capital humano, difícil de adquirir fuera de la administración.

Asimismo, resulta imposible diseñar un mecanismo que internalice los costos de despido, de forma tal que una decisión errónea revierta sobre el responsable directo de la misma.

Es por ello que la propuesta en este tema debe tratar de minimizar los desincentivos a la productividad que la estabilidad otorga y, a la vez, evitar los efectos que sobre la administración tendría una alta rotación de su personal más idóneo

En ese sentido, la estabilidad debe estar limitada al personal técnico (único con capital humano específico), luego de cumplir dos años dos años de labor ininterrumpida. El resto del personal gozará de los mismos derechos establecidos por la Ley de Contrato de Trabajo privado.

Por su parte la supresión de los puestos de trabajo debe ser fundada y resultante de una reestructuración, disminución de la carga de trabajo, o supresión de servicios; y los puestos deben ser eliminados de las nóminas presupuestarias y reducidos por su importe anual de los créditos presupuestarios.

Debe incluirse, y no dejarse librado a la discrecionalidad del Poder Ejecutivo, el monto de la indemnización; así lo hacían los dos estatutos anteriores y lo hace la Ley de Contrato de Trabajo para la actividad privada.

El despido será siempre posible, aun para el personal técnico, con causa o por supresión de la función.

En el despido con causa, la prueba se implementará por un procedimiento más automático que el actual requisito de sumario previo.

De tal forma, entonces, correspondería despedir e indemnizar, luego de eliminado el puesto y no ser posible su reubicación en otro necesario y vacante, a aquellos agentes que la autoridad meritúe que ocupan puestos innecesarios; pero debe evitarse esta-

** En la cuarta parte de este libro se hace referencia a otras regulaciones laborales en materia de licencia y tiempo de trabajo disponible.

blecer regímenes permanentes que permitan indemnizar a quien solicite retirarse o abrir listas de interesados en ser indemnizados. Tampoco han dado resultado práctico las iniciativas que permitían el despido sin causa alguna, siempre con indemnización (leyes de prescindibilidad), pues no atacaban estructuralmente la cuestión que pretendían atender.

Se entiende asimismo que los parámetros establecidos para la carrera administrativa— concursos abiertos, ascensos conforme a mérito, y puestos vacantes en cada agrupamiento del escalafón— aseguran la competencia e incentivan la productividad.

d) *Deberes y obligaciones*

Al igual que en caso de los "derechos", el actual articulado —si bien no objetable en su esencia— resulta en exceso detallista.

En consecuencia cabría rescatar sus enunciados básicos de fondo y remitir a normas complementarias o reglamentarias su minuciosidad.

e) *Régimen disciplinario*

De igual forma, el actual régimen que establece las causas de exoneración, cesantía y sanciones menores, puede mantenerse sin mengua de perfeccionarlo para despojarlo del exceso de detalle y posibilitar su aplicación generalizada.

f) *Calificación*

Este aspecto incluido en el actual régimen no debería ser materia de un Estatuto. En consecuencia, las correspondientes disposiciones deberían remitirse al reglamento y limitarse a la apreciación de la asistencia y puntualidad del personal, luego de establecer regímenes adecuados de control.

Debe observarse que los mandos medios que definen la calificación no responden a la cúpula, ya que no resisten la presión de sus dependientes, resultando que las calificaciones llegan casi siempre a los puntajes máximos.

Pese a haberse intentado sistemas diversos (respuestas forzadas, juntas calificadoras, límites en el promedio por dependencia, etc.), los resultados no han sido satisfactorios.

g) *Incompatibilidades*

Si bien deben ser legisladas con precisión y claridad suficiente, comprendiendo hasta el personal transitorio y colegiado, sólo debería ser materia del Estatuto su establecimiento como institución.

Debe señalarse que la no observación de las normas mínimas de incompatibilidad ha sido frecuentemente la fuente principal de aumentos encubiertos de las retribuciones por vía del desempeño de más de un puesto con inevitable desmedro del rendimiento, y a veces de los principios esenciales de toda organización, relación de dependencia o control. Cabría admitir la compatibilidad para el personal auxiliar, peones y en general aquel administrativo agrupado como de ejecución y en niveles inferiores, mientras no exista superposición de horario.

2. *Escalafón del personal de la administración pública nacional*

2.1. *Antecedentes*

Antes de 1958 existían varios escalafones para organismos descentralizados, mientras que la administración centralizada se regía por las remuneraciones que fijaba el presupuesto. Los cargos no determinaban funciones, aunque existía algún criterio por la denominación de los mismos ("oficiales", "auxiliares", "ordenanzas", etc.).

La creciente inflación anarquiza la aplicación de las escalas presupuestarias y comienza a criticarse este método de determinación de las retribuciones, surgiendo propuestas para formular un escalafón único para la administración, que al describir las funciones permitiera un encasillamiento más equitativo.

Finalmente en 1958 se aprueba el primer escalafón mediante el Decreto Ley Nº 9530/58. Tanto este primer escalafón como el actualmente vigente contienen enunciaciones de tipo general propias de su concepción de único, que hubieran permitido un encasillamiento razonable de haberse respetado su vigencia y apoyado en una adecuada descripción y evaluación de los puestos de trabajo dispuestas por otras normas complementarias.

2.2. *Situación actual*

Actualmente rige el escalafón aprobado por Decreto Nº 1428/73, en forma conjunta con otra serie de escalafones específicos. Por otra parte, además de la existencia de tales escalafones especiales, no sólo ha sido modificado el llamado "único" o "general" citado en primer término, suprimiéndose los requisitos para el ingreso y ascenso (Decretos Nros. 255/73 y 1776/74), sino que se han ido estableciendo y creando adicionales a sus escalas, que han llevado a que la remuneración de algunos sectores llegue, a partir de 1984, a duplicar la del resto de la administración centralizada (entre otros: fondos de estímulo, adicionales por destino, por mayor horario, comedores subvencionados).

La incidencia de los gastos en personal dentro del monto total del Presupuesto General de la Administración Nacional expresa por sí sola la importancia fundamental de obtener una homogénea y racional distribución del ingreso de los agentes estatales. Sin embargo, desde hace mucho tiempo, la incoherencia y la permanente distorsión han sido los factores predominantes en la aprobación de las remuneraciones del personal del Estado.

En el sector bajo análisis[4] existen 28 regímenes escalafonarios —más los del personal de los bancos oficiales— y aun dentro de ellos se aprecian relevantes diferencias por la incorporación de adicionales especiales que han posibilitado una mejora sustan-

[4] El ámbito de este análisis, circunscripto al Sector Administración, margina la situación existente en las llamadas haciendas productivas (empresas, sociedades del Estado, entes mixtos, etc.), que, en su gran mayoría, se rigen por convenios colectivos de trabajo. Estos organismos se caracterizan por ser fundamentalmente los que ejercen mayor presión sobre las autoridades merced a la gravitación e importancia de sus organizaciones sindicales, y por ser los que poseen un promedio remunerativo superior al resto del Sector Público y en algunos casos, incluso, superior al de la actividad privada. Esto es así en los diferentes estratos de la dotación de personal, ya sea convencionado o de conducción (que, en determinadas empresas, también se encuentran organizados sindicalmente.)

cial en los ingresos. En estos casos, las decisiones políticas ante conflictos coyunturales han llevado a una desigual distribución del ingreso laboral de los agentes estatales favorecida por los intrincados mecanismos de los distintos regímenes.

Para ilustrar el "mosaico" escalafonario existente se acompaña en los Cuadros 1 y 2 un detalle pormenorizado de cada régimen, tratando de cubrir todo el espectro de los innumerables conceptos que componen la remuneración. De la observación del mismo surgen las distintas denominaciones de los adicionales, fruto de la imaginación de los funcionarios para evadir normas que impiden ajustes salariales. En la primera parte del Cuadro 1 se incluye un detalle de los distintos organismos cuyo personal, si bien revista en el Escalafón para el Personal Civil de la Administración Pública Nacional aprobado por Decreto Nº 1.428/73 (aún llamado "único"), posee distintos adicionales especiales o extraescalafonarios.

En el Cuadro 2 se consignan los Escalafones Especiales vigentes con toda la gama de conceptos que integran la remuneración total.

En el primero de los casos existen, al margen de los conceptos estipulados en el propio Escalafón "Unico", 31 adicionales especiales.

En el ámbito de los 27 Escalafones Especiales, las distintas denominaciones de los conceptos que integran la remuneración total se elevan a 70.

Además en los cuadros 3 y 4 dentro del personal total del Sector Administración, se determina la cantidad de agentes involucrados en cada régimen escalafonario con el objeto de facilitar una apreciación ponderada de su conformación, la que ha tendido a sectorizarse cada vez más. Debe tenerse presente, para su apreciación, que en un momento dado llegó a considerarse seriamente viable el generalizar la aplicación a los agentes del Estado de un solo escalafón.

Las anomalías expuestas, que llevan implícito el manejo anárquico de las estructuras funcionales y las dotaciones, no indican que en el Sector Administración el personal se encuentre bien remunerado, ni aun en aquellas áreas que configuran el máximo de ingresos.

Es evidente que con la desjerarquización a todos los niveles se encara mal la reducción del gasto, ya que sólo se logra la desmoralización del funcionario, el doble empleo, la ineficiencia y fundamentalmente, la distorsión de los niveles salariales, que pierden relación con el tipo y jerarquía de las funciones desempeñadas. Una prueba de ello, se encuentra en las escalas inferiores de ciertos escalafones que en su momento tuvieron ocupación normal y en la actualidad han perdido total vigencia.

En los Cuadros 5 y 6 se detallan los cargos tipo con las remuneraciones que se percibían a julio de 1986 en algunos escalafones, como claro testimonio de la distorsión remuneratoria vigente.

2.3. *Comentarios*

La actual situación en materia de remuneraciones de la administración ha llegado a una anarquía total, dando lugar a huelgas, inclusive en la administración central, por reclamos contra disparidades apreciables en las escalas dentro de un mismo ministerio.

Parece imposible reacomodar orgánicamente la situación mediante ajustes o correcciones parciales.

La reposición del régimen de convenios colectivos en organismos centralizados

CUADRO Nº 1

ESCALAFON PARA EL PERSONAL CIVIL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL (DECRETO Nº 1428/73)
ORGANISMOS INCLUIDOS EN EL MISMO QUE POSEEN ADICIONALES ESPECIALES O EXTRAESCALAFONARIOS

Adicionales	Sectores Comprendidos en el Escalafón para el Personal Civil de la Administración Pública Nacional (Dto.1428/73)
Sueldo Básico	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20
Dedicación Funcional	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20
Responsabilidad Jerárquica	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20
Bonificación Especial	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20
Gastos de Representación	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20
Adicional por Título	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20
Adicional por Antigüedad	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20
Responsabilidad Profesional	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20
Permanencia en Categoría	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20
Especial Remunerativo	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15
Por Servicio de Refrigerio	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20
Recuperatorio Retrib. Ascendente	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15
Complemento Dto. 1282/86	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 13 14 15 16 17 18 19 20
Bonificación por Resp. Func. Extraord.	2 3 4
Función S.C.D.	1 2 3 5 6 7 10 12 13
Bonificación Complementaria CUDEP	2
Compensación Mayor Dedicación	5
Tareas Geológico - Minera	6
Por Función Técnica	7
Individual por Cambio de Escalafón	7
Por servicios Científicos y Técnicos	8
Decreto Nº 2765/84	9
No Bonificable (18,50%)	10
Suplemento por Tareas del Arte de Curar	11
Suplemento Compens. transitorio	11
Por Mayor Horario Semanal	11 14
Por Experiencia Operativa	11
Por Función Jerárquica	11
Por Tarea Asistencial	12
Por Cambio de Situación Escalafonaria	13
Por Actividad Técnico - Especializada	14

CUADRO Nº 1 (continuación)

ESCALAFON PARA EL PERSONAL CIVIL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL (DECRETO Nº 1428/73)

ORGANISMOS INCLUIDOS EN EL MISMO QUE POSEEN ADICIONALES ESPECIALES O EXTRAESCALAFONARIOS

Adicionales	Sectores Comprendidos en el Escalafón para el Personal Civil de la Administración Pública Nacional (Dto.1428/73)
Por Tarea Asistencial Diferenciada	15
Por Riesgo	10 11 15
Suplemento Destino Especial	16
Suplemento Dedicación Especial	16
Suplemento Mayor Horario	16
Bonificación Complementaria	17
Bonificación Compensatoria	17
Fondo de Estímulo	18 19
Suplemento por Func. de Contralor y Fiscalización de la Hacienda Pública	20

Nota: Los números corresponden a los siguientes sectores:

1 - Personal sin adicionales especiales
2 - Personal del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
3 - Personal del Instituto Nacional de Vitivinicultura
4 - Personal de la Secrertaría de Agricultura y Ganadería (SENASA)
5 - Personal del Servicio de Parques Nacionales
6 - Personal de la Secretaría de Minería
7 - Personal de la Junta Nacional de Carnes
8 - Personal del Instituto Nacional de Prevención Sísmica
9 - Personal no docente de las Universidades Nacionales
10 - Personal de la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia
11 - Personal de la Secretaría de Salud
12 - Personal del Ministerio de Educación y Justicia (Asistenciales)
13 - Personal de la Secretaría de Ciencia y Técnica
14 - Personal del Teatro Nacional Cervantes
15 - Personal del Centro Nacional de Reeducación Social (CENARESO)
16 - Personal de la Presidencia de la Nación y del Ministerio del Interior
17 - Personal de la Lotería Nacional
18 - Personal de la Superintendencia de Seguros de la Nación
19 - Personal de la Secretaría de Hacienda y del Ministerio de Economía]
20 - Personal del Tribunal de Cuentas de la Nación

CUADRO Nº 2 (continuación)

PLANTILLA REMUNERATIVA DE ESCALAFONES ESPECIALES VIGENTES EN EL AMBITO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL

Adicionales	Escalafones especiales vigentes en el ámbito de la Administración Pública Nacional																										
Sueldo Básico	1		3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25		27
Gastos de Representación	1		3								11		13		15	16											
Compensación Funcional Mensual	1		3																								
Remuneración Total		2																									
Suplemento por Función Ejecutiva		2																									
Por Dedicación Plena		2																									
Por Antigüedad	1		3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27
Reintegro por Gastos				4	5	6																					
Suplemento por Dedicación Exclusiva				4	5	6	7	8		10						16			19	20	21	22	23		25		
Asignación General por Jerarquiz.				4	5	6	7	8		10				14													
Suplemento por Tiempo Mínimo Cump.				4	5	6	7	8																			
Suplemento por Grado Máximo				4	5	6																					
Bonificación Complementaria							7	8																			
Suplemento por Título							7			10	11		13	14	15	16	17		19	20	21	22	23	24	25		27
Sup. o Adic. por Responsab. Profesional							7									16											
Suplemento por Función									9	10																	
Bonificación Especial									9	10	11		13	14	15	16	17							24			
Suplemento por Escalaf. Crítico									9																		
Adicional Especial Remunerativo									9	10		12				16					21	22	23		25		27
Reintegro por Serv. de Refrigerio									9	10	11	12						18	19	20	21	22	23		25		
Recuperatorio Retrib. Ascendente										10																	
Suplemento por Tareas Peligrosas										10								18									
Suplemento por Actividad Industrial										10																	
Suplemento por Trabajo Riesgoso										10									19		21						27
Suplemento por Actividad Crítica										10										20							
Suplemento por Máxima Categoría										10										20				24			
Suplemento por Responsab. Jerárquica											11					16	17										
Dedicación Funcional											11			14	15	16	17							24			
Premio a la Eficiencia Individual											11																
Suplemento S.C.D.										10				14	15	16	17			20				24			
Adicional Decreto 233/76												12															
Fondo de Estímulo														14	15												
Reintegro Gastos de comida													13											24			

CUADRO Nº 2 (continuación)
PLANTILLA REMUNERATIVA DE ESCALAFONES ESPECIALES VIGENTES
EN EL AMBITO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL

Adicionales	Escalafones especiales vigentes en el ámbito de la Administración Pública Nacional													
Permanencia en el Cargo	14		16	17	18									
Ejercicio Efectivo del Cargo	14													
Fallas de Caja	14			17			20							
Por Capacitación	14				18									
Responsabilidad Fiscal		15												
Desempeño Cargo Jerárquico		15				19	20				24			
Desempeño Función Mayor Jerarq.		15												
Poe Eficiencia			16								24			
Por Asistencia			16											
Por Func. Asistencial Administ.				17										
Por Productividad				17										
Por Toxicidad Ambiental				17										
Por Transporte de Inflamables					18									
Por Capacidad Técnica					18									
Por Dedicación Permanente					18									
Funciones a Bordo					18									
Servicios Especializados					18									
Bonificación Funcional					18									
Dedicación a la Investigación						19	20	21	22	23	24	25		
Informe Aceptable						19								
Selectividad							20		22	23				
Servicios de Centrales Nucleares							20							
Actividad Espec. Interés Nuclear							20							
Tareas Mineras							20							
Cumplimiento Plan Nuclear							20							
Servicio Vigilancia							20							
Tareas Insalubres							20				24			
Bonificación Esp. por Carga de Trabajo							20							
Suplemento Part. por Turnos Rotativos							20							
Compensación por Gastos								21						
Actividad Técnica Especial									22	23		25		
Por Programas o Disciplina Desarrollo Prioritario											24			
Servicio Calificación y Dedicación Funcional												25		
Asignación del Cargo													26	
Dedicación a la Docencia													26	
Complemento Prolong. de Jornada													26	
Complemento Tarea Diferenciada													26	

CUADRO Nº 2
PLANTILLA REMUNERATIVA DE ESCALAFONES ESPECIALES VIGENTES EN EL AMBITO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL

Nota: los números corresponden a los siguientes sectores:

1 - Autoridades superiores del Poder Ejecutivo Nacional
2 - Autoridades Superiores de Empresas y Sociedades del Estado
3 - Autoridades superiores de organismos del Estado
4 - Personal militar de la Fuerzas Armadas
5 - Personal de Seguridad de la Gendarmería Nacional
6 - Personal de Seguridad de la Prefectura Naval Argentina
7 - Personal de Seguridad y Civil Auxiliar de la Policía Federal Argentina
8 - Personal de Seguridad del Servicio Penintenciario Federal
9 - Personal de la Policía en establecimientos navales
10 - Personal civil de las Fuerzas Armadas
11 - Personal de la Dirección General de Fabricaciones Militares
12 - Personal de la Orquesta Sinfónica Nacional, de la Orquesta de Música Argentina "Juan de Dios Filiberto", de la Banda Sinfónica de Ciegos y del Coro Polifónico de Ciegos
13 - Personal de la Sindicatura General de Empresas Públicas
14 - Personal de la Dirección General Impositiva (Convenio colectivo de trabajo)
15 - Personal de la Administración Nacional de Aduanas (Convenio colectivo de trabajo)
16 - Personal de la Dirección Nacional de Vialidad (Convenio colectivo de trabajo)
17 - Personal de la Junta Nacional de Granos (Convenio colectivo de trabajo)
18 - Personal de la Dirección Nacional de Construcciones Portuarias y Vías Navegables - Personal Embarcado
19 - Personal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
20 - Personal de la Comisión Nacional de Energía Atómica
21 - Personal de Investigación y Desarrollo de las Fuerzas Armadas
22 - Personal especializado escalafón parcial "A" y escalafón parcial "B" técnico del Instituto Nacional de Ciencia y Técnica Hídricas
23 - Personal especializado escalafón parcial "A" y escalafón parcial "B" técnico de la Dirección Nacional del Antártico
24 - Personal del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
25 - Personal del Instituto Nacional de TecnologíaIndustrial
26 - Personal dodente nacional
27 - Personal del Mercado Nacional de Hacienda (Convenio colectivo de trabajo)
Contratados y otros regímenes

Cuadro Nº 3
ESCALAFON PARA EL PERSONAL CIVIL DE
LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL (DECRETO Nº 1.428/73)
DOTACIONES

	Sectores	Dotación [1]
1.	Personal sin adicionales especiales	33.406
2.	Personal del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	13.513
3.	Personal del Instituto Nacional de Vitivinicultura	1.308
4.	Personal de la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SENASA)	3.598
5.	Personal del Servicio de Parques Nacionales	620
6.	Personal de la Secretaría de Minería	793
7.	Personal de la Junta Nacional de Carnes	706
8.	Personal del Instituto Nacional de Prevención Sísmica	138
9.	Personal no docente de las Universidades Nacionales	35.323
10.	Personal de la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia	2.438
11.	Personal de la Secretaría de Salud	15.170
12.	Personal del Ministerio de Educación y Justicia (Asistenciales)	5.519
13.	Personal de la Secretaría de Ciencia y Técnica	157
14.	Personal del Teatro Nacional Cervantes	149
15.	Personal del Centro Nacional de Reeducación Social (CENARESO)	159
16.	Personal de la Presidencia de la Nación y del Ministerio del Interior	6.885
17.	Personal de la Lotería Nacional	7.476
18.	Personal de la Superintendencia de Seguros de la Nación	243
19.	Personal de la Secretaría de Hacienda y del Ministerio de Economía	1.811
20.	Personal del Tribunal de Cuentas de la Nación	886
	Total	130.298

[1] Cargos ocupados vigentes al 31-3-86 en Administración Central, Cuentas Especiales y Organismos Descentralizados.

o descentralizados de la administración acentúa la anarquía por carencia de criterios en los funcionarios para plasmar un esquema orgánico en dichas convenciones.

En general en todos los escalafones se otorga a la antigüedad en el servicio una ponderación relevante admitiendo el ascenso automático por la simple permanencia, además de multiplicarse los conceptos integrantes de la retribución de una manera irracional.

Se considera necesario entonces estructurar íntegramente un nuevo escalafón.

2.4. *Propuesta*

a) Se propone un escalafón único para las funciones generales de la administración y escalafones especiales sólo para sectores que requieran otro tipo de carreras, sistemas especiales de selección, etc. (investigadores, docentes, médico-asistencial u otras que por cumplir funciones iguales a las de la actividad privada lo justifican —bancarios por ejemplo —).

b) No obstante, la escala de remuneraciones deberá ser una sola y cada categoría o escalón deberá incluir un detalle de las funciones que comprende —sean éstas del escalafón general o de los especiales —.

- La eventual incorporación de nuevas funciones a la escala o la modificación de la ubicación original debería ser considerada por una comisión ad hoc permanente. La justicia del sistema y su efecto motivador para el agente sólo dependerán de una objetiva y acertada descripción y evaluación de funciones, de una honesta y eficiente calificación de los puestos de trabajo insertos en cada escala y de concursos que ponderen la aptitud y el mérito del aspirante al ingreso o ascenso.

c) Además de la retribución básica, que debería ser imponible en su totalidad a los efectos impositivos, previsionales y sociales —eliminando la elusión impositiva del sector público que subestima los costos laborales en el Estado— sólo cabría incluir los siguientes adicionales:

- Por antigüedad: la prestación del servicio de un agente que no posee las cualidades u oportunidades necesarias para ascender, podría ser retribuida, pero con máxima prudencia.

Los actuales adicionales llegan a duplicar el salario de ingreso (docentes), y en el Escalafón General se suman al adicional por antigüedad propiamente dicho los referidos a promoción automática y por la permanencia en la categoría.

- Por zona: este adicional se utiliza en la actualidad en forma anárquica.

Para la determinación del mismo aplicable únicamente en el caso de traslado, se debería considerar:

- El desarraigo: además de los gastos de traslado, cabe abonar un adicional decreciente en el tiempo, teniendo en cuenta que el transcurso del mismo origina el nuevo arraigo.
- La casa habitación: los sectores que requieren rotación del personal para su capacitación, o para cubrir los puestos concursados, deberían proveer o reintegrar el mayor gasto de vivienda, salvo que el pase sea a solicitud del agente.
- Por asistencia: si existe un régimen formal controlado de registro de puntualidad y permanencia, cabría un premio por este concepto para el personal de ejecución, servicio y maestranza.

CUADRO Nº 3 - ESTRUCTURAS MINISTERIALES - COMPARACION INTERNACIONAL

ALEMANIA FED. 1986	AUSTRALIA 1986	BELGICA 1986	BOLIVIA 1986	BRASIL 1985	CHILE 1986	ESPAÑA 1986	FRANCIA 1986	INGLATERRA 1977	ITALIA 1986	JAPON 1986	MEXICO 1986	NORUEGA 1986	PARAGUAY 1986	PERU 1986	SUDAFRICA 1986	SUECIA 1986	U.S.A. 1986	VENEZUELA 1986	REPUBLICA SOCIALISTA DE CHECOSLOVAQUIA 1986	REPUBLICA DEMOCRATICA ALEMANA 1986	UNION DE REPUBLICAS SOCIALISTAS SOVIETICAS 1986			
Interior	Primer Ministro Asuntos Int. y Medio Ambiente	Primer Ministro Interior	Planeamiento y Coordinación	Interior	Interior	Presidente de Gabinete Interior	Primer Ministro Interior	Primer Ministro Interior	Presidente del Consejo de Ministros Interior Presupuesto y Planeamiento Económico	Primer Ministro Interior Agencia de Planificación Económica	Contraloría Gral. de la Federación Gobierno	Primer Ministro	Interior	Primer Ministro Interior	Interior	Primer Ministro	Interior	Relaciones Interiores	Interior	Interior	Interior			
Relaciones Exteriores	Asuntos Extranjeros	Asuntos Extranjeros y Comercio Exterior	Relaciones Ext. y Culto	Relaciones Exteriores	Relaciones Exteriores	Relaciones Exteriores	Relaciones Exteriores Culto y Religión	Relaciones Exteriores	Asuntos Exteriores	Asuntos Extranjeros	Relaciones Exteriores	Negocios Extranjeros Cooperación al Exterior	Relaciones Exteriores	Relaciones Exteriores	Relaciones Exteriores	Relaciones Exteriores	Secretaría del Estado	Exterior	Relaciones Exteriores	Relaciones Exteriores	Relaciones Exteriores			
Defensa	Defensa Sostén de la Defensa	Defensa	Defensa	Ejército Marina	Defensa	Defensa	Defensa	Defensa	Defensa	Defensa	Defensa Marina	Defensa	Defensa	Guerra Marina	Defensa Policía	Defensa	Defensa	Defensa	Defensa Nacional	Defensa Nacional	Defensa			
Finanzas Economía Alimentación Agricultura y Bosques Cooperación Económica	Finanzas Industria y Comercio Tesoro Comercio Exterior	Asuntos Económicos Agricultura Presupuesto Finanzas Planeamiento	Finanzas Industria Comercio y Turismo Minería y Metalurgia Asuntos Campesinos y Agropecuarios	Hacienda Agricultura Industria y Comercio	Economía, Fomento y Reconstrucción Hacienda Agricultura Bienes Nacionales Minería	Economía y Hacienda Agricultura, Pesca y Minería Administración Territorial	Economía y Finanzas Agricultura Industria, Comercio y Artes Comercio Exterior	Tesoro Agricultura Pesquería y Alimentación Precios y Producción al Consumidor Industria Comercio	Finanzas Agricultura y Montes Tesoro Industria, Comercio y Artes Comercio Exterior	Finanzas Agricultura Silvicultura y Pesca Comercio Interior e Industria	Agricultura y Recursos Hídricos Energía, Minas e Industria Estatal Pesca Hacienda y Crédito Público Programación y Presupuesto Comercio y Fomento Industrial	Hacienda y Aduana Pesquerías Consumo y Administración Comercio y Marina Mercante Industria y Oficios Agricultura	Hacienda Industria, Comercio Agricultura y Ganadería	Economía, Finanzas y Gobierno Industria, Turismo e Integración Pesquería	Finanzas Agricultura Cooperación y Desarrollo Comercio e Industria	Hacienda Agricultura Industria Administración Pública	Hacienda Agricultura Comercio	Agricultura y Ganadería Empresas Básicas	Industria Electrónica Finanzas Siderurgia y Maquinaria Pesada Industria Maquinaria Comercio Exterior Agricultura y Alimentación	Maquinaria general y para Transporte Comercio Exterior Ind. Locales y Alimentaria Ind. Química Comercio y Abastecim. Minería y Metalurgia Industria Liviana Finanzas Agrícola-ganadero	De la Industria Aeronáutica Ind. Livianas Ind. Carnes y Lácteos Ind. de Defensa Pesca Comercio de Finanzas Ind. celulosa y papel	Industria Automotriz Ind. Forestal y Maderera Ind. Petrolífera Ind. Alimentos Agricultura Ind. del Carbón Industria Química Metalurgia Ferrosa	Comercio Exterior Industria del Gas Ind. Medicinas Ind.Petroquím. Ind.Mat. de Construcción Ind. Naval Metalurgia No ferrosa Ind. Electrónica Ind. Electrotécnica	
	Recursos y Energía Transportes Comunicaciones	Correos y Telecomunicaciones Comunicaciones	Transporte y Telecomunicaciones Energía e Hidrocarburos	Transporte Minas y Energía Comunicaciones	Transportes y Telecomunicaciones Obras Públicas	Industria y Energía Transporte	Urbanismo y Transporte	Energía Transporte	Obras Públicas Transportes y Aviación Civil Marina Mercante Correos	Transporte Correos y Telecomunicaciones Construcción	Comunicaciones y Transporte	Comunicaciones Energía y Petróleo	Obras Públicas y Comunicaciones	Transporte y Comunicaciones Energía y Minas	Obras Públicas y Tierras Transportes Asuntos Minerales y Energéticos	Transporte y Comunicaciones	Transporte y Energía	Transporte y Comunicaciones Energía y Minas	Transporte Combustible y Energía Comunicaciones	Construcción Carbón y Energía Correos y Telecomunicaciones Transporte	Comunicación	Construcción de Transportes	Energía y Electrificación	
Justicia Investigación y Tecnología Educación y Ciencia		Educación Nac. y Cultura Francesa Política Científica	Justicia Educación	Justicia Educación y Cultura	Justicia Educación Pública	Justicia Educación y Ciencia Cultura y Portavoz de Gobierno	Justicia Educación Cultura Ciencia y Tecnología	Educación y Ciencia	Justicia y Gracia Instrucción Pública	Justicia Educación Ciencia y Tecnología	Educación Pública	Justicia y Policía Cultos y Enseñanza Cultura	Justicia y Trabajo Educación y Culto	Justicia Educación Pública	Justicia Educación	Justicia Educación y Cultura	Justicia Educación	Justicia Educación Consejo de Cultura Ciencia y Tecnología		Electrotécnica y Electrónica Escuela Superior y Media Justicia, Ciencia y Técnica Cultura Educación	Enseñanza Superior y Media Especial Justicia	Cultura	Educación	
Trabajo y Orden Social	Empleo y Relaciones Industriales Seguridad Social	Empleo y Trabajo Trabajos Públicos Previsión Social	Trabajo y Desarrollo Laboral	Trabajo Previsión y Asistencia Social	Trabajo	Trabajos y Seguridad Social	Trabajo, Empleo y Formación Profesional	Empleo	Trabajo y Seguridad Social	Trabajo	Trabajo y Previsión Social	Municipalidad y Trabajo		Trabajo y Previsión Social	Mano de Obra	Trabajo	Trabajo	Trabajo	Trabajo y Seguridad				
Juventud, Familia y Sanidad Ordenamiento Territorio, Salud y Urbanismo Protección de Medio Ambiente	Deporte, Recreación y Turismo Vivienda y Construcción Salud	Vivienda Salud Pública y Familia	Previsión Social y Salud Pública Vivienda y Urbanismo	Salud	Salud Pública Vivienda y Urbanismo	Sanidad y Consumo Obras Públicas y Urbanismo	Asuntos Sociales De la Juventud y Deportes	Salud y Seguridad	Higiene y Sanidad Turismo y Espectáculos	Salud y Bienestar	Desarrollo Urbano Salud Turismo	Asuntos Sociales Medio Ambiente	Salud Pública y Bienestar Social	Salud Vivienda y Construcción	Bienestar Social Pensiones y Salud Medio Ambiente	Sanidad y Asuntos Sociales Vivienda y Planificación	Salubridad y Servicios Humanitarios Vivienda y Desarrollo Urbano	Sanidad y Asistencia Social Desarrollo Urbano De la Juventud Del Ambiente y Recursos Naturales		Salud Agua y Protección de Medio Ambiente	Salud Pública Montaje especial para Construc. Construcción Agrícola Construcc. Máq. para caminos Constr.Máq. Petrolíferas	Construcción de Máquinas Construcción de Instrumentos Construcc. de Máq. y Herram. Constr. Empres. Ind. Pesada	Maquinarias para la Ind. Liviana y Alimenticia. Inst Domésticos Construcción Industrial Constr.Máq. Agrícolas Constr. Máq. Pesadas para En.	
Relaciones Intraurbanas	Aviación Veteranos de Guerra Gobiernos Locales Inmigración Asuntos Étnicos Asuntos Aborígenes Administración	Clases Medias Comunidad Francesa Región de Wallon Función Pública Reformas Institucionales Región de Bruselas	Secretaría Gral. de la Presidencia Información Gral.Integración Aeronáutica	Aeronáutica Del Distrito Federal Minist. Federal Para la Desburocratización		Presidencia	Tiempo Libre Derechos de la Mujer Asuntos Europeos Relaciones con el Parlamento Veteranos de Guerra Solidaridad Nacional	Oficina del Lord Canciller Desarrollo de Ultramar Medio Ambiente	Participación Estatal Bienes Culturales y del Ambiente	Medio Ambiente Territorio Nacional Desarrollo de Okinawa Desarrollo de Okwajo Manejo Público	Reforma Agraria		Sin Cartera	Asuntos Constitucionales	Sin Cartera (?)		Fomento De la Presidencia de la República Coordinación y Planificac. Pres. Corporación de Guyana Venezolana Ministerios Especiales	Alcalde de la Ciudad de Praga	Geología Ind. del vidrio y la cerámica Seguridad de Estado Herramientas y máquinarias	Geología Flota marítima	Aviación Civil Caminos de Comunicación	Bonificación de Ra... Industr...	Sin relación con Ministerios Argentinos
15 Ministerios	27 Departamentos	24 Ministerios	19 Ministerios	19 Ministerios	15 Ministerios	15 Ministerios	22 Ministerios	14 Ministerios y Departamentos	20 Ministerios	20 Ministerios	18 Ministerios	17 Ministerios	11 Ministerios	15 Ministerios	17 Ministerios	19 Ministerios	13 Departamentos	20 Ministerios	14 Ministerios	28 Ministerios	55 Ministerios			

Cuadro Nº 4

ESCALAFONES VIGENTES EN EL AMBITO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL

DOTACIONES

Escalafones	Dotación[1]
Autoridades superiores del Poder Ejecutivo Nacional	137
Autoridades superiores de empresas y sociedades del Estado	495
Autoridades superiores de orgenismos del Estado	1.525
Personal militar de las Fuerzas Armadas	604
Personal de Seguridad de la Gendarmería Nacional	16.608
Personal de Seguridad de la Prefectura Naval Argentina	11.494
Personal de Seguridad y civil Auxiliar de la Policía Federal Argentina	35.528
Personal de Seguridad del Servicio Penitenciario Federal	10.123
Personal de la Policía de establecimientos navales	237
Personal civil de las Fuerzas Armadas	48.754
Personal de la Dirección General de Fabricaciones Militares	18.315
Personal de la Orquesta Sinfónica Nacional, de música argentina Juan de Dios Filiberto, de la Banda Sinfónica de Ciegos y del Coro Polifónico de Ciegos	321
Personal de la Sindicatura General de Empresas Públicas	458
Personal de la Dirección General Impositiva (Convenio colectivo de trabajo)	11.026
Personal de la Administración Nacional de Aduanas (Convenio colectivo de trabajo)	3.746
Personal de la Dirección Nacional de Vialidad (Concenio colectivo de trabajo)	8.529
Personal de la Junta Nacional de Granos (Convenio colectivo de trabajo)	4.438
Personal de la Dirección Nacional de Construcciones Portuarias y Vías Navegables - Personal embarcado	1.680
Personal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas	101
Personal de la Comisión Nacional de Energía Atómica	4.718
Personal de Investigación y Desarrollo de las Fuerzas Armadas	410
Personal especializado escalafón parcial "A" y escalafón parcial "B" técnico del Instituto Nacional de Ciencia y Técnica Hídricas	281
Personal especializado escalafón parcial "A" y escalafón parcial "B" técnico de la Dirección Nacional del Antártico	165
Personal del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria	5.993
Personal del Instituto Nacional de Tecnología Industrial	206
Personal docente nacional	223.015
Personal del Mercado Nacional de Hacienda (Convenio colectivo de trabajo)	308
Contratados y otros regímenes	11.484
Total	478.699

[1] Cargos ocupados vigentes al 31-3-86 en Administración Central, Cuentas Especiales y Organismos Descentralizados.

Cuadro Nº 5

ESCALAFON PARA EL PERSONAL CIVIL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL (DECRETO 1428/73)
POR SECTORES CON SUS ADICIONALES ESPECIFICOS
Julio de 1986, en australes

Sectores	Categoría 24	Categoría 1º	Categoría 16	Categoría 10	Categoría 1
Personal sin adicionales especiales	630,22	258,39	184,69	156,00	142,50
Ministerio de Educación y Justicia	639,23	267,40	204,08	165,48	142,50
Ministerio de Defensa	646,07	274,24	210,92	172,32	137,75
Secretaría de Salud	662,94	270,99	203,87	162,96	142,50
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	635,83	274,11	212,17	174,84	143,54
Instituto Nacional de Vitivinicultura	695,39	283,13	214,28	170,59	142,50
Servicio Nacional de Sanidad Animal	630,22	283,13	243,10	191,77	151,84
Secretaría de Minería	893,67	521,84	410,62	372,02	142,50
Junta Nacional de Carnes	730,22	368,39	290,62	248,02	142,50
Instituto Nacional de Prevención Sísmica	727,97	295,49	223,89	177,65	142,50
Personal no docente Universidades Nacionales	638,73	239,75	216,25	172,57	147,24
Secretaría de Desarrollo Humano y Familia	690,50	281,27	190,97	169,53	142,50
Secretaría de Ciencia y Técnica	757,15	416,69	306,78	258,90	219,24
Teatro Nacional Cervantes	630,22	385,77	294,00	229,19	183,58
Centro Nacional de Reeducación Social	695,93	283,12	214,28	170,59	142,50
CUPED	835,85	523,99	316,51	178,05	-
Presidencia de la Nación y Ministerio del Interior	705,87	391,04	277,10	227,19	186,62
Lotería Nacional	1.308,60	685,81	573,60	512,42	159,57
Superintendencia de Seguros de la Nación	1.409,10	647,61	534,20	480,67	-
Ministerio de Economía y Secretaría de Hacienda	1.281,28	511,74	359,03	270,81	187,81
Tribunal de Cuentas de la Nación	1.281,28	511,74	359,03	270,81	187,81

Nota: No se incluye Personal Profesional Asistencial por tener una sola categoría (13) y remuneraciones equiparadas a categorías superiores.

Cuadro Nº 6

AUTORIDADES SUPERIORES DEL PODER EJECUTIVO NACIONAL

Julio/86, en australes

Autoridades	Remuneración Total	Compensación Funcional	Total
Presidente de la Nación	1.176,26	-	1.176,26
Vicepresidente de la Nación	882,19	-	882,19
Ministros [1]	720,28	180,07	900,35
Secretarios [1]	682,36	170,59	852,95
Subsecretarios [1]	631,83	157,95	789,78

[1] Dada la característica especial de los cargos no se ha considerado el adicional por antigüedad, aun cuando corresponde su liquidación de acuerdo con el régimen previsto en el Escalafón para el Personal Civil de la Administración Pública Nacional.

Cuadro Nº 6 (Continuación)
AUTORIDADES SUPERIORES QUE REPRESENTAN AL ESTADO EN LAS EMPRESAS
Y SOCIEDADES A QUE SE REFIERE LA LEY 22.790

Julio/86, en australes

Cargo	Remuneración Total	Suplemento Función Ejecutiva [1]	Total
Presidente de Yacimientos Petrolíferos Fiscales	485,04	485,04	970,08
Presidente Ferrocarriles Argentinos	448,53	448,53	897,06
Presidente de SEGBA S.A.	448,53	448,53	897,06
Presidente de Aerolíneas Argentinas	448,53	448,53	897,06
Presidente de Yacimientos Carboníferos Fiscales	412,04	370,84	782,88
Presidente de ENCOTEL	412,04	370,84	782,88
Presidente de Obras Sanitarias de la Nación	412,04	370,84	782,88
Presidente Administración General de Puertos	412,04	370,84	782,88
Presidente de COVIARA	346,34	277,07	623,41
Presidente de la Casa de la Moneda	346,34	277,07	623,41
Liquidador Flota Fluvial Estado Argentino	375,53	187,77	563,30
Liquidador Industrias Mecánicas del Estado	375,53	187,77	563,30
Presidente de TELAM S.A.I.P.	412,04	370,84	782,88
Presidente de PROARTEL S.A.	412,04	370,84	782,88
Presidente de L.R.I. Radio el Mundo	375,53	225,32	600,85
Presidente de L.U.91 TV - Canal 12 Trenque Lauquen	302,54	121,02	423,56
Presidente de L.V.19 - Radio Malargüe	229,53	68,86	298,39

[1] Se ha considerado en todos los casos el porcentaje correspondiente al Suplemento por Función Ejecutiva, aun cuando estos funcionarios podrían percibir en reemplazo el Adicional por Dedicación Plena en porcentajes que oscilan entre el 50 % y el 15 %.

Cuadro Nº 6 (Continuación)
AUTORIDADES SUPERIORES DE ORGANISMOS DEL ESTADO

Julio/86, en australes

Cargos [1]	Remuneración Total	Compensación Funcional	Total
Administrador Nacional de Vialidad	570,44	142,61	713,05
Director de la Direccion General Impositiva	426,60	106,65	533,25 [2]
Administrador Nacional de Aduanas	553,21	138,30	691,51
Presidente de la Junta Nacional de Granos	553,21	138,30	691,51
Presidente de la Lotería Nacional	553,21	138,30	691,51
Presidente de INOS	498,95	124,74	623,69
Presidente del Intituto Nacional de Vitivinicultura	484,30	121,08	605,38
Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública	484,30	121,08	605,38
Presidente Comisión Asesora Reg. Contrat. del Estado	682,36	170,59	852,95
Presidente del Instituto Nacional de Cinematografía	694,58	173,65	868,23
Rector o o Presidente Universidad Nacional - Dedicación exclusiva	570,44	142,61	713,05
Decano de Facultad - Tiempo completo	380,94	95,24	476,18
Presidente del Instituto Nacional Técnico Industrial	553,21	138,30	691,51
Presidente del Instituto Nacional Tecnología Agropecuaria	553,21	138,30	691,51
Jefe de la Policía Federal	570,44	142,61	713,05
Prefecto Nacional Naval	570,44	142,61	713,05
Director General de Gendarmería Nacional	570,44	142,61	713,05
Presidente del Banco Central República Argentina	682,36	170,59	852,95
Presidente Bancos Oficiales y Caja Nacional de Ahorro y Seguro	596,27	149,07	745,34
Presidente Comisión Nacional de Valores	510,14	127,54	637,68
Presidente Consejo Supremo FF.AA.	246,58	61,65	308,23

[1] Dada la característica especial de los cargos no se ha considerado el adicional por antigüedad, aun cuando corresponde su liquidación de acuerdo con el régimen previsto en el Escalafón para el Personal Civil de la Administración Pública Nacional.

[2] Percibe adicionalmente Fondo de Estímulo. Porcentaje en función de la recaudación que es variable y equivale a un 100 %.

Cuadro Nº 6 (Continuación)
PERSONAL MILITAR

Julio/86, en australes

Grado	Haber Mensual	Dedicación Exclusiva	Asignación General por Jerarquización	Antigüedad	Grado Máximo y Tiempo Mínimo	Total	Observaciones
Teniente General	672,15	152,42	110,64	174,30	67,21	1.176,72	35 años antigüedad
General de Brigada	551,16	124,28	90,72	134,06	55,11	956,03	32 años antigüedad
Teniente Coronel	409,68	92,89	59,51	85,14	40,96	688,38	26 años antigüedad
Subteniente	149,49	33,89	19,00	11,62	14,94	228,94	7 años antigüedad
Suboficial Mayor	248,70	56,40	31,61	65,90	24,87	427,48	30 años antigüedad
Sargento	147,40	32,42	15,09	22,52	14,74	233,17	14 años antigüedad
Cabo	117,49	26,64	12,03	8,70	11,74	176,60	6 años antigüedad
Voluntario 1º	94,57	21,44	9,68	2,48	-	128,17	2 años antigüedad

Nota: Se deja constancia de que a partir del 1-8-86 este personal recibió un incremento de remuneraciones equivalente al 35 % de su remuneración total.

Cuadro Nº 6 (Continuación)
PERSONAL DE LA DIRECCION GENERAL DE FABRICACIONES MILITARES

Julio/86, en australes

Cargo		Remuneración Total	Adicional por Refrigerio	Premio a la Eficiencia Individual	Antigüedad	Título	Total	Observaciones
I	Operario jornalizado	90,40	28,25	45,20	7,30	-	171,15	5 años antigüedad - s/título
VI	Operario jornalizado	122,40	28,25	85,68	23,95	-	260,28	15 años antigüedad - s/título
II	Capataz jornalizado	93,60	28,25	46,80	28,00	14,32	210,97	20 años antigüedad - título secundario
VI	Capataz jornalizado	138,80	28,25	97,16	40,60	14,32	319,13	25 años antigüedad - título secundario
C-1	Mensualizado	81,88	28,25	40,94	-	-	151,07	s/antigüedad - s/título
C-9	Mensualizado	105,18	28,25	73,63	7,75	14,32	229,13	5 años antigüedad - título secundario
B-5	Mensualizado	102,04	28,25	51,02	15,30	14,32	210,93	10 años antigüedad - título secundario
B-13	Mensualizado	156,60	28,25	109,62	27,10	14,32	335,89	15 años antigüedad - título secundario
A-7	Mensualizado	117,44	28,25	82,21	30,80	29,36	288,06	20 años ant. - título Univers. máximo
A-19	Mensualizado	320,18	28,25	320,18	67,85	80,05	816,51	25 años ant. - título Univers. máximo

Cuadro Nº 6 (Continuación)
PERSONAL DE LA DIRECCION GENERAL IMPOSITIVA

Julio/86, en australes

Cargo	Asignación del Cargo	Antigüedad	Título	Fondo de Estímulo	Total	Observaciones
26 Jerarquizado	289,43	50,75	43,41	517,49	901,08	25 años antigüedad - título universitario máximo
22 Jerarquizado	157,64	40,60	28,94	364,37	591,55	20 años antigüedad - título universitario mínimo
17 Jerarquizado	116,79	30,45	28,94	308,85	485,03	15 años antigüedad - título universitario mínimo
11	83,10	20,30	20,26	141,73	265,39	10 años antigüedad - título secundario
6	77,06	10,15	20,26	111,00	218,47	5 años antigüedad - título secundario
3	66,41	-	-	48,30	114,71	s/antigüedad - s/título

Cuadro Nº 6 (Continuación)
PERSONAL DOCENTE NACIONAL

Julio/86, en australes

Cargo	Indice de Remuneraciones	Asignación del Cargo	Antigüedad	Dedicación a la Docencia	Total	Observaciones
Supervisor General Pedagógico	2.619	297,00	356,40	74,25	727,75	25 años antigüedad
Inspector Jefe	2.556	289,85	347,82	72,46	710,13	25 años antigüedad
Director de Escuela Común de 1º Jornada Completa	2.157	244,60	294,00	61,15	599,75	25 años antigüedad
Vicedirector de Escuela Común Jornada Completa	1.881	213,30	255,96	53,33	522,59	25 años antigüedad
Rector - Director (Enseñanza Superior)	1.718	194,82	233,78	48,71	477,31	25 años antigüedad
Director de 1º (Educación Media)	1.586	179,85	215,82	44,96	440,63	25 años antigüedad
Director de Escuela Común 1º (Primaria)	1.297	147,07	176,00	36,77	359,84	25 años antigüedad
Secretario (Enseñanza Superior)	1.064	120,65	120,65	30,16	271,46	20 años antigüedad
Secretario de 1º (Educación Media)	991	112,38	112,38	-	224,76	20 años antigüedad
Maestro de Enseñanza General (Técnica)	937	106,26	74,38	-	180,64	15 años antigüedad
Maestro de Grado Escuela Común Jornada Completa	1.640	185,98	130,19	46,50	362,67	15 años antigüedad
Maestro de Grado Escuela Común	1.058	119,98	83,99	30,00	233,97	15 años antigüedad
Bibliotecario	833	94,46	47,23	-	141,69	10 años antigüedad
Preceptor	688	78,01	39,01	-	117,02	10 años antigüedad
Profesor Titular D. Exclusiva	2.662	301,87	362,24	75,47	739,58	25 años antigüedad
Profesor Titular D. Semi Exclusiva	1.620	183,71	183,71	-	367,42	20 años antigüedad
Profesor Titular D. Simple	578	66,55	45,89	-	111,44	15 años antigüedad
Profesor-Hora de Cátedra (Nivel Superior)	79	8,96	6,27	-	15,23	15 años antigüedad
Profesor-Hora de Cátedra (Nivel Medio)	58	6,58	4,61	-	11,19	15 años antigüedad

Cuadro Nº 6 (Continuación)
PERSONAL DE LA DIRECCION NACIONAL DE VIALIDAD

Julio, 86/ en australes

Categoría	Asignación de la Categoría	Adicional por eficiencia	Antigüedad	Título	Adicional Mayor Horario	Adicional Conducción	Adicional por Asistencia	Adicional por Calificación	Adicional por Desayuno	Total	Observaciones
1	385,04	134,76	96,25	61,51	77,01	77,01	17,24	57,76	52,14	958,72	25 años antigüedad - título universitario máximo
6	159,14	55,70	77,00	61,51	31,83	31,83	17,24	23,87	21,56	479,68	20 años antigüedad - título universitario máximo
12	89,54	-	41,25	28,95	17,91	-	17,24	13,43	17,38	225,70	15 años antigüedad - título sec.
20	83,93	-	21,20	28,95	16,79	-	17,24	12,59	17,38	198,08	10 años antigüedad - título sec.
23	72,37	-	-	-	14,47	-	17,24	10,86	17,38	132,32	s/antigüedad - s/título

Cuadro Nº 6 (Continuación)
PERSONAL DE LA JUNTA NACIONAL DE GRANOS

Julio/86, en australes

Categorías	Total Remuneración Inicial	Adicional Productividad	Antigüedad	Título	Total	Observaciones
NA-I	387,95	64,53	72,75	96,99	622,22	25 años antigüedad - título universitario máximo
NA-V	191,05	64,53	35,30	47,76	338,64	20 años antigüedad - título universitario máximo
NB-I	162,88	64,53	39,00	40,72	307,13	25 años antigüedad - título universitario máximo
NB-IV	122,92	64,53	27,10	10,48	225,03	20 años antigüedad - título secundario
NC-I	131,09	64,53	34,25	32,77	262,64	25 años antigüedad - título universitario máximo
NC-III	107,25	64,53	25,10	26,81	223,69	20 años antigüedad - título universitario máximo
ND-O	107,27	64,53	25,10	10,48	207,38	20 años antigüedad - título secundario
ND-VI	105,95	64,53	6,55	-	177,03	5 años antigüedad - s/título
NE-I	107,27	64,53	30,50	-	202,30	25 años antigüedad - s/título
NE-IV	106,14	64,53	6,55	-	177,22	5 años antigüedad - s/título
NF-I	106,54	64,53	30,50	-	201,57	25 años antigüedad - s/título
NF-III	105,99	64,53	6,55	-	177,07	5 años antigüedad - s/título

Nota: El refrigerio se otorga en especies. Se encuentra en trámite un incremento adicional promedio de A 20.

Cuadro Nº 6 (Continuación)

PERSONAL DE LA COMISION NACIONAL DE ENERGIA ATOMICA

Julio/86, en australes

Categoría	Asignación de la Categoría	Adicional por Refrigerio	Supl. Esp. Compl. Plan Nuclear	Dedicación Exclusiva	Título	Antigüedad	Complemento Decreto 1282/86	Adicional Dedicación a la Invest.	Total	Observaciones
A-1	300,76	19,17	309,78	7,96	75,19	118,50	-	80,68	912,04	25 años ant. - título univ. máximo
A-14	162,21	19,17	98,51	7,96	40,55	37,40	-	35,96	401,76	15 años ant. - título univ. máximo
B-5	269,90	19,17	183,38	7,96	67,48	93,75	-	53,64	695,28	25 años ant. - título univ. máximo
B-17	90,78	19,17	66,60	7,96	10,48	25,25	-	19,23	239,47	15 años ant. - título secundario
C-5	357,24	31,67	71,45	-	89,31	68,50	11,32	-	631,49	25 años ant. - título univ. máximo
C-17	122,17	31,67	-	-	30,54	20,45	22,51	-	227,34	15 años ant. - título univ. máximo
D-12	156,28	31,67	-	-	10,48	23,60	20,89	-	242,92	15 años ant. - título secundario
D-26	110,97	31,67	-	-	10,48	-	23,05	-	176,17	s/antigüedad - título secundario
E-8	196,82	31,67	-	-	10,48	27,76	18,96	-	285,69	15 años ant. - título secundario
E-20	110,97	31,67	-	-	-	-	23,05	-	165,69	s/antigüedad - s/título
F-10	189,30	31,67	-	-	10,48	26,60	19,32	-	277,37	15 años ant. - título secundario
F-26	110,97	31,67	-	-	-	-	23,05	-	165,69	s/antigüedad - s/título

En este aspecto, los servicios de control médico deberían actuar atendiendo a las situaciones particulares con criterio exigente y restrictivo, tomando en cuenta la experiencia privada en materia de control de ausentismo y puntualidad.

- Los adicionales por insalubridad, riesgo, título profesional o intermedios deben suprimirse, ponderando la exigencia en la evaluación de los puestos cuando sean imprescindibles e incorporarse como condición excluyente en los concursos.

d) Los escalafones deben incluir, reglamentando la norma legal ya tratada (el Estatuto), los sistemas de ponderación del mérito para el ingreso y ascenso. (El actual Escalafón General contiene un régimen en tal sentido que no se utiliza ni aplica por haber sido derogado por los Decretos Nros. 255/73 y 1776/74.)

Deben ser condiciones necesarias para el ingreso:

- que exista una vacante que corresponda a un puesto de trabajo necesario.
- que no exista un agente en disponibilidad que reúna las condiciones exigidas por el puesto que corresponde a la vacante a cubrir. (Esto presupone una situación en la cual los puestos se hallen seriamente evaluados y descriptas y determinadas las aptitudes exigidas.)

El ingreso se debe producir por el escalón inicial del agrupamiento. No obstante los agrupamientos reservarán vacantes en niveles intermedios para ser cubiertas sólo por nuevos ingresantes en la administración y con exclusión para la postulación del personal en actividad, y sobre todo de aquel con actuación prolongada en la administración. Esta previsión permitirá la renovación de criterios y el rejuvenecimiento técnico de los equipos de trabajo.

El ascenso se producirá luego de haberse cumplido el requisito de existencia de vacante que corresponda a un puesto de trabajo necesario que no deba cubrirse exclusivamente con nuevos ingresantes cuando un agente sea seleccionado en el concurso en el que participen otros agentes de otros organismos o ministerios, o aspirantes que no pertenezcan a la administración pública.

En todos los casos se debería llamar a concursos debidamente publicitados, cuyos ámbitos serían para el primer llamado, los siguientes:

- Para los niveles superiores, limitarse al personal de la subsecretaría o ministerio.
- Para los niveles intermedios, limitarse al organismo o subsecretaría.[6]
- Para los niveles inferiores, el ámbito del concurso estaría limitado al organismo.

Fracasado el primer llamado, el segundo sería abierto a todo interesado, sea o no agente público.

Se propone que los concursos sean de antecedentes y oposición, pudiendo en determinados casos recurrirse a la evaluación de los concursantes por mesas examinadoras integradas exclusivamente por miembros ajenos al organismo que hizo el llamado.

En todos los casos debería haber además un análisis psicotécnico o de personalidad (carácter, creatividad, integración, etc.).

Para los niveles intermedios, los concursos podrán ser reemplazados por cursos de ingreso de términos cortos a realizarse fuera del horario oficial con la publicidad y la posibilidad de participación ya indicadas.

[6] Se exceptúa el cubrimiento de aquellas vacantes de este nivel reservadas sólo para nuevos ingresantes a la administración.

El personal de maestranza o servicio deberá cumplir pruebas de aptitud y se evaluarán sus antecedentes en lugar de realizar concursos, pero con igual ámbito y publicidad.

Para la cobertura en los puestos de trabajo en los escalafones especializados podrán establecerse carreras donde la evaluación del puesto responda a trabajos o cursos realizados. Las mesas examinadoras podrán integrarse con representantes de la universidad en tales disciplinas.

e) En cuanto a los agrupamientos que debería contemplar el escalafón se proponen los siguientes:

- Personal Superior
- Personal de Supervisión
- Personal de Ejecución
- Personal de Asesoramiento
- Personal de Maestranza
- supervisores
- oficiales
- medio oficiales
- operarios
- Personal de Servicio
- de supervisión
- de ejecución

Como es obvio en los escalafones especiales deberían existir además uno o más agrupamientos para la o las especialidades características.

En los agrupamientos de servicios y del personal de maestranza, si la evaluación de puestos es eficiente, podrían existir escalas diferentes para una determinada tarea, de modo tal de constituir carreras específicas. A modo de ejemplo puede señalarse, en orden jerárquico decreciente:

- Ordenanza o chofer de ministro
- Ordenanza o chofer de director
- Ordenanza o chofer de Servicios Generales
- Encargado de piso

En algunos casos las diferencias podrán establecerse por adicionales sin estabilidad (no definitivos) cuando se trate de funciones que requieran especial lealtad, discreción, etc., a cumplirse en dependencia de las primeras jerarquías del gobierno.

f) La carrera del agente estará dada por el avance en las escalas de su agrupamiento y dependencia, o en otros agrupamientos o en otras dependencias cuando logre, como ya se dijo, la mejor calificación en el concurso de la vacante que se produzca. Estará limitada entonces a la existencia de vacantes de puestos necesarios, y por ende no puede hablarse de una carrera como sinónimo de ascensos periódicos.

3. *Dotaciones y categorización del personal*

3.1. *Antecedentes*

Intenciones de reformar la administración pública se manifiestan ya en 1934 con la creación de una comisión que debía profundizar en algunos aspectos organizativos

y dedicar atención preferente al personal civil del Estado. Actualmente resulta imposible localizar las conclusiones a que habría arribado dicha comisión.

Desde el Ministerio de Asuntos Técnicos, a partir de 1946 se suceden diversos intentos reformistas. Se crea luego el ISAP (Instituto Superior de la Administración Pública) que dicta cursos para analistas de organización y métodos y propone modificaciones administrativas que en general se refieren a normas específicas de procedimiento.

Con la posterior creación de las Direcciones de Organización y Métodos delegadas en cada jurisdicción ministerial, no se responde a la jerarquía del problema a encarar y sólo se manifiestan intentos menores de reformulación, incluyendo la Comisión de Reforma en la Presidencia de la Nación, creada en 1973.

3.2. *Situación actual*

Las normas actualmente vigentes son las establecidas por la Ley Nº 21.630 del 26 de agosto de 1977, y decretos y resoluciones complementarias que limitan la acción al estudio de las estructuras, organización, dotación y definición de funciones. Esta limitada tarea es cumplida por una Dirección de Organización y Sistemas en la Presidencia de la Nación, y por las Direcciones de Organización y Métodos en los ministerios y organismos de mayor importancia.

3.3. *Comentarios*

El sistema organizativo adolece de grandes fallas y el Estado continúa creciendo en nuevas funciones y creaciones continuas de secretarías, subsecretarías y organismos, sin un criterio global u objetivos precisos. En particular, se carece de trabajo de campo para analizar superposiciones y relaciones entre la carga de trabajo y la dotación.

Los estudios referidos a la carga de trabajo para fijar las dotaciones se omiten, entre otras razones porque al no estar definidos los procedimientos, tampoco lo están las tareas necesarias para cumplirlos. De tal forma, la cantidad de puestos de trabajo y su evaluación es realizada por los funcionarios de las propias jurisdicciones, apoyados (por razones de dependencia) por las Direcciones de Organización y Métodos sectoriales sin discutir aspectos sustantivos, justificándose en general los aumentos de dotaciones que se proyectan.

En la actualidad, y aun cuando no se registre en general un crecimiento en las dotaciones, se produce una elevación de las categorías (retribuciones) utilizando los cargos vacantes congelados para crear otros superiores por transformación y obteniendo el descongelamiento total de los contenidos en las nuevas dotaciones. Así los agentes ascienden cumpliendo las mismas tareas en puestos que por su denominación y descripción no guardan similitud con aquéllas.

Por último, el congelamiento de vacantes aplicado reiteradamente como mecanismo de contención resultó ineficaz, si en su lugar se hubiesen suprimido los cargos para consolidar la racionalización buscada, unido al decrecimiento normal (renuncias, jubilaciones, muertes y cesantías, estimado en un 6% a 8% anual), sin duda se hubiera producido en el tiempo una reducción de magnitud considerable en las dotaciones

estatales (unos 120 mil agentes anuales, si se consolida el sector público nacional, con el provincial y municipal).

3.4. *Propuesta*

Se limitará a las acciones necesarias para pasar del actual Estatuto y Escalafón al propuesto, reduciendo sensiblemente el personal.

3.4.1. Estatuto: para pasar del actual al propuesto debe:
a) Adecuarse el actual conforme se ha indicado.
b) Derogarse las excepciones vigentes establecidas en el mismo y las contenidas en leyes especiales.

3.4.2. Reducción de las actuales dotaciones:

En el actual Régimen Jurídico Básico existen normas idóneas para este objeto y es factible por lo tanto acordar a los agentes un trato económico razonable.

Las últimas medidas dictadas, en lugar de utilizar el sistema de la "puesta en disponibilidad", que obliga previamente a la supresión del puesto de trabajo, han recurrido a obligar a la jubilación masiva del personal en condiciones legales. Sin perjuicio de que deben cesar los que han perdido aptitud, y tienen derecho a la jubilación, debe tenerse en cuenta que finalmente el gasto crece pues las cajas previsionales reciben un nuevo jubilado y el puesto se mantiene. Generalmente, el cargo es nuevamente cubierto mediante excepciones al congelamiento o su valuación o costeo es utilizado como recurso para financiar modificaciones a las estructuras. Se recomienda aplicar efectivamente el Régimen Jurídico Básico, una vez derogadas las excepciones —según lo dicho en el punto anterior—, con lo cual los sectores no comprendidos y que gozan de estabilidad propia se incorporarán al mismo rigiendo así para todo el personal civil, sin excepción.

Adicionalmente a la aplicación de esta reforma se recomienda la contratación de consultores externos para analizar:

i. La reducción de dotaciones adicional a la correspondiente a los organismos o dependencias cuya supresión se propone. Esta reducción se hará antes de implementar el nuevo escalafón mediante un inmediato análisis de la carga de trabajo de cada dependencia —inclusive fusiones, supresiones de dependencias, etcétera.—.
ii. El personal a pasar a disponibilidad, cuando existan puestos a suprimirse, en base a antecedentes, entrevistas, exámenes, etcétera.

Este personal pasará a disponibilidad por un plazo bien determinado, durante el cual se intentará redistribuirlo, acordándole prioridad en el cubrimiento de vacantes.

La tarea de evaluación no puede ser realizada por personal estatal, salvo el existente en algunas empresas o sociedades, por su complejidad y tecnicismo. Sin embargo, podría adscribirse personal estatal para actuar junto con los consultores externos que se designen.

Mientras estas tareas se efectúan, se aconseja aumentar una hora el actual horario y reducir el 10% del personal existente mediante el procedimiento de solicitar a los responsables del área (directores) un "ranking" del personal dependiente de acuerdo con la dedicación y desempeño en el cumplimiento de sus tareas, seleccionándose los

últimos hasta completar el 10% de cada subsecretaría.

A igualdad de condiciones debe procederse a pasar a disponibilidad al personal en orden inverso a la antigüedad.

La propuesta consiste por lo tanto en proceder simultáneamente a las supresiones de organismos, funciones y puestos de trabajo que aconsejen los estudios pertinentes sobre modernización y adecuación de la estructura del Estado y a la supresión de los respectivos cargos y asignación presupuestaria junto con la puesta en disponibilidad del agente y su posterior indemnización en caso de no ser reubicado en el plazo correspondiente.

Las disponibilidades e indemnizaciones deberían financiarse con una partida global a crearse en el Ministerio de Hacienda y Servicios, a la que se traspasarían los montos anuales de los puestos de trabajo suprimidos.

La economía presupuestaria no se notará inmediatamente, debido a la necesidad del pago de sueldos e indemnizaciones, y si se combina con un aumento de remuneraciones, puede ser inocua presupuestariamente. El ahorro vendrá, sin embargo, por sobrante de edificios, muebles, gastos, simplificacion de trámites, etcétera.

3.4.3. Escalafón:

El pase del personal remanente al nuevo escalafón a que se hizo referencia responderá a la evaluación de los puestos de trabajo que se acaba de enunciar, y esto determinará su ubicación definitiva en la escala salarial, pero procediéndose en pasos sucesivos coherentes con los tiempos indicados en el apartado anterior.

a) Se tomará la dotación provisoriamente reducida (ver punto3.4.2) y se realizará una evaluación primaria tomando grupos de puestos que exijan similares cualidades del personal, encansillándolos en los agrupamientos y categorías correspondientes. Si de tal encasillamiento resulta que quien desempeña el puesto sufre una disminución importante de retribución, el agente pasará a disponibilidad, salvo que acepte la nueva asignación. Igual procedimiento se utilizará para agentes que no reúnen la aptitud necesaria para las tareas del puesto que desempeñan y deban ser encasillados con menor remuneración.

Este encasillamiento se hará con carácter provisorio hasta tanto se pueda desarrollar la segunda etapa.

b) En la segunda etapa se analizarán con mayor profundidad las categorías, las tareas de los puestos de trabajo y los requerimientos necesarios para su desempeño, fijándose las retribuciones y encasillamientos definitivos.

3.5. *Síntesis de lo propuesto*

Resumiendo los diferentes aspectos considerados, se indica a continuación una síntesis de lo propuesto:

a) Extender a todo el personal de la administración el ámbito de aplicación del Estatuto regulatorio, que enunciará con precisión los deberes y derechos de los agentes del Estado que regirán toda su carrera administrativa (selección - ingreso - estabilidad - ascenso - baja).

b) Reformular con criterios racionales el Escalafón General, para que tenga tal carácter, reconociéndose la necesidad de la existencia de algunos escalafones especiales

sólo por motivo de verdadera especificidad.

c) Formular una escala única de remuneraciones que contemple las distintas funciones y permita el encasillamiento en ella de los distintos puestos de trabajo.

d) Vincular tales reformas con una política de reducción de dotaciones que tenga carácter definido y permanente por fundarse en una real reorganización de las estructuras de la administración.

CAPITULO 4

GASTO PUBLICO PROVINCIAL[1]

El gasto público provincial representa aproximadamente una tercera parte del gasto total. Por ello y por las características institucionales de la Argentina como Estado federal, no puede omitirse una consideración especial del gasto que se genera en los Estados provinciales.

Ahora bien, las características peculiares de cada provincia y las marcadas diferencias relativas que se observan en su conjunto, conspiran contra una consideración global que explique la totalidad del gasto provincial. Además, la información desactualizada o fragmentada que suministran algunas provincias tampoco ayuda a un análisis comparativo con otras que tienen sus datos al día.

Por eso, en este capítulo sólo se van a señalar algunos criterios para el tratamiento del gasto provincial, avanzando con datos y propuestas en todos aquellos aspectos respecto de los cuales se ha contado con información suficiente y confiable.

En primer lugar, para clasificar el gasto provincial se ha seguido el siguiente esquema.

a) Administración, incluyendo las transferencias a municipios y discriminando el gasto en Salud y Educación del resto.
b) Transferencias al sistema de previsión social.
c) Empresas y bancos provinciales.

En el presente capítulo se realizará un análisis de los principales componentes del gasto público provincial referido al sector administración.

Centrando entonces el estudio en el sector administración, debe advertirse que una elevada porción del gasto provincial se halla vinculada o inducida por programas nacionales, por lo que corresponde subdividir la función administración en:

- Erogaciones propias
- Erogaciones inducidas.

Por su parte las transferencias a municipios son consideradas como una correcta base para la estimación global del gasto público municipal, toda vez que constituyen la parte sustancial de su financiamiento.

Finalmente, cabe consignar que a efectos de avanzar en el estudio del gasto pro-

[1] Los comentarios se basan en los datos de los cuadros 1 al 13 que se adjuntan al final de este capítulo.

vincial se han analizado las distintas leyes de ministerios y las estructuras orgánicas de cada provincia. Consecuentemente se han revisado las funciones que cumple cada Estado provincial, y se ha efectuado una compulsa de las cifras presupuestarias que ha posibilitado la confección de indicadores diversos: gasto/habitantes; agentes públicos/gastos; agentes públicos/población activa. Todos esos datos del presupuesto de cada provincia han permitido también efectuar comparaciones entre los diversos estados y entre ellos y la jurisdicción nacional.

1. *Análisis funcional del sector público provincial*

Las desigualdades que existen entre las provincias argentinas encuentran también su manifestación en la dimensión que alcanzan las estructuras superiores de sus respectivos gobiernos.

Así mientras existen estados como Entre Ríos que cuentan sólo con tres ministerios (1. Gobierno, Justicia y Educación; 2. Economía, Hacienda y Obras Públicas; y 3. Acción Social) hay otros, como Córdoba, que poseen once (1. Gobierno; 2. Planeamiento y Control; 3. Trabajo; 4 Hacienda; 5. Obras y Servicios Públicos; 6. Industria; 7. Comercio Exterior; 8. Agricultura y Ganadería; 9. Educación; 10. Salud; y 11. Asuntos Sociales).

Pero además de la visible desigualdad que importa la referida estructura sobredimensionada de Córdoba, debe destacarse la novedad que implica poseer en el ámbito provincial ministerios tales como "Comercio Exterior", "Industria" y "Trabajo", sin dejar de mencionar que esta provincia ha abierto ya "Casas", que constituyen virtuales embajadas, en Nueva York y en Ryad (Arabia Saudita). Córdoba, en este sentido, ha ido mucho más allá que La Rioja, provincia de escasos recursos que sin embargo, además de su tradicional "Casa de la Provincia" en Buenos Aires, hace dos años inauguró otra similar en Mar del Plata.

Ahora bien, si se comparan las estructuras provinciales no ya entre sí, sino con la orgánica nacional, aparece muy claramente una importante cantidad de funciones que se repiten en ambas jurisdicciones. En especial, se advierten las mayores duplicaciones en las áreas de educación, salud, acción social y economía.

Por otra parte, no resulta casual que en aquellas provincias donde es más amplia su estructura de gobierno (por ej. el caso citado de Córdoba) las duplicaciones de funciones con el gobierno nacional se hagan más frecuentes. (ver Cuadro 1.).

1.1. *Erogaciones Propias*

La magnitud del gasto público en las provincias no presenta grandes diferencias —proporcionalmente hablando— con lo que se observa en el orden nacional.

El crecimiento del sector público ha sido incesante: creación de empresas y organismos, aumento del número de empleados, ampliación de las estructuras orgánicas de la administración y absorción de los servicios que les fueron transferidos a las pro-

vincias por parte del poder central. Esa situación sumada al escaso desarrollo relativo de la mayor parte de los estados, ha aumentado en los últimos años el grado de dependencia de las finanzas provinciales respecto de los Aportes del Tesoro Nacional. En este sentido, el gasto de las provincias incide directamente en las cuentas del Presupuesto General de la Administración Pública Nacional.

Pero además, podría decirse que la Nación "realimenta" el gasto provincial. En efecto, si se toma el Sector Administración (excluyendo Salud y Educación), se advierte que en el gasto de este sector existe una elevada participación de los programas nacionales. Así, excluyendo las Transferencias a los Municipios, la participación de los gastos inducidos por programa nacional alcanza en promedio al 30%.

Claro está que si se analiza cada provincia en particular ese porcentaje promedio presenta grandes diferencias de una jurisdicción a otra. Para la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, por ejemplo, es sólo del 2%, mientras que en las provincias de menor desarrollo relativo alcanza magnitudes muy elevadas. Tal el caso de Jujuy con el 48%, de Formosa con el 37%, de Catamarca con el 42%, de Santiago del Estero con el 59% o de Tucumán con el 55%.

Esas diferencias no se observan en la distribución funcional del gasto. Por el contrario esa distribución resulta muy homogénea en las provincias, encontrándose, en promedio, la siguiente composición:

a) Salud	14%
b) Educación	23%
c) Sector Administración[2]	57%

En el sector administración se encuentran las más grandes disparidades entre las diferentes provincias. Intentando una explicación al respecto, pueden mencionarse tres elementos:

a) Los gastos inducidos por el gobierno nacional están concentrados en las provincias de menores recursos.

El personal ocupado cada mil habitantes en funciones como Justicia o Seguridad indica con claridad un efecto de "economía de escala".

Las mayores diferencias se encuentran en las Erogaciones de Capital, situación que evidencia una necesidad de infraestructura superior en las provincias menos desarrolladas.

Por otra parte, el gasto provincial per cápita presenta las mismas disparidades, encontrándose los valores más altos en las jurisdicciones de baja densidad y de menor desarrollo relativo.

Es en esas provincias donde se observa también el mayor número de empleados públicos, adquiriendo verdadera importancia el Sector Administración en la distribución de la población económicamente activa. En efecto, si se hace la relación entre el personal ocupado en el sector público provincial y la población económicamente activa surgen para las provincias de menor desarrollo relativo guarismos del 29,8% (La

[2] Incluye, fundamentalmente, las funciones de Seguridad, Justicia, Desarrollo de la Economía, Administración General y Transferencias efectuadas a los Municipios.

Rioja 36,8%, Catamarca 28,4%, Santa Cruz 25,3%, mientras que el promedio para todo el país es del 8,5%.

Por último, las transferencias a municipios representan el 7% del gasto público provincial. Esta magnitud promedio presenta importantes desvíos entre las distintas provincias.

Además, si se tiene en cuenta que las transferencias que efectúan las provincias constituyen la principal fuente de financiamiento del gasto público municipal, debe concluirse que esta magnitud constituye un buen indicador de la importancia relativa de las erogaciones de este sector.

- El empleo público provincial

El Censo de 1980 estableció que los empleados del sector público total (2.065.032 trabajadores) representaban el 20% de la población económicamente activa en el país.

Pero ese porcentaje varía sustancialmente si se analiza el caso particular de cada provincia. En general, salvo muy escasas excepciones, en todas las provincias de menor desarrollo el porcentual de empleados del sector público en relación con la población activa supera ese promedio nacional, llegando en casos extremos —como el de la provincia de Catamarca— a un 37%. En estos casos, 1 de cada 2,5 integrantes de la población económicamente activa trabaja para el Estado, sea éste nacional o provincial.

Ahora bien, si de esos porcentajes se desglosa el correspondiente al empleo provincial, se podrá advertir que en las provincias de menor desarrollo relativo, el número de empleados provinciales es mayor que el de los agentes nacionales. Así por ejemplo, mientras Buenos Aires muestra que de su 18,5% de agentes públicos, sólo un 5% son provinciales, La Rioja indica que de su 36,38% de empleados públicos el 29,8% pertenece a la provincia. Lo mismo ocurre con Catamarca, Santa Cruz, Corrientes o Formosa, para citar sólo algunos casos.

De todas formas, parece claro que en las provincias menos desarrolladas el empleo provincial se ha convertido en la principal fuente de ocupación para aquellos que todos los años se incorporan a la población económicamente activa (los que en todo el país ascienden a unas 200.000 personas).

1.2. *Erogaciones Inducidas*

Las erogaciones que realizan las provincias como consecuencia de los programas nacionales constituyen una de las mayores rigideces con que cuenta el sector público provincial.

La elevada participación de estos programas y las reglamentaciones dictadas por el gobierno nacional constituyen una limitación para la reorganización del gasto provincial.

El Presupuesto de la Administración Nacional para 1986 prevé los siguientes programas.

Programa	Monto Millones de A de 1986	Estructura
Fondo Nacional de la Vivienda	461	33,5
Fondo de Desarrollo Regional	140	10,2
Coparticipación Vial	296	21,5
Desarrollo Eléctrico del Interior	92	6,7
Social Nutricional	69	5,0
Salud	63	4,6
Apoyo Producción Tabacalera	66	4,8
Educación Rural	29	2,1
Recursos Hídricos	29	2,1
Construcciones Esfuerzo Compartido	22	1,6
Plan Nacional de Agua Potable	18	1,3
Promoción Areas de Frontera	16	1,2
Aprovechamiento Fuentes de Energía	8	0,6
Coordinación Transporte Terrestre	5	0,4
Red Troncal	5	0,4
Resto de Programas	56	4,0
Total de Programas	1.375	100.0

En el agregado denominado Resto de Programas se incluye una considerable cantidad de ellos que asignan pequeños montos como financiamiento a las provincias. Sin embargo, con independencia de la magnitud de las transferencias que realizan, estos programas suelen tener en el orden nacional importantes estructuras administrativas para su funcionamiento.

En el anexo se desagregan por provincia los cinco programas más importantes, que en conjunto representan el 76,9% de las erogaciones inducidas.

Sobre estos programas también se adjuntan planillas complementarias describiendo sus características principales proponiendo cursos de acción a seguir para cada uno de ellos. El resumen de la propuesta es el siguiente:

Fondo Nacional de la Vivienda: transferencia a las provincias incluyéndolo en el mecanismo automático de coparticipación de los recursos.

Fondo de Desarrollo Regional: Idem anterior.

Coparticipación Vial y F.E.D.E.I.: Mantenimiento del programa hasta tanto se modifiquen los fondos energéticos de acuerdo con los lineamientos de la parte cuatro.

Social Nutricional: Eliminación del programa.

Resto de Programas: Se propone eliminarlos en su totalidad.

2. *El sector público provincial - Propuesta para su modificación*

Tal como se desprende de la descripción del actual sector público provincial existen algunos aspectos que atentan contra una racional estructura de funcionamiento.

La elevada proporción de programas inducidos por el gobierno nacional traba la correcta asignación de recursos creando estructuras administrativas redundantes.

Efectuando un análisis funcional, encontramos a los gobiernos provinciales realizando tareas propias de carácter nacional como el Comercio Exterior y el desarrollo de políticas sobre actividades productivas en la Industria, Agricultura, Ganadería, Minería, Recursos Renovables, etc. Paralelamente a la extensión de competencia en estas áreas, se observa que en las actividades propias de un gobierno local, como la sa-

lud, educación, acción social y otras diversas como regulación y policía, se verifica una participación importante del nivel nacional.

Compatible con esta evaluación la propuesta para el sector público provincial consiste en:

a) Eliminación de los programas nacionales con las excepciones comentadas.

b) Supresión de todas las funciones provinciales referidas básicamente a las regulaciones sobre sectores económicos.

c) Transferencia a las provincias de los siguientes servicios que actualmente presta total o parcialmente el gobierno nacional:

- Educación primaria, secundaria y terciaria.
- Salud en todos sus aspectos incluyendo la totalidad de hospitales nacionales.
- Asistencia social en todos sus aspectos:
  - Protección al menor
  - Protección al discapacitado
  - Protección al anciano
  - Protección a la mujer
  - Comedores escolares
  - Viviendas en zonas marginadas
  - Nutrición
- Saneamiento y Ordenamiento Ambiental
- Promoción del Deporte
- Desarrollo del Turismo Social
- Programas de Vivienda y Desarrollo Urbano
- Desarrollo de la Red Vial
- Distribución de Energía Eléctrica y Gas
- Poder de Policía del Trabajo
- Poder de Policía del Comercio

d) Traspaso gradual de algunas funciones al sector público municipal el cual, por su relación directa con los beneficiarios, resulta el más apropiado para lograr una mayor eficiencia en la asignación de los recursos públicos.

El resultado final sobre el sector público provincial será constituir un nivel de gobierno fortificado con responsabilidad sobre sus funciones naturales y con libre disponibilidad de recursos para dar un sentido cierto al federalismo económico y político.

El tamaño del nivel provincial, al menos en su número de agentes, no será significativamente mayor. En efecto, se entiende que la prestación de los nuevos servicios por parte de las provincias sólo exigirá la incorporación de los agentes especializados, como maestros, médicos, etc.

El resto del personal administrativo necesario debe surgir de la liberación de estructuras creadas por los programas nacionales y el uso más eficiente de los recursos humanos actualmente disponibles que, como se vio en la fase descriptiva, resultan redundantes para las funciones que en la actualidad prestan las provincias.

e) Desde un punto de vista más general se propone modificar las funciones y la estructura de recursos de los estados provinciales y los municipios.

La propuesta central consiste en volver al espíritu de la Constitución Nacional, correspondiendo a las provincias todas las funciones y responsabilidades no delegadas

explícitamente en el gobierno nacional.

En el terreno de la administración, corresponde devolver a las provincias, tal como se señalara previamente, los servicios de educación, salud y asistencia social, así como también toda la actividad de poder de policía y de regulación sobre los diferentes sectores de la actividad económica, cultural, de defensa del medio ambiente, etc.

También se propone trasladar a los estados provinciales el transporte ferroviario de distribución de las líneas troncales, las unidades de generación eléctrica y los yacimientos actualmente en explotación por YPF.

Los servicios de distribución a usuarios finales de electricidad, gas, agua y telecomunicaciones, por su parte, deberían delegarse directamente a los municipios.

En una segunda etapa las provincias deberían encargarse, a través de consorcios interprovinciales, de la administración de las redes troncales de transmisión de electricidad y del despacho unificado de cargas, y las de transporte ferroviario.

Los bancos oficiales de provincia deberían reducir su ámbito de actuación exclusivamente a actividades de fomento, o cubrir regionalmente la atención de zonas no rentables para la explotación privada. Se debería facilitar, para estos propósitos, la creación de entidades regionales que reemplazarían a las actuales provinciales.

Un traspaso de funciones y responsabilidades de esta magnitud requiere una correspondiente reforma de la estructura de recursos de las provincias y una definición de política respecto de los criterios que conviene seguir en el aspecto regulador y en el de prestación de los servicios, cuya responsabilidad de supervisión se transfiere a las provincias.

La propuesta de reforma de la estructura de recursos abarca también una redefinición de la política de coparticipación de los recursos nacionales, de la propiedad de los recursos naturales, y de los regímenes de promoción regional.

Como parte de la política de descentralización que se propone, se recomienda pasar a las provincias la propiedad y renta del subsuelo, de los recursos hídricos, de los recursos de la plataforma continental y en general de todos los recursos naturales renovables y no renovables, previo acuerdos interprovinciales en los casos de recursos comunes, como cuencas petrolíferas, cursos de ríos, etc.

Esta política, unida a la posibilidad que las empresas prestadoras de servicios a usuarios finales contraten libremente el precio de sus insumos, permitirá reflejar fielmente las ventajas de localización, eliminando un elemento, muchas veces regresivo, de los subsidios interregionales.

Respecto de los regímenes de promoción regional actualmente existentes a nivel nacional, se recomienda su abolición incorporándolos dentro del régimen de coparticipación federal de impuestos con el mecanismo que se ve a continuación.

El régimen de coparticipación federal de impuestos que se propone consiste en dejar al Estado Nacional un nivel de ingresos tributarios que le asegure exclusivamente la financiación de sus gastos transfiriendo a las provincias la totalidad de los recursos restantes. El mecanismo de coparticipación deberá replantearse íntegramente reflejando las transferencias de riquezas e ingresos entre el Estado Nacional y las provincias producto del traspaso de la propiedad de los recursos naturales. Debería también incluir un mecanismo de redistribución interregional que refleje la voluntad de las provincias de mayor desarrollo relativo de renunciar a una parte de sus recursos para promover el desarrollo de las restantes. Este mecanismo debería ser el único sistema de promoción regional, es decir, que las provincias beneficiadas podrán promover la radicación de industrias dando subsidios en función de su alícuota de coparticipación.

Las provincias que luego de recibir la transferencia de la coparticipación y otorgados los subsidios que consideren oportunos, continúen deficitarias por mantener un nivel elevado de subsidios a la prestación de bienes y servicios esenciales o por mantener excesivos mecanismos de promoción a las actividades económicas a través del sistema arriba descripto, sólo podrán obtener subsidios adicionales negociándolos bilateralmente con alguna o algunas de las restantes provincias.

3. *Sector Público Municipal*

3.1. *Descripción*

Considerando como indicador el número de agentes públicos municipales se puede obtener una magnitud aproximada de la importancia relativa del sector.

En el Cuadro 8 se indica por provincia la composición porcentual del empleo estatal en el sector público provincial. Se han excluido a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y a Tierra del Fuego por evitar distorsiones.

Del citado cuadro, surge que los agentes municipales representan el 18,8% del total de empleo provincial. Sin embargo dicha proporción se encuentra muy influida por la provincia de Buenos Aires cuya participación municipal asciende al 29,7%.

Excluyendo esta jurisdicción, se encuentran dos grupos de provincias claramente diferenciadas: las provincias "medianas" (Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos y Mendoza) en las cuales la participación del empleo municipal se ubica en torno a un 20% y el resto de provincias de menor desarrollo y de baja densidad, donde dicha participación es en casi todos los casos inferior al 10%.

De lo expuesto se desprende con suficiente certeza una relación directa entre el grado de desarrollo provincial y la magnitud del sector público municipal.

A los efectos de analizar la composición del gasto municipal y la distribución funcional, se hizo un análisis más detallado del sector público municipal de la Provincia de Buenos Aires.

El estudio de las funciones de los municipios bonaerenses permite concluir que en todos ellos se prestan los siguientes servicios:

- Alumbrado
- Barrido
- Limpieza
- Seguridad e Higiene

En algunos casos se agregan otras funciones como:

- Administración de Cementerios
- Servicios Veterinarios
- Servicios Asistenciales

En los casos observados el servicio asistencial consiste en salas de primeros auxilios o establecimientos hospitalarios de reducida dimensión.

3.2 *Análisis crítico y Propuesta*

El análisis funcional de la provincia de Buenos Aires permite concluir que los servicios prestados por los municipios corresponden a las funciones asignadas tradicionalmente a este sector. No se encuentran duplicaciones de importancia con los servicios prestados en el orden provincial o nacional. Es decir, que se encuentran bien diferenciadas las funciones que se desarrollan.

Se trata como puede apreciarse de un tipo limitado de funciones, ya que las más relevantes son realizadas por el nivel provincial o nacional.

Teniendo en cuenta que los municipios de la provincia de Buenos Aires son los de mayor tamaño relativo, las observaciones pueden ser extendidas al resto del sector público municipal.

Se entiende que, previo a una mayor capacitación del personal y adecuación administrativa, se pueden transferir al sector público municipal muchas de las funciones que actualmente realizan las Provincias y otras que, estando a cargo de la Nación, se ha previsto en el contexto del presente trabajo que sean transferidas a la órbita provincial.

ANEXO

PROGRAMAS PROVINCIALES MAS IMPORTANTES

I. Programa: Fondo Nacional de la Vivienda

• Jurisdicción: Ministerio de Acción Social - Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental - Instituto Nacional de la Vivienda.

• Objetivo del Programa: Construcción de viviendas y su posterior tansferencia al sector privado. Las viviendas están orientadas a familias de bajos ingresos que no pueden acceder a las mismas por los mecanismos del mercado. El recupero de la inversión es mínimo, por lo tanto el programa constituye un subsidio directo a los sectores beneficiados.

• Reglamentación del Gasto Provincial: El Instituto Nacional de la Vivienda determina anualmente el cupo de financiamiento disponible por provincia, establece la forma en que las viviendas se transfieren al sector privado (recupero de la inversión) y determina las características de las viviendas a construir.

- Monto Presupuesto Definitivo 1985: A 456 millones
- Monto Presupuesto 1986: A 461 millones
- Relación % - Total Erogaciones Provinciales: 7,0%
- Origen de los Recursos del Programa: El programa se financia con el aporte patronal al FO.NA.VI, equivalente al 5% de las remuneraciones del sector público y privado.

• Evaluación preliminar

- Funcional: El programa se justifica por su objetivo. Debe ser transferido a las provincias. La distribución entre provincias se haría en forma automática con el régimen de coparticipación. El tipo de vivienda a construir lo determinará cada provincia. La estructura del Instituto Nacional se reduce sustancialmente para atender sólo una función de coordinación. Se propone modificar el mecanismo de recuperos transformando el subsidio actual en un préstamo a largo plazo. Esta modalidad aumentará los recursos del programa permitiendo sustituir la forma de financiamiento actual.

II. Programa: Fondo de Desarrollo Regional

• Jurisdicción: Ministerio del Interior - Subsecretaría de Relaciones Económicas.

• Objetivo del Programa: Financiamiento de proyectos de inversión cuyos beneficios se extienden en más de una provincia y que en consecuencia revisten interés de carácter regional.

Por las particularidades señaladas y por el monto de los proyectos, estas obras no pueden ser realizadas en forma individual por una provincia.

• Reglamentación del Gasto Provincial: Las obras a financiar son evaluadas y decididas por el Ministerio del Interior. Las transferencias se realizan contra la presen-

tación de los certificados de obra.

- Estructura Administrativa Nacional: En forma directa e indirecta trabajan para este Programa 8 personas, de las cuales 5 constituyen una unidad de nivel de Departamento afectado específicamente al tema.
- Monto Presupuesto Definitivo 1985: A 78 millones
- Monto Presupuesto 1986: A 140 millones
- Relación % - Total Erogaciones Provinciales: 2,1%
- Origen de los Recursos del Programa: El Programa constituye una Cuenta Especial creada por la Ley 20.221/73 de Coparticipación Federal, se financia con el 3% de los recursos tributarios coparticipables.
- Evaluación Preliminar

- Funcional: El programa se justifica por su objetivo.

Debe ser transferido a las provincias. La distribución entre provincias se haría en forma automática con el régimen de coparticipación. Las provincias contratarían al Consejo Federal de Inversiones para las evaluaciones de los proyectos a ejecutar.

III. Programa: Coparticipación vial

- Jurisdicción: Secretaría de Transporte
- Objetivo del programa: Construcción de la Red Vial Provincial. Constituye un mecanismo de distribución de los Impuestos a los Combustibles.
- Reglamentación del Gasto Provincial: Los fondos están afectados a la Construcción de Caminos. Las provincias tienen facultad para decidir los proyectos.
- Monto Presupuesto Definitivo 1985: A 287 millones
- Monto Presupuesto 1986: A 296 millones
- Relación % - Total Erogaciones Provinciales: 4,17%
- Origen de los Recursos del Programa: Impuesto a los Combustibles.
- Evaluación Preliminar: Se mantiene el programa hasta la modificación integral de los fondos energéticos.

IV. Programa: FEDEI

- Jurisdicción: Secretaría de Energía.
- Objetivo del Programa: Otorga financiamiento para el abastecimiento eléctrico en pequeños centros urbanos del interior de las provincias.
- Reglamentación del Gasto Provincial: Los fondos están afectados al objetivo descripto pero es facultad provincial la decisión sobre los proyectos a realizar.
- Monto Presupuesto Definitivo 1985: A 78 millones
- Monto Presupuesto 1986: A 92 millones
- Relación % - Total Erogaciones Provinciales: 1,83%
- Origen de los Recursos del Programa: Se nutre de los fondos energéticos.
- Evaluación Preliminar: Se mantiene el programa hasta la modificación integral de los fondos energéticos.

V. Programa: Social Nutricional

- Jurisdicción: Ministerio de Salud y Acción Social.
- Objetivo del Programa: Otorga financiamiento para el funcionamiento de los comedores escolares.
- Reglamentación del Gasto Provincial: No existen reglamentaciones.

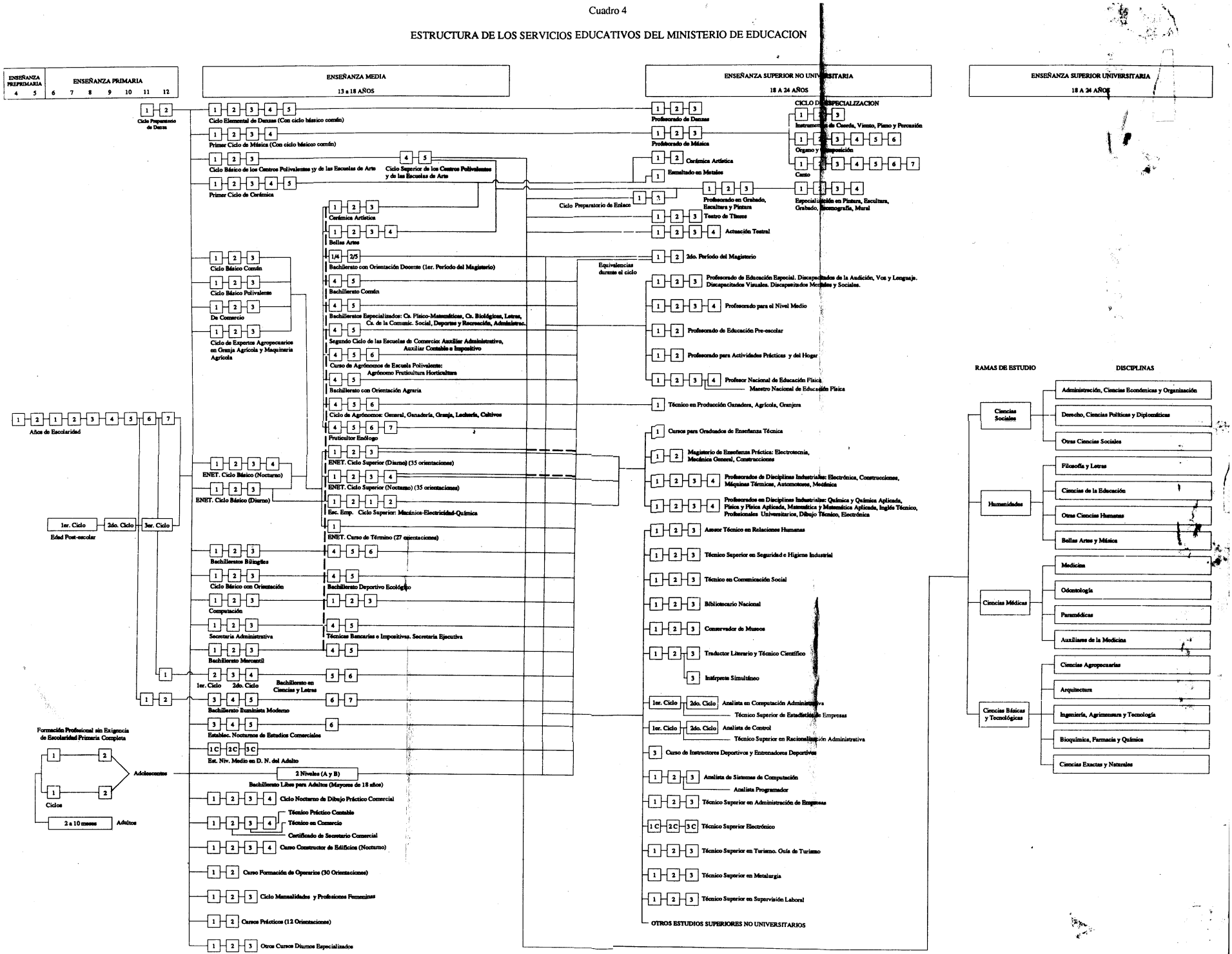
- Monto Presupuesto Definitivo 1985: A 54 millones
- Monto Presupuesto 1986: A 69 millones
- Relación % - Total Erogaciones Provinciales: 0,78%
- Origen de los Recursos del Programa: Rentas Generales.
- Evaluación Preliminar: Se propone su eliminación.

Cuadro Nº 1
GOBIERNOS PROVINCIALES
ESTRUCTURA ORGANICA SINTETICA
NIVEL DE MINISTERIOS

Area de Acción	M.C.B.A.	Buenos Aires	Córdoba	Chaco	Entre Ríos	Formosa	Río Negro	Santa Fe	Santiago del Estero
I.Gobierno	1.Intendencia 2.Gobierno	1.Gobernación 2.Gobierno	1.Gobernación 2.Gobierno 3.Planeamien-to y Control 4.Trabajo	1.Gobernación 2.Gobierno Justicia y Educación	1.Gobernación 2.Gobierno Justicia y Educación	1.Gobernación 2.Gobierno	1.Gobernación 2.Gobierno 3.Trabajo y Acción Social	1.Gobernación 2.Gobierno	1.Gobernación 2.Gobierno
II.Economía	3.Economía 4.Obras y Servicios Públicos	3.Economía 4.Obras y Servicios Públicos 5.Asuntos Agrarios	5.Hacienda 6.Obras y Sevicios Públicos 7.Industria 8.Comercio Exterior 9.Agricultura y Ganadería	3.Economía, Obras y Servicios Públicos 4.Agricultura y Ganadería	3.Economía, Hacienda y Obras Públicas	3.Economía y Finanzas 4.Asuntos A-gropecuarios 5.Obras y Servicios Públicos	4.Economía 5.Obras y Servicios Públicos 6.Recursos Naturales	3.Economía Hacienda y Finanzas 4.Obras y Servicios Públicos 5.Agricultura y Ganadería	3.Economía 4.Obras Públicas
III.Educación	5.Educación 6.Cultura	6.Educación y Cultura	10.Educación			6.Cultura y Educación	7.Cultura y Educación	6.Educación y Cultura	
IV.Salud	7.Salud y Medio Ambiente	7.Salud	11.Salud	5.Salud Pública y Acción Social		7.Salud Pública	8.Salud Pública	7.Salud, Medio Ambiente y Acción Social	
V.Acción Social		8.Acción Social	12.Asuntos Sociales		4.Acción Social	8.Acción Social			5.Bienestar Social

Cuadro 4

ESTRUCTURA DE LOS SERVICIOS EDUCATIVOS DEL MINISTERIO DE EDUCACION



Cuadro Nº 2
GASTO PROVINCIAL PER CAPITA
EJECUCION 1985
(en miles de A de 1986)

	Total de Erogaciones	Salud	Educación	Resto Administrativo
1. M.C.B.A.	203	55	43	84
2. Buenos Aires	150	22	36	84
3. Catamarca	534	68	92	350
4. Córdoba	198	33	59	92
5. Corrientes	328	46	89	182
6. Chaco	317	33	65	207
7. Chubut	524	78	90	344
8. Entre Ríos	282	30	66	162
9. Formosa	513	59	97	358
10. Jujuy	379	38	59	271
11. La Pampa	510	54	76	448
12. La Rioja	686	97	135	434
13. Mendoza	234	32	44	133
14. Misiones	269	35	57	169
15. Neuquén	935	130	188	616
16. Río Negro	493	66	111	303
17. Salta	390	62	85	231
18. San Juan	371	48	62	220
19. San Luis	429	44	74	296
20. Santa Cruz	1.446	111	317	992
21. Santa Fe	234	27	65	128
22. Santiago del Estero	266	27	66	146
23. Tucumán	249	29	73	119
24. Tierra del Fuego	2.465	234	234	1.994
Total	242	35	55	138

Cuadro Nº 3
GASTO PROVINCIAL PER CAPITA
EJECUCION EJERCICIO 1985
Resto Administrativo
(en miles de A de 1986)

	Eogaciones corrientes			Erogaciones de capital		Total
	Propias	Inducidas	Municipios	Propias	Inducidas	
1. M.C.B.A.	74	—	—	8	2	84
2. Buenos Aires	51	2	13	3	16	84
3. Catamarca	176	8	22	16	128	350
4. Córdoba	51	2	9	3	25	92
5. Corrientes	103	9	14	17	38	182
6. Chaco	111	5	21	6	65	207
7. Chubut	108	13	43	78	103	244
8. Entre Ríos	90	5	14	13	40	162
9. Formosa	192	16	38	11	101	358
10. Jujuy	124	27	19	3	98	271
11. La Pampa	144	8	46	16	152	366
12. La Rioja	184	9	59	47	135	134
13. Mendoza	71	3	22	11	25	133
14. Misiones	62	27	16	3	62	169
15. Neuquén	312	13	32	117	143	616
16. Río Negro	157	13	36	5	90	302
17. Salta	124	19	22	5	62	231
18. San Juan	89	14	24	30	63	220
19. San Luis	141	14	22	52	66	296
20. Santa Cruz	428	14	163	193	173	992
21. Santa Fe	71	2	28	5	22	128
22. Santiago del Estero	47	5	16	5	73	146
23. Tucumán	41	9	24	2	70	119
24. Tierra del Fuego	117	60	410	703	703	1.774
Total	—	5	17	9	33	138

Cuadro Nº 4
PERSONAL OCUPADO PER CAPITA
NUMERO DE AGENTES
(Cada mil habitantes)

	Justicia	Seguridad	Docentes
1. M.C.B.A.	-	-	6,3
2. Buenos Aires	0,6	3,5	8,9
3. Catamarca	1,7	7,9	21,4
4. Córdoba	1,2	5,1	9,5
5. Corrientes	1,3	5,5	28,0
6. Chaco	2,3	4,5	17,8
7. Chubut	1,8	6,6	16,8
8. Entre Ríos	1,1	5,6	12,0
9. Formosa	1,4	8,7	25,0
10. Jujuy	1,1	7,5	16,3
11. La Pampa	2,2	5,5	17,4
12. La Rioja	2,5	9,6	21,7
13. Mendoza	1,3	4,5	11,6
14. Misiones	1,6	5,5	17,6
15. Neuquén	1,8	6,9	26,2
16. Río Negro	1,7	6,5	19,1
17. Salta	1,7	5,7	14,5
18. San Juan	0,9	5,6	13,0
19. San Luis	1,9	9,8	12,8
20. Santa Cruz	5,2	13,8	26,9
21. Santa Fe	1,0	4,9	10,9
22. Santiago del Estero	1,0	6,7	14,5
23. Tucumán	1,4	4,9	15,7
24. Tierra del Fuego	-	-	9,4
Total	0,9	4,2	11,5

Cuadro Nº 5

PERSONAL OCUPADO EN PROVINCIAS

Relación con la población económicamente activa y la población total

(en miles)

	Pers. Ocupado Sector Público Provincia (SP)	Población total (PT)	Población Económ. Activa (PEA)	SP/PEA %	SP/PT %
1. M.C.B.A.	84	2.923	1.192	7.0	2,9
2. Buenos Aires	204	10.866	4.060	5.0	1,9
3. Catamarca	22	208	60	36.8	10,6
4. Córdoba	65	2.408	862	7.5	2,7
5. Corrientes	38	661	195	20.0	5,7
6. Chaco	28	701	219	12.9	4,0
7. Chubut	13	263	101	12.7	4,9
8. Entre Ríos	30	908	292	10.4	3,3
9. Formosa	23	296	89	25.3	7,8
10. Jujuy	22	410	124	18.0	5,4
11. La Pampa	9	208	80	11.4	4,3
12. La Rioja	15	164	49	29.8	9,1
13. Mendoza	34	1.196	417	8.2	2,8
14. Misiones	23	589	195	11.6	3,9
15. Neuquén	14	244	87	16.1	5,7
16. Río Negro	21	383	143	14.1	5,5
17. Salta	33	663	203	16.0	5,0
18. San Juan	18	466	147	12.1	3,9
19. San Luis	13	214	73	18.2	6,1
20. Santa Cruz	14	115	49	28.4	12,1
21. Santa Fe	67	2.466	869	7.7	2,7
22. Santiago del Estero	24	595	162	15.0	4,0
23. Tucumán	38	973	303	12.6	3,9
24. Tierra del Fuego	2	27	14	6.5	7,4
Total	854	27.947	9.985	8.5	3,1

Cuadro Nº 6

PLANTA DE PERSONAL PERMANENTE Y TRANSITORIA

NUMERO DE AGENTES

Ocupada al 31 - 12 - 85

	Total	Justicia	Seguridad	Docentes	Salud	Vial	General	Otros
1. M.C.B.A.	84.081	-	-	18.353	5.094	-	60.634	-
2. Buenos Aires	203.492	6.997	38.564	96.919	6.283	1.777	52.115	668
3. Catamarca	22.104	344	1.647	4.449	4.313	1.828	9.513	10
4. Córdoba	64.867	2.865	12.282	22.961	7.180	521	18.449	609
5. Corrientes	38.318	859	3.635	18.533	4.062	1.425	9.804	-
6. Chaco	28.146	1.612	3.166	12.480	4.506	522	5.488	372
7. Chubut	12.856	480	1.748	4.410	2.286	343	3.405	184
8. Entre Ríos	30.303	967	5.107	10.875	2.639	1.968	8.747	-
9. Formosa	22.483	410	2.588	7.412	452	1.271	10.350	-
10. Jujuy	22.358	439	3.073	6.664	-	347	11.172	663
11. La Pampa	9.100	465	1.142	3.628	874	83	2.761	147
12. La Rioja	14.626	414	1.572	3.554	3.442	791	4.118	735
13. Mendoza	34.160	1.523	5.389	13.894	6.064	1.705	5.585	-
14. Misiones	22.569	924	3.256	10.379	1.968	510	5.286	246
15. Neuquén	14.017	443	1.675	6.398	2.006	55	3.415	25
16. Río Negro	20.567	636	2.482	7.318	3.001	70	6.761	299
17. Salta	32.415	1.143	3.806	9.632	4.011	995	9.729	3.099
18. San Juan	17.773	418	2.623	6.060	2.886	671	5.115	-
19. San Luis	13.269	417	2.102	2.743	-	673	7.104	230
20. Santa Cruz	13.924	599	1.584	3.090	1.698	1.097	5.632	224
21. Santa Fe	66.535	2.419	12.142	26.803	2.262	2.113	20.481	315
22. Santiago del Estero	24.253	621	4.008	8.656	2.834	756	7.287	91
23. Tucumán	38.109	1.345	4.759	15.239	-	2.477	13.813	476
24. Tierra del Fuego	1.753	-	323	255	293	-	882	-
Total	853.989	26.340	118.673	320.784	63.154	21.998	287.646	8.393

Cuadro Nº 7
TRANSFERENCIAS A PROVINCIAS
PRESUPUESTO 1986
(en millones de A)

	FO.NA.VI.	F.D.R.	COP.VIAL	F.E.D.E.I.	Social Nutricional
1. M.C.B.A.	11	-	-	-	-
2. Buenos Aires	52	3	101	3	13
3. Catamarca	8	3	5	4	1
4. Córdoba	29	2	30	3	3
5. Corrientes	20	2	8	4	5
6. Chaco	21	4	8	4	5
7. Chubut	20	2	7	5	1
8. Entre Ríos	11	1	13	3	3
9. Formosa	14	5	5	5	3
10. Jujuy	13	12	5	4	3
11. La Pampa	14	26	7	4	1
12. La Rioja	12	4	4	4	1
13. Mendoza	17	1	13	4	3
14. Misiones	24	4	8	5	4
15. Neuquén	19	2	7	5	1
16. Río Negro	16	1	7	4	2
17. Salta	20	13	7	4	4
18. San Juan	18	16	5	4	1
19. San Luis	15	4	5	4	1
20. Santa Cruz	12	2	6	5	1
21. Santa Fe	22	1	30	3	4
22. Santiago del Estero	13	4	6	4	3
23. Tucumán	16	1	9	3	3
24. Tierra del Fuego	20	1	-	4	-
Reserva	24	26	-	-	3
Total	461	140	296	92	69

Cuadro Nº 8
PLANTA DE PERSONAL
SECTOR PUBLICO PROVINCIAL
Total de agentes = 100
(Composición porcentual)

	Provincias	Municipios
M.C.B.A.	-	-
Buenos Aires	70,3	29,7
Catamarca	92,9	7,1
Córdoba	78,8	21,2
Corrientes	93,0	7,0
Chaco	91,2	8,8
Chubut	90,0	10,0
Entre Ríos	80,0	20,0
Formosa	94,6	5,4
Jujuy	91,1	8,9
La Pampa	83,1	16,9
La Rioja	91,8	8,2
Mendoza	81,9	18,1
Misiones	90,1	9,9
Neuquén	89,8	10,2
Río Negro	89,2	10,8
Salta	89,6	10,4
San Juan	86,1	13,9
San Luis	90,5	9,5
Santa Cruz	91,0	9,0
Santa Fe	75,2	24,8
Santiago del Estero	85,4	14,6
Tucumán	92,0	8,0
Tierra del Fuego	-	-
Totales	81,2	18,8

Cuadro Nº 9
TRANSFERENCIAS RESULTANTES DE LA PROPUESTA
SOBRE LA SITUACION ACTUAL

Destino	Nº de Cargos	Erogaciones en miles de A		
		Gastos en Personal	Bienes y Servicios no Personales	Total
Provincias y Municipalidades de la Ciudad de Buenos Aires	60.214	619.057	324.519	943.576
Jurisdicción de Origen:				
. Presidencia de la Nación	21	106	88	194
. Secretaría de Desarrollo Regional	865	2.419	2.434	4.853
. Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca	-	16	254	270
. Secretaría de Coordinación de Obras y Servicios Públicos	138	458	572	1.030
. Secretaría de Recursos Hídricos	110	438	951	1.389
. Secretaría de Transporte	4.266	14.651	18.500	33.151
. Secretaría de Educación	42.523	528.141	221.374	749.515
. Secretaría de Justicia	9.951	29.583	8.870	38.453
. Secretaría de Cultura	-	41	26	67
. Secretaría de Trabajo	128	1.288	358	1.646
. Secretaría de Salud	-	35.497	39.109	74.606
. Secretaría de Desarrollo Humano y Familia	2.212	6.437	11.815	18.252
. Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental	-	-	20.150	20.150

Cuadro Nº 10

EROGACIONES DE LAS ADMINISTRACIONES PROVINCIALES Y M.C.B.A*

(Educación, Salud y Resto)

Concepto	Propias			Inducidas			Transfer. a Municipios	Totales				Previsión Social 2	Total General 1 + 2
	Corrientes	Capital	Total	Corrientes	Capital	Total		Corrientes	Capital	Transf. a Municipios	Total 1		
Buenos Aires	1.062.864	169.488	1.232.352	3.336	164.736	171.072	144.144	1.069.200	334.224	144.144	1.547.568	79.200	1.626.768
Catamarca	60.192	9.504	69.696	3.168	28.512	31.680	4.752	63.360	38.016	4.752	106.128	4.752	110.880
Córdoba	324.720	23.760	348.480	9.504	60.192	69.696	23.760	334.224	83.952	23.760	441.936	33.264	475.200
Corrientes	144.144	17.424	161.568	9.504	28.512	38.016	9.504	153.648	45.936	9.504	209.088	7.920	217.008
Chaco	136.224	11.088	147.312	6.336	47.520	53.856	14.256	142.560	58.608	14.256	215.424	6.336	221.760
Chubut	64.944	25.344	90.288	6.336	26.928	33.264	11.088	71.280	52.272	11.088	134.640	3.168	137.808
Entre Ríos	152.064	23.760	175.824	7.920	38.016	45.936	12.672	159.984	61.776	12.672	234.432	22.176	256.608
Formosa	93.456	7.920	101.376	7.920	31.680	39.600	11.088	101.376	39.600	11.088	152.064	-	152.064
Jujuy	85.536	3.168	88.704	12.672	41.184	53.856	7.920	98.208	44.352	7.920	150.480	4.752	155.232
La Pampa	52.272	6.336	58.608	3.168	31.680	34.848	9.504	55.440	38.016	9.504	102.960	3.168	106.128
La Rioja	60.192	12.672	72.864	3.168	23.760	26.928	9.504	63.360	36.432	9.504	109.296	3.168	112.464
Mendoza	159.984	25.344	185.328	6.336	31.680	38.016	26.928	166.320	57.024	26.928	250.272	30.096	280.368
Misiones	77.616	9.504	87.120	19.008	38.016	57.024	9.504	96.624	47.520	9.504	153.648	4.752	158.400
Neuquén	121.968	57.024	178.992	6.336	34.848	41.184	7.920	128.304	91.872	7.920	228.096	-	228.096
Río Negro	110.880	15.840	126.720	7.920	34.848	42.768	14.256	118.800	50.688	14.256	183.744	4.752	188.496
Salta	166.320	12.672	178.992	15.840	42.768	58.608	14.256	182.160	55.440	14.256	251.856	6.336	258.192
San Juan	85.536	15.840	101.376	9.504	31.680	41.184	11.088	95.040	47.520	11.088	153.648	19.008	172.656
San Luis	53.856	11.088	64.944	4.752	14.256	19.008	4.752	58.608	25.344	4.752	88.704	3.168	91.872
Santa Cruz	88.704	30.096	118.800	3.168	22.176	25.344	19.088	91.872	52.272	19.088	163.152	3.168	166.320
Santa Fe	386.496	19.008	405.504	9.504	53.856	63.360	71.280	396.000	72.864	71.280	540.144	36.432	576.576
Santiago del Estero	76.032	4.752	80.784	6.336	45.936	52.272	9.504	82.368	50.688	9.504	142.560	15.840	158.400
Tucumán	129.888	6.336	136.224	14.256	41.184	55.440	23.760	144.144	47.520	23.760	215.424	26.928	242.352
Tierra del Fuego	11.088	22.176	33.264	3.168	19.008	22.176	11.088	14.256	41.184	11.088	66.528	-	66.528
M.C.B.A	475.200	50.688	525.888	-	4.752	4.752	-	475.200	55.440	-	530.640	63.360	594.000
Total	4.180.176	590.832	4.771.008	182.160	937.728	1.119.888	481.536	4.362.336	1.528.560	481.536	6.372.432	381.744	6.754.176

* Ejecución ejercicio 1985 en miles de A de 1986

Cuadro Nº 11
EROGACIONES DE LAS ADMINISTRACIONES PROVINCIALES Y M.C.B.A*
(Educación)

Concepto	Propias			Inducidas			Transf.a Munic.	Totales			
	Corrientes	Capital	Total	Corrientes	Capital	Total		Corrientes	Capital	Transf.a Munic.	Total
Buenos Aires	337.392	58.608	396.000	-	-	-	-	337.392	58.608	-	396.000
Catamarca	12.672	4.752	17.424	-	1.584	1.584	-	12.672	6.336	-	19.008
Córdoba	139.392	3.168	142.560	-	-	-	-	139.392	3.168	-	142.560
Corrientes	53.856	1.584	55.440	-	3.168	3.168	-	53.856	4.752	-	58.608
Chaco	41.184	3.168	44.352	-	1.584	1.584	-	41.184	4.752	-	45.936
Chubut	22.176	1.584	23.760	-	-	-	-	22.176	1.584	-	23.760
Entre Ríos	50.688	7.920	58.608	-	1.584	1.584	-	50.688	9.504	-	60.192
Formosa	25.344	1.584	26.928	-	1.584	1.584	-	25.344	3.168	-	28.512
Jujuy	22.176	-	22.176	-	1.584	1.584	-	22.176	1.584	-	23.760
La Pampa	14.256	1.584	15.840	-	-	-	-	14.256	1.584	-	15.840
La Rioja	17.424	3.168	20.592	-	1.584	1.584	-	17.424	4.752	-	22.176
Mendoza	47.520	4.752	52.272	-	-	-	-	47.520	4.752	-	52.272
Misiones	30.096	1.584	31.680	-	1.584	1.584	-	30.096	3.168	-	33.264
Neuquén	34.848	11.088	45.936	-	-	-	-	34.848	11.088	-	45.936
Río Negro	34.848	7.920	42.768	-	-	-	-	34.848	7.920	-	42.768
Salta	49.104	6.336	55.440	-	1.584	1.584	-	49.104	7.920	-	57.024
San Juan	26.928	-	26.928	-	1.584	1.584	-	26.928	1.584	-	28.512
San Luis	15.840	-	15.840	-	-	-	-	15.840	-	-	15.840
Santa Cruz	33.264	3.168	36.432	-	-	-	-	33.264	3.168	-	36.432
Santa Fe	158.400	1.584	159.984	-	-	-	-	158.400	1.584	-	159.984
Santiago del Estero	36.432	-	36.432	-	3.168	3.168	-	36.432	3.168	-	39.600
Tucumán	68.112	3.168	71.280	-	-	-	-	68.112	3.168	-	71.280
Tierra del Fuego	4.752	1.584	6.336	-	-	-	-	4.752	1.584	-	6.336
M.C.B.A	112.464	12.672	125.136	-	-	-	-	112.464	12.672	-	125.136
Total	1.389.168	140.976	1.530.144	-	20.592	20.592	-	1.389.168	161.568	-	1.550.736

* Ejecución ejercicio 1985 en miles de A de 1986

Cuadro Nº 12

EROGACIONES DE LAS ADMINISTRACIONES PROVINCIALES Y M.C.B.A*

(Salud)

Concepto	Propias			Inducidas			Transf.a Munic.	Totales			
	Corrientes	Capital	Total	Corrientes	Capital	Total		Corrientes	Capital	Transf.a Munic.	Total
Buenos Aires	174.240	61.776	236.016	-	-	-	-	174.240	61.776	-	236.016
Catamarca	11.088	1.584	12.672	1.584	-	1.584	-	12.672	1.584	-	14.256
Córdoba	63.360	11.088	74.448	4.752	-	4.752	-	68.112	11.088	-	79.200
Corrientes	22.176	4.752	26.928	3.168	-	3.168	-	25.344	4.752	-	30.096
Chaco	17.424	3.168	20.592	3.168	-	3.168	-	20.592	3.168	-	23.760
Chubut	14.256	3.168	17.424	3.168	-	3.168	-	17.424	3.168	-	20.592
Entre Ríos	19.008	4.752	23.760	3.168	-	3.168	-	22.176	4.752	-	26.928
Formosa	11.088	3.168	14.256	3.168	-	3.168	-	14.256	3.168	-	17.424
Jujuy	12.672	1.584	14.256	1.584	-	1.584	-	14.256	1.548	-	15.840
La Pampa	7.920	1.584	9.504	1.584	-	1.584	-	9.504	1.584	-	11.088
La Rioja	12.672	1.584	14.256	1.584	-	1.584	-	14.256	1.584	-	15.840
Mendoza	26.928	7.920	34.848	3.168	-	3.168	-	30.096	7.920	-	38.016
Misiones	11.088	6.336	17.424	3.168	-	3.168	-	14.256	6.336	-	20.592
Neuquén	11.088	17.424	28.512	3.168	-	3.168	-	14.256	17.424	-	31.680
Río Negro	15.840	6.336	22.176	3.168	-	3.168	-	19.008	6.336	-	25.344
Salta	34.848	3.168	38.016	3.168	-	3.168	-	38.016	3.168	-	41.184
San Juan	17.424	1.584	19.008	3.168	-	3.168	-	20.592	1.584	-	22.176
San Luis	7.920	-	7.920	1.584	-	1.584	-	9.504	-	-	9.504
Santa Cruz	6.336	4.752	11.088	1.584	-	1.584	-	7.920	4.752	-	12.672
Santa Fe	53.856	6.336	60.192	4.752	-	4.752	-	58.608	6.336	-	64.944
Santiago del Estero	11.088	1.584	12.672	3.168	-	3.168	-	14.256	1.584	-	15.840
Tucumán	22.176	1.584	23.760	4.752	-	4.752	-	26.928	1.584	-	28.512
Tierra del Fuego	3.168	1.584	4.752	1.584	-	1.584	-	4.752	1.584	-	6.336
M.C.B.A	145.728	14.256	159.984	-	-	-	-	145.728	14.256	-	159.984
Total	733.392	171.072	904.464	63.360	-	63.360	-	796.752	171.072	-	967.824

* Ejecución ejercicio 1985 en miles de A de 1986

Cuadro Nº 13

EROGACIONES DE LAS ADMINISTRACIONES PROVINCIALES Y M.C.B.A*

(Resto)

Concepto	Propias			Inducidas			Transf.a Munic.	Totales			
	Corrientes	Capital	Total	Corrientes	Capital	Total		Corrientes	Capital	Transf.a Munic.	Total
Buenos Aires	551.232	49.104	600.336	6.336	164.736	171.072	144.144	557.568	213.840	144.144	915.552
Catamarca	36.432	3.168	39.600	1.584	26.928	28.512	4.752	38.016	30.096	4.752	72.864
Córdoba	121.968	9.504	131.472	4.752	60.192	64.944	23.760	126.720	69.696	23.760	220.176
Corrientes	68.112	11.088	79.200	6.336	25.344	31.680	9.504	74.448	36.432	9.504	120.384
Chaco	77.616	4.752	82.368	3.168	45.936	49.104	14.256	80.784	50.688	14.256	145.728
Chubut	28.512	20.592	49.104	3.168	26.928	30.096	11.088	31.680	47.520	11.088	90.288
Entre Ríos	82.368	11.088	93.456	4.752	36.432	41.184	12.672	87.120	47.520	12.672	147.312
Formosa	57.024	3.168	60.192	4.752	30.096	34.848	11.088	61.776	33.264	11.088	106.128
Jujuy	50.688	1.584	52.272	11.088	39.600	50.688	7.920	61.776	41.184	7.920	110.880
La Pampa	30.096	3.168	33.264	1.584	31.680	33.264	9.504	31.680	34.848	9.504	76.032
La Rioja	30.096	7.920	38.016	1.584	22.176	23.760	9.504	31.680	30.096	9.504	71.280
Mendoza	85.536	12.672	98.208	3.168	31.680	34.848	26.928	88.704	44.352	26.928	159.984
Misiones	36.432	1.584	38.016	15.840	36.432	52.272	9.504	52.272	38.016	9.504	99.798
Neuquén	76.032	28.512	104.544	6.168	34.848	38.016	7.920	79.200	63.360	7.920	150.480
Río Negro	60.192	1.584	61.776	4.752	34.848	39.600	14.256	64.944	36.432	14.256	115.632
Salta	82.368	3.168	85.536	12.672	41.184	53.856	14.256	95.040	44.352	14.256	153.648
San Juan	41.184	14.256	55.440	6.336	30.096	36.432	11.088	47.520	44.352	11.088	102.960
San Luis	30.096	11.088	41.184	3.168	14.256	17.424	4.752	33.264	25.344	4.752	63.360
Santa Cruz	49.104	22.176	71.280	1.584	22.176	23.760	19.008	50.688	44.352	19.008	114.048
Santa Fe	174.240	11.088	185.328	4.752	53.856	58.608	71.280	178.992	64.944	71.280	315.216
Santiago del Estero	28.512	3.168	31.680	3.168	42.768	45.936	9.504	31.680	45.936	9.504	87.120
Tucumán	39.600	1.584	41.184	9.504	41.184	50.688	23.760	49.104	42.768	23.760	115.632
Tierra del Fuego	3.168	19.008	22.176	1.584	19.008	20.592	11.088	4.752	38.016	11.088	53.856
M.C.B.A	217.008	23.760	240.768	-	4.752	4.752	-	217.008	28.512	-	245.520
Total	2.057.616	278.784	2.336.400	118.800	917.136	1.035.936	481.536	2.176.416	1.195.920	481.536	3.853.872

* Ejecución ejercicio 1985 en miles de A de 1986

SEGUNDA PARTE

Educación, Salud y Seguridad Social

CAPITULO 5

EDUCACION

DESCRIPCION DEL SISTEMA EDUCATIVO

El hecho educativo es tenido en cuenta, en términos generales, de modo singular. Ello se debe a la contribución que se supone y se espera ofrezca a los procesos de desarrollo económico y social. En la Argentina recibe un tratamiento de tal significación, que el derecho de enseñar y aprender está garantizado expresamente en la Constitución Nacional.

Consecuentes con esta declaración, importantes recursos oficiales y privados son destinados a producir dichos servicios, los montos son significativos a pesar de las fluctuaciones que imponen las condiciones generales de la economía; sin embargo, los resultados en términos de rendimientos, efectividad del sistema en sí mismo y eficiencia en la administración de los recursos asignados, son motivo de frecuentes críticas.

Este capítulo intenta examinar la situación del sistema educativo teniendo en cuenta sus resultados, la estructura administrativa envuelta en la prestación del servicio y los gastos correspondientes que demanda, para así tratar de sugerir algunas propuestas de reforma alternativas.

La información que se ha dispuesto es muy limitada, las investigaciones realizadas en el país son escasas y circunscriptas a un ámbito reducido; por consiguiente, tanto las consideraciones en la descripción del sistema, como las recomendaciones, deben ser analizadas con la cautela y la condicionalidad que supone trabajar bajo restricciones como las señaladas.

La primera parte de este capítulo tiene como fin ofrecer una visión general del sistema educativo mostrando su estructura mediante la descripción de los diferentes niveles educativos.

Como la diversidad de los niveles y modalidades educativas ofrecidas es muy amplia, resulta necesario acotar el campo de referencia para este informe. Además la información que se ha dispuesto tiene restricciones importantes en cuanto se refiere a especificación por modalidades, años de escolaridad, rendimiento del sistema, etc.

En consecuencia la descripción se centrará exclusivamente en el sistema formal de educación, dejando de lado los aspectos relacionados con los servicios prestados fuera del mismo, y que se refieren a la capacitación profesional.

El sistema educativo formal comprende cuatro niveles, pre-primario, primario, medio y superior, todos ellos suministrados en forma gratuita por las instituciones oficiales.

Teniendo en cuenta las series correspondientes al número de alumnos por nive-

les (Cuadro 1), se destaca netamente la importancia de la educación elemental[1] seguida por el nivel medio que incluye todas las modalidades de esta etapa.

Durante el período 1961/1985 la participación de cada nivel educativo en el total de la matrícula fue variando hacia un mayor énfasis de los niveles superiores. Los alumnos incorporados a la educación media y técnica representaron en 1985 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% del total) que duplicó su participación en ese lapso.

El segundo elemento a considerar es el crecimiento de la demanda por educación, que se da en los dos sentidos, es decir, por una parte un número mayor de personas se encuentran dentro del sistema educativo. La tasa promedio de crecimiento 1961/85 fue de 3,1% con variaciones en diferentes momentos del período, pero señalando una tendencia siempre creciente.

La segunda manera de mirar la evolución de la demanda por educación es a través del stock promedio acumulado en cada individuo. En este sentido el hecho de que las tasas de crecimiento de la matrícula por niveles sean positivas y superiores a la media general en los niveles más altos del sistema educativo, junto con el aumento de participación visto anteriormente, estarían indicando una evolución favorable de la escolaridad en la población argentina.

Por supuesto que de la evolución de elementos tan generales como el crecimiento de la matrícula, no pueden extraerse conclusiones acerca de la calidad del servicio; pero dado que el número de alumnos que se incorpora a los niveles medios y superiores de la educación es creciente, no habiendo evidencias de un gran deterioro de los servicios[2], puede afirmarse que la situación educativa del país habría mejorado sustancialmente. Este resultado puede haberse logrado en parte mediante políticas educativas permisivas y de eliminación de controles, sin duda discutibles por el deterioro que podrían llevar implícito en la calidad de los servicios.

Si se comparan los grados de escolarización de la población en los últimos censos, así como la evolución de los niveles de enseñanza máximos alcanzados (Cuadros 2 y 3), se concluye también en la aseveración de un desarrollo sustancialmente favorable en cuanto a educación acumulada se refiere, así como se observa nuevamente un crecimiento de la demanda, tanto por el número de personas que aspiran a participar del sistema, como por los años de escolaridad que pretenden alcanzar.

Finalmente, el Cuadro 4 ofrece una visión de la estructura de los servicios educativos del Ministerio de Educación y Justicia de la Nación, señalándose los requisitos de escolaridad previos exigidos para acceder a cada uno de los niveles.

1. *Educación elemental*

La educación elemental o primaria[3] tiene una duración de siete años, salvo en el

[1] Incluye pre-primaria y primaria. Sin embargo, la matrícula de primaria, en promedio, representa el 92% del nivel.

[2] No parece posible sostener que la caída en el servicio educativo ofrecido sea de una magnitud tal que, si se corrigieran los años de escolaridad por una variable que expresara calidad, el acumulado al final del período resultara inferior al que pudiera registrarse en los años iniciales.

[3] Las estadísticas incluyen nivel pre-primario.

Cuadro Nº 1
EVOLUCION DE LA MATRICULA POR NIVELES

	Total General		Educación Elemental		Educación Media		Superior no Universitaria		Universitaria	
	Miles de Alumnos	Crecimiento Anual %	Miles de Alumnos	Crecimiento Anual %	Miles de Alumnos	Crecimiento Anual %	Miles de Alumnos	Crecimiento Anual %	Miles de Alumnos	Crecimiento Anual %
1961	3.892		3.105		608		19		160	
1965	4.461	3,5	3.426	2,5	789	6,7	24	6,0	222	8,5
1970	5.105	2,7	3.855	2,4	975	4,3	38	9,6	237	1,3
1975	6.014	3,3	4.174	1,6	1.243	5,0	60	9,6	537	17,8
1980	6.410	1,3	4.591	1,9	1.327	1,3	94	9,4	398	-5,8
1985	8.035	4,6	5.505	3,7	1.684	4,9	182	14,1	664	10,8
Crecimiento Promedio del Período %	-	3,1		2,4		4,3		9,9		6,1

Cuadro Nº 2
ASISTENCIA ESCOLAR DE LA POBLACION DE 7 A 29 AÑOS
(% sobre el total de cada intervalo)

	Censos		
Edad	1960	1970	1980
7 a 13	86,7	88,9	94,3
14 a19	64,6	70,6	80,8
20 a 24	7,1	12,2	15,1
25 a 29	2,5	4,8	6,9

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda, 1980

Cuadro Nº 3
POBLACION DE 14 AÑOS Y MAS SEGUN EL
MAXIMO NIVEL DE ENSEÑANZA ALCANZADO

	Censos	
Nivel de Enseñanza	1970	1980
Sin Institución	6,9	5,1
Primaria Incompleta	39,0	29,9
Primaria Completa	30,2	31,5
Secundaria Incompleta	12,2	16,4
Secundaria Completa	7,4	9,8
Sup. o Univer. Incomp.	2,5	4,0
Sup. o Univer. Compl.	1,8	3,3

caso de la educación de adultos, y edad post-escolar (superior a doce años). El cumplimiento de esta etapa es prerrequisito para el ingreso a los niveles inmediatos superiores del sistema educativo.

El Cuadro 5 muestra la evolución de la matrícula según la dependencia de los establecimientos: nacional, provincial, municipal y privada.

En el período 1961/85 el número de alumnos en escuelas oficiales creció a una tasa anual promedio de 2,0%, mientras que se observa una evolución mayor en el caso de la enseñanza privada (creció a una tasa de 4,5%) con lo cual su participación en el suministro del servicio alcanza a 19,7% en la actualidad.

Si se observan los valores intraperíodo, puede concluirse que la tasa promedio expresa en forma bastante adecuada la evolución general, por cuanto sólo dos quinquenios muestran diferencias de crecimiento importantes: entre 1961 y 1965 la matrícula de enseñanza privada aumentó a un 6,2% anual, mientras que entre 1975 y 1980 lo hizo a 3,2%.

Con respecto a la enseñanza oficial, su crecimiento promedio fue de 2,0%, como se ha mencionado anteriormente. No tiene sentido analizar lo ocurrido en los tres ámbitos, nacional, provincial y municipal en forma separada, por cuanto en 1976 se transfirió la educación primaria a las provincias y a la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, en el único intento habido de descentralización. Por esta razón, se modifica sustancialmente la participación de estas dos jurisdicciones en el suministro del servicio educativo.

Puede observarse en el Cuadro 6 que actualmente el país cuenta con 31.338 establecimientos destinados a la enseñanza primaria y pre-primaria. De este total sólo el 1,8% pertenece al gobierno nacional, el 81,1% a las provincias, 2,6% al orden municipal y el 14,5% corresponde a escuelas privadas.

En términos generales, el tamaño de las escuelas, medido por número de alumnos por establecimiento, ha aumentado. Esto se observa claramente en el caso de las jurisdicciones nacional, municipal y privada, no así en el orden provincial, donde además de permanecer prácticamente constante, coincide con el tamaño promedio menor. Seguramente esto se debe a que las escuelas rurales, de menor tamaño, pertenecen casi en su totalidad a las provincias.

Posiblemente, el tamaño de la escuela en sí mismo sea un indicador muy limitado de la eficiencia en el uso del recurso edilicio. Por otra parte, como se trabaja con valores promedio cuya variancia es desconocida, tampoco pueden extraerse conclusiones en este sentido, a partir de la comparación de los valores correspondientes a las distintas jurisdicciones.

Sin embargo, considerando la tendencia que se observa en el sentido de constituir unidades mayores, es posible que pueda suponerse una mayor racionalidad en el uso de los recursos, por cuanto disminuiría el costo de oportunidad del capital por alumno atendido, y como el tamaño de la escuela parecería que no afecta el rendimiento educativo, este comportamiento de mayor racionalidad económica se lograría sin desmedro de la calidad del servicio.

El servicio de enseñanza primaria estaba atendido al año 1984 por 273.183 docentes. El Cuadro 7 muestra la evolución de esta dotación y la forma en que se distribuye entre las diferentes jurisdicciones. En este sentido, un indicador que vale la pena analizar es el tamaño del grupo de alumnos por docente, porque dada la significación del costo salarial en el costo total de prestar el servicio educativo, el tamaño del aula es un elemento importante para tender hacia un objetivo de mayor racionalidad en

Cuadro Nº 5

EVOLUCION DE LA MATRICULA DE EDUCACION ELEMENTAL POR DEPENDENCIA

	Total		Nacional		Provincial		Municipal		Privada	
Años	Miles de Alumnos	Participación %	Miles de Alumnos	Participación %	Miles de Alumnos	Participación %	Miles de Alumnos	Participación %	Miles de Alumnos	Participación %
1961	3.105	100,0	1.143	36,8	1.573	50,7	11	0,3	378	12,2
1965	3.426	100,0	1.192	34,8	1.737	50,7	15	0,4	482	14,1
1970	3.855	100,0	1.143	29,6	2.081	54,0	23	0,6	608	15,8
1975	4.174	100,0	1.157	27,7	2.268	54,4	13	0,3	736	17,6
1980	4.591	100,0	154	3,4	3.378	73,6	197	4,2	862	18,8
1985	5.505	100,0	143	2,6	4.038	73,4	242	4,4	1.082	19,7
Crecimiento promedio anual %	2,4		-8,3		4,0		13,7		4,5	

Fuente: Ministerio de Educación y Justicia.

Cuadro Nº 6
ESTABLECIMIENTOS - EDUCACION ELEMENTAL

	Total		Nacional		Provincial		Municipal		Privada	
Años	Número	Alumnos Establ.	Número	Alumnos Establ.	Número	Alumnos Establ.	Número	Alumnos Establ.	Número	Alumnos Establ.
1961	20.544	151	8.337	137	10.005	157	92	120	2.110	179
1965	24.914	138	10.429	114	11.410	152	106	142	2.969	162
1970	29.601	130	11.939	96	14.083	148	163	141	3.416	178
1975	32.069	130	11.887	97	16.317	139	110	118	3.755	196
1980	29.571	155	2.038	75	22.769	148	922	214	3.842	224
1983	30.530	167	549	218	24.823	153	723	310	4.435	223
1984	31.338	169	567	214	25.409	153	805	291	4.557	230

Fuente: Ministerio de Educación y Justicia.

Cuadro Nº 7
DOCENTES EN EDUCACION ELEMENTAL.

	Total		Nacional		Provincial		Municipal		Privada	
Años	Número	Alumnos / Docente	Número	Alumnos / Docente	Número	Alumnos / Docente	Número	Alumnos / Docente	Número	Alumnos / Docente
1961	148.818	21	57.019	20	75.309	21	695	16	15.795	24
1965	171.955	20	63.250	19	84.855	20	962	16	22.888	21
1970	204.852	19	60.497	19	111.332	19	1.412	16	31.611	19
1975	235.140	18	69.425	17	128.141	18	1.006	13	36.568	20
1980	240.632	19	10.421	15	173.108	20	13.326	15	43.777	20
1983	263.023	19	7.865	15	194.785	19	13.599	16	46.774	21
1984	273.183	19	7.865	15	203.645	19	11.959	20	49.683	21

Fuente: Ministerio de Educación y Justicia.

la asignación del gasto, sin un desmedro paralelo de la calidad del servicio educativo ofrecido.

Es posible constatar como idea generalizada, tanto entre los educadores como entre los demandantes del servicio educativo, acerca de la existencia de un tamaño óptimo de aula en la obtención de los rendimientos educativos, es decir, que mientras menor sea el número de alumnos que el maestro o profesor deba atender, mejores serán los resultados.

Las diversas investigaciones realizadas en varios países, así como la llevada a cabo en 1976 por FIEL[4] para la Argentina, señalan un escaso impacto de este factor en la determinación de los rendimientos.

Los resultados indican que el número de alumnos por aula no ejerce efectos demasiado importantes sobre las diferencias de rendimientos. En general los rendimientos empeoran cuando se trata de grupos demasiado numerosos, y dada la información disponible esto sucedía a partir de los 35 alumnos. Por otro lado, se observaba un efecto diferencial elevado en el caso de los alumnos de más bajo nivel socioeconómico, cuyo tamaño de aula óptimo era inferior a 20.

Volviendo a la información que se presenta en el Cuadro 7, se observan tamaños promedio de grupos por docentes inferiores en los ámbitos provincial y nacional que en el municipal y entre las escuelas privadas.

Si se tiene en cuenta que el grupo de las escuelas municipales está totalmente influido por las correspondientes a la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, y que éstas, junto con el grupo de establecimientos privados, estarían atendiendo a los alumnos de nivel socioeconómico promedio superior, parece razonable desde el punto de vista de un criterio eficientista que tengan las aulas de tamaño mayor, y aun que se las estimule para que este tamaño aumente.

Las escuelas provinciales tienen un tamaño promedio de aula de 19 alumnos por docente. En principio este valor está influido por la participación de las escuelas rurales donde el número de alumnos por escuela es muy bajo. Por otra parte, en términos de política educacional y asignación de recursos, será necesario ser más cautelosos en las recomendaciones, por cuanto es posible esperar una participación mayor de los niveles socioeconómicos más bajos que, como se ha visto, son afectados en forma diferencial por tamaños de aula mayores.

Las escuelas pertenecientes al gobierno nacional aparecen como las menos eficientes. Sin embargo, es necesario tener en cuenta la proporción de escuelas de jornada completa o escuelas hogares, que podrían estar exigiendo dotaciones de personal mayores. Los datos disponibles no permiten conocer la situación efectiva.

No se dispone de información específica con respecto a la eficiencia en el logro de los objetivos que se propone la educación elemental en términos generales y por jurisdicción. Sin embargo, es posible realizar algunos comentarios en base a resultados de investigaciones parciales o mediante observación de datos censales.

En primer lugar, según el Censo Nacional de Población y Vivienda de 1980, del total de individuos comprendidos en el intervalo de edad de 14-19 años, el 78% había completado su educación elemental; el 22% restante habría ingresado a la escuela, sin haberla terminado. Sin embargo, si se considera la edad legal de finalización de los estudios, el grupo de alumnos que termina a los 13 años su escuela primaria no alcanza a 40%.

[4] Echart de Bianchi, M. et. al (1976).

Estos valores, en términos muy agregados, están expresando un grado de ineficiencia considerable por parte del sistema educativo en el nivel primario, pues es necesario agregar seis años al período legal para completar la educación en proporciones poblacionales razonables.

Con respecto a la posible diferencia entre las escuelas públicas y las privadas, el estudio de FIEL ya mencionado observó la falta de diferencias significativas de rendimiento en el ciclo primario en forma estable; cuando la muestra se partía por nivel socioeconómico, esta situación no resultaba tan clara. Es decir, que si bien se hallaron promedios de rendimientos superiores entre las escuelas privadas, este resultado no pudo ser confirmado por los test estadísticos, ni resultaba estable.

En cuanto a las posibles diferencias entre las distintas jurisdicciones del sector oficial, no se cuenta con la información correspondiente. Sin embargo, dado que ha habido un proceso de descentralización, una medida muy general podría estar dada por la variación que haya sufrido la tasa de crecimiento de la matrícula con respecto al promedio en los dos períodos diferenciados por la disposición mencionada.

Este diferencial de tasa podría estar midiendo el grado de cumplimiento del objetivo de incorporación de la población al sistema, siempre que no se observen tasas de repitencia y sobreedad diferenciales. Efectivamente, si se consideran las tasas de ambos períodos, se constata un incremento sustancial en el ámbito provincial y municipal, que a su vez es superior al promedio. Es decir, podría pensarse en un mejor cumplimiento del objetivo de incorporación de la población al sistema, cuando se permite una mayor participación de otras jurisdicciones o cuando opera una descentralización del servicio.

2. *Educación media*

El nivel medio comprende un conjunto de carreras y especialidades que ofrecen formación general y profesional. Estos estudios pueden ser agrupados alrededor de un objetivo o característica central, constituyendo de esta manera las diferentes modalidades dentro de este nivel: bachillerato con sus diversas orientaciones, técnica, técnica agropecuaria y comercial. La organización de los estudios dentro de cada modalidad responde a una agrupación entre el ciclo básico, con una duración de tres a cuatro años, y el ciclo superior que abarca dos a tres años. El cumplimiento de esta etapa educativa da acceso al nivel superior y universitario.

De acuerdo con la información del Ministerio de Educación, 1,7 millones de alumnos asisten a la escuela secundaria en 5.104 establecimientos. Tal como se ha comentado anteriormente, esta etapa de la educación ha experimentado un crecimiento superior al promedio en general en todo el período considerado, con la única salvedad del quinquenio 1975/80, cuya tasa anual bajó al 1,3%.

Este ritmo de crecimiento no ha sido uniforme entre las diferentes jurisdicciones, de tal manera que ha afectado sustancialmente la participación de cada una de ellas en el suministro del servicio en este nivel educativo.

Así puede observarse en el Cuadro 8 que la jurisdicción nacional ha ido perdiendo importancia, dado que el número de alumnos incorporados en sus escuelas ha evolucionado de 59% en 1961 a 45% en 1985, a pesar de seguir siendo el conjunto más importante.

El orden provincial muestra una dinámica de crecimiento mucho mayor, y se ob-

serva una duplicación de su participación en el período considerado. Actualmente concurre a sus escuelas el 26% del total de alumnos de ese nivel. Dado que la evolución señalada es constante en todo el período, éste podría ser como un signo de mayor efectividad en el cumplimiento de la necesidad de incorporaciones crecientes de alumnos al nivel medio.

La enseñanza privada también creció por encima del promedio aunque a un ritmo menor que en el caso de las escuelas provinciales. Las escuelas de esta jurisdicción cuentan con el 29% del total de alumnos.

El índice de escolarización promedio para el país es de 41%, computando el total de la matrícula de nivel medio y la población comprendida entre 15 y 21 años. La estimación corresponde a los valores de 1980.

Este coeficiente de escolarización ciertamente resulta bajo. Si se suma a esto el reducido tamaño promedio de las escuelas (Cuadro 9) medido por el número de alumnos por establecimiento, todo parece indicar que la falta de asistencia de la población en edad escolar al nivel medio podría estar influida por factores diferentes a la mera disponibilidad de vacantes. De todos modos, se observa una tendencia sostenida de aumento en el tamaño de los establecimientos educativos.

En el Cuadro 10 se observa que el número total de docentes que atiende este nivel asciende a 206.183. Los grupos de alumnos por profesor son iguales para las jurisdicciones nacional y privada, y menor en el caso de las escuelas provinciales. Lamentablemente, al no contar con información complementaria, no es posible extraer conclusiones acerca de la dotación de recursos que estos índices podrían estar expresando en forma parcial. Por otra parte, los valores que se analizan no corresponden a servicios homogéneos, incluyendo diferentes modalidades como se ha señalado anteriormente, que pueden estar expresando diferentes tecnologías de la enseñanza. Asimismo, la distribución de estas modalidades dentro de cada jurisdicción es heterogénea.

Con respecto al grado de eficiencia en el cumplimiento de los objetivos educacionales, nuevamente es necesario señalar la carencia de mediciones, y por lo tanto se produce el hecho inevitable de tener que recurrir a información que cuenta con limitaciones importantes.

Por una parte, según el Censo de 1980, de las personas del grupo de edad de 20-24 años que se habían incorporado a la enseñanza media, el 59% había completado sus estudios; este valor se mejora en cuatro puntos cuando se pasa al tramo de edad siguiente (25-29 años).

El fracaso relativo en mantener a los alumnos dentro de la escuela hasta que hayan finalizado sus estudios revela un grado de ineficiencia importante en el sistema. Por supuesto que esta situación tiene implicancias en la asignación de los recursos y en un cierto grado de despilfarro, por cuanto su dimensionamiento seguramente corresponde a la matrícula global y no necesariamente a aquel conjunto de alumnos que logran éxito en sus estudios.

Dado que en este nivel el costo de oportunidad por educarse de cada individuo es una proporción mayor del costo total, es posible que las políticas educativas basadas exclusivamente en garantizar el ingreso (ya sea mediante la expansión de la oferta de servicios o eliminando criterios de selectividad), resulten totalmente ineficientes, si lo que se está buscando es una expansión real de la educación media. Probablemente sea necesario diseñar otro tipo de políticas más directamente relacionadas con las características de la demanda.

En este nivel, en el estudio de FIEL (1976) se observaron diferencias significa-

Cuadro Nº 8
EVOLUCION DE LA MATRICULA DE NIVEL MEDIO POR DEPENDENCIA

Años	Total		Nacional		Provincial		Municipal		Privada	
	Miles de Alumnos	Participación %	Miles de Alumnos	Participación %	Miles de Alumnos	Participación %	Miles de Alumnos	Participación %	Miles de Alumnos	Participación %
1961	608	100,0	361	59,3	80	13,2	4	0,7	163	26,8
1965	789	100,0	405	51,3	123	15,6	10	1,3	251	31,8
1970	975	100,0	466	47,8	179	18,4	10	1,0	320	32,8
1975	1.243	100,0	575	46,2	272	21,9	11	0,9	385	31,0
1980	1.327	100,0	600	45,2	313	23,6	6	0,5	408	30,7
1985	1.684	100,0	756	44,9	433	25,7	2	0,1	493	29,3
Crecimiento promedio anual %	4,3		3,1		7,3		-2,8		4,7	

Fuente: Ministerio de Educación y Justicia

Cuadro Nº 9
EDUCACION MEDIA - ESTABLECIMIENTOS

Años	Total		Nacional		Provincial		Municipal		Privada	
	Número	Al./ Establ.	Número	Al./ Establ.	Número	Al./ Establ	Número	Al./ Establ.	Número	Al./ Establ.
1961	2.897	210	1.123	321	572	140	31	129	1.171	139
1965	3.714	212	1.150	352	756	163	47	213	1.761	143
1970	4.151	235	1.165	400	934	192	40	250	2.012	159
1975	4.767	261	1.319	436	1.317	207	37	297	2.094	184
1980	4.723	281	1.371	438	1.270	246	16	375	2.066	197
1983	4.915	298	1.387	478	1.334	268	4	405	2.190	203
1984	5.104	306	1.426	487	1.398	280	5	448	2.275	208

Fuente: Ministerio de Educación y Justicia.

Cuadro Nº 10
DOCENTES EN EDUCACION MEDIA

Años	Total		Nacional		Provincial		Municipal		Privada	
	Número	Al./ Docente	Número	Al./ Docente	Número	Al./ Docente	Número	Al./ Docente	Número	Al./ Docente
1961	85.153	7	53.244	7	7.994	10	342	12	23.573	7
1965	110.483	7	58.352	7	14.044	9	618	16	37.469	7
1970	132.721	7	61.767	8	22.358	8	811	12	47.785	7
1975	161.859	8	74.655	8	35.032	8	769	14	51.403	7
1980	181.884	7	80.142	7	47.942	7	313	19	53.487	8
1983	193.551	8	79.844	8	55.464	6	302	5	57.941	8
1984	206.183	8	82.708	8	61.614	6	361	6	61.500	8

Fuente: Ministerio de Educación y Justicia.

tivas en los rendimientos entre la escuela privada y la pública a favor de la primera, situación que es clara cuando se efectúa el control por nivel socioeconómico de los alumnos. La interpretación es que la dotación de recursos es diferente en los dos grupos de establecimientos, y esta diferencia se observa también en aquellos aspectos que no están asociados a las características de la clientela del establecimiento.

Con respecto a la selectividad del sistema o el logro del objetivo de equidad de oportunidades, se observó la obtención de mejores resultados cuando los recursos de la escuela tienen mayor influencia (equipamiento), o en el caso de las disciplinas más relacionadas con ciencias de aplicación técnica. Este mismo resultado se repitió al realizar la comprobación entre el bachillerato y la escuela técnica. Los rendimientos en esta última, aun en disciplinas humanistas, fueron superiores a los del bachillerato, y esta diferencia se acentuaba para los grupos de alumnos de niveles socioeconómicos más bajos.

Por consiguiente, estos resultados estarían sugiriendo, de confirmarse, un cambio en la dotación de recursos, tendiendo a una mayor incorporación de equipamiento; y por otra parte, quizás una diferente participación de las disciplinas dentro de los programas de enseñanza, puesto que un énfasis mayor en las ciencias lograría un mejor resultado en el logro de equidad de oportunidades sin limitación aparente, o caída de aquellos aspectos de formación general o humanista del individuo.

3. *Educación superior*

La enseñanza superior se imparte en universidades e institutos superiores, constituyendo el cuarto nivel educativo del país. El requisito para acceder al mismo es haber aprobado cualquiera de las modalidades en la etapa de educación media.

La enseñanza que brindan ambos tipos de instituciones difiere, entre otras cosas, en la posibilidad de continuar estudios superiores. Las universidades permiten esto último a través del dictado de cursos de post-grado o el ofrecimiento de carreras académicas para graduados, mientras que en el caso de los institutos superiores, los estudios en general tienen carácter de terminal, existiendo pocas posibilidades de perfeccionamiento posterior.

En los Cuadros 11 y 12 se presenta la evolución de la matrícula en ambos tipos de instituciones educativas de nivel superior. En primer lugar se observan tasas de crecimiento para el período bajo estudio que son muy importantes. Este resultado está influido fundamentalmente por la política de ingreso irrestricto, aplicada actualmente y a fines del quinquenio 1970/75.

La situación descripta es clara en el caso de las universidades, donde las tasas de crecimiento quinquenales muestran fuertes variaciones (en 1980 la matrícula fue inferior a la de 1975), en cambio en los institutos superiores las tasas son elevadas en todo el período con un fuerte incremento en el quinquenio 1980/85.

Por supuesto que la importancia en la educación universitaria es muy superior a la impartida en los institutos, pues concentra actualmente el 78% de la matrícula del cuarto nivel.

Dentro de este total las universidades nacionales cuentan con el 88% del total de alumnos inscriptos, mientras que la enseñanza privada, si bien tiene un número apreciable de establecimientos, capta una proporción de alumnos poco significativa, a pesar de haber crecido en forma importante en el período 1960/1980.

A juzgar por la información que surge del Censo de 1980 se observaría, en cierto modo, un grado de eficiencia menor que en los demás niveles incluso si se compara con el conjunto de educación superior no universitaria.

Considerando el tramo de edad de 25 a 29 años, del total de la población que ingresó a la universidad sólo el 37% completó sus estudios; este índice se mejora pasando al 56% en el tramo de edad 30-34. Lamentablemente no es posible ver cómo evolucionan estos índices en el período considerado y así poder extraer alguna conclusión acerca del efecto que puedan haber tenido las distintas políticas universitarias seguidas, sobre todo aquella que se refiere al ingreso irrestricto de los alumnos por sus efectos en la asignación de recursos, el despilfarro que puede significar una extensión exagerada de las carreras o un aumento de fracasos educativos.[5]

[5] En el trabajo original de FIEL se incluye también información sobre número de docentes y establecimientos de nivel terciario.

Cuadro Nº 11

EVOLUCION DE LA MATRICULA DE EDUCACION SUPERIOR NO UNIVERSITARIA

Años	Total		Nacional		Provincial		Municipal		Privada	
	Miles de Alumnos	Participación %	Miles de Alumnos	Participación %	Miles de Alumnos	Participación %	Miles de Alumnos	Participación %	Miles de Alumnos	Participación %
1961	19	100,0	7	36,8	7	36,8	3	15,8	2	10,6
1965	24	100,0	10	41,6	6	25,0	1	4,2	7	29,2
1970	38	100,0	12	31,6	12	31,6	1	2,6	13	34,2
1975	60	100,0	23	38,4	18	30,0	2	3,3	17	28,3
1980	94	100,0	37	39,3	26	27,7	1	1,1	30	31,9
1985	182	100,0	58	31,9	58	34,6	1	0,5	60	33,0
Crecimiento promedio anual %	9,9		9,2		9,6		-4,5		15,2	

Fuente: Ministerio de Educación y Justicia

Cuadro Nº 12

EVOLUCION DE LA MATRICULA DEL NIVEL UNIVERSITARIO

Años	Total		Nacional		Provincial		Privada	
	Miles de Alumnos	Participación %	Miles de Alumnos	Participación %	Miles de Alumnos	Participación %	Miles de Alumnos	Participación %
1961	160	100,0	156	97,5	-	-	4	2,5
1965	222	100,0	207	93,2	1	0,5	14	6,3
1970	237	100,0	199	84,0	3	1,3	35	14,7
1975	537	100,0	479	89,2	2	0,4	56	10,4
1980	398	100,0	324	81,4	1	0,3	73	18,3
1985	664	100,0	586	88,3	2	0,3	76	11,4
Crecimiento promedio anual %	6,1		5,7		3,5		13,1	

Fuente: Ministerio de Educación y Justicia

EL GASTO EN EDUCACION

1. *Introducción*

Son varios los organismos e instituciones encargados de realizar acciones de formación en el país, entre ellos el Ministerio de Educación y Justicia de la Nación, otros organismos nacionales, gobiernos provinciales y municipales e instituciones privadas. A todos ellos corresponde agregar el gasto asumido por las familias de los propios estudiantes en materiales y a través de la acción de las cooperadoras, cuya incidencia en el costo total de educación se estima que varía entre el 19 y 21% (en nivel primario y medio respectivamente).

Dada esta diversidad de oferentes se ha trabajado con serias limitaciones en relación a la disponibilidad de datos. Se cuenta con una serie de los últimos 11 años de los gastos realizados por el gobierno nacional a través del Ministerio de Educación y Justicia; con respecto a la acción de los gobiernos provinciales, la información disponible es dispersa, incompleta y sólo podría ser agregada a la serie nacional para algunos años en particular. La información en el orden municipal tiene mayores limitaciones que las ya señaladas. En cuanto al esfuerzo privado no se dispone de ninguna información, salvo la que surge de estudios y recopilaciones parciales realizadas a mediados de la década del '70. Por consiguiente se trabajará sólo con la información correspondiente al gobierno nacional.

En este sentido se cuenta con los valores del presupuesto ejecutado por el Ministerio en el período 1976-1985, mientras que para el ejercicio 1986 se trabaja con la información correspondiente al proyecto de presupuesto.

Los dos criterios de desagregación seguidos fueron, en primer lugar, de acuerdo con la clasificación económica del gasto, es decir, distinguiendo entre erogaciones corrientes y erogaciones de capital y los subrubros correspondientes dentro de estos dos conjuntos. En segundo término se realiza la distinción según el grado de centralización de los organismos, es decir: Administración Central, Cuentas Especiales y Organismos Descentralizados.

Este nivel de desagregación presenta una primera limitación para el análisis, referida a la imposibilidad de aislar el gasto debido exclusivamente a la función de educación, considerando que el Ministerio durante los once años que se estudian ha abarcado diferentes funciones. Sin embargo, prestar el servicio educativo como promedio insumió el 90% del presupuesto, por ello los valores que figuran en los cuadros son utilizados como una aproximación al gasto en educación realizado por el gobierno nacional y a partir de allí se intentó extraer algunas conclusiones generales acerca de su estructura.

En este sentido, es necesario aclarar los organismos y las funciones implícitas que están consideradas en los datos presupuestarios del período:

a) En los ejercicios 1976 a 1981 se ha considerado el total de los organismos del Ministerio de Cultura y Educación que incluía lo siguiente:

- Organismos Centrales: Administración Central del Ministerio, Secretaría de Educación, Secretaría de Cultura, y Secretaría de Ciencia y Técnica.
- Organismos descentralizados: Universidades Nacionales, Instituto Nacional de Crédito Educativo (INCE), Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET), Fun-

dación Dr. M. Lillo y Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Puede observarse que además de la función educativa en los diferentes niveles y modalidades de la jurisdicción Nacional, el Ministerio tenía también a su cargo las funciones de Cultura y Ciencia y Técnica.

b) Ejercicios 1982 y 1983: los valores expresan el presupuesto total del Ministerio de Educación, pero sus funciones son limitadas en comparación con el período anterior. El organismo central incluye solamente la Administración Central del Ministerio y la Secretaría de Educación, es decir, que se trata de la función de educación exclusivamente. Las Secretarías de Cultura y Ciencia y Técnica habían pasado a depender de la Presidencia de la Nación.

En el caso de los organismos descentralizados se mantienen los mismos que los señalados en el período visto en a), es decir que en este caso se contemplan las funciones de educación y ciencia y técnica.

c) Ejercicios 1984 y 1985: los valores no corresponden al presupuesto total del Ministerio de Educación y Justicia por cuanto se han excluido las erogaciones correspondientes a las funciones de cultura y justicia, que a partir de la asunción de las nuevas autoridades pertenecen a este ministerio. Contempla entonces, las funciones de educación y ciencia y técnica, dado que se incluyen las secretarías respectivas, así como los organismos descentralizados enumerados en el punto a).

d) Ejercicio 1986: comprende todas las funciones del Ministerio de Educación y Justicia. Se trata de los valores correspondientes al presupuesto total, incluyendo las funciones de: educación, cultura, ciencia y técnica y justicia.

Una segunda limitación, muy importante, de los datos disponibles es que solamente corresponden a las erogaciones realizadas por el gobierno nacional, no incluyen, por consiguiente, al gasto en educación efectuado por los gobiernos provinciales, cuando su participación en la prestación del servicio educativo es relevante y creciente, tal como se ha visto previamente.

2. *Evolución del gasto total*

Desde un punto de vista exclusivamente presupuestario, la información aislada disponible puede utilizarse para lograr alguna estimación acerca del gasto en educación realizada por los organismos estatales.

Considerando los presupuestos nacionales y provinciales de los ejercicios 1976, 1984 y 1985, los únicos para los cuales se ha tenido información adecuada, el gasto de los organismos oficiales en educación se estima en 1.134, 2.599 y 1.489 millones de australes de 1985 respectivamente. Estos valores incluyen las funciones de cultura y educación en las provincias, así como los subsidios que los gobiernos nacional y provinciales otorgan a los establecimientos privados de enseñanza.

La participación provincial en el financiamiento total de los servicios educativos ha ido adquiriendo una mayor significación en el período; en 1976 su contribución representaba el 35% de las erogaciones totales, mientras que pasa a 49% y 55% en 1984 y 1985 respectivamente.

Los mismos valores relacionados con el PBI de esos años representan las siguientes proporciones: 2,8% en 1976, 5,6% en 1984 y 3,2% en 1985. Este nivel de in-

versión en educación comparado con el comportamiento más frecuente en el ámbito internacional (4% del PBI) haría pensar no tanto en la limitación del esfuerzo de inversión en sí mismo, sino en las variaciones que se observan en los diferentes ejercicios, lo cual podría estar sugiriendo la imposibilidad de encarar razonablemente acciones cuya duración exceda el año presupuestario.

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; es decir, que manifestaciones más o menos enfáticas de interés por la educación, coincidirían con montos presupuestarios elevados y a la inversa en el caso contrario.

Esta idea, sin embargo, no parece poder confirmarse por lo menos en el período analizado. En los once años comprendidos entre 1976 y 1986 el gasto total en educación realizado por el gobierno nacional muestra variaciones importantes en términos reales, que parecen estar asociadas en mayor grado con la evolución general de la economía y sus necesidades de ajuste, que con cambios en la política general y educacional de las autoridades (ver Cuadro 13)

Los ejercicios 1976 y 1985 son los que presentan los presupuestos reales más bajos en términos de índice, 100 y 90,1 respectivamente. Es innegable que las políticas generales seguidas corresponden a períodos del país muy diferentes; la única característica común que podría señalarse es que en ambos ejercicios fue necesario practicar ajustes muy severos de las variables económicas, los dos fueron precedidos por años de un descontrol general y presupuestario considerable. El año 1984 muestra un incremento muy importante en el gasto total y supera cualquiera de los niveles observados en el período.

Entre 1976 y 1980 se experimenta un crecimiento importante del gasto (66% entre los dos años extremos), esta evolución señala una tendencia creciente, a excepción del año 1979, en que disminuye en 9% con respecto a 1978. En este período (1977) se produce la transferencia de las escuelas primarias a las provincias y Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Sin embargo no se registra una disminución paralela del gasto del gobierno nacional aun cuando los servicios transferidos representaron el 25% del total de la matrícula primaria en manos de organismos oficiales.

3. *Clasificación económica del gasto*

El gasto total evoluciona siguiendo la trayectoria de los gastos corrientes; además, teniendo en cuenta la importancia de las erogaciones en personal, generalmente refleja lo sucedido con los salarios de los docentes (ver Cuadro 14).

Las transferencias para financiar erogaciones corrientes crecieron ininterrumpidamente hasta el año 1980, y a partir de allí siguieron la evolución del gasto total, pero habiendo logrado un nivel superior al del inicio del período. Esta situación no se repite en el resto de las categorías de erogaciones.

En general, la transferencia de los servicios de primaria a las provincias, en lugar de disminuir el gasto habría permitido lograr una mejora del presupuesto en el orden nacional. En términos reales, el presupuesto ejecutado en 1978 se incrementó en 14% respecto del observado en el ejercicio anterior, donde se produce la mencionada transferencia. El gasto en salarios experimentó un incremento del mismo orden, a pesar de una importante disminución en el número de docentes. La recuperación que regis-

Cuadro Nº 13
EVOLUCION DEL GASTO
Indice Base 1976 = 100

Rubros	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
11- Personal	100,0	126,5	144,2	123,1	156,2	142,1	106,9	133,2	164,9	77,2	126,3
12- B. y S. No Personales	100,0	140,0	122,3	91,1	114,0	113,8	96,8	103,4	93,7	100,0	198,2
21- Intereses de Deudas											
31- Transf. p/Fin. Erog. Corr.	100,0	152,4	201,4	233,7	286,1	282,6	230,7	303,6	326,5	154,1	240,0
32- Transf. p/Fin. Erog. de Cap.											
Total Erogaciones Corrientes	100,0	131,0	150,1	134,8	169,6	158,8	125,6	157,4	184,4	91,2	153,1
41- Bienes de Capital	100,0	100,4	108,3	84,0	82,7	96,3	64,4	95,6	75,9	63,0	138,5
42- Construcciones	100,0	148,9	163,7	177,5	160,5	169,0	141,5	203,4	149,0	88,3	183,3
51- Bienes Preexistentes											
61- Aportes de Cap. y Prést.											
Total Erogaciones de Capital	100,0	129,0	140,8	140,3	138,7	151,8	113,2	164,6	120,2	78,8	171,1
Total General	100,0	130,8	149,1	135,4	166,5	158,6	124,4	158,1	178,2	90,1	156,0

Cuadro Nº 14

PARTICIPACION DE CADA RUBRO DEL GASTO SOBRE EL TOTAL - (%)

Rubros	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
11- Personal	71,7	69,4	69,3	65,2	67,4	64,5	61,8	60,4	66,6	61,6	58,5
12- B. y S. No Personales	7,0	7,5	5,7	4,7	4,8	5,0	5,4	4,6	3,7	7,8	9,0
21- Intereses de Deudas	-	-	-	-	-	-	0,1	-	0,2	0,2	0,6
31- Transf. p/Fin. Erog. Corr.	11,3	13,0	15,2	19,3	19,2	20,0	20,8	21,5	20,6	19,2	17,3
32- Transf. p/Fin. Erog. de Cap.	-	0,2	0,3	0,3	0,3	0,8	2,8	3,0	2,3	2,4	3,5
Total Erogaciones Corrientes	90,0	90,1	90,5	89,5	91,7	90,3	90,9	89,5	93,2	91,2	88,9
41- Bienes de Capital	4,0	3,1	2,9	2,5	2,0	2,5	2,1	2,4	1,7	2,8	3,6
42- Construcciones	6,0	6,8	6,6	7,8	5,7	6,4	6,8	7,7	5,1	5,8	7,1
51- Bienes Preexistentes	-	-	-	-	0,4	0,5	-	0,3	-	0,1	0,1
61- Aportes de Cap. y Prést.	-	-	-	0,2	0,2	0,3	0,2	0,1	-	0,1	0,3
Total Erogaciones de Capital	10,0	9,9	9,5	10,5	8,3	9,7	9,1	10,5	6,8	8,8	11,1
Total General	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

tra el salario real es la razón del mantenimiento del nivel de gasto entre 1976 y 1978.

Volviendo a la relación entre evolución del presupuesto total y salarios docentes, la información disponible no permite caracterizar lo ocurrido de manera clara. Los datos sobre salario docente que figuran en el Cuadro 15 corresponden al mes de mayo de cada año no conociéndose la distancia entre este mes y el momento de ajuste. Es posible entonces, que el grado de esta divergencia sea la razón por la cual la trayectoria seguida por esta variable no se acerque a la del gasto total sino hasta 1983, año a partir del cual la evolución de los diferentes salarios docentes considerados, sigue los índices del gasto.

Cuadro Nº 15
EVOLUCION DEL SALARIO DOCENTE
(en términos reales)

Años	Primario [1]		Medio [2]		Universitario [3]	
	A de 1985	Indice	A de 1985	Indice	A de 1985	Indice
1976	97	100,0	97	100,0	326	100,0
1977	110	113,4	141	145,4	532	163,2
1978	166	171,1	214	220,6	722	221,5
1979	342	352,6	221	227,8	746	228,8
1980	456	470,1	295	304,1	1.013	310,7
1981	204	210,3	264	272,2	906	277,9
1982	257	264,9	149	153,6	511	156,7
1983	108	111,3	128	132,0	442	135,6
1984	164	169,1	185	190,7	592	181,6
1985	130	134,0	123	126,8	334	102,5

1 Maestro de grado jornada simple. Promedio entre sueldo inicial y el máximo de antigüedad.
2 Profesor con 18 horas de cátedra. Promedio de sueldo inicial y el máximo de antigüedad.
3 Profesor titular - dedicación exclusiva. Promedio de sueldo inicial y el máximo de antigüedad.

De todos modos, en términos generales se observa hasta 1980 un esfuerzo sostenido de aumento del salario real docente en los tres niveles de la enseñanza. A partir de allí comienza un período de pérdida de valor hasta 1985 (sin alcanzar niveles tan bajos como en 1976 salvo para los docentes universitarios) con recuperaciones parciales intermedias.

En cuanto a la asignación del gasto por rubros, es notable la estabilidad de su estructura que se mantiene independiente de las variaciones que ha sufrido el gasto total en este período. Así las erogaciones corrientes representan el 90%, el 10% restante lo constituyen las inversiones, de las cuales aproximadamente el 7% es absorbido por el rubro Construcciones.

Estas proporciones varían según se trate de administración central u organismos descentralizados; en estos últimos existe un énfasis algo mayor hacia la inversión que seguramente se debe a la propia estructura de costos de los sectores educativos que abarca (educación técnica y universidades), que en términos generales son más capital intensivos.

El rubro Personal es el que absorbe la mayor proporción del gasto, pero su participación ha venido cayendo en los once años del período estudiado casi en forma constante (de 72% a 58%). Esta pérdida parece haber sido compensada casi en su totalidad por el incremento en el rubro Transferencias para financiar erogaciones corrientes constituidas fundamentalmente por subsidios a la enseñanza privada destinados al

pago del personal. Por lo tanto, los gastos corrientes están constituidos básicamente por salarios docentes.

Esta estabilidad en la estructura del gasto refleja la rigidez que el mismo presenta y, por consiguiente, el esfuerzo que supone introducir cualquier modificación en el sector.

La situación mencionada adquiere mayor significación dado el bajo nivel de la inversión en educación. La compra de bienes de capital, en los mejores años, no ha superado el 4% del gasto total. Es importante señalar que las investigaciones sobre determinantes de los rendimientos educativos realizadas en el país y confirmadas por otros estudios, señalan la importancia de la incorporación de tecnología en el incremento de los resultados educativos, no sólo para el promedio, sino fundamentalmente en el caso de aquellos grupos de alumnos pertenecientes a los niveles socioeconómicos más bajos. La misma situación puede observarse en la comparación entre bachilleres y técnicos. Por lo tanto podría pensarse en la inversión en equipos como una herramienta más adecuada para mejorar el grado de conocimientos incorporados en general, además de lograr un resultado más adecuado en la prosecución del objetivo de equidad de oportunidades. Dado el nivel de la inversión actual en equipamientos (bienes de capital según la terminología presupuestaria), un aumento sustancial en la asignación no representa un esfuerzo financiero de magnitud, mientras que los rendimientos de esta reasignación serían más que proporcionales. Probablemente, el no hacerlo se deba a rigideces institucionales —que en un contexto de fuerte restricción del gasto en términos globales requeriría pérdidas en otros rubros—, más que a restricciones de carácter financiero.

El rubro que muestra la mayor variación en su importancia relativa a lo largo del período es el de Transferencias para financiar erogaciones corrientes; en este sentido interesa ver lo ocurrido en las efectuadas por el organismo central, por ser las relevantes y por la importancia que dentro de este conjunto tienen los subsidios a la enseñanza privada.

Las transferencias del organismo central que en 1976 representaban el 17% del total en esta categoría, llegaron al 40% en 1984, para disminuir al 27% en el proyecto de presupuesto para el año en curso.

Esta evolución en la importancia del rubro Transferencias benefició fundamentalmente a los establecimientos privados, dado que la Superintendencia Nacional de Enseñanza Privada (SNEP) absorbe la mayor parte de esta asignación. En los ejercicios 1982/83 y 1986 para los cuales fue posible aislar el gasto, la participación de la SNEP fue de 96%, 97% y 93% respectivamente.

El aumento en el monto global de las transferencias pudo haberse debido a diferentes razones, pero fundamentalmente pareciera que se mejoró la asignación a cada establecimiento (si se toma como indicador el monto por alumno), o por lo menos, los aportes parecen haber sufrido deterioros menores que los registrados para el gasto promedio. Por otra parte, existe un crecimiento de la educación privada, que en media (nivel más importante a considerar para el subsidio) fue algo superior al promedio. Por último, el incremento en el monto de las transferencias podría haber surgido de la incorporación al grupo de escuelas subsidiadas de establecimientos que antes no recibían aportes estatales. Sin embargo, no parece ser ésta la razón fundamental que explica las variaciones.

3.1. *El subsidio a la educación*

En general los aportes del Estado a la enseñanza privada suscitan discusiones desde distintos ángulos (teóricos o conflictos en la asignación presupuestaria). Dado que se trata de un subsidio a la actividad privada, en principio es necesario justificarlo o intentar hallar alguna explicación, y por otra parte resulta conveniente tratar de llevar a cabo algunas estimaciones y analizar así su importancia relativa.

Ya se han mencionado repetidas veces las limitaciones de la información con que se ha trabajado. Por consiguiente, las estimaciones de subsidio por alumno en establecimientos privados de enseñanza, así como la relación entre el aporte estatal por cada estudiante en escuela privada y por cada alumno dentro del sistema oficial, se ha llevado a cabo bajo los supuestos que se enuncian a continuación.

a) Se considera como monto global básico para las estimaciones el rubro transferencias para financiar erogaciones corrientes realizadas por el organismo central, porque los aportes de la SNEP a la enseñanza privada se encuentran incluidos dentro de este valor.

b) La matrícula a la cual se referirá el valor mencionado en el punto a) será la educación media, porque en el presupuesto del año 1983 el aporte de la SNEP para este nivel representaba el 75% del total asignado a este organismo. No parece prudente corregir las estimaciones por alumno por el coeficiente indicado, pues se trata de una única observación. Corresponde, por supuesto, tener en cuenta que los aportes unitarios así considerados contienen alguna sobreestimación.

c) La participación de la SNEP dentro del rubro transferencias para financiar erogaciones corrientes se mantiene constante, adoptándose 95% como promedio. Esta proporción surge de considerar el valor que efectivamente se dio en los ejercicios 1982, 83 y 86, únicos para los cuales pudo aislarse la información. La estimación así realizada también contiene una sobreestimación del subsidio, porque se está adoptando una proporción que corresponde a los años más favorecidos después de realizada la reasignación de recursos. Seguramente, la participación de la SNEP hasta 1978 ha sido menor.

Del Cuadro 16 surge que efectivamente el aporte a la enseñanza privada aumentó en forma considerable hasta 1984, y en general los períodos de ajuste que soportó el presupuesto de educación no parecen haber afectado tan profundamente los aportes a la enseñanza privada.

Por otra parte, si se relaciona el valor del subsidio por alumno matriculado en el sistema privado con el gasto que los organismos oficiales realizan por alumno incorporado dentro de su propio sistema, se observa que el costo para el Estado de sostener cada estudiante de la primera categoría sería la mitad de lo invertido en cada alumno que se encuentra dentro del sistema estatal. Con lo cual, dada una estructura de costos en los establecimientos privados similar a la de las escuelas estatales, este aporte no alcanzaría a solventar ni siquiera el total del gasto en salarios.

Resumiendo, respecto de la relación entre sistema privado de educación y organismos oficiales, es necesario considerar que: a) Dado que el subsidio otorgado financia sólo una parte del costo total, el gobierno está soportando una parte (50%) del esfuerzo que significaría si tuviera que incorporar todos estos alumnos a las escuelas estatales. b) Si el Estado decidiera cubrir el costo total de impartir educación en las escuelas privadas, es decir, que la base del subsidio fuera el costo económico total y no

Cuadro Nº 16
SUBSIDIO ESTATAL POR ALUMNO / AÑO
MATRICULADO EN EL SISTEMA DE EDUCACION MEDIA

Año	Australes Junio/85	Relación Subsidio Costo-alumno-año en el sistema oficial
1976	148	.32
1977	263	.42
1978	364	.38
1979	409	.47
1980	495	.47
1981	461	.48
1982	355	.50
1983	470	.54
1984	479	.51
1985	197	.48
1986	255	.44

solamente las erogaciones en salarios, también sería una alternativa financiera más conveniente para los organismos oficiales, que dedicarse ellos mismos a prestar el servicio. La razón es que de acuerdo con estudios llevados a cabo en el país[6], el costo por alumno en escuelas privadas es inferior que el registrado en establecimientos estatales. Esto es así aun sin considerar los costos incurridos por los organismos centrales de administración (ministerio).

Pero más que analizar la situación práctica tal como se está dando, en este punto interesa sobre todo discutir la razón de la existencia del subsidio en educación, dentro del cual la subvención a la enseñanza privada constituye sólo un caso especial.

En la Argentina 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 lo dan 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. Como se ha visto en el Cuadro 16, el alumno estaría recibiendo un subsidio del 50% aproximadamente. Por supuesto que esta esquematización no considera los pagos indirectos que un usuario hace en la medida en que pague impuestos.

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. Si se dejara librada la decisión de educarse a una instancia exclusivamente privada, aun cuando todos los individuos de la sociedad tuvieran igual valoración de los beneficios del servicio se produciría una subinversión en educación comparada con la necesaria para la obtención de un óptimo social.

Por consiguiente, el subsidio a la educación parece justificarse por lo menos hasta el monto que cubra el costo de producir las externalidades que socialmente son deseables, y no aquella porción del producto de cuyos beneficios futuros se puede apropiar cada individuo. Como el proceso educativo parece constituir un caso de produc-

[6] Echart de Bianchi, etc. 1976.

ción conjunta donde es imposible establecer las participaciones de cada tipo de producto educacional, el monto del subsidio estaría dado, por una simple razón de equidad, por la capacidad de pago de cada individuo que se educa o exprese el deseo de educarse. Por otra parte, cada individuo debería pagar la educación que recibe, por lo menos hasta cubrir el costo de producir aquella porción de producto educativo que constituya bien privado exclusivamente.

Volviendo a la situación de oferta actual podría decirse que desde un punto de vista distribuido y de equidad, la distribución del monto de subsidio entre establecimientos públicos y privados es eficiente, ya que los niveles socioeconómicos más altos que presumiblemente asisten a la escuela privada reciben una ayuda menor del Estado, por cuanto pagan parte de su educación.

Lo que no resulta tan claro es si toda la clientela de las escuelas públicas debe recibir el total del subsidio, por cuanto los datos no confirman la presencia de una composición de estrato social bajo exclusivamente. Por el contrario, a medida que se avanza en las etapas del proceso educativo, dada su naturaleza selectiva se va produciendo una concentración de individuos pertenecientes a niveles sociales medios y altos. Esto es claro en la educación media y se acentúa en el nivel superior y universitario, de manera tal que políticas de apertura total o entrada libre están produciendo no sólo un efecto de refuerzo de la estructura social inicial, sino también fuertes redistribuciones de ingreso regresivas.

Por lo tanto, las políticas de este tipo llevarían a lograr efectos contrarios a los declarados o deseados, dado que no puede afirmarse que se esté buscando como fin lograr una sociedad más cerrada o con bajo grado de movilidad social o financiamiento de los más ricos por los más pobres.

Por último, dado que el subsidio es justificable es necesario implementar mecanismos de administración para que no se produzcan filtraciones hacia estudiantes que no debieran recibirlos, o que constituyan financiamiento de los establecimientos que tengan pocos estímulos para lograr niveles de eficiencia mayores o incorporación de tecnologías más apropiadas. Este parece ser el caso actual en los dos tipos de establecimientos. En particular, en el ámbito privado el subsidio se otorga por docente nombrado y el mecanismo del control también se efectúa sobre la misma base, con lo cual se refuerza, entre otras cosas, la estructura de costos y dotación de recursos histórica sin tener en cuenta su nivel de eficiencia.

4. *Ejecución del presupuesto*

La comparación entre los valores presupuestados y la ejecución de los mismos es considerada frecuentemente como medida de efectividad del organismo, es decir, que cuanto más se acerque el valor de las erogaciones al presupuesto, mayor será el nivel de eficiencia del organismo. Sin embargo, de la observación del Cuadro 17 no es tan claro que pueda sostenerse esa aseveración, sino que pareciera hallarse una asociación entre asignación de recursos por tipo de gasto y grado de cumplimiento del presupuesto.

De esta manera, a lo largo de todo el período 1976/1985 el comportamiento por grupo de organismos en un orden de mayor a menor efectividad es como sigue: Organismo Central, Organismos Descentralizados y Cuentas Especiales. Es difícil concluir que este orden se deba al nivel de eficiencia de cada tipo de organismo. Una explica-

Cuadro Nº 17

RELACION ENTRE VALORES PRESUPUESTADOS Y SU EJECUCION (%)

Rubros	1976/77			1978/79			1980/81			1982/83			1984/85		
	Adm. Central	Cuenta Espec.	Organ. Desc.	Adm. Central	Cuentas Espec.	Organ. Desc.	Adm. Central	Cuentas Espec.	Organ. Desc.	Adm. Central	Cuentas Espec.	Organ. Desc.	Adm. Central	Cuentas Espec.	Organ. Desc.
11- Personal	100	35,4	94,0	99,5	7,7	92,0	99,0	29,1	95,0	100	49,9	96,0	100	23,1	95,5
12- B. y S. No Personales	100	75,7	89,0	93,2	77,7	84,0	106	77,5	88,0	100	87,8	79,5	100	53,5	71,5
21- Intereses de Deudas		-	84,0	-	-	75,0	-	59,6	79,0		99,7	92,0		67,4	54,5
31- Transf. p/Fin. Erog. Corr.	100	100	97,5	100	55,7	96,5	100	78,3	88,0	100	63,9	93,5	100	50,6	82,5
32- Transf. p/Fin. Erog. de Cap.	100	78,9	100,0	100	54,9	100	100	32,9	60,0	100	73,9	100		81,7	95,0
Total Erogaciones Corrientes	100	56,2	93,5	99,2	51,0	92,0	99,7	51,9	94,0	100	74,4	94,5	100	75,5	92,0
41- Bienes de Capital	100	45,4	76,5	96,9	40,5	83,0	104	17,5	69,5	100	52,8	67,0	100	34,7	72,0
42- Construcciones	100	89,4	92,5	76,3	86,3	90,0	100	88,0	89,0	100	90,7	92,0	100	87,0	81,5
51- Bienes Preexistentes		-	-	-	-	-	-	63,0	90,0		36,2	57,5		56,4	20,0
61- Aportes de Cap. y Prést.		-	89,0	-	-	55,5	-	-	84,5		-	88,0		-	53,0
Total Erogaciones de Capital	100	88,4	84,0	93,5	83,0	87,0	104	76,4	80,5	100	94,4	80,0	100	81,5	77,0
71- Contrib. p/Fin.Erog.Corr.		-	-	-	-	-	-	-	-		-	-		-	-
72- Contrib. p/Fin. Erog.Cap.		-	-	-	-	-	-	-	100		-	83,5		-	-
81- Amortización de Deudas	100	-	78,5	-	-	94,5	-	-	77,5		-	-		-	86,5
91- Adelantos a Provee.y Cap		-	-	-	-	-	-	-	100		-	-		-	-
Total Otras Erogaciones	100	-	78,5	-	-	94,5	-	-	80,0		-	83,5		-	86,5
Total General	100	85,3	92,0	99,1	78,4	91,5	97,2	69,4	92,5	100	81,5	92,5	100	77,9	90,5

ción al orden señalado está asociada con la composición del gasto: cuanto mayor es la participación de las erogaciones de capital, menor es el grado de cumplimiento del presupuesto. Esto es así porque los gastos corrientes responden en mayor medida que los de capital a la extrapolación de los ejercicios fiscales precedentes y, por consiguiente, tienen menor grado de incertidumbre en la planificación. Se trata en su mayor parte del pago de salarios.

El segundo elemento a señalar en cuanto al nivel de ejecución del presupuesto, es el bajo porcentaje del gasto efectivamente realizado para la compra de bienes de capital (equipamiento), además de la dispersión que presentan los valores. Esta situación estaría reflejando un bajísimo nivel de programación de las acciones en este rubro, a lo que se une la poca importancia que se da a estas partidas, vista por su participación en el presupuesto total. Esta característica es válida aun en el caso de organismos descentralizados que incluyen al CONET y las universidades donde se supone una estructura más capital intensiva. Por consiguiente, si se aceptan los resultados que diferentes investigaciones han encontrado en el sentido ya señalado, es decir, que mejores equipos incrementan los rendimientos educativos y esto en mayor grado en los estudiantes de niveles más bajos, habría razones de eficiencia y equidad para cambiar la asignación de recursos hacia una mayor inversión en bienes de capital, así como la necesidad de mejorar sustancialmente los niveles de ejecución.

Otro rubro que merece ser comentado por su menor nivel de efectividad en la ejecución del presupuesto es el correspondiente a construcciones. En el período 1976/85 el crédito final disponible fue comprometido en promedio en 89 (Se consideran sólo cuentas especiales y organismos descentralizados, pues el presupuesto para construcciones en administración central no tiene relevancia).

Es conocida por la difusión que tiene, la queja acerca de la carencia de edificios escolares, así como sus manifiestas deficiencias en cuanto a estado de conservación y funcionalidad; esta observación es realizada con el mismo énfasis por los miembros de la comunidad, como por los funcionarios encargados de administrar estas acciones; asimismo, se supone que la situación de carencia se debe exclusivamente a limitaciones presupuestarias. Sin embargo, el análisis de la serie 1976/85 pareciera indicar que aun operando una restricción financiera cuya magnitud no se conoce, la capacidad de ejecución o la eficiencia en la realización del gasto por parte de los organismos responsables, tanto en el caso de equipamiento como en el rubro construcciones, es baja.

Las magnitudes comprometidas pueden aclarar más los conceptos vertidos. El presupuesto final promedio en el período analizado, para atender las necesidades edilicias, ha sido en términos reales de aproximadamente 68 millones de australes por año, a precios de junio de 1985

El nivel de ejecución mencionado supone que en cada año se han dejado de ejecutar obras por un valor de casi 8 millones de australes, para las cuales existían las partidas correspondientes.

Otro indicador que puede ser tomado para medir la capacidad de ejecución es la relación entre presupuesto inicial y final. En este caso las consideraciones siguientes deben ser tomadas con cautela porque se trata de datos de un solo año (1983) y por consiguiente podrían estar reflejando una situación especial.

La diferencia entre presupuesto inicial y final está dada por la variación de los créditos (en general, aumento), que es requerida a lo largo del año con el fin de llevar a cabo las acciones programadas. Esta diferencia surge de la necesidad de ajuste de las partidas por el proceso inflacionario, la relación entre la ejecución financiera y la de las

acciones propiamente dichas. En general el presupuesto final de un ministerio es el resultado de la ampliación de los créditos iniciales y la compensación de partidas entre diferentes programas u organismos dentro del mismo ministerio.

Si la propensión al gasto es similar entre los distintos organismos, la diferencia entre las magnitudes inicial y final no debiera ser demasiado importante, y ella sería debida a las capacidades de ejecución diferenciales.

En 1983 el presupuesto total de educación creció un 60% (relación entre final e inicial), el correspondiente a construcciones sólo el 4% y la asignación para el programa Expansión y Mejoramiento de la Educación Rural (EMER) se incrementó en 73%. Este programa es comparable al rubro construcciones, dado que en el ejercicio considerado el gasto se refirió básicamente al mejoramiento de las facilidades edilicias. La otra característica es que se trata de un proyecto de ejecución descentralizada. Teniendo en cuenta estas relaciones podría afirmarse que el organismo responsable de suministrar las instalaciones educativas habría ejecutado sólo el 64% de su crédito posible.

5. *Gasto por niveles educativos*

La asignación de recursos entre niveles por parte del gobierno nacional varió en forma importante a partir de la transferencia de escuelas primarias a las provincias. Esta distinción es válida entre educación elemental y el resto de las etapas de la enseñanza dado que en conjunto, tal como ya ha sido mencionado, lejos de disminuir el presupuesto para educación, el gobierno nacional aplicó el posible ahorro que se producía por la transferencia de primaria a mejorar la situación de los otros niveles.

Si se observan las participaciones relativas de cada etapa educativa sobre el presupuesto total (Cuadro 18) se comprueba una mejora mayor en el caso del nivel medio fundamentalmente, excluida la educación técnica. Sin embargo, actualmente se vuelve a privilegiar al nivel superior más que al medio, mientras que la educación técnica prácticamente permanece constante en su participación. Esta situación sin duda se debe a la política de apertura total seguida en los últimos años.

Cuadro Nº 18 *
DISTRIBUCION RELATIVA DEL GASTO
POR NIVELES EDUCATIVOS (%)

Año	Educación Elemental	Educación Media	Educación Técnica	Educación Superior	Total
1976	31	27	14	28	100
1978	7	42	15	35	100
1984	9	38	16	37	100
1986	10	35	15	40	100

* En el trabajo original de FIEL se incluye la desagregación de este cuadro por función y organismo; así como también una apertura similar para el gasto provincial.

Nuevamente en este punto, son válidas las consideraciones a partir de criterios de equidad y efectos redistributivos no deseados comentadas anteriormente. Esta asignación presupuestaria por nivel refuerza los mecanismos de redistribución regresivos al privilegiar el nivel educativo superior, y esto es así porque se están utilizando mecanismos indirectos para otorgar el subsidio (el Estado asume todo el costo de la educación) que seguramente son más ineficientes que si se implementaran formas de administración del subsidio más directas.

Es por esta razón que frente a un objetivo de democratización de la enseñanza, interpretada como mayor número de personas que acceden a la educación, no se entiende cómo el presupuesto del Instituto Nacional de Crédito Educativo (INCE) es tan bajo (entre 0,3 y 0,2%). Una política de arancelamiento de los servicios educativos junto con mecanismos financieros adecuados para otorgar préstamos y becas (subsidio directo a los estudiantes) pareciera ser más eficiente, por lo menos desde un punto de vista de cumplimiento de objetivos de equidad o redistributivos.

La trayectoria del gasto por niveles sigue la evolución vista para el total, coincidiendo los ejercicios de menor nivel con años de ajuste de la economía (1976/1979/1982 y 1985) y disminución del salario real docente debido al propio ajuste y no a consideraciones más generales de política educacional o falta de interés por el sector.

Una medida más ajustada para la interpretación de cómo se ha dado la evolución, es la inversión por alumno matriculado en cada nivel. Por otra parte, esta información podría ser considerada como una aproximación del costo por alumno/año y tratar las erogaciones de capital como un valor que está reflejando el costo de oportunidad del capital.[7]

El Cuadro 19 muestra fuertes oscilaciones en los gastos reales efectuados por alumno/año en los tres niveles, que se explican por la forma en que el gasto total ha acompañado las variaciones en la matrícula, sobre todo en los períodos de ajuste.

El gasto real por alumno/año en australes de junio de 1985, varía de la siguiente manera:

a) Educación elemental entre 140 en 1976 y 810 en 1984.
b) Educación media y técnica varía entre 388 en 1985 y 990 en 1980.
c) Educación superior y universitaria oscila entre los siguientes valores extremos, 327 en 1985 y 1.015 en 1980.

La primera característica a señalar es la variación muy importante de la inversión por alumno en los diferentes ejercicios que seguramente ha afectado la calidad del servicio ofrecido, entre otras razones por la misma incertidumbre que puede haber generado.

El segundo elemento a considerar, es la relación de costos por alumno entre los distintos niveles de la enseñanza.

En este sentido los estudios de costos de la educación realizados tanto en la Argentina como en otros países, indican que los costos por alumno del nivel medio serían 2,5 veces los de primaria y que la inversión por estudiante en educación superior por lo menos debiera triplicar los valores de la fase elemental.

Los valores del Cuadro 19 arrojan algunos resultados sorprendentes. Hasta 1980 el costo por alumno para la educación media y técnica varía entre 2,1 y 3,1 veces el monto destinado a primaria, lo cual parece lógico si se aceptan los patrones de costos

[7] Ver Ferá, Coloma y Claramunt (1985).

Cuadro Nº 19

EVOLUCION DEL GASTO REAL POR ALUMNO/AÑO

(Australes de junio de 1985)

Función	1976		1977		1978		1979		1980	
	A	Indice	A	Indice	A	Indice	A	Indice	A	Indice
1- Educación Elemental	140,5	100,0	211,4	150,5	435,9	310,2	397,2	282,7	393,6	280,1
2- Educación Media y Técnica	438,0	100,0	588,8	134,4	920,2	210,1	826,6	188,7	990,1	226,1
3- Educación Superior y Universitaria	352,0	100,0	524,9	149,1	897,7	255,0	839,5	238,5	1.014,9	288,3

Función	1981		1982		1983		1984		1985		1986	
	A	Indice	A	Indice	A	Indice	A	Indice	A	Indice	A	Indice
1- Educación Elemental	554,3	394,5	548,9	390,7	666,3	474,2	810,4	576,8	289,5	206,0	546,5	389,0
2- Educación Media y Técnica	914,6	208,8	668,0	152,5	833,8	190,4	884,5	201,9	387,6	88,5	549,0	125,0
3- Educación Superior y Universitaria	955,8	271,5	710,1	201,7	937,5	266,3	888,7	252,5	327,5	93,0	510,7	145,1

mencionados. En el caso de educación superior, en general se repite la relación observada para el nivel medio; aunque en algunos ejercicios se ubica por debajo de dichos valores, situación que no parece razonable.

A partir de 1981 el gasto por alumno de primaria se acerca a los valores observados en los otros niveles, debido a que se introduce un programa de inversión destinado a las provincias que está afectando las relaciones y cuya incidencia no es posible aislar, salvo para 1983 y 1986. En el primero de los ejercicios mencionados, el costo por alumno en educación elemental, excluido el programa de inversión, se reduce sustancialmente. Los costos de media y superior son 5 y 6 veces los de aquel nivel. En 1986 estas mismas relaciones pasan a ser 1,6 y 1,5. Como se ve, es difícil extraer conclusiones generales de dos observaciones que están mostrando particularidades muy acentuadas.

Lo llamativo de este segundo período es la similitud en el nivel de inversión entre las tres etapas de la enseñanza y particularmente entre la educación media y superior.

Para poder interpretar estos resultados, es necesario realizar algún supuesto acerca de los objetivos implícitos de las autoridades responsables de la política educacional en la asignación de recursos, ya que no existen declaraciones explícitas en este sentido.

En primer lugar, puede suponerse que el Estado, al prestar el servicio educativo en todos sus niveles garantizando la igualdad de oportunidades, pretende, al mismo tiempo, financiar todo el costo de la educación en todas las etapas del sistema para un determinado grado de calidad del servicio. Si esto es así, la relación de erogaciones por alumno descripta estaría indicando cierto grado de irracionalidad por cuanto no hace distinción entre costos de diferentes niveles, o por lo menos estaría provocando una disminución de la calidad de la educación superior y universitaria. Es decir, que dada una tecnología de producción del servicio y una determinada estructura de precios relativos, las autoridades estarían invirtiendo menos de lo adecuado en la educación superior, de tal manera que un incremento tan espectacular de la matrícula, como el que se observa en los dos últimos años no es compatible con el presupuesto asignado.

Por otra parte, si se considera que el Estado está financiando sólo una parte del costo de la educación (no se hace cargo de los costos de oportunidad ni los suminisros personales de los alumnos), al efectuar una sub inversión está incurriendo en dos efectos no deseados: por un lado, penaliza a los estudiantes de menores recursos al ofrecerles un servicio inferior al deseable y por otro, está dando subsidios a los estudiantes que no los necesitan. Nuevamente podría plantearse la necesidad de eliminar la gratuidad de los servicios junto con la implementación de mecnismos de subsidios directos.

Es poco lo que puede decirse con respecto al monto del gasto por alumno/año y su adecuación a los propósitos buscados porque los escasos estudios existentes confirman la dificultad de establecer patrones de costos y niveles de inversión apropiados. Por otra parte, aun cuando se tenga la percepción de niveles anuales bajos, los índices elevados de abandono de las carreras, la repitencia, sobreedad y alargamiento de los estudios (es decir, los bajos niveles de eficiencia interna del sistema) hacen que el costo de producir cada egresado se eleve en forma sorprendente. En este sentido las políticas de ingreso irrestricto resultan particularmente perniciosas.

En el Cuadro 20 se presentan los costos por alumno/año en primaria y media, resultantes de los estudios de costos realizados por FIEL y la Universidad de Cuyo ya mencionados con datos de 1975 y 1980 respectivamente y la inversión por alumno que

surge de las asignaciones del presupuesto nacional para el ejercicio 1986. En todos los casos se consideran sólo los gastos incurridos por la institución educativa exclusivamente. Si esta comparación es válida, se entiende que existen serias restricciones: los valores actuales estarían mostrando una subinversión por alumno en el caso del nivel medio dado que los datos presupuestarios son un promedio entre bachillerato y técnica.

Cuadro Nº 20
COSTOS POR ALUMNO - AÑO
(en australes de junio de 1985)

Nivel Educativo	Capital [1]	Gran Buenos Aires [1]	Mendoza	Presupuesto '86
Educación Elemental				
— Establecimientos Oficiales	431	257	429	546
— Establecimientos Privados	639	305	-	-
Educación Media				
— Establecimientos Oficiales	715	-	622	549
— Establecimientos Privados	526	-	-	-
Educación Técnica				
— Establecimientos Oficiales	1.439	-	-	-

[1] FIEL

Resulta sumamente dificultoso aislar dentro del gasto total de educación la porción que es debida a la prestación del servicio, o sea a las estructuras sustantivas del monto destinado a los organismos de apoyo. La dificultad reside primero en que se dispone de datos sólo para el año 1983 y en relación exclusiva a educación media y, por otra parte, la definición administrativa o basada en necesidades de contabilización del gasto no necesariamente coincide con una definición basada en criterios económicos. De esta manera, seguramente buena parte de las estructuras que figuran dentro del grupo sustantivo en realidad realizan tareas administrativas o de apoyo. De todos modos, ateniéndose a una clasificación basada en criterios contables puros, el gasto en las funciones de apoyo en educación media participaba en 1983 en un 8% aproximadamente del gasto destinado a esa función.

1. *Introducción*

La educación en sí misma es considerada como un instrumento adecuado que coadyuva al desarrollo económico social, mejorando tanto las condiciones individuales, como las sociales. Por esta razón, se percibe como deseable y un objetivo a alcanzar, que todos los individuos de cualquier sociedad tengan el derecho de incorporarse al sistema educativo y además que permanezcan en él hasta cumplir la mayor parte de las etapas previstas.

La contribución de la educación al desarrollo se daría mediante la producción de dos clases de elementos: generación de conocimientos y generación de actitudes o comportamientos. Estas dos partes del producto no son independientes, pero lamentablemente no es posible definir las proporciones correspondientes.

Cabe discutir cuál es la visión que tienen la sociedad argentina y las autoridades acerca del hecho educativo, cuáles son los objetivos que se plantean y cuál es la forma de alcanzarlos, para confrontarlos con las necesidades de desarrollo económico y social.

En nuestro país la educación es un derecho garantizado por la Constitución Nacional, situación que se repite en las Constituciones provinciales. Por consiguiente, el Estado Argentino es responsable de garantizar el cumplimiento de este derecho y es así como la sociedad en su conjunto percibe el hecho educativo.

Por otra parte, a partir de 1983 se persigue como objetivo, además de garantizar el derecho a la educación, el de democratizarla como sinónimo de equidad, entendiendo por tal que todos los individuos que lo deseen puedan acceder al sistema en cualquiera de sus niveles y permanecer dentro de él hasta cumplir cada una de las etapas. Dentro de este marco es que se insertan las políticas de ingreso irrestricto, tanto al nivel medio como a la universidad, y el debilitamiento generalizado de las medidas o pruebas de rendimiento, además de una mayor permisividad en los requisitos para el acceso a las sucesivas etapas. Pero es necesario ver qué significa cada uno de estos conceptos, educación como derecho, democratización y equidad, en vista de las características especiales que se dan en el proceso educativo.

¿Qué se entiende por derecho a la educación? En principio, no parece que el ejercicio del mismo sea igual al disfrute de otros derechos, como la condición de hombres libres por ejemplo. No sólo porque las restricciones o limitaciones pueden ser diferentes, sino porque pareciera que esta declaración sólo es válida en términos potenciales. Para ejercer el derecho a la educación entendido como una acumulación de conocimientos progresiva en cada individuo, no basta con la existencia de la oferta del servicio; por el contrario, requiere de cada persona la disposición expresa de realizar quizás uno de los esfuerzos humanos más costosos. Descubrir el placer del conocimiento representa un proceso bastante prolongado de vencimiento de inclinaciones hacia el ocio. En este sentido, educarse tiene más características de obligación que de derecho.

Por consiguiente, si se entiende que educación es un proceso de transformación individual en el cual se van acumulando determinados conocimientos y no meramente estar una cantidad de años preestablecida en un establecimiento que se llama escuela o universidad, parece imprescindible contar con medidas que vayan explicitando la forma en que ese proceso se cumple y, al mismo tiempo, pareciera que es necesario de-

mostrar permanentemente la capacidad de hacerse acreedor a ese derecho.

El segundo objetivo que se persigue es el de democratización (o lograr la equidad de oportunidades). Si se entiende exclusivamente como un propósito de acceso al sistema, no hay dificultad en lograrlo con la apertura generalizada y el ingreso irrestricto; se plantea una situación diferente si la pretensión es que los conocimientos, actitudes y habilidades incorporados después de haber cumplido una determinada etapa educativa sean similares en todos los individuos independientemente de su situación socioeconómica de origen. Es decir que logren similares oportunidades de inserción en etapas superiores del sistema educativo o en el mercado de trabajo. En ese caso, las políticas de ingreso irrestricto en nada ayudan al cumplimiento del objetivo de equidad.

Las propuestas de modificación del sistema educativo que se formulan en este capítulo persiguen lograr un nivel de eficiencia mayor en: a) el uso y la administración de los recursos asignados al sector; b) generación de conocimientos y actitudes, y c) cumplimiento más apropiado del objetivo de equidad de oportunidades.

Con respecto a las características del producto educativo en sí mismo y su adecuación a las necesidades de desarrollo económico y social que enfrenta el país y las transformaciones que podría requerir, se efectuarán comentarios muy limitados, por cuanto no se dispone de información ni de investigaciones adecuadas. Por otra parte, habría sido necesario el concurso de otras disciplinas más ajustadas con el tema educativo.

Las propuestas se realizan teniendo en cuenta las definiciones que figuran a continuación para los distintos conceptos:

a) Se entiende por educación un proceso de acumulación y generación de conocimientos y origen de actitudes.

b) El derecho a la educación se entiende como una posibilidad potencial de todos los habitantes, cuyo ejercicio efectivo sólo se produce a través de un proceso meritorio que debe realizar cada individuo en forma personal.

c) Dado que es un derecho proclamado por la Constitución Nacional debe ser garantizado por el Estado, pero de aquí no puede inferirse que la única forma de cumplir con tal función sea prestando directamente el servicio educativo. El concurso de la actividad privada puede garantizar el cumplimiento de este objetivo, aun en forma gratuita. Además es deseable que se dé esta participación.

d) Garantizar la forma de vida democrática también es un deber del Estado; la única forma de hacerlo es a través de estimular la pluralidad de pensamiento. Como la educación es una herramienta fundamental en la generación del pensamiento, sólo con un sistema descentralizado y mediante la existencia de instituciones independientes parece posible el logro de un pensamiento plural en la población.

e) La contribución que la educación hace al proceso de desarrollo está dada por la generación de conocimientos y actitudes. En el caso argentino, que viene de una larga situación de estancamiento, podrían definirse necesidades en términos de recursos humanos en el sentido de mejorar en cantidad y calidad los niveles de capacidades técnicas; así como parece requerirse una mejor y mayor producción de habilidades directivas y disciplina social en todos los ámbitos públicos y privados de manera tal que el comportamiento social esté sustentado fundamentalmente en un sistema meritorio, más que en la repetición de situaciones de origen o en circunstancias de azar.

f) La educación constituye un bien semipúblico, de tal manera que una parte de los beneficios no pueden ser apropiados privadamente por quien realiza la inversión. Por otra parte, quien no tiene capacidad económica no invertiría en educación ocasionan-

do una pérdida social o subinversión. Estas consideraciones hacen que se justifique alguna intervención por parte del Estado, ya que el mercado no tiene modo de corregir la divergencia señalada entre los objetivos privados y sociales.

g) Las consideraciones acerca de la naturaleza del bien educación así como la necesidad de garantizar el sistema de vida democrático, hacen que se justifique el subsidio. En este sentido, no cabe hacer distinción entre la propiedad del establecimiento dado que la subvención debe ser para quien se educa y no para el organismo que ofrece el servicio.

2. *Educación elemental*

En forma muy esquemática la situación en este nivel puede caracterizarse como sigue:

a) Prácticamente toda la población ha ingresado a la escuela (95%) pero sólo el 68,5% de los mayores de 13 años ha terminado su educación elemental.

b) Existen todavía niveles altos de repetición, sobreedad y abandono, por lo menos temporario, de los estudios, si bien estos índices han mejorado en forma sustancial a juzgar por la proporción de individuos que terminan sus estudios primarios. En el tramo de edad de 13 a 19 años es como sigue:

Cuadro Nº 21

Edad	Primario Cumplido (% sobre total de ingresos)
13 años	38,8
14 años	62,9
15 años	74,4
19 años	84,2

c) Los fracasos educativos absolutos y relativos así como la menor acumulación de conocimientos se concentran en los grupos de alumnos de más bajo nivel socioeconómico, si se mide esta variable por educación u ocupación del padre o de la madre.

d) En términos de asignación de recursos esto significa incurrir en altos costos por egresado. Por otra parte, dado que la dotación se define en forma igualitaria para todos los alumnos incorporados al sistema, este modo de administración no corrige las desigualdades de origen en lo que interesa para el rendimiento educativo.

En consecuencia, para el nivel elemental se trata de mejorar el nivel de eficiencia en la generación de rendimientos educativos en general y obtener un cumplimiento más adecuado del objetivo de equidad, tanto en el sentido de conocimientos incorporados por cada individuo que le permitan el acceso en condiciones parecidas a niveles superiores de enseñanza o su inserción en el mercado de trabajo, como en el intento de evitar redistribuciones regresivas de ingresos. Esto podría lograrse mediante reasignaciones de recursos entre organismos, establecimientos y tipo de gasto.

2.1. *Propuesta*

La propuesta es la siguiente:

a) Completar la descentralización de la educación elemental transfiriendo al orden provincial los servicios que aún quedan en manos del gobierno nacional. Se trata de 143 mil alumnos, 567 establecimientos y 7.896 docentes. La estructura administrativa de la Dirección de Educación Primaria cuenta con 144 agentes. El presupuesto a transferir es de 80 millones de australes de junio de 1985.

b) Estimular la descentralización de la educación elemental, impulsando la creación de nuevas escuelas privadas y transfiriendo las públicas a cooperativas o asociaciones de docentes y padres. Estas nuevas escuelas no serían totalmente gratuitas y recibirían un subsidio del Estado similar al que actualmente perciben los establecimientos privados. Como el aporte estatal no cubre todo el costo de la educación este sistema permitiría un ahorro de recursos que podría asignarse a las escuelas que permanecerían dentro de la esfera oficial (subsidiadas en su totalidad) y que debieran atender a estudiantes de ingresos más bajos. Es necesario recordar que de los alumnos inscriptos en escuelas públicas primarias, el 40% pertenecen a niveles socioeconómicos medios y altos.

En las escuelas que quedaron en poder del Estado no se plantearían mecanismos de arancelamiento de los servicios, porque su administración podría resultar más costosa que el ahorro resultante de evitar la filtración del subsidio a niveles sociales medios y altos.

c) El subsidio estaría dado en base al número de alumnos por establecimiento y no por docente empleado. Para evitar aulas demasiado numerosas, el límite máximo podría fijarse en 35 alumnos por aula, dado que según las investigaciones este tamaño de grupo no perjudica los rendimientos escolares cuando se trata de niños de niveles socioeconómicos medios y altos.

Por otra parte el subsidio no tendría como objeto financiar un rubro específico del costo de la educación, con lo cual podría, por ejemplo, constituirse en una herramienta para estimular una asignación de recursos diferentes —más capital intensiva (compra de equipamiento)—, abriendo así una vía para mejorar los rendimientos educativos

d) El control de todo el sistema (público y privado) se limitaría a verificar si se está cumpliendo con los contenidos de educación mínimos y a la inspección administrativa apropiada del uso de los subsidios.

Este control debiera estar fundamentalmente ejercido por la práctica de exámenes nacionales anuales para medir el rendimiento educativo cuyos resultados serían publicados. El sentido de estas pruebas no sería calificar ni promover a los alumnos, sino contar con elementos objetivos para conocer la eficiencia en la prestación del servicio y modificar políticas educacionales cuando fuera necesario. Por supuesto que obligaría a competir a los propios establecimientos y estimularlos a ofrecer un mejor servicio, dado que el monto del aporte estatal estaría dado por alumno; mientras que las familias contarían con información más apropiada para elegir la escuela para sus hijos.

e) El ahorro de recursos que se lograría con una mayor descentralización, como la propuesta en el punto b), debería volcarse a disminuir el número de alumnos (15) por aula en el ámbito estatal, y mejorar los niveles de equipamiento, con lo cual se mejorarían sustancialmente los rendimientos educativos de los estudiantes de menores niveles sociales.

2.2. *Nueva asignación de recursos*

El Cuadro 22 muestra la situación actual y la que resultaría de la propuesta de este trabajo. Básicamente, se trata de transferir el 40% de los alumnos al sistema privado o a asociaciones de docentes-padres, otorgarles el mismo nivel de subsidios que el actual y disminuir la relación alumnos-docente en el sistema oficial a 15.

Cuadro Nº 22
EDUCACION ELEMENTAL

Concepto	Actual			Propuesta		
	Oficial	Privado	Total	Oficial	Privado	Total
Gasto al/Año (A junio '85)	350	175	-	466	175	-
Alumnos (miles)	4.423	1.082	5.505	2.654	2.851	5.505
Presupuesto Total (Mill. A junio '85)	1.548	189	1.737	1.238	499	1.737
Docentes	223.500	49.683	-	176.933	-	-
Al./Docentes	20	22	-	15	-	-

En el Cuadro 23 se presenta la asignación presupuestaria que surgiría de la propuesta y su comparación con la que resulta del proyecto para el año en curso. La inversión total no varía, los sueldos permanecen constantes, pero los docentes trabajarían con grupos de alumnos más reducidos y el ahorro que se produciría por la transferencia de servicios sería asignado a la compra de equipos, con lo cual la inversión en bienes de capital por establecimiento podría pasar de A 4.300 por año a A 23.000 por año.

Cuadro Nº 23
ASIGNACION PRESUPUESTARIA

Rubros	Millones (A)	Participación %	Part. Pres. 1986
Personal	557	32	58
Transferencias para financiar erogac. ctes.	499	29	17
Otros	180	10	13
Total erogaciones corrientes	1.236	71	88
Bienes de Capital	386	22	4
Construcciones	96	6	7
Otros	5	-	-
Total erogaciones de Capital	487	28	11
Otras erogaciones	14	1	1
Total	1.737	100	100

Esta propuesta no separaría por nivel socioeconómico las clientelas de los dos tipos de escuela porque actualmente el 48% de los niños que atienden las escuelas privadas en el nivel primario corresponden al nivel social bajo.

3. *Educación media*

El nivel medio de la educación presenta las siguientes características.

a) Parece necesario expandir esta etapa de la enseñanza por cuanto una proporción reducida de la población ha ingresado a este nivel. Según el censo de 1980, de los habitantes de 12 y más años de edad, sólo el 32,7% asisten o asistieron a la escuela media. Si se toma el tramo de edad de 15 a 29 años, esta proporción se mejora hasta un 49%.

b) Otro indicador del desempeño insatisfactorio es el índice de finalización de los estudios de las personas que ingresaron. Entre la población de 20 y más años de edad ingresada, sólo el 61,8% cuenta con educación media completa (apenas el 18% de la población total en ese rango de edad).

Observando el índice de terminación de los estudios por edades (sólo para los que ingresaron) puede inferirse la existencia de proporciones altas de repetición, sobreedad y abandono de los estudios (al menos temporario) (ver Cuadro 24).

Cuadro Nº 24

Edad	Indice de terminación de los estudios Secundario Completo (% sobre total de ingresos)
10 años	29,9
19 años	46,8
20-24 años	59,4

c) Se verifica un proceso de selectividad muy acentuado en el paso de la educación elemental a la media y dentro del mismo nivel medio. Esta evolución parece ser más intensa en el caso del bachillerato que en el de la educación técnica. La escasa información disponible indica que en el último año de las dos modalidades en establecimientos oficiales, los estudiantes se distribuyen por nivel socioecómico de la siguiente manera:

Cuadro Nº 25

Nivel Socioeconómico	% sobre total	
	Bachillerato	Técnica
Bajo	24	36
Medio y Alto	76	64

d) Las proporciones vistas en el punto c) estarían mostrando una transferencia regresiva importante de recursos (acentuada en el bachillerato) considerando que la educación que reciben es gratuita.

e) Los rendimientos educativos en general, ya se trate de disciplinas científicas o humanístico-sociales, mejoran frente a un programa educativo más intensivo en ciencias; por otra parte, los rendimientos en las disciplinas científicas tienen un grado de independencia mayor respecto del origen social del alumno.

Teniendo en cuenta lo expresado hasta aquí la educación media debe ser mejorada en varios sentidos; por un lado, se requiere estimular el ingreso de un proporción mayor de la población; en segundo lugar, es necesario mejorar los niveles de permanencia dentro del sistema y de finalización de los estudios; tercero, aumentar el grado de conocimientos incorporados así como de actitudes de disciplina personal más adecuadas a las exigencias que plantea la sociedad. Por último, es necesario elevar el gra-

do de equidad dentro del sistema, por cuanto son evidentes los procesos de selectividad que es importante al menos mitigar.

3.1. *Propuesta*

Se propone lo siguiente:

a) Descentralización de los servicios educativos transfiriéndolos a las provincias en su totalidad. Se trata de pasar al orden provincial 756 mil alumnos, 1.426 establecimientos y 88.708 docentes. Estos servicios cuentan con un presupuesto de 423 millones de australes a valores de junio de 1985.

b) Estimular una segunda fase de descentralización de la educación media mediante la creación de nuevos establecimientos privados y transformando una parte de las actuales escuelas oficiales en privadas o pertenecientes a asociaciones de padres y docentes como se ha propuesto para el caso del nivel elemental. Estas escuelas no serían gratuitas, debiendo financiarse en parte mediante un subsidio otorgado por el Estado y el resto por el pago de matrícula por parte de los alumnos. Podría plantearse que por lo menos un 50% de la clientela de la educación media está capacitada para afrontar parte del costo de los servicios de enseñanza que recibe.

c) Todo subsidio sería otorgado en base al número de alumnos de cada establecimiento, tal como se ha descripto para el caso de la educación elemental.

Junto con las modificaciones propuestas resulta fundamental introducir un sistema de becas o crédito educativo sólido por dos razones básicas. En primer lugar, porque constituiría la forma de eliminar la restricción financiera en la elección de la escuela a la que se desea ir. De esta manera, la imposibilidad de afrontar el costo de la educación en establecimientos no gratuitos no sería óbice para asistir a los mismos si así se desea. Además, no se produciría una segmentación de las clientelas estudiantiles por nivel socioeconómico entre los dos tipos de establecimientos, pagos y gratuitos.

En segundo lugar, un sistema de becas o crédito educativo constituiría un mecanismo idóneo para cubrir la pérdida de ingreso o costo de oportunidad en el que se incurre por estar educándose. Es necesario tener presente que dada la selectividad por nivel socioeconómico observada dentro del sistema, puede inferirse que buena parte de las deserciones se debe sólo a la incapacidad económica de afrontar dicho costo de oportunidad porque el servicio es gratuito.

d) Implementar pruebas de rendimiento nacionales con el fin de medir la eficiencia del sistema y mecanismos de control como los expresados para el nivel de educación elemental.

e) Dado que se supone que el ingreso irrestricto no garantiza en sí mismo la posibilidad de educación a todos los individuos, es decir, no sólo de incorporarse al sistema sino de permanecer en él hasta cumplir con cada etapa, se propone volver al sistema de exámenes de ingreso con la implementación de programas de apoyo especial a los aumnos de séptimo grado de primaria. Este sistema podría disminuir las posibilidades de fracaso de los estudiantes que ingresan, sin incurrir en aumentos de costos importantes.

Por otra parte, en cuanto a generación de actitudes se refiere, se introduce el concepto meritorio y la necesidad de ofrecer signos evidentes de superación en la prosecución de objetivos. Estos elementos parecen más acordes con los comportamientos sociales habitualmente constatables.

f) El ahorro de recursos para el Estado que surja del sistema propuesto originado en un grado de contribución privada mayor, sería asignado a mejorar las condiciones de equipamiento en general y enseñanza de las ciencias en particular, por cuanto pareciera que es el grupo de disciplinas que podrían ser consideradas herramientas más aptas en la búsqueda de mejores rendimientos educativos y que se mostrarían más eficientes en corregir efectos redistributivos regresivos.

3.2. *Nueva asignación de recursos*

Un sistema como el propuesto, que supone una mayor participación del sector privado porque el 50% de los alumnos que se encuentran inscriptos en establecimientos oficiales recibirían un subsidio parcial por parte del Estado (44% del costo total), representa un ahorro de recursos anual de 176 millones de australes en valores de junio de 1985. Este ahorro permitiría una mejor reasignación de recursos entre las diferentes categorías del gasto, dado que la propuesta no trata de disminuir la inversión total en educación.

El monto mencionado de ahorro significaría una disponibilidad adicional de aproximadamente 65.000 australes por año por establecimiento. Sin duda que permitiría mejorar los niveles de equipamientos y reforzar las partidas para el otorgamiento de becas o créditos a los alumnos. (Cuadro 26.)

Cuadro Nº 26
EDUCACION MEDIA

Concepto	Actual			Propuesta		
	Oficial	Privado	Total	Oficial	Privado	Total
Gasto al/Año (A junio '85)	549	255	-	844	255	-
Alumnos (miles)	1.191	493	1.684	596	1.088	1.684
Presupuesto Total (Mill. A junio '85)	654	126	780	503	277	780
Docentes	144.683	61.500	206.183	74.500	-	-
Al./Docentes	8	8	-	8	-	-

4. *Educación superior*

El nivel de educación superior y universitario es el que plantea una serie de interrogantes cuya respuesta es dificultosa desde diferentes puntos de vista. Uno de ellos es la debilidad de la información con que se cuenta; pero más importante que esta circunstancia, resulta difícil compatibilizar los intereses que plantea la demanda desde un punto de vista social, con los objetivos que persigue cada individuo en particular. Esta primera dificultad se torna aún más aguda cuando se pretende definir u orientar las diferentes especialidades o carreras. Es conocida la imposibilidad práctica de estimar los recursos humanos necesarios y los errores que se han cometido en el intento de re-

alizar planificaciones con algún grado de detalle por especialidad.

En el caso de nuestro país se observa en general un alargamiento de las carreras, con lo cual la eficiencia interna es susceptible de mejorar. De la población que ingresó a la universidad, sólo el 34% se recibe antes de los 25 años, mientras que del total de ingresos de más de esa edad sólo el 58% termina su carrera. En síntesis, sólo el 4% del total de la población tiene estudios universitarios completos.

Por lo tanto, se observa un grado de fracasos elevado en el nivel educativo más costoso y entre un grupo de población que corresponde en promedio a los niveles sociales más altos, visto el proceso de selección que se da en el sistema educativo.

Por otra parte, en los últimos años se ha operado un incremento sustancial de la matrícula debido a la política de ingreso irrestricto. De esta forma, tal como se ha visto en el capítulo respectivo, la inversión por alumno parece más baja de lo adecuado si se la compara con lo que ocurre en los demás niveles de la educación.

Si bien las universidades en general producen, además de servicios de enseñanza, aquellos correspondientes a tareas de investigación científica y tecnológica, en este caso se tomará en cuenta sólo el primer tipo de servicio. Este se enfrenta con una demanda compleja, al igual que los otros servicios educativos en los niveles que le preceden, pero conviene en este caso volver a señalarlos. Los requerimientos provienen del individuo y de la sociedad como un todo. La demanda individual tiene un componente de inversión importante en el sentido que quien se educa invierte en el presente, lo cual le permitirá obtener mayores ingresos en el futuro. Por consiguiente, si la educación superior no se plantea redistribuir ingresos, es necesario fijar un precio por el servicio que presta y distribuirlo entre los dos demandantes, estudiantes y Estado.

Lo siguiente, más que una propuesta, es un conjunto de ideas a discutir, en vista de los problemas que plantea el nivel universitario.

El primer conflicto es establecer la oferta educacional, es decir, los cupos o vacantes disponibles por universidad y por carrera. Ya se han señalado las dificultades que plantea la planificación de los recursos humanos desde un organismo central y, si bien el hecho de no poder superar esta dificultad pareciera que origina situaciones de sobreinversión en algunas carreras concomitantemente con subinversiones en otras, un mayor nivel de información junto con medidas que regulen la demanda podrían lograr resultados mejores que la adopción de mecanismos de planificación.

El segundo problema es encontrar el modo de regular la demanda. Esto se lograría mediante la puesta en vigencia de un examen de ingreso o aptitud académica. Por otra parte, con la prueba de ingreso como condición para acceder a la universidad se estarían disminuyendo las posibilidades de fracasos en los estudios. Razones de equidad y eficiencia aconsejan, por otra parte, el arancelamiento de los servicios acompañado de un sistema de becas. Con el pago de parte de los costos del servicio se evitarían las redistribuciones regresivas de ingreso de quienes no pueden estar en la universidad, hacia aquellos que tienen capacidad económica para afrontarlo o que en el futuro lo podrán hacer. Por otra parte, con la prueba de ingreso como condición para acceder a la universidad se estarían disminuyendo las probabilidades de fracaso en los estudios, al mismo tiempo que desde un punto de vista de equidad se estarían asignando recursos a la educación de quienes mejores contribuciones harán a la sociedad.

En principio el estudio a nivel terciario debe ser de tiempo completo, ya que es la única manera de satisfacer los niveles de exigencia que debe tener una universidad como la que se propone y por ello la beca debe prever los costos de manutención. Un mecanismo de incentivos fiscales podría asimismo facilitar la existencia de becas pri-

vadas que completen el esfuerzo del Estado en este aspecto.

Se debe facilitar también la interacción entre el sector productivo y la universidad, permitiéndose a las universidades contratar libremente con empresas privadas la venta de servicios de investigación y desarrollo, acuerdos de uso de instalaciones e intercambio de profesionales y convenios de prácticas rentadas de estudiantes.

Por consiguiente, el financiamiento de las universidades podría provenir de las siguientes fuentes: a) aportes directos del Estado con el fin de asumir el componente social del producto educativo; b) pago de matrículas por parte de los estudiantes para financiar el componente privado, c) pago de matrículas mediante la implementación de un sistema de crédito educativo, becas o ayudas especiales para los estudiantes sin posibilidades económicas presentes y d) contratos con empresas privadas por venta de servicios de investigación y desarrollo, etc. En este caso también se financiaría el componente privado de la educación.

Por último, las universidades continuarán siendo entes descentralizados con mayor participación de los gobiernos provinciales, ya sea porque se transfieran los servicios o porque el modo de organización se estructure en base a consejos con participación nacional y provincial.

5. *Modificación de la estructura administrativa*

Con la descentralización de los servicios que se ha propuesto, es posible simplificar sustancialmente las funciones y la estructura de la Secretaría de Educación del gobierno nacional.

Sus funciones se limitarían a garantizar la permanencia de contenidos mínimos comunes en todas las regiones del país, con el fin de facilitar las articulaciones horizontales y verticales en todo el sistema. En segundo lugar, sería el organismo encargado de prestar apoyo técnico en el desarrollo de nuevas metodologías de aprendizaje, evaluación de los rendimientos del sistema, propuestas para obtener resultados más efectivos, todo esto a partir de investigaciones y estudios que debiera realizar. Por último, se encargaría del desarrollo de programas especiales.

El ahorro de gastos que se podría lograr con una reforma como la propuesta podría llegar a ser de importancia. Una evaluación preliminar incorporada en el Capítulo 1 arroja un ahorro de gastos de 51 millones de australes de 1986 y una transferencia a provincias y municipios de 750 millones, dejando en la Secretaría de Educación de la Nación un gasto de sólo 23 millones de australes.[8]

[8] En el trabajo original de FIEL se detalla un ejercicio mucho más modesto y que busca reasignar las unidades de administración actuales, evitando duplicaciones y sin llegar a replantear las funciones en sí mismas. Este ejercicio arroja el sorprendente resultado de una reducción posible, con las limitaciones expuestas, de un 38% en el número de agentes (de 5839 a 3637).

CAPITULO 6

SALUD

INTRODUCCION

Previo al tratamiento del tema de salud en el país, resulta necesario realizar algunas consideraciones que permitirán ubicar este trabajo dentro de los límites que se pretende.

Se entiende que la salud como tal es sólo uno de los instrumentos útiles para el logro del bienestar individual y social. Dentro de estos límites, se reconoce que la asistencia médica y por extensión las demás acciones de carácter puramente asistencial constituyen sólo uno de los instrumentos para alcanzar ese estado de salud ideal. El objetivo mencionado requiere además el concurso de otras acciones o programas de promoción, prevención, rehabilitación y educación.

Este capítulo se referirá solamente a los aspectos asistenciales del servicio de salud en el país, aun cuando se reconoce la importancia de los demás programas, porque el tratamiento de la enfermedad resulta la primera respuesta o la reacción inmediata a la situación de angustia o malestar, quedando los aspectos preventivos en un segundo plano de consideración. Por otra parte, los recursos que demandan las acciones asistenciales o de recuperación de la salud son más importantes que los requeridos por el resto de los programas. En tercer lugar, el progresivo desarrollo del conocimiento y la técnica con las expectativas que crea permanentemente, motoriza una demanda creciente por servicios asistenciales, tanto desde un punto de vista cualitativo como cuantitativo.

Asimismo, es probable que, como ocurre con otros servicios, el aumento de la demanda no sólo se deba a que nuevos sectores sociales se incorporen en su aspiración a obtener los servicios de salud sino también a que estén requiriendo aumentos en la calidad y complejidad. Este proceso de demanda creciente seguramente está impulsando la necesidad de recursos en aumento debido al efecto de los dos factores señalados.

Debe tenerse en cuenta que este capítulo se ha realizado con una restricción de datos más aguda que la habitual en este tipo de estudios. La información que se dispone es general, muy agregada, y no se ha contado con trabajos que hayan explorado o discutido temas como eficiencia, o determinantes de la efectividad de las acciones.

Por último, cabe señalar que la propuesta responde a la visión que se tiene del sector desde el punto de vista de la disciplina económica y por consiguiente trata de lograr una racionalización en la asignación de los recursos, suponiendo que los estímulos tendientes a lograr mejores niveles de eficiencia que propone la economía, seguramente serán adecuados también en el caso de la prestación de los servicios de salud.

1. Sistemas de servicios de salud

La salud pública en el país, particularmente la asistencia médica, reconoce dos fechas que pueden ser tomadas como puntos de referencia en la evolución histórica: junio de 1949, cuando el sector adquiere individualidad y jerarquía de Ministerio dentro del PEN y abril de 1970, cuando se sanciona la ley 18.610, conocida como la Ley de Obras Sociales. Establecidos esos puntos es posible hablar de un período pre, otro inter y un tercero post hitos.

El período preministerial, cuyo comienzo podría remontarse hasta el Protomedicato, recibió lógicamente la influencia de la medicina europea, con Francia progresivamente convirtiéndose en el centro de irradiación, imprimiendo un sello que aún hoy se reconoce pero que perdura con toda su fuerza hasta la década del cincuenta o principios del sesenta. Este sello se evidencia en todos los ámbitos de la medicina y por supuesto en la asistencia médica.

Es la época de las escuelas médicas con currículum enciclopedistas, poco integrados, con una orientación eminentemente clínica, sin mayor preocupación por la investigación cientifica y la tecnología. Son los tiempos de las grandes y brillantes "escuelas médicas" formadas en torno de los "maestros" cuyas influencias se manifestaron no sólo en el país, sino también en toda Latinoamérica; sus libros eran los textos utilizados en muchas escuelas médicas de esos países.

El producto final de esas casas de estudios fue un médico con excelente nivel para una práctica asistencial individualista, encuadrada dentro del ejercicio liberal de una profesión que sólo reconoce normas éticas y morales en la relación médico -paciente, al servicio de grupos bien ubicados socio- económicamente. Sin embargo, ese mismo profesional, con dedicación y seriedad, prestigiaba por las mañanas los hospitales públicos de caridad, a los que concurría la gran mayoría de la población.

Los hospitales, en su casi totalidad de jurisdicción estatal, lejos de constituir una unidad orgánica y funcional, resultaban ser una mera yuxtaposición de servicios sin mayor relación entre sí, organizados según los criterios de los respectivos jefes y con total desaprensión por técnicas de administración.

Los sanatorios y clínicas privadas, más que centros médicos asistenciales integrales, eran estructuras preponderantemente hoteleras, con un aditamento de equipo e instrumentos necesarios para la práctica médica.

Los aspectos económicos de esa asistencia médica son relativamente simples: por un lado el Estado financiaba la actividad dentro de los hospitales públicos con recursos del Tesoro (donde se destinaba la mayor parte del presupuesto de salud); por el otro, la clientela privada que con recursos propios costeaba la asistencia que recibía de los profesionales libremente elegidos.

En resumen, el período preministerial se caracteriza por una asistencia médica que en su organización y práctica obedece a la influencia francesa, signada por el individualismo, que se apoya en el hospital público de caridad que atiende la demanda de la mayoría de la población y en la medicina privada, cuya clientela la compone un grupo con un buen nivel socio-económico. La administración de los servicios no se ajusta a pautas técnicas de organización y administración, ni aplica criterios de eficiencia y rendimientos.

Junto con la estructura mencionada, existía también la modalidad de los servicios mutuales de origen étnico inmigratorio brindando asistencia a comunidades europeas y sus descendientes. Sus establecimientos estaban concentrados fundamentalmente en los grandes centros urbanos. Asimismo, actuaban en el área de la salud algunos organismos mutuales de carácter gremial aunque con cobertura limitada.

- El comienzo del segundo período, el inter-hitos, es testigo del gran desarrollo de la ciencia y de la técnica que tiene lugar en el Hemisferio Norte, con epicentro en los EE.UU., y que conmociona al mundo en todas sus manifestaciones. La aparición casi explosiva de la transformación tecnológica genera más y nuevas expectativas en la población, y ponen en evidencia nuestro retraso y estancamiento en el campo asistencial médico.

En el campo de la salud, la creación del ministerio específico marca la iniciación de cambios conceptuales e instrumentales, particularmente en los servicios asistenciales, que evidencian un deseo de modernización. El encuadre de la salud eminentemente asistencial tiende a ser más integral, haciendo su aparición las acciones de prevención; los criterios organizativos y administrativos insinúan la incorporación de pautas técnicas; la infraestructura sanitaria se expande fundamentalmente sobre la base de un importante programa de construcción de hospitales públicos, que incorpora miles de camas a la capacidad instalada existente.

Es así que el número de camas del país pasa de 66.300 en 1946 a 134.218 en 1954. Este crecimiento involucró también un significativo desarrollo de la jurisdicción nacional del Ministerio de Salud Pública. Esta jurisdicción instalaba y administraba en forma centralizada sus establecimientos, siendo escasa la relación con la actividad similar realizada por las provincias y municipios.

En cuanto a la formación de recursos humanos se inicia una tendencia que, salvo breves períodos, va en sentido contrario a las exigencias del mundo moderno. La universidad presidida por ideas populistas masifica su matriculación, desjerarquiza la cátedra y lesiona gravemente la investigación científica y tecnológica que migra de sus laboratorios para refugiarse en otros ámbitos. Resulta imperioso señalar que, paradógicamente, la investigación seria que se venía realizando en su seno, ofreciendo la posibilidad de constituir el apoyo y motor para una universidad moderna, desafortunadamente se malogra, tal vez sin que hubiera transcurrido el tiempo suficiente para ver sus resultados.

Los cambios políticos y sociales que tienen lugar en el país y en el mundo, generan presiones sobre los distintos campos de actividad. La asistencia médica como vidriera de las acciones en el área de la salud, acusa el impacto y, con desgano y a regañadientes, inicia una revisión de sus modelos considerando nuevos encuadres que en definitiva compondrán, después de la Ley Nº 18.610, lo que se ha dado en llamar medicina social. Esta acepción social de la asistencia se relaciona directamente con el reconocimiento de la salud como un derecho del individuo y la sociedad y se apoya en principios que llegan a ser la fundamentación misma del sistema asistencial médico que se inicia tímidamente, pero que adquiere vigencia plena en el próximo período post Ley Nº 18.610.

Estos principios, sintéticamente enunciados, reconocen a la solidaridad social, a la universalidad de la cobertura, a la accesibilidad física y económica a los servicios y a la igualdad frente a la prestación como los pilares que deben sustentar la medicina social, que en los últimos años se enriquecen con la incorporación del concepto de participación activa de los interesados en el quehacer asistencial y el del papel subsi-

diario que debe cumplir el Estado en la prestación directa de servicios asistenciales.

Las consecuencias del reconocimiento del derecho a la salud y la incorporación progresiva de los principios derivados se evidencian en forma clara y breve en el ejercicio de la profesión, particularmente en el sector privado, que inicia una serie de nuevas modalidades de organización, de financiación y de práctica profesional que, acompañados de una importante expansión de la infraestructura, lo llevará a desempeñar un papel preponderante en los programas médico-asistenciales. Por el contrario, el sector estatal, con ser el que con más recursos cuenta, muestra una incapacidad llamativa para acompañar con cambios equivalentes las nuevas tendencias que se hacen sentir.

Sintéticamente, el período que media entre la creación del Ministerio y la sanción de la Ley Nº 18.610 se caracteriza por la introducción de cambios conceptuales en las acciones médicas, que derivan del reconocimiento de la salud como un derecho y de la consiguiente enunciación de principios doctrinarios que servirán de sustento a la concepción de la función social de la asistencia médica, que será utilizado como marco referencial para la medicina social.

En el ámbito universitario, el período se caracteriza por la iniciación de lo que se llamaría la universidad de masas, con marcado deterioro de la misión de la universidad, la producción masiva de profesionales y la migración de la investigación científica y técnica.

En la práctica médica, mientras el sector privado introduce una serie de nuevas modalidades estructurales y operativas que lo jerarquizan, el oficial evidencia una inercia llamativa, dificultando así el proceso de actualización que los nuevos enfoques aconsejan para la asistencia médica.

En este período comienza también el desarrollo de las obras sociales, que conceptualmente son asimilables al antiguo mutualismo de origen gremial, con el objetivo de satisfacer necesidades sociales dentro de una doctrina de solidaridad social. Inicialmente, la mayoría de las obras sociales cubría a los trabajadores del sector público, pero paulatinamente el sistema fue extendiéndose a otros gremios.

A mediados de la década del '50 comenzó una serie de intentos de reestructuración del sector público en base a una política de descentralización de los servicios que con numerosos avances y retrocesos culminó a fines de los años '70. En este sentido, ya en 1957 una comisión de consultores de la Organización Panamericana de la Salud diseñó pautas para llevar a cabo la reestructuración pretendida de los servicios, realizándose la primera transferencia de hospitales nacionales a las provincias.

Por su parte, tal como se ha mencionado anteriormente, el sector privado sufre y recoge más claramente las tendencias que se observan a nivel mundial. Ello se traduce en la incorporación de tecnologías más complejas que elevan el costo de la medicina aparentemente a un ritmo superior a la evolución que experimentan los ingresos personales. Esta situación hubiera provocado una disminución de la demanda de los servicios de salud privados. Sin embargo, el desarrollo de las obras sociales y otras instituciones intermedias, junto con la percepción por parte de los usuarios de mejores niveles asistenciales en el sector privado, dieron como resultado un crecimiento de este tipo de servicios en contra de lo previsible.

El dictado de la Ley Nº 18.610 en 1970, conocida como de Obras Sociales, marca el comienzo del actual período, que se caracteriza por una serie de cambios de significación en el quehacer de la salud en sus distintos campos, pero particularmente importante en las prestaciones médico-asistenciales. Siguiendo la tendencia perfilada en el período anterior, las acciones en este campo prosiguen su adaptación al nuevo en-

cuadre dado por la medicina social. La sanción de aquella ley expande con rapidez el número y la influencia de las obras sociales que pasan a jugar así un papel trascendente en la administración de la demanda de servicios y la financiación de las prestaciones. Estas nuevas atribuciones posibilitan a los beneficiarios de esas entidades mejorar su accesibilidad a los servicios y extender las coberturas, lo que se logra de una manera importante por la mayor participación relativa del sector privado en la oferta de servicios, basada en los cambios anteriormente comentados y que dan como resultado un ejercicio institucional y grupal de la medicina con retribución económica preestablecida y un aumento de la carga administrativa. El gobierno del sistema que paulatinamente se va generando es ejercido por el INOS, que surge con responsabilidades de fijar políticas, normas, control y supervisión y que no llega a cumplir sus cometidos plenamente.

Sintéticamente, este período se caracteriza por la expansión de las poblaciones demandantes de servicios y por la ampliación de la cobertura de la prestación, como consecuencia de la Ley Nº 18.610 que concede a las obras sociales participación importante en una creciente demanda de servicios y proporciona los recursos financieros y de administración directa que posibilitan la contratación de prestaciones según distintas modalidades, con cualquiera de los sectores que integran la oferta de servicios.

La satisfacción de esa mayor demanda corre por cuenta en gran medida del sector privado, gracias a su mayor ductilidad para acompañar los cambios que se producen en las expectativas de la población y la disponibilidad financiera que genera la nueva legislación. El sector oficial, por el contrario, presenta una inercia que lo paraliza y lo descoloca en el campo asistencial.

La legislación mencionada generaliza totalmente el modelo de obra social, universalizando su cobertura al declararlo obligatorio para toda la población laboral en relación de dependencia, fija los descuentos salariales que hasta ese momento eran muy heterogéneos y determina la responsabilidad recaudadora de los empleadores. Con la creación del Instituto Nacional de Obras Sociales (INOS) se delimitó aún más claramente la tradicional separación entre el ámbio de las obras sociales y los establecimientos públicos de salud.

En 1971, se dicta la Ley Nº 18.980 que posibilita la creación de obras sociales para el personal jerarquizado —no incluido en los convenios colectivos—, volviendo así aún más atractiva la inversión de capitales en el sector de salud.

En ese mismo año, mediante la Ley Nº 19.032 se crea el INSSJ y P, extendiendo la cobertura asistencial obligatoria a los jubilados y pensionados del régimen nacional de previsión y a su grupo familiar primario. Las modalidades de prestación de servicios del INSSJ y P, en forma directa o por intermedio de terceros, son similares a las de los restantes obras sociales; en tanto que la financiación se efectúa básicamente con aportes de los beneficiarios, de los trabajadores en actividad y un porcentaje del producido neto de la Lotería de Beneficiencia y Casinos.

Simultáneamente, se observa un crecimiento sostenido de sistemas de seguro privado voluntario dirigidos a la captación de población de clase media y alta, cubierta o no por las obras sociales, pero en todo caso insatisfecha con las mismas. Estos sistemas se originan en sanatorios ya instalados o constituyen organizaciones intermedias entre el público afiliado y los profesionales y las instituciones oferentes de los servicios asistenciales.

En el caso de salud, a semejanza de otros servicios prestados por el Estado, se plantea la preocupación por evitar aquellas transferencias regresivas de recursos per-

tenecientes a diferentes estratos sociales de la población. En este sentido, la difundida implantación del arancelamiento en los hospitales de varias provincias y de la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires llevada a cabo en el período 1976-1983, constituyó una iniciaiva importante y con orientación adecuada, aun cuando su repercusión haya sido discutida.

A partir de esta medida, se trató de lograr que las obras sociales cuyos afiliados se asisten en el hospital público abonaran los correspondientes servicios y que secundariamente lo hicieran también las personas que por su nivel de ingresos estuvieran en capacidad de afrontar el costo de las prestaciones que recibían, dejando libres de esta obligación a los probadamente indigentes.

Aun cuando la medida fue muy discutida, no debiera descartarse en el futuro como un instrumento válido para evitar filtraciones del subsidio o redistribuciones regresivas de los recursos. En este sentido, una encuesta realizada en 1976 en los establecimientos asistenciales de la Capital Federal indicaba que aproximadamente el 60% de las personas asistidas contaban con alguna cobertura social.

La experiencia de otras jurisdicciones señalaba situaciones similares, aunque no se cuente con información precisa.

Actualmente el sistema de salud en la Argentina se estructura de la siguiente manera: a) sector público; b) sector de obras sociales y c) sector privado. Por otra parte, luego de la transferencia de los servicios a las provincias y municipios existe autonomía del gobierno central para organizar, normar y ejecutar acciones de salud.

El sector público, dependiendo de cada jurisdicción, cuenta con programas y coberturas distintas y con establecimientos de diferente grado de complejidad (hospitales y centros de salud).

El sector de obras sociales presenta diferentes características dada su estructuración en base a los gremios y ramas de actividad. Los servicios que ofrecen a sus afiliados son cubiertos en parte por establecimientos de su propiedad o mediante la contratación directa con instituciones privadas.

En cuanto al sector privado, se estructura alrededor de instituciones de carácter intermedio que ofrecen seguros de salud y que contratan los servicios en el ámbito privado o los ofrecen directamente cuando cuentan con la infraestructura correspondiente.

En el sistema actual es difícil establecer la cobertura real a cada uno de los sectores pues, salvo en el caso del sector privado, no existe un precio ni otra regulación que establezca la relación entre la oferta y la demanda del servicio.

Los hospitales son gratuitos y las obras sociales en general no exigen el pago de aranceles cuando se realizan concretamente las prestaciones. Dada esta situación, en general se sostiene que existe una proporción elevada de sobreutilización de los servicios, a la que se agregaría el recurso de acudir a los distintos sectores para un mismo episodio de enfermedad, con el consecuente incremento de los costos de salud que ello implica. Por otra parte, es razonable también suponer la existencia de duplicaciones en los aportes a fin de obtener la cobertura correspondiente (seguro privado y obra social) cuando los servicios derivados de los aportes compulsivos resultan deficientes.

Los datos publicados por el INOS para 1984 registraban una cobertura de 74,3% de la población por parte de las obras sociales. El 25,7% restante incluye la población que no es beneficiaria de ninguna obra social y que se atiende en los establecimientos públicos así como la que recurre al sector privado.

El sector de obras sociales está integrado por aproximadamente 300 entidades re-

gidas por la Ley Nº 22.269 cuyas actividades están coordinadas por el INOS, a las que se agregan las obras sociales provinciales y municipales, las del Poder Judicial y Congreso de la Nación y las correspondientes al personal de las Fuerzas Armadas y de Seguridad.

2. *Recursos disponibles*

Los cambios comentados en el punto anterior, al traducirse en una significativa incorporación de nuevas poblaciones a los beneficios de la asistencia médica, y la contratación directa de servicios por parte de las obras sociales, tuvieron su impacto sobre la estructura e importancia relativa de los prestadores de servicios de los tres sectores involucrados. A continuación se efectuará un análisis de la información disponible sobre la oferta de servicios.

2.1. *Capacidad física instalada*

Para examinar este aspecto de la oferta de servicios se utilizarán los datos proporcionados por el Programa Nacional de Estadísticas de Salud-Recursos en Operación, del Ministerio de Salud y Acción Social, correspondientes a los años 1958, 1964, 1969 y 1980.

El Cuadro 1 contiene los datos relacionados con el número de establecimientos asistenciales y la cantidad de camas en operación.

Nótese que, mientras los establecimientos pasan de un total de 3.651 en 1958 a 9.642 en 1980 (un aumento del 164%), el número de camas sólo se incrementa en un 24%. Esta falta aparente de relación se debe a que los establecimientos que más crecen son los que no tienen internación, que lo hacen en un 252%, frente a sólo un 75% para los que cuentan con camas. Por lo tanto, en este período la ampliación tiene relación principalmente con la atención ambulatoria.

Si se procura determinar el comportamiento de los distintos sectores considerados se aprecia que mientras el oficial aumenta los establecimientos en general en un 107%, disminuye sus camas en un 2,5%; el sector de obras sociales, de poca importancia relativa en el total de recursos, incrementa sus establecimientos en un 237% y las camas en 34%. El sector privado, por el contrario, muestra un crecimiento del 288% en materia de establecimientos que se acompaña de un aumento en camas del 163%. Esto le confiere una participación relativa en la oferta, según el indicador, de 43% y 31% respectivamente.

Este rápido análisis indica que la expansión de los recursos entre 1958 y 1980 se hace con un aporte particularmente importante del sector privado, que pasa de una contribución del 29,2% en establecimientos y de 14,7% en camas en 1958, al 43% y 31,3% respectivamente en 1980, mientras que el oficial reduce su participación en los establecimientos de 67,8% en 1958 a 53,1% en 1980 y en camas del 80,3% al 63,3%, en igual período.

El aumento del número de camas del sector privado es inseparable del auge de las obras sociales, que se convirtieron desde su aparación en entidades básicamente financiadoras con pocas posibilidades de prestar los servicios directamente. En general

Cuadro Nº 1

NUMERO Y PORCENTAJE DE ESTABLECIMIENTOS Y CAMAS POR DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA.
REPUBLICA ARGENTINA - AÑOS 1958, 1964, 1969 Y 1980.

Años	Totales						Sector Oficial					
	Establecimientos				Camas	%	Establecimientos				Camas	%
	C/Inter.	S/Inter.	Total	%			C/Inter.	S/Inter.	Total	%		
1958	1.820	1.831	3.651	100,0	121.250	100,0	1.077	1.397	2.474	67,8	97.319	80,3
1964	3.375	3.060	6.435	100,0	141.869	100,0	1.594	2.215	3.809	59,2	107.727	75,9
1969	2.864	3.605	6.469	100,0	133.847	100,0	1.149	2.571	3.720	57,5	97.688	73,0
1980	3.186	6.456	9.642	100,0	150.010	100,0	1.334	3.789	5.123	53,1	94.883	63,3

Años	Sector Obra Social [1]						Sector Privado [2]					
	Establecimientos				Camas	%	Establecimientos				Camas	%
	C/Inter.	S/Inter.	Total	%			C/Inter.	S/Inter.	Total	%		
1958	36	75	111	3,0	6.028	5,0	707	359	1.066	29,2	17.903	14,7
1964	95	223	318	5,0	4.969	3,5	1.686	622	2.302	35,8	29.173	20,6
1969	87	177	264	4,1	4.977	3,7	1.628	857	2.485	38,4	31.182	23,3
1980	114	260	374	3,9	8.079	5,4	1.738	2.407	4.145	43,0	47.048	31,3

Fuente: Elaboración propia en base a datos de los Catastros de Salud.
[1] Incluye mutuales en 1958, 1964 y 1969.
[2] Incluye mutuales en 1980.

contrataron las prestaciones con terceros, siendo el sector privado el destinatario principal de estos contratos.

Por su parte, el sector público no ofreció una respuesta clara a esta demanda, ni tuvo una política en cuanto a sus relaciones intersectoriales, limitándose en la mayor parte de los casos a aceptar la demanda espontánea de la población, cuando una parte de la misma estaba cubierta por obras sociales cuyos servicios no utilizaba. Como se ha mencionado, hubo intentos parciales de hacer esta integración con las obras sociales (una vía podría haber sido el arancelamiento de los hospitales). Sin embargo, hasta el presente, estos ensayos no se tradujeron en apoyos presupuestarios reales y tampoco se llevaron a cabo reformas administrativas que permitieran a los hospitales establecer relaciones contractuales con las obras sociales.

El tamaño medio de los hospitales en 1980 era de 47 camas por establecimiento. En el caso de los públicos era de 71 y en las instituciones privadas de 27 camas. La tendencia en el sector privado es inversa a la observada en el sector público. Mientras que en estos se observa una disminución en el número de camas debido a la desaparición de los grandes hospitales, en el sector privado el tamaño de las instituciones está aumentando. Si bien no se cuenta con información acerca del tamaño óptimo de hospitales o clínicas, se supone que esta evolución de las instituciones privadas hacia tamaños mayores estaría captando economías de escala, permitiéndoles funcionar con menores costos de operación.

Si se considera el tiempo de ocupación de las camas disponibles, denominando tratamiento agudos y tratamientos crónicos a aquellos que duran menos de 30 días o más de ese período respectivamente, se observa una marcada diferencia entre el sector público y el privado con una clara orientación hacia los agudos por parte de este último. (Cuadro 2).

Cuadro Nº 2
Camas según estada predominante (%)

Estado	Sector Público	Sector Privado
Agudos	75	87
Crónicos	25	13

Sin duda que estos valores y aun el número de días de internación tomados sin ninguna especificación son medidas muy groseras de eficiencia. Por cierto que el tiempo que demanda el tratamiento de cada patología es diferente, pero el aumento en el número de días estaría expresando la existencia de complicaciones que prolongan la evolución prevista como normal, o que se produjeron atrasos en los pasos asistenciales.

En este sentido, los valores del Cuadro 2 confirmarían la percepción generalizada que en los hospitales públicos los pacientes están internados más tiempo del debido con el costo consiguiente para la institución y para el paciente. Es probable que la diferencia entre el sector público y el privado se amplíe si se tiene en cuenta el tiempo diferencial que demandan los tratamientos ambulatorios o la integración de todos los estudios previos a cada internación.

En lo que respecta a la disponibilidad de la capacidad instalada, el número de ha-

bitantes por cama y su distribución en el país resultan una medida más adecuada. El valor promedio es de 186 habitantes por cama (Cuadro 3); pero esa distribución no es uniforme en el país, el coeficiente de variación respectivo es de 0,23.

Cuadro Nº 3
Habitantes por cama
País y Jurisdicciones - 1980

Jurisdicciones	Habitantes por cama
Capital Federal	118
Buenos Aires	229
Catamarca	171
Córdoba	148
Corrientes	217
Chaco	223
Chubut	153
Entre Ríos	136
Formosa	296
Jujuy	151
La Pampa	183
La Rioja	187
Mendoza	221
Misiones	256
Neuquén	158
Río Negro	195
Salta	172
San Juan	253
San Luis	217
Santa Cruz	151
Santa Fe	180
Santiago del Estero	209
Tucumán	217
Tierra del Fuego	130
Promedio del país	186

Una medida de la producción de servicios de salud se expresa a través del número de egresos. El país presenta un valor elevado, 11,4 egresos por 100 habitantes, con un rango de variación provincial elevado. El 50% corresponde al sector público, el 45% al ámbito privado mientras que el 5% restante se produce en los establecimientos que pertenecen a las obras sociales.

El número de egresos por cama, como medida de productividad, no presenta variaciones muy marcadas por jurisdicción. Sin embargo esta situación no se mantiene cuando se compara el sector público con el privado; en el primero se observa un índice de 16,7 egresos por cama y en el ámbito privado este valor prácticamente se duplica (30,2).

Es claro que al no contar con información sobre las características de los egresos y tratamientos la comparación realizada no resulta demasiado ajustada, por cuanto se están considerando acciones y coberturas diferentes. Pero aun cuando se eliminen las camas correspondientes a crónicos en ambos sectores, la diferencia, si bien disminuida, permanece y la distancia entre ambas productividades es importante. Los egresos por cama, con los valores corregidos, alcanzan en el sector público a 22,3 y en el ámbito privado a 34,7.

2.2. Recursos humanos

El Cuadro 4 se refiere a los cambios en el número de médicos a lo largo del período 1958-1980, según los sectores en que se desempeñan.

Cuadro Nº 4
Indicadores de médicos según dependencia administrativa

Sector	Año					
	1958		1969		1980	
	c/10.0000 Habit.	c/100 Camas	c/10.000 Habit.	c/100 Camas	c/10.000 Habit.	c/100 Camas
Oficial	7,8	16,9	11,9	28,6	12,7	37,4
Privado	2,3	26,8	8,9	67,1	9,3	55,2
O. Sociales	1,4	47,8	2,0	96,3	2,6	98,5
Total	11,5	19,9	22,9	40,1	24,8	46,3

Las cifras anotadas indican que mientras el sector oficial incrementó el número de médicos entre 1958 y 1980 en un 63% y 121% en relación con los habitantes y las camas respectivamente, el privado lo hace en 304% y 105% y las Obras Sociales en 107% y 106%, respectivamente.

Nuevamente se evidencia una expansión mayor en los sectores privados y de Obras Sociales. En el primero, la variación mayor está referida a cada 10.000 habitantes. Esto debe vincularse con el aumento del 570% de los establecimientos sin internación, frente a los 146% de aquellos que la poseen.

Estas paulatinas inyecciones de profesionales en los distintos sectores adquieren un significado dramático si se observa lo que sucedió entre 1970 y 1980 con la población total de médicos del país, independientemente del sector que los ocupa. En la primera fecha, para una población total del país de 23,4 millones existían 45.340 médicos; en 1980, mientras los habitantes aumentaron a 27,9 millones (un 19,2%) los médicos llegaron a 71.253 (un incremento de 57,1%). Es decir, había en 1970 en promedio 1 médico cada 510 habitantes, mientras que 10 años después la relación era 1 a 391. Este es el resultado de los cambios operados en la política universitaria.

El Cuadro 5 permite verificar lo sucedido en los años que se están considerando con los demás profesionales, auxiliares y técnicos. En general los incrementos han sido marcados, especialmente en el renglón "Otros profesionales", para los cuales se anota un índice de 419 entre 1958 y 1980. Esto concuerda con el ya comentado aumento en el número de establecimientos sin camas.

Cuadro Nº 5
EVOLUCION DE LOS RECURSOS HUMANOS SEGUN GRUPOS OCUPACIONALES
REPUBLICA ARGENTINA, AÑOS 1958, 1969 Y 1980
Base: 1958=100

Grupos Ocupacionales	1958	1969		1980	
	Cantidad	Cantidad	Indice	Cantidad	Indice
Otros profesionales	7.153	12.281	171,7	29.983	419,2
Enfermeras y otros técnicos y auxiliares	40.947	52.141	127,3	93.530	228,4

2.3. Utilización de los servicios

La información que se analiza en este apartado, tomada de la Encuesta de Utilización de Servicios y Gastos en Atención Médica —Area Metropolitana— Ministerio de Salud Pública y Medio Ambiente —1982, tiene el particular valor de demostrar el comportamiento de la demanda en el período de 1969-1982 en materia de cantidad y frecuencia de servicios solicitados, y de la participación de los distintos sectores en la oferta total. Su limitación está dada por referirse sólo al Area Metropolitana.

a) Consultas ambulatorias

El Cuadro 6 está referido a las consultas ambulatorias según las encuestas realizadas en 1969 y 1982. Si bien puede haber un descenso en el número de veces que en promedio cada habitante concurre a la consulta médica, el grupo que declara tener cobertura, es decir estar afiliado a alguna entidad que financia prestaciones médicas, mantiene una mayor utilización (8,2 y 6,8).

Cuadro Nº 6
CONSULTAS PROMEDIOS

	1969	1982
Número/Persona/Año	7,2	6,2
— Con cobertura/pers./año	8,2	6,8
— Sin cobertura/pers./año	6,2	4,9

Si observamos la financiación de las consultas en el Cuadro 7 se verifica que el total de los usuarios que por medio de instituciones o en forma directa financian la prestación examinada representaban en 1969 el 72,5%, mientras que en 1982 llegaban al 85,6%. El sector público, en el mismo período, disminuye su participación del 27,7% al 14,4%.

Cuadro Nº 7
CONSULTA - FINANCIACION

Financia O. Sociales	16,1	72,5%	45,6	85,6 %
Prepago Privado	13,2		8,5	
Cuenta Propia	43,2		31,5	
Sector Público	27,5 %		14,4 %	

Teniendo en cuenta el sector que presta el servicio (Cuadro 8), nuevamente se comprueba que los sectores privados y de obras sociales, que representaban un 50,2% frente al 18,7% del público en 1969, aumentan al 71% en 1982, en tanto el oficial baja al 15,9%. No se computan los otros dos grupos por no ser clara su interpretación; además, muestran también un pronunciado descenso en los años considerados.

b) Internación

Cuadro Nº 8
CONSULTAS - LUGAR DE ATENCION

	1969		1982	
Domicilio	20,4 %		10,3 %	
Cons. particular	24,3	} 50,2 %	38,3	} 71 %
Establ. O. Social	15,3		20,2	
Establ. Privado	10,6		12,5	
Establ. Público	18,7 %		15,9 %	
Otro Lugar	10,7 %		2,8 %	

Los cuadros 9, 10 y 11 muestran los datos correspondientes a las internaciones, que se expresan como egresos.

Cuadro Nº 9
Egresos Promedio

	1969	1980
Egresos x 100 habitantes	5,1	5,6
Con Cobertura	5,4	6,5
Sin Cobertura	4,3	6,7

Entre 1969 y 1980 el número de egresos en relación a la población total ha aumentado de 5,1 a 6,6 cada 100 habitantes; esta tendencia se repite en los dos grupos poblacionales aunque resulta un incremento mayor en la intensidad del uso en el caso del conjunto sin cobertura.

En el Cuadro 10 se consideran los egresos según la entidad que los financia: en 1969 el 60% fue abonado por alguna entidad que cubría los gastos, frente al restante 40% que correspondía a los establecimientos públicos. La misma comparación, en 1982, pone de relieve diferencias aún mayores, ya que el 70,1% de los egresos tienen apoyo financiero de las entidades a las que pertenecen los pacientes, frente a un 29,9% que continúa usando los centros oficiales.

Cuadro Nº 10
Egresos Financiación

	1969		1982	
O. Social	20,3%		49,7%	
Prepago Privado	13,2%	60%	9,6%	70%
Cuenta Propia	26,5%		10,8%	
Sector Público	40%		29,9%	

Cuadro Nº 11
Egresos - Lugar de Atención

	1969		1982
O. Social	8,1%	60,1%	64,2%
Establecimiento Privado	52%		
Hospital Público	39,9%		35,8%

Si se miran los egresos según el establecimiento que los produce, los provenientes de los sectores privado y de obras sociales pasan de 60,1% en 1969 a 64,2% en 1982, mientras que en el sector público bajan de 39,9% a 35,8% en el mismo período.

Resumiendo, en el caso de los egresos se repite lo dicho en relación con las consultas: los sectores privado y de obras sociales incrementan su participación en el período transcurrido entre 1969 y 1982, al mismo tiempo que el público achica la suya.

c) Diagnóstico y tratamiento

- Laboratorio

Los cuadros 12, 13 y 14 encaran la utilización que se hace de este recurso entre los años 1969 y 1982.

Cuadro Nº 12
LABORATORIO - PROMEDIOS

	1969	1982
Usuarios x 100 habitantes	6,7	7,9
Con Cobertura	8,0	8,9
Sin Cobertura	4,3	4,6
Usuarios x 100 consultas med.	23,3	25,8

Cuadro Nº 13
LABORATORIO - FINANCIACION

	1969		1982	
Obra Social	54,1	82,9 %	54,1	87,3 %
Prepago Privado	12,0		21,5	
Cuenta Propia	16,8		11,7	
Sector Público	17,1		12,7	

Cuadro Nº 14
LABORATORIO - LUGAR DE ATENCION

	1969		1982	
Profesional independiente	-	52,1 %	1,9	78,9 %
Centro Diagnóstico	-		20,7	
Establec. Privado	-		23,6	
Obra Social	21,2 %		32,7	
Hospital Público	17,8 %		17,1	
Otro lugar	8,8 %		4 %	

También en el caso del Laboratorio se pone en claro que la utilización de este servicio aumenta en el período considerado, si bien en menor magnitud. El papel más importante lo cumplen los sectores privados y de obras sociales, tanto en la financiación (87,3%) como en la prestación del servicio (78,9%).

- Radiología

Como se puede apreciar en los cuadros 15, 16 y 17, la utilización de los servicios de radiología se comporta de manera similar al laboratorio. En el período 1969-1982 el número de personas que requirieron este servicio aumentó (de 1,6 a 4,5), especialmente sobre la base de aquellos que tenían cobertura; esto se confirma con los datos consignados sobre financiación, que en los sectores privado y de Obras Sociales pasa del 69,6% al 78,3% y los referidos al lugar de atención van del 55,8 al 72%. Paralelamente el sector público baja su participación en ambos aspectos en forma significativa (30% y 50% respectivamente).

Cuadro Nº 15
RADIOLOGIA - PROMEDIOS

	1969	1982
Usuarios x 100 encuestados/año	1,6	4,5
Con Cobertura	2,0	5,2
Sin Cobertura	1,4	3,2

Cuadro Nº 16
RADIOLOGIA - FINANCIACION

	1969		1982	
Obra Social	45,1	69,6 %	56,3	78,3 %
Prepago Privado			9,8	
Cuenta Propia	24,5		12,2	
Sector Público	30,4 %		21,7	

Cuadro Nº 17
RADIOLOGIA - LUGAR DE ATENCION

	1969		1982	
Establec. Privado	40,1	55,8 %	31,4	72 %
Establec. Obra Social	15,7		40,6	
Hospital Público	30,4		21,4	
Otro lugar	13,7 %		6,6 %	

Otros estudios y tratamientos

Brevemente puede decirse que en 1982, 27 de cada 100 personas utilizan estos servicios. De ellas, el 3,1% tiene cobertura y el 1,9% carece de ella. En el terreno de la financiación, los sectores privados y de obras sociales atienden el 88,2% de las prestaciones, brindándolas en forma directa en el 74,5% de los casos.

Para terminar el cuadro de la situación actual de la asistencia médica en la Argentina se resume la estructura del sistema que se ha venido conformando desde la sanción de la Ley 18.610 en 1970, así como se intenta un comentario general acerca de la información disponible.

Dos disposiciones legales rigen la materia: la norma ya mencionada, cuya aplicación sigue hoy vigente en parte, y la número 22.269, sancionada en 1981, nunca reglamentada y tampoco derogada, cuya aplicación o referencia se hace en forma caprichosa. En ambas normas las disposiciones fundamentales, si bien no son exactamente las mismas, están alineadas en la misma dirección; la segunda tiende a una descentralización administrativa y de ejecución que la primera no considera, pero sin introducir principios federalistas claros; procura redimensionar y reasignar a los integrantes del sistema y considera en cierto sentido una redistribución de los recursos financieros, al autorizar algún grado de libertad de elección en relación con la utilización de las prestaciones médico-asistenciales ofrecidas. En ambas leyes existe un organismo superior (INOS) que gobierna el sistema, al que obligatoriamente debe adherir y aportar todo el personal dependiente y patronal del sector privado y estatal nacional, según los salarios o remuneraciones mensuales; las provincias no son incluidas si bien pueden adherir. El gobierno del sistema es asumido por representantes del Estado, los dependientes y los patrones.

En realidad, las disposiciones citadas legislan en relación con las entidades que agrupan a las poblaciones antedichas, que aportan los recursos financieros de los cuales son sus beneficiarias; estas entidades, las Obras Sociales, recaudan los aportes y contratan directamente los servicios para sus afiliados con los prestadores inscriptos en un registro especial abierto para ese fin en el INOS, que a su vez normaliza la relación. Las prestaciones que gozan los beneficiarios, en amplitud y complejidad, están en directa relación con la posición económica de cada obra social, pero siempre deben respetar un programa asistencial médico mínimo establecido por el INOS. Todas las obras sociales aportan además un porcentaje de sus ingresos a un fondo especial, que se destina a balancear los presupuestos de aquellas que son deficitarias.

La aplicación de la legislación comentada respecto a la utilización de los servicios, ha introducido cambios de real significación en la participación relativa de los sec-

tores prestadores, incrementando en particular la importancia del privado y en menor escala la de las obras sociales. La reorientación de la demanda reconoce como causa fundamental la disponibilidad de recursos financieros propios aportados por los beneficiarios, según lo prescripto por las leyes que rigen la materia.

Esta jerarquización de los sectores mencionados no sólo se evidencia en la cantidad de prestaciones, sino que también se manifiesta en la complejidad de los servicios, ya que es el sector privado quien incorpora las innovaciones tecnológicas con mayor facilidad y eficiencia.

El sector oficial, de acuerdo con la conducta evidenciada por la demanda, reduce su aporte real en cuanto a la utilización efectiva de las prestaciones que ofrece. Los datos antes comentados muestran con claridad lo señalado. Sin embargo, esta disminución de la demanda atendida por este sector no se acompaña de una reducción proporcional de sus recursos en operación. En otras palabras, esto significa que el Estado debe tener una capacidad instalada ociosa de cierta magnitud. Un estudio no oficial basado en información publicada por organismos estatales[1] parece mostrar que, en el Area Metropolitana existían en 1980 43.997 camas totales, de las cuales 32.171 eran para enfermedades agudas y de ellas 16.710 pertenecían al Estado. Este número de camas, estimando en 15 días el promedio de permanencia de cada paciente internado[2], es suficiente para producir 345.618 egresos al año. De acuerdo con los documentos examinados, el número de egresos totales estimados para el Area sería de 664.320, de los cuales 237.827 lo harían del sector oficial. Esto requeriría alrededor de 11.498 camas.

Si las cifras anotadas son confiables, el sector oficial tendría una capacidad ociosa no menor del 30% de las camas que tiene en operación. Sin embargo esto resulta contradictorio con situaciones generalizadas de tiempos de espera prolongados hasta que se logra efectivamente la atención deseada, que es común en los distintos servicios que prestan los hospitales. Por consiguiente, resulta necesaria una racionalización profunda, porque es posible que el desarrollo hospitalario se haya realizado en forma completamente desequilibrada, con servicios o estructuras administrativas que constituyen verdaderos cuellos de botella, generando al mismo tiempo importantes capacidades no utilizadas.

Por último, a partir de la información que se ha analizado, pueden observarse algunas características muy generales en el funcionamiento del sistema de salud argentino.

Por una parte, el grado de cobertura es amplio (más del 70% de la población). De acuerdo con la encuesta mencionada en los puntos anteriores, sólo menos del 20% de la población estaría en incapacidad de afrontar el costo de atención de su salud; el resto está cubierto por alguna obra social, seguros de salud privados o cuenta con la capacidad de financiamiento privado. Junto con esta situación se observa que, sin embargo el hospital público gratuito sigue atendiendo un porcentaje de prestaciones mayor que ese 20%. Por consiguiente, es posible suponer que buena parte de estas prestaciones podrían ser remuneradas.

Una segunda característica que puede constatarse a través de los datos de la encuesta es que la intensidad en el uso de los servicios, salvo en el caso de las internaciones, es sistemáticamente mayor entre la población que cuenta con cobertura. Es posible que al no existir una relación directa entre la prestación y su costo, dado que no exis-

[1] Ministerio de Salud Pública - Provincia de Buenos Aires (1980).

[2] El promedio aceptado en general es de 6 ó 7 días.

te en general el pago del servicio cuando éste es requerido sino una cuota mensual que asegura el derecho a ser atendido, se produzca una sobreutilización de los servicios, incrementando sus costos, lo cual podría llevar a requerir en el futuro aportes crecientes a las obras sociales o seguros privados.

El modo en que se financian los hospitales (asignación anual proporcionada por rentas generales de acuerdo con su estructura histórica) no tiene ningún elemento que estimule la adopción de acciones tendientes a lograr mayores niveles de eficiencia en la asignación de recursos. Es por esta razón que dentro de la escasez generalizada de recursos con la que se mueven, sea frecuente encontrar situaciones puntuales de verdadero despilfarro, como son las internaciones prolongadas más allá de lo necesario, uso de tecnología, materiales o procedimientos de costo muy elevado en tratamientos que no lo requieren, etc.

3. Gasto en Salud

El análisis del gasto en salud presenta complejidades derivadas de diferentes factores: a) la forma como se estructura el sistema en sí mismo: b) la definición del marco conceptual acerca de qué se debe considerar como gasto en salud, c) la falta de información particularmente agudizada, puesto que los intentos de abordar el tema desde la visión de la disciplina económica o no existen o resultan demasiado parciales y limitados, y d) se presentan erogaciones que aparecen como gasto pero que por ser transferencias se duplican al estar contabilizadas en diferentes instituciones.

De acuerdo con estimaciones realizadas por el Ministerio de Salud y Acción Social, el gasto total en salud en el país ascendería a casi 19 billones de pesos, según la información disponible para el ejercicio de 1980, con la distribución por sector que figura en el cuadro 18.

Cuadro Nº 18
Gasto total en salud - Total del país - 1980

Sector	Monto en millones de U$S	%
Gasto Público	5.703.000	30,1
Gasto Obras Sociales	6.793.000	35,8
Gasto Directo (privado)	6.475.000	34,1
Total	18.971.000	100,0

Los valores del cuadro anterior, expresados en dólares de 1970, representan un monto de 2.692 millones (equivalente a 7,1% del PBI de ese mismo período) y un gasto per cápita de 97 dólares aproximadamente.

La comparación con la situación que se observaba en 1970 muestra una estabilidad del gasto en salud tanto si se lo mide como participación en el PBI como por la permanencia de los valores per cápita, aun cuando el gasto total en términos reales aumentó en 12,7%. Se ha operado asimismo un aumento en la cobertura del sistema por parte de las obras sociales: el sector público participa en el financiamiento con un 2,1% del PBI, mientras que en 1970 llegaba al 1,4%.

4. Situación sanitaria de la población

La mortalidad general del país muestra una evolución que puede caracterizarse por tres períodos bien diferenciados. El primero desde principios de siglo hasta 1920, en el cual la tasa de mortalidad disminuye a un ritmo promedio de 2,7% anual; el segundo período, que termina en 1945, presenta una tasa de disminución promedio de 1,4% anual, por último el tramo finalizado en 1980 ofrece una mejora de la situación pero con características de estancamiento, porque la mortalidad general disminuye en 0,6% anual. La tasa de mortalidad general actual es de 8,6%, existiendo diferencias regionales bastante acentuadas.

Probablemente, esta desaceleración en el ritmo de disminución de la tasa a medida que se produce un alejamiento de las situaciones extremas sea la evolución que deba esperarse. Es por esta razón que a partir de los niveles de situación sanitaria alcanzados por el país sea necesario realizar un esfuerzo para obtener información que permita medir la eficiencia del sistema en forma más ajustada. Las tasas de mortalidad solamente parecen medidas demasiado groseras y dada su escasa variabilidad no es posible asociarlas con acciones precisas y, por consiguiente, es poco lo que puede extraerse en términos de diseño de políticas de salud.

El comportamiento de la mortalidad infantil por su parte presenta progresos más apreciables en la última década. Dicho valor pasa de 62‰ en 1970 a 33,2‰ en 1980 y 30,1‰ en 1982, es decir que se reduce a la mitad en un período de diez años. Por supuesto que el rango de valores por jurisdicción es muy amplio, destacándose como situación extrema la de Jujuy, que tenía una tasa de mortalidad infantil de 147,4‰ en 1970 y la redujo a 48,1‰ en 1982. Esta tendencia a la disminución se constata en todas las jurisdicciones y en este sentido se destaca que Neuquén pasa de 106,5‰ a 28,9 ‰ en el mismo período.

Con respecto a las principales causas de muerte, las enfermedades del corazón aparecen como las principales determinantes, con el 29% del total de muertes, siendo uniforme por sexo. Los accidentes representan la cuarta causa en importancia entre los hombres mientras que entre las mujeres carecen totalmente de relevancia.

Si se analizan las causas de muerte por grupos de edad, es clara la posibilidad de mejorar la situación en el caso de la población menor de cuatro años, dada la cantidad de muertes por neumonía, influenza, infecciones intestinales y enfermedades derivadas de la deficiencia nutricional.

Cuando se observa la estructura de la mortalidad por grandes grupos de causas se comprueba una similitud marcada con las tendencias que se dan en los países desarrollados, tanto en la estructura misma como en la evolución experimentada entre 1970 y 1980. Es así que el grupo de causas relacionadas con las condiciones ambientales (enfermedades infecciosas, parasitarias, nutricionales, influenza y meningitis) ha disminuido como causa de defunciones del 13% al 8%. Por su parte, las muertes por enfermedades cardio y cerebrovasculares aumentaron su participación de 37% a 45%. En el caso de los tumores y otras enfermedades crónicas o degenerativas su participación permaneció constante (22 a 23% de las muertes); las muertes de origen violento pasan de 7 a 6% mientras que las congénitas y perinatales aumentan en 1%, no incidiendo más allá del 5%. Con respecto a la esperanza de vida se observa una mejoría apreciable: entre 1975 y 1980 pasa de 65,4 a 72,1 años. Esta evolución es debida fundamentalmente a la importante caída en la mortalidad infantil. Por esta razón no es posible esperar en el futuro mayores progresos en este índice.

Cuadro Nº 19

TASAS DE MORTALIDAD GENERAL, MORTALIDAD INFANTIL
Y MORTALIDAD DE 1 - 4 AÑOS POR JURISDICCION DE RESIDENCIA

Jurisdicción de Residencia	Tasa de Mortalidad General %			Tasa de Mortalidad Infantil ‰				Tasa de Mortalidad de 1 a 4 años ‰		
	1970	1980	1981	1970	1980	1981	1982	1969	1980	1981
Total de la República	9,5	8,6	8,4	62,0	33,2	33,6	30,1	2,8	1,3	1,5
Capital Federal	10,4	12,9	11,7	31,3	10,5	17,7	18,0	4,0	0,7	0,6
Buenos Aires	9,1	8,1	8,7	56,0	70,4	33,1	26,5	1,4	0,9	1,1
Catamarca	9,1	7,5	7,3	70,9	41,9	43,9	34,0	2,6	2,8	2,0
Córdoba	6,9	8,0	7,7	50,4	76,2	24,9	25,5	1,4	0,9	0,9
Corrientes	10,0	8,4	8,1	78,9	44,6	44,7	36,4	4,1	2,6	2,8
Chaco	9,7	8,3	7,4	97,4	56,2	48,0	47,3	5,3	4,1	3,2
Chubut	9,5	6,6	6,7	83,1	34,8	36,9	33,8	4,3	1,5	1,6
Entre Ríos	9,4	8,0	8,2	59,1	35,8	31,1	30,3	1,5	1,2	1,2
Formosa	7,4	6,5	6,2	57,2	38,1	40,1	14,7	4,1	3,2	2,8
Jujuy	14,1	7,8	7,0	147,4	51,4	47,5	48,1	10,6	4,2	3,9
La Pampa	8,5	8,3	7,7	40,6	30,3	37,4	27,4	2,1	0,8	1,3
La Rioja	9,6	7,5	6,9	85,5	45,8	42,5	41,8	2,9	2,3	1,4
Mendoza	8,6	7,3	6,6	55,1	31,8	25,9	25,5	2,7	1,5	1,3
Misiones	8,8	7,0	6,9	76,7	51,9	47,9	39,7	4,9	4,0	3,1
Neuquén	10,5	5,3	4,6	106,5	31,7	29,5	28,9	5,0	1,6	1,1
Río Negro	10,6	6,4	5,9	92,6	35,7	37,4	36,0	6,5	1,6	3,8
Salta	11,5	7,9	7,1	109,0	52,1	51,4	46,3	8,4	3,8	3,9
San Juan	9,0	7,2	6,7	80,0	30,1	32,4	29,9	2,7	3,3	1,5
San Luis	9,7	8,1	7,4	74,0	37,2	36,5	31,1	1,7	1,2	1,2
Santa Cruz	7,9	6,6	6,4	54,7	34,4	32,8	27,2	2,0	1,1	0,6
Santa Fe	9,8	9,3	8,7	56,2	34,3	32,2	30,3	1,8	1,0	1,0
Santiago del Estero	7,7	7,6	6,0	76,4	35,1	31,2	28,2	3,0	1,9	1,8
Tucumán	9,6	8,1	7,2	73,8	42,0	31,2	40,2	2,9	2,2	1,8
Tierra del Fuego, Antártida e Islas del A. Sur	6,1	4,2	4,4	54,0	30,3	27,0	21,9	3,4	0,4	0,3

PROPUESTA

Como puede advertirse de los puntos anteriores, la descripción del sistema de salud en el país se ha realizado en forma incompleta como consecuencia directa de las restricciones en cuanto a información disponible. En algunos casos ésta no existe y en otros es incompleta o resulta de estimaciones bajo supuestos cuya viabilidad es tan relativa que resultan poco confiables.

Dada esta situación, la propuesta para un sistema de salud debe ser considerada sólo como un esquema que requiere un desarrollo posterior, que será estrictamente válido si se comprueba que los mecanismos que operan en cualquier actividad en el logro de mejores niveles de eficiencia son también aplicables al suministro de los servicios de salud.

La reforma del sistema de salud que se propone está basada en las ideas que a continuación se enumeran:

- Parece necesario lograr una mejor distribución de los servicios asistenciales. A juzgar por las demoras frecuentes y prolongadas en obtener la atención correspondiente en los hospitales, es posible inferir la existencia de problemas en este sentido. No se conocen estadísticas al respecto, pero este tipo de dificultad derivaría de desarrollos hospitalarios inarmónicos, mala administración de los diferentes servicios, creando cuellos de botella en algunos de ellos, concomitantemente con capacidad ociosa en otros sectores. Además, los hospitales realizan la atención de pacientes cuya demanda se espera que se efectivice en otras instituciones (obras sociales, por ejemplo).
- Se trata de evitar redistribuciones regresivas de recursos que se producen cuando los servicios gratuitos ofrecidos por los hospitales públicos son utilizados por personas que pueden financiar el costo de tales servicios, en general por encontrarse cubiertos por alguna obra social o seguro de salud. Tal como se ha señalado en los puntos anteriores, esta situación parece ser frecuente.
- Es necesario introducir modificaciones que signifiquen verdaderos estímulos para el logro de mayores niveles de eficiencia del sistema sanitario, tanto en el sector privado como en el público. Esta mejora de los servicios no sólo parece ser necesaria en la administración de los recursos sino también en la propia prestación de los servicios sanitarios propiamente dichos. Los problemas de demoras en la atención, internaciones prolongadas, complicaciones recurrentes, etc. que se observan en los hospitales públicos también son constatables con más frecuencia que la deseada en el caso de asistencia prestada por las obras sociales, ya sea que la atención se dé en sus propios sanatorios o en otros privados con los cuales haya contratado los servicios.
- El sistema sanitario del país debiera garantizar un nivel de asistencia mínimo para toda la población.
- Todos los ciudadanos deberían estar obligados a afiliarse a alguna institución que les asegure por lo menos un mínimo de cobertura sanitaria, evitando de esta manera la imprevisión por lo menos generalizada. La razón de esta obligatoriedad se basaría, al igual que otras aspiraciones sociales, en que el nivel sanitario de la población tendría externalidades no apropiables en forma privada directamente y, por esta razón, las decisiones estrictamente individuales llevarían a una subinversión.
- Junto con la obligatoriedad de contar con algún tipo de cobertura en cuanto a salud se refiere, se dejaría a cada ciudadano la libre elección de la institución o empresa que preste el servicio.
- Se mantiene el concepto de solidaridad con el fin de garantizar la asistencia sa-

nitaria mínima a todos los habitantes, independientemente de su condición de incapacidad económica.

El sistema de salud se estructuraría de la siguiente manera:

Instituciones intermedias

Instituciones de seguro de salud que garanticen a la población por lo menos la cobertura sanitaria mínima, que competirían entre sí por los servicios que ofrezcan más allá de ese nivel, así como por el costo de los mismos. Estas entidades serían los actuales seguros privados de medicina pre-paga, los seguros ofrecidos por las obras sociales o gremios, las Direcciones Provinciales de Salud (DPS), empresas y cualquier otra institución o modalidad de seguro que surgiera en el futuro.

- Estas instituciones estarían sujetas a las normas financieras y técnicas establecidas por la superintendencia de seguro de salud correspondiente. Además, estarían obligadas a integrar un fondo de reaseguro que cubriría a los afiliados por eventuales quebrantos de las instituciones intermedias, garantizando su cobertura mediante la afiliación automática a otro seguro dentro del sistema, y que financiaría los posibles déficit de las empresas u obras sociales aseguradoras sólo cuando dichos déficit fueran debidos a la incorporación automática antes mencionada.

La obligatoriedad de la afiliación a algún sistema de seguro existente en el mercado se instrumentaría a partir de un descuento compulsivo sobre los salarios, actuando los empleadores como agentes de retención. Este descuento podría fijarse en 7% como máximo para los que opten por asegurarse en las DPS, quedando en libertad de pactar la tasa libremente si se opta por una aseguradora privada (incluyendo las obras sociales). En este último caso se retendría de todas maneras un 2%, con el fin de cubrir las necesidades asistenciales de aquella parte de la población cuyo nivel de ingresos no le permita el acceso a ningún seguro.

El descuento a los autónomos se hará a través de las compañías de jubilación privada en las que efectúen aportes (ver capítulo 7).

Entidades prestadoras

- Estas instituciones privadas de seguro de salud así como las direcciones provinciales de salud prestarían la cobertura correspondiente contratando los servicios de médicos, sanatorios privados y hospitales públicos, que competirán entre sí para acceder a los contratos de aquéllas. El pago a todas las instituciones mencionadas o prestadores de los servicios debería hacerse por prestación y no por sistema de capitación o asignaciones presupuestarias fijas basadas en la experiencia histórica. Estas formas de pago, al disociar la remuneración de la actividad de la prestación del servicio en sí mismo, han llevado en la práctica a asignaciones ineficientes de recursos o a disminuciones sensibles en la calidad de los servicios.
- La atención de la población carenciada será remunerada de la misma manera que en el caso del conjunto asegurado, es decir mediante el pago de honorarios y aranceles fijados por las DPS a los médicos, sanatorios u hospitales que lleven a cabo su atención. De esta manera, con la estructura de servicios propuesta se garantiza la cobertura de salud de toda la población.

Hospitales públicos

- Los hospitales públicos serían entes totalmente autónomos, con la única restricción de disponer de camas permanentemente y personal para la atención de la población carenciada. La atención en el hospital sería también arancelada, a cargo de quien esté demandando el servicio directamente o cubierta por la obra social o seguro de salud que haya contratado los servicios; en el caso de la población carenciada la atención será cubierta por los fondos de la DPS respectiva. El financiamiento de estos servicios sería también por prestación y no en base a una asignación fija.
- Los hospitales, además de la prestación de los servicios asistenciales, seguirían manteniendo su carácter de instrumentos de ejecución de las acciones de medicina preventiva, investigación científica y formación de recursos humanos para el ejercicio de la medicina. Por otra parte, teniendo en cuenta que estarían obligados a mantener libre parte de su capacidad para la atención de la población carenciada, podrían incurrir en ineficiencias no originadas en su propia organización, sino en la función social que obligadamente se les asigna. En consecuencia, los hospitales recibirían una asignación presupuestaria fija para financiar los aspectos mencionados, es decir, las funciones adicionales a sus objetivos asistenciales puros.
- Resumiendo, los ingresos de los hospitales tendrían tres fuentes: a) Prestaciones realizadas a las obras sociales, seguros de salud, afiliados a las direcciones provinciales de salud y atención de privados. El sistema de remuneración sería por prestación. b) Asistencia dada a la población carenciada y cubierta por las direcciones provinciales de salud. En este caso el sistema de remuneración sería también por prestación. c) Programas de medicina preventiva, formación de recursos humanos para el ejercicio de la medicina, programas de investigación y capacidad ociosa eventual, para asegurar la atención de los grupos carenciados. El financiamiento de estos aspectos sería a través de una asignación presupuestaria fija.

Jubilados

- La atención de los jubilados y pensionados estaría a cargo de las instituciones que prestan la cobertura de salud (obras sociales y seguros privados) así como por las direcciones provinciales de salud correspondientes. El financiamiento de estos servicios se instrumentaría de la misma manera que para el caso de la población activa, actuando el sistema de jubilación privada[3] como agente de retención. En el caso de los haberes mínimos (sistema de reparto[3]) no se practicaría ningún descuento, considerándose a este conjunto particular dentro del esquema visto para la población carenciada. La prima del seguro no debiera aumentar en el caso de individuos de edad avanzada por cuanto se supone que este riesgo mayor habría sido cubierto por el cobro de primas que seguramente sobrecompensaron el costo de la atención en las edades jóvenes.

Las instituciones intermedias obtendrían desgravaciones impositivas especiales si ofrecen un servicio de un seguro de salud que, después de un cierto número de años de aporte, otorgue una quita total o parcial del aporte mensual.

[3] Ver propuesta sobre sistema de jubilaciones

Ministerio de Salud

- En este esquema el Ministerio de Salud y Acción Social se limitaría en el área salud, a establecer las normas técnicas de funcionamiento de las entidades intermedias y los prestadores de salud, así como de la fiscalización de su funcionamiento, tanto en el ámbito privado como en el de los hospitales públicos. Se encargaría asimismo de diseñar y llevar a cabo por sí o por intermedio de otros organismos los programas de medicina preventiva y de diseño y ejecución de programas especiales de inversión.

CAPITULO 7

SEGURIDAD SOCIAL

INTRODUCCION

El Sistema Nacional de Previsión se desenvuelve en una crisis estructural, cuya profundidad ha sido percibida por toda la sociedad argentina. Los jubilados y pensionados reciben haberes insignificantes que nada tienen que ver con sus expectativas ni con los compromisos asumidos por la legislación. Los trabajadores, aun los más humildes, se ven privados de una porción importante de sus ingresos sin advertir una contrapartida razonable por el sacrificio que se les exige. Los empleadores que se mueven en la economía formal sufren un recargo en sus costos que les quita competitividad, sin que ello se vea compensado por una mayor motivación de sus trabajadores o por una renovación menos conflictiva de aquellos que se van acercando a la edad de jubilación. Finalmente, el Estado —visto como el gran responsable de esta situación— sufre impactos políticos de consideración y desequilibrios financieros que afectan toda su política económica.

Las causas de esta crisis son numerosas y debe destacarse en este aspecto que la literatura especializada presenta opiniones coincidentes en cuanto a los factores económicos, demográficos, políticos y operativos que han conducido a la actual situación. También existe unanimidad en cuanto a una serie de consecuencias macroeconómicas derivadas del mal funcionamiento de nuestro régimen previsional: pérdida de competitividad externa de industrias mano de obra intensiva, resistencias a emplear gente en relación de dependencia con las consiguientes distorsiones en el mercado de trabajo, desaliento a las inversiones y fuga de capitales, etc.

Este capítulo se propone demostrar que la única solución para el deteriorado régimen jubilatorio argentino pasa por la aplicación de esquemas audaces y novedosos que rompan totalmente con el sistema anterior y logren generar la cuota de credibilidad necesaria para conseguir la adhesión individual de los participantes. Se impone entonces un cambio de imagen y de filosofía, aunque sin perder de vista que todo régimen de previsión social debe ser equitativo, racional y redistributivo.

Este trabajo aborda dos grandes temas. En primer lugar, se pretende fundamentar, con argumentos que posean una base científica, la inviabilidad de nuestro régimen jubilatorio si se mantiene invariable el encuadre legal y normativo que actualmente rige su funcionamiento. También se demuestra la inviabilidad de propuestas alternativas que sólo proponen modificaciones superficiales y que difícilmente puedan lograr su cometido si carecen de un diagnóstico correcto y si se siguen planteando objetivos inalcanzables. Paliativos tales como aumentar la edad de jubilación o incrementar aportes y contribuciones, sólo producirán —si no existe un total replanteo— un breve respiro para luego precipitarnos rápidamente a una crisis aún más profunda que la anterior.

Finalmente, a partir de una identificción de los factores concretos que generan la crisis actual, se intenta diseñar un sistema viable a largo plazo, que no sólo no repercuta negativamente sobre la economía, sino que contribuya al desarrollo de la misma. El replanteo que se propone no se detiene en la reformulación de los mecanismos a aplicar, sino que se extiende a los objetivos mismos de nuestro régimen previsional.

INVIABILIDAD DEL REGIMEN JUBILATORIO ACTUAL

La viabilidad de todo sistema jubilatorio que opere a través de una mecánica de reparto —como es el caso en Argentina— depende básicamente de la interrelación entre dos variables, a saber:

- La relación presente y futura entre número de cotizantes y número de beneficios previsionales vigentes.
- La relación entre importe del haber jubilatorio y monto de los salarios en actividad.

Un ejemplo muy sencillo permite ilustrar esta interrelación: si existe una relación constante de 4 cotizantes por beneficio previsional y si además se establece un haber jubilatorio del 100% del promedio de los salarios en actividad, la viabilidad financiera de este sistema se obtiene con una tasa contributiva global del 25% de los salarios.

La carga previsional sobre los salarios se halla limitada por sus impactos negativos sobre la economía: pérdida de competitividad externa (no deducibilidad bajo las normas del G.A.T.T.); efectos regresivos sobre el nivel de ocupación; fomento de la economía "negra" y del desarrollo de un mercado informal de trabajo (en la Argentina alcanza cerca de 3.200.000 personas); incremento de la competencia desleal con las empresas que se mueven en la economía formal, etc.

Se puede decir entonces que un sistema jubilatorio de reparto es "viable" si la carga que impone sobre los salarios no supera ciertos límites históricos y económicos que potencien los efectos negativos enunciados en el párrafo anterior. En la Argentina tal límite máximo se halla en el orden del 25%.

1. *Relación cotizantes/beneficios*

1.1. *Bases de un modelo proyectivo*

Si bien se conocen algunos datos correspondientes al año 1985, se adoptará como base de análisis el año 1980, en virtud de contarse para esta última fecha con la información detallada del Censo Nacional de Población (en adelante "C.E.N. 80"), que permite obtener una desagregación muy valiosa de los escasos datos disponibles.

En el año 1980 el Sistema Nacional de Previsión estaba compuesto por:

- Aproximadamente 5.900.000 cotizantes.
- 2.342.452 beneficios (véase Cuadro 1).

De esta manera, la relación cotizantes/beneficios era de 2,5.

Sin embargo, tomando este stock de activos y pasivos es posible elaborar un modelo que describa la manera en que ambos evolucionan a lo largo del tiempo. Esta proyección sólo puede lograrse si se cuenta con una información desagregada por edades y sexos tanto para beneficiarios (Cuadros 2 y 3) como para cotizantes (Cuadro 4).

Cuadro Nº 1
DISTRIBUCION DE LA POBLACION DE JUBILADOS Y PENSIONADOS
DISCRIMINADA POR INTERVALOS DE EDAD Y SEXO
AÑO 1980
(en miles de beneficios)

Intervalos de Edad	Mujeres		Varones	
	Jubilaciones	Pensiones	Jubilaciones	Pensiones
menos de 25\años	0,1	6,8	0,3	5,6
25-29	0,2	2,5	0,9	0,6
30-34	0,6	5,7	2,3	0,8
35-39	1,2	10,3	4,3	0,8
40-44	2,3	17,7	3,2	0,9
45-49	4,7	30,1	15,8	1,0
50-54	12,7	54,4	36,2	1,1
55-59	52,9	81,9	75,6	1,0
60-64	91,1	104,7	186,2	1,1
65-69	121,3	119,4	235,5	1,1
70-74	104,7	123,6	223,4	1,6
75-79	68,6	100,8	148,5	1,9
80 y más	54,3	102,1	110,7	2,3
Total	514,7	760,0	1.047,9	19,8

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Boletín Estadístico del Sistema de Seguridad Social, 1981-1982, Ministerio de Acción Social, Subsecretaría de Seguridad Social.

Cuadro Nº 2
DISTRIBUCION ETAREA DE LAS MUJERES
QUE PERCIBEN ALGUN TIPO DE BENEFICIO PREVISIONAL
AÑO 1980
(en miles de A)

Intervalos de Edad	Jubilación únicamente			Pensión únicamente			Doble Prest.	Total
	Casadas o Unidas de hecho	Solteras Divorc./ Separadas	Total	Económ. Activas	Económ. no Activas	Total		
menos de 25	-	0,1	0,1	2,7	4,1	6,8	-	6,9
25 a 29	0,2	-	0,2	1,4	1,1	2,5	-	2,7
30 a 34	0,6	-	0,6	3,1	2,6	5,7	-	6,3
35 a 39	1,1	0,1	1,2	5,7	4,6	10,3	-	11,5
40 a 44	2,1	0,2	2,3	9,2	8,5	17,7	-	20,0
45 a 49	- 4,3	0,4	4,7	12,8	17,3	30,1	-	34,8
50 a 54	11,5	1,2	12,7	17,4	37,0	54,4	-	67,1
55 a 59	28,3	4,3	32,6	12,2	49,4	61,6	20,3	114,5
60 a 64	51,0	10,6	61,6	17,4	67,8	75,2	29,5	166,3
65 a 69	67,1	18,0	85,1	4,1	79,1	83,2	36,2	204,5
70 a 74	51,6	18,7	70,3	2,0	87,2	89,2	34,4	193,9
75 y más	44,5	29,4	73,9	1,1	152,8	153,9	49,0	276,8
Total	262,3	83,0	345,3	79,1	511,5	590,6	169,4	1105,3

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Cuadro 1 y datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 1980. Serie D Población

CUADRO Nº 3
DISTRIBUCION ETAREA DE LOS VARONES QUE PERCIBEN
ALGUN TIPO DE BENEFICIO PREVISIONAL
AÑO 1980
(en miles de personas)

Intervalos de Edad	Jubilados			Pensionados	Total
	Casados o Unidos de hecho	Solteros Viudos/Sep. o Divorc.	Total		
menos de 25	-	0,3	0,3	5,6	5,9
25-29	0,6	0,3	0,9	0,6	1,5
30-34	1,8	0,5	2,3	0,8	3,1
35-39	3,6	0,7	4,3	0,8	5,1
40-44	6,9	1,3	8,2	0,9	9,1
45-49	13,3	2,5	15,8	1,0	16,8
50-54	30,2	6,0	36,2	1,1	37,3
55-59	62,9	12,7	75,6	1,0	76,6
60-64	150,6	35,6	186,2	1,1	187,3
65-69	184,3	51,2	235,5	1,1	236,6
70-74	167,6	55,8	223,4	1,6	225,6
75 y más	154,6	104,6	259,2	4,2	263,4
Total	776,4	271,5	1047,9	19,8	1067,7

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Cuadro 1 y datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 1980. Serie D Población.

Cuadro Nº 4
DISTRIBUCION ETAREA DE LOS COTIZANTES
AL SISTEMA NACIONAL DE PREVISION
AÑO 1980
(en miles de personas)

Intervalos de Edad	Mujeres			Varones		
	Relación de Depend.	Autónomos	Total	Relación de Depend.	Autónomos	Total
14-19	152,4	11,0	163,4	349,1	57,2	406,3
20-24	256,6	16,5	273,1	503,8	89,4	593,2
25-34	382,0	48,6	430,6	941,0	242,6	1183,6
35-44	257,6	48,6	306,2	700,8	231,5	932,3
45-54	175,8	43,9	219,7	570,3	210,5	780,8
55-64	55,5	24,5	80,0	281,0	137,2	418,2
65 y más	11,1	7,1	18,2	49,8	44,6	94,4
Total	1291,0	200,2	1491,2	3395,8	1013,0	4408,8

Total cotizantes (mujeres + varones) = 5.900 (miles)

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Secretaría de Seguridad Social (sin publicar), combinados con datos del Censo Nacional de Población y Vivienda, 1980.

a) Evolución del stock de cotizantes:

- Disminuye con:

• Los fallecidos, a una tasa del 3°/°° anual para las mujeres y del 7,2°/°° anual para los varones (según resulta de la ponderación de las tasas de mortalidad de cada grupo de edad por la cantidad de integrantes de dicho grupo).

• Los invalidados total y permanentemente, a una tasa del 0,7°/°° anual.

• Los que se jubilan en forma ordinaria por haber alcanzado las edades establecidas por la legislación: se estima que aproximadamente 110.000 personas por año alcanzan esta situación.[1]

• Los que se jubilan fuera de las edades usuales: retiro voluntario, jubilaciones por edad avanzada, regímenes de envejecimiento prematuro y regímenes privilegiados.[2]

Aumenta con:

• La disminución de la evasión: Según datos oficiales la evasión no es significativa en Industria, Comercio y Actividades Civiles (14% aproximadamente) y sólo adquiere proporciones significativas en la Caja de Autónomos (32%), Trabajadores Rurales (36%) y Personal de Servicio Doméstico (80%). Los intentos realizados hasta la fecha para combatir la evasión no han tenido éxito y, por el contrario, cabe esperar una mayor tendencia a evadir a medida que se vaya acentuando la toma de conciencia por parte de la población de la grave crisis que afecta al sistema jubilatorio. A los fines del análisis se supone que no existen cambios en la proporción de cotizantes con respecto a la población económicamente activa.

• La incorporación de nuevos trabajadores a la fuerza laboral: la información disponible permite advertir que la Población Económicamente Activa ha registrado un aumento de 650.000 trabajadores durante el período 1980/85. Aplicándole a este incremento la proporción histórica de cotizaciones al Sistema Nacional de Previsión (55% aproximadamente) se obtiene una incorporación a nivel de stock de cotizantes de aproximadamente 71.000 personas.

Como síntesis del análisis se puede concluir que:

Variación anual del stock de cotizantes Período 1980/85	=	-79.000 personas

Esta disminución en valores absolutos del número de cotizantes es consistente con la información real emanada de fuentes oficiales que indica para 1985 un total del orden de los 5.200.000 cotizantes. La disminución en 700.000 personas que se observa obedece en parte al aumento del desempleo con respecto al año base 1980 (del 1,5%

[1] En el último quinquenio se ha registrado una cantidad anual denuevos jubilados inferior a esta cifra, pero ello se ha debido a que muchos trabajadores han ido demorando —dentro de los límites admitidos por la legislación— su ingreso a la clase pasiva en virtud de las muy bajas prestaciones a percibir. Dado que la legislación sólo admite una flexibilidad de 5 años, se entiende que este proceso de postergación ha finalizado, debiéndose reanudar un flujo de jubilados que permita en un plazo promedio de 40 años el traslado de aproximadamente 5.000.000 de cotizantes (netos de los decesos) a la pasividad.

[2] Este factor de disminución del stock de cotizantes es de muy difícil cuantificación, pero su baja magnitud relativa permite que sea despreciado.

de la población económicamente activa al 6%) y en parte al resultado de las variables analizadas (-395.000 personas en 5 años).

b) Evolución del stock de beneficios:

- Disminuye con:

• Los fallecimientos de jubilados y pensionados, a una tasa del 39‰ anual para las mujeres y del 56‰ anual para los varones.

- Aumenta con:

• Los jubilados de todo tipo que provienen del stock de cotizantes, incluyendo jubilaciones anticipadas por invalidez.

• Las pensiones concedidas a viudas de varones cotizantes fallecidos; los datos del C.E.N.80 establecen que en promedio 70% de los varones que fallecen activos están casados o unidos de hecho.

• Las pensiones concedidas a viudas de varones jubilados fallecidos; los datos del C.E.N.80 establecen que en promedio 70% de los varones que fallecen en estado de pasividad están casados o unidos de hecho.

• Las pensiones no contributivas (por vejez, invalidez, graciables y las derivadas del Decreto Nº 775/82), que en el año 1980 sólo alcanzaban a 30.000, pero que al año 1985 ya superaban las 60.000.

• Las pensiones de otro tipo previstas por la legislación: viudo incapacitado, hijos e hijas solteros menores de 18 años; hijas viudas, separadas, divorciadas o solteras de más de 50 años; nietos y nietas solteros menores de 18 años, etc.[3]

Como síntesis del análisis se puede concluir que:

Variación anual del stock de beneficios = + 78.000 beneficios
Período 1980/1985

Este aumento anual de beneficios es consistente con la información real emanada de fuentes oficiales que indica para 1985 un total de 2.741.500 beneficios. En 5 años, a una tasa absoluta de 78.000 beneficios por año, los 2.342.000 beneficios de 1980 se convierten en 2.732.000; esto confirma la bondad del modelo proyectivo.

1.2. *Proyecciones de la relación cotizantes/beneficios*

La relación cotizantes/beneficios ha pasado de 2,5 en 1980 a 1,9 en 1985. Esta evolución hubiera podido ser prevista por el modelo proyectivo si la recesión que afectó a la Argentina en el último quinquenio no hubiera producido una expulsión de aproximadamente 380.000 asalariados industriales (cotizantes casi en su totalidad). Asumiendo que, para niveles históricos de ocupación en la Argentina, aproximadamente 300.000 de esos cotizantes deberían reincorporarse a la economía formal, tomaremos como stock de cotizantes al año 1985 la cifra de 5.500.000 trabajadores en lugar de los 5.200.000 realmente registrados. De esta manera se parte de una relación teórica cotizantes/beneficos de 2,0 para el año 1985. Para proyectar esta relación al año 2000 se extraen los incrementos previstos en la población económicamente activa entre el

[3] Este factor de aumento del stock de beneficios previsionales se considera de baja magnitud relativa y como tal es despreciado en los cálculos.

año 1985 y el año 2000 (trabajo del INDEC-CELADE "Estimaciones y Proyecciones de Población 1950-2025"). Aplicándole a estos incrementos la proporción histórica de cotizantes al Sistema Nacional de Previsión se obtiene el siguiente cuadro:

Cuadro Nº 5
NUEVOS COTIZANTES AL SISTEMA NACIONAL DE PREVISION
(en miles)

Período	Mujeres	Varones	Total
1985 a 1990	156,0	271,6	427,6
1990 a 1995	199,5	341,0	540,5
1995 a 2000	227,4	393,4	620,8

Empleando ahora el mismo modelo que el desarrollado en el punto anterior, resultan las siguientes relaciones cotizantes/beneficios.

Año	Relación cotizante/beneficio
1990	1,70
1995	1,53
2000	1,45

Esta crítica proporción entre cotizantes y número de beneficios se ve agravada por ciertos supuestos empleados en el modelo proyectivo que tienden a sobreestimar el stock de cotizantes o bien a subestimar el stock de beneficios. Por ejemplo:

- Se ha trabajado con tasas de mortalidad constantes para el período 1980/2000, cuando existe una tendencia histórica a su disminución.
- Se ha supuesto que anualmente sólo un 2% aproximadamente del stock de cotizantes se incorpora a la clase pasiva, proporción ésta que podría verificarse si todos los cotizantes trabajaran por lo menos durante 40 años y si durante ese plazo el 20% de la fuerza laboral desapareciera por muerte o invalidez; la realidad demuestra que son muy pocos los cotizantes que aportan durante 40 años y además, como importantes "cohortes" de trabajadores —incorporados al Sistema Nacional de Previsión durante los años 50 al crearse las últimas grandes Cajas (Trabajadores Independientes, Empresarios y Profesionales, Trabajadores Rurales y Personal de Servicio Doméstico) —están acercándose a la edad de jubilación, es muy posible que en los próximos años gran cantidad de cotizantes (superior al 2% del stock) dejen el servicio activo para entrar en pasividad.
- Se ha despreciado en el análisis a las personas que se retiran voluntariamente a edad más temprana, los efectos de los regímenes para actividades con envejecimiento prematuro o con riesgo (por ejemplo: maquinistas ferroviarios que se jubilan a los 55 años), los regímenes privilegiados (Poder Judicial, Poder Legislativo, etc.), así como el efecto de las normas legales que extienden y perpetúan las prestaciones jubilatorias (hijos, hijas solteras menores de 18 años; nietos y nietas solteras menores de 18 años, etc.). Las tendencias actuales permiten sostener que probablemente en el futuro el efecto conjunto de todos estos factores no sea despreciable.

2. *Relación monto jubilatorio/salarios*

Ya se ha comentado que la relación entre importe de los haberes jubilatorios y monto de los salarios en actividad constituye la segunda variable que interviene en la determinación de la viabilidad de un sistema de reparto.

La legislación que rige el Sistema Nacional de Previsión, por su parte, establece en relación con el monto de la jubilación ordinaria, lo siguiente:

- Para los trabajadores en relación de dependencia (Ley Nº 18.037), el haber mensual de las jubilaciones ordinarias es un porcentaje del promedio mensual de las remuneraciones actualizadas percibidas durante los tres años calendarios más favorables, continuos o discontinuos, que estén comprendidos dentro del período de 10 años inmediatamente anteriores al cese de actividad. Dicho porcentaje varía según la edad del afiliado solicitante: le corresponde el 70% si tiene entre 60 y 62 años; el 78% si cumplió 63; el 80% si tiene 64 y el 82% si alcanzó los 65 años y más.[4]
- Para los trabajadores autónomos (Ley Nº 18.038), el haber mensual de las jubilaciones ordinarias equivale al 100% del promedio mensual de los montos actualizados de las categorías en que revistó el afiliado, en relación al tiempo con aportes computados en cada uno de ellos.

Un estudio de los salarios promedio por grupos de edad y sexo[5] permite advertir que, si se toma como base 100 el salario promedio de todos los trabajadores en relación de dependencia, se obtiene el siguiente índice de salarios para los varones de 61 a 65 años y para las mujeres de 56 a 60 años:

	1981	1982
Varones	113,3	115,5
Mujeres	109,9	112,3

Tal como era de esperar (por la sobrevaluación de ingresos al final de la carrera laboral y por la mayor categoría final que se suele alcanzar con los años), el salario promedio que sirve de base para calcular el haber jubilatorio es aproximadamente un 12% superior al salario promedio del conjunto de cotizantes. Esto significa que, bajo la legislación actual, si los trabajadores deben cobrar entre 80 y 82% del promedio de sus mejores últimos años de remuneración, en realidad están cobrando entre el 90 y 92% del promedio de salarios del conjunto de aportantes.

Para los trabajadores autónomos el razonamiento es más sencillo dado que aportan un 15% de la categoría en que revisten y luego deben percibir como haber jubilatorio el 100% del promedio ponderado de las categorías en que revistaron. Si se asimila cada categoría a un nivel dado de sueldo, se tiene entonces que los autónomos deben percibir el 100% del promedio de los "sueldos" percibidos durante la carrera activa.

[4] Es importante advertir que la realidad de los últimos años demuestra que la mayoría de los trabajadores del régimen nacional opta —ante las magras prestaciones que le promete el sistema previsional— por continuar desempeñando sus tareas hasta los 65 años. Además —según propias declaraciones de autoridades oficiales (julio 1986)— de aquellos que se jubilaron a los 60 años, el 43% retornó oficialmente al trabajo. Estas apreciaciones permiten sostener que el régimen para los trabajadores en relación de dependencia opera actualmente sobre una base del 80 a 82% del promedio de los 3 mejores años de sueldos.

[5] Ver Secretaría de Seguridad Social (1981-82) página 24.

En definitiva, promediando los haberes jubilatorios de los trabajadores en relación de dependencia con los de los autónomos, se llega a la conclusión de que el Sistema Nacional de Previsión se compromete a prestaciones que alcanzan en promedio al 95% de la base de ingresos de los cotizantes.

3. *Inviabilidad del Sistema Nacional de Previsión:*

Se ha analizado la relación presente y futura entre cotizantes y número de beneficios, así como la real incidencia de los haberes jubilatorios sobre la "base de cotización".

A continuación se muestra cuál sería la incidencia sobre los salarios que deberían afrontar en conjunto trabajadores y empleadores, si se pretendiera que el sistema no registre desequilibrios financieros y suponiendo que se mantiene la actual normativa legal sin modificaciones y se pretende continuar con el objetivo del "82% móvil".

Año	Incidencia sobre los salarios (%)
1990	55,9
1995	62,1
2000	65,5

Como estos niveles de cargas sociales son inviables y bajo el supuesto de que el límite máximo que se considera tolerable históricamente es del 25%, puede concluirse que el Estado debería asumir un déficit del Sistema Nacional de Previsión que en el año 1990 estaría en el orden del 30% de los ingresos promedio del conjunto de cotizantes y que iría creciendo hasta alcanzar el 40% en el año 2000.

En términos del Producto Bruto Interno estamos hablando de déficit del Sistema Nacional de Previsión que alcanzarían entre 6 y 7 puntos porcentuales del mismo y de un gasto total en jubilaciones y pensiones (sólo para el Sistema Nacional de Previsión) del orden del 12% del Producto Bruto Interno.

La inviabilidad del actual régimen previsional que surge de las cifras anteriores se ve reforzada al observar las perspectivas que presentan los otros esquemas previsionales que coexisten en el país junto con el Sistema Nacional de Previsión:

- En 1980 el régimen independiente de las Fuerzas Armadas y de Seguridad contaba con 70.900 beneficiarios, elevándose a 100.000 en 1985.
- En 1980 las cajas provinciales y municipales contaban con 378.000 beneficiarios, y si bien no presentan aún la misma situación de deterioro que el Sistema Nacional de Previsión —en virtud de ser relativamente nuevas y contar inicialmente con una buena relación cotizantes/beneficios— cabe esperar en los próximos años crisis tan severas como la que hoy afecta al régimen nacional. Algunos ejemplos permiten visualizar la rapidez con la cual muchas provincias se dirigen hacia la quiebra de sus respectivos sistemas previsionales:

• En Santa Cruz los hombres se jubilan a los 54 años y las mujeres a los 50 años, todos con el 82% móvil.

• En San Luis existe un proyecto para otorgar pensiones graciables a todas las amas de casa mayores de 60 años.

• En el Chaco todos los docentes con 25 años de servicio pueden gozar de una jubilación equivalente al 82% móvil.

4. *Inviabilidad de otros sistemas propuestos*

La metodología desarrollada en este capítulo ha permitido demostrar la inviabilidad del Sistema Nacional de Previsión bajo su actual encuadre legal y normativo. Asimismo, este modelo también es útil para evaluar la viabilidad de propuestas alternativas. En ese sentido, se analizará en esta sección un proyecto de reforma que la Secretaría de Seguridad Social presentara a comienzos del año 1986. El análisis se centra en los efectos que puede tener este proyecto sobre las dos variables básicas de todo sistema de reparto: la relación cotizantes/beneficios y la relación monto jubilatorio/salarios.

4.1. *Relación cotizantes/beneficios*

El proyecto sugiere elevar en 5 años las edades de jubilación, con respecto a las previstas originariamente en la Ley Nº 18.037, llevándolas a 65 años para los varones y 60 para las mujeres.

Esta modificación probablemente no afecte sensiblemente la relación proyectada a mediano plazo (año 2000) entre cotizantes y beneficios, por las siguientes razones:

- No se produce modificación alguna en la edad de jubilación actualmente vigente para trabajadores autónomos (Ley Nº 18.038) los que representan aproximadamente un 20% de la población aportante.
- En su gran mayoría, los trabajadores en relación de dependencia ya han hecho uso de la flexibilidad que les concede la Ley Nº 18.037 de postergar la jubilación en un plazo de hasta 5 años. Ya hemos comentado este aspecto en distintas partes de este capítulo, pero su comprobación matemática surge de los siguientes datos:

Período	Crecimiento anual del stock de jubilados con respecto al stock de cotizantes al inicio de c/ quinquenio.
de 1950 a 1955	2,16 %
de 1955 a 1960	1,73 %
de 1960 a 1965	1,85 %
-	-
de 1980 a 1985	0,77 %

Como la transformación de una población de activos en pasivos se produce a lo largo de aproximadamente 40 años de vida laboral, el porcentaje mínimo anual de jubilados (neteando los probables fallecimientos e invalideces ocurridos durante la etapa activa) debe estar en el orden del 2%. El 0,77% que se obtiene para el quinquenio 1980 a 85 refleja la "retracción" que se ha producido en los trabajadores que no desean acogerse a los "beneficios" de la jubilación.

En consecuencia, el aumento de la edad de jubilación a 60 y 65 años (mujeres y varones) sólo regulariza una situación de hecho y si bien en el largo plazo permitirá mantener relaciones más estables entre activos y pasivos, en el mediano plazo no incidirá significativamente en los valores proyectados para esta relación. Se asumirá, a los fines de proyectar nuevamente la relación cotizantes/beneficios, que la elevación formal de la edad de jubilación reduce el flujo anual de nuevos jubilados al 0,50% de la población cotizante durante los 5 primeros años de la reforma (o sea, 30.000 nuevos jubilados por año en lugar de los 110.000 originalmente proyectados), para luego —

acabado todo efecto de la elevación de la edad jubilatoria— retornar a un flujo anual normal de 2% de los cotizantes.

Por otro lado, el proyecto de la Secretaría de Seguridad Social pretende incorporar a la población de beneficiarios a aproximadamente 480.000 personas de 70 años o más, que actualmente carecen de todo tipo de cobertura previsional. Se contempla ir reduciendo gradualmente esta edad de 70 años, para llevarla a 65 a partir de 1992, con lo cual se incorporarían otras 250.000 personas al conjunto de pensionados.

El efecto contrapuesto de la elevación de la edad jubilatoria con la incorporación de aquellas personas sin cobertura previsional, conduce a la siguiente proyección de la relación cotizantes/beneficios:

Año	Relación cotizantes/beneficios
1990	1,78
1995	1,50
2000	1,43

Tal como se había previsto, esta proyección no difiere sensiblemente de la realizada en el punto 1.2.[6]

4.2 *Relación monto jubilatorio/salarios*

El proyecto de la Secretaría de Seguridad Social establece la siguiente fórmula de cálculo para el cómputo del haber jubilatorio:

$$\text{Monto jubilación} = \text{Prest. básica} + 50\% \text{ (salario cese-prest. básica)} \times \frac{t}{40} \text{ en donde:}$$

Prest. básica: importe mínimo y uniforme (A 49 a moneda de enero '86) a que tendría derecho cualquier habitante pasivo del país.

Salario cese: promedio de las remuneraciones de los 3 mejores años de los últimos 10.

t: cantidad de años de servicios (t vale como máximo 40).

Con esta fórmula y asumiendo 40 años de servicio, se puede elaborar el siguiente cuadro:

[6] Un factor que podría mejorar la relación cotizantes/beneficios es la disminución de la evasión. El proyecto de la Secretaría de Seguridad Social pone énfasis en este aspecto y concentra allí parte de sus esfuerzos para mejorar el equilibrio del sistema. En lo que se refiere a la economía formal es poco lo que puede hacerse para mejorar el índice de cumplimiento, no sólo porque la evasión no es demasiado elevada (14%) y el control es pésimo (obsolescencia administrativa e ineficiencia en las inspecciones), sino porque el propio proyecto —al disminuir los beneficios prometidos e incrementar las cargas sobre los sueldos— es un factor acentuante de las tendencias evasivas. En lo que se refiere a la economía informal, la heterogeneidad de los sectores que la componen, así como su escasa capacidad de ahorro y disciplina contributiva, toman ilusorio cualquier proyecto de lograr en forma sostenida un elevado número de cotizantes.

Cuadro Nº 6

PROYECCION PORCENTAJE DE JUBILACION SOBRE SALARIO
EN ACTIVIDAD DE LA PROPUESTA DE LA SECRETARIA DE SEGURIDAD SOCIAL

Intervalos de salarios en A de Dic. 85	% de Trabajadores	Monto jubilatorio/salarios %
0 - 66	4,89	87,1
66 - 117	22,89	76,8
117 - 195	32,14	65,7
195 - 273	16,37	60,5
273 - 351	8,74	57,9
351 - 468	6,34	56,0
468 - 585	3,11	54,7
585 - 779	2,52	53,6
779 - 974	1,20	52,8
más de 974	1,80	51,5
	100,00	66,1

Fuente: elaboración propia en base a "La Distribución del Ingreso Asalariado 1981-1982", Secretaría de Seguridad Social, pág. 23. (Los valores monetarios han sido llevados a australes de diciembre'85, empleando el Indice de las Remuneraciones que publica la Secretaría de Seguridad Social).

Este cuadro permite advertir que el proyecto de la Secretaría de Seguridad Social ofrece en promedio un haber jubilatorio equivalente al 66% del salario al cese.

Empleando el mismo razonamiento que el desarrollado anteriormente, este 66%, medido sobre la base global de salarios por la que aporta el conjunto de trabajadores, equivale en realidad al 74%.

4.3 *Inviabilidad del proyecto*

La propuesta de la Secretaría de Seguridad Social requiere de los sectores privados la siguiente financiación:

- Por parte de las empresas: 18% de los sueldos (15% como contribución patronal y 3% como transferencia desde las Cajas de Subsidios Familiares).
- Por parte de los trabajadores: 11% sobre una base de cotización que resulta de restarle al sueldo la prestación básica a la que ya hemos aludido (A 49).

Como el sueldo promedio de la economía al mes de diciembre '85 era de A 240, este 11% se transforma en el 8,8% sobre la masa global de salarios.

Por otro lado, combinando los nuevos valores que hemos obtenido para la relación cotizantes/beneficios y para la relación monto jubilatorio/salarios, se deduce el peso global del nuevo proyecto sobre la masa global de salarios:

Año	Incidencia sobre los salarios %
1990	41,6
1995	49,3
2000	51,7

En definitiva, la participación que debería asumir el Estado en la financiación del sistema, si se descuentan de la carga global sobre los salarios los aportes de empresas y trabajadores (26,8 puntos en conjunto), es la siguiente:

Año	Financiación de la Tesorería (en % de los sueldos)
1990	14,8
1995	22,5
2000	24,9

En términos del Producto Bruto Interno, estas cifras representan déficit del Sistema Nacional de Previsión que oscilan entre 3 y 5 puntos porcentuales del mismo. No cabe duda que debe replantearse totalmente el esquema propuesto.

REFORMULACION DEL SISTEMA JUBILATORIO

La sección anterior ha permitido poner en evidencia la inviabilidad no sólo del régimen jubilatorio actual sino también de todas aquellas propuestas que se limitan a introducir modificaciones superficiales que no atacan los problemas de fondo, verdaderos causantes de la situación vigente.

Como paso previo a cualquier replanteo interesa entonces identificar los factores que generan y agravan la crítica situación actual:

a) Factores que afectan negativamente la relación cotizantes/beneficios:

a.1) Demográficos (natalidad, longevidad, emigración).

a.2) Económicos (desempleo, subempleo y cuentapropismo).

a.3) Operativos:

- Evasión (80% en Personal de Servicio Doméstico, 32% en Autónomos, 36% en Trabajadores Rurales y 14% en Industria, Comercio y Actividades Civiles).
- Legislación permisiva y de fácil acceso (invalidez, pensiones no contributivas, etc.).
- Regímenes privilegiados (Poder Judicial y Legislativo, Ministerio del Interior, Servicio Exterior de la Nación, etc.) y de envejecimiento prematuro.
- Moratorias para deudores previsionales y sus efectos negativos en el corto plazo (por ejemplo la moratoria de 1967 tuvo como principal efecto que, a partir del año siguiente, la Caja de Autónomos contara con un 96% más de beneficiarios).
- Duplicación de beneficios (principalmente mujeres viudas que cobran simultáneamente pensión y jubilación).
- "Perpetuidad" de las prestaciones: el fallecimiento del jubilado generalmente no produce la baja del beneficio, sino que la legislación lo traslada a la viuda, hijos solteros, eventualmente nietos, etc.

b) Factores que afectan negativamente la relación monto jubilatorio/salarios:

b.1) Alta sensibilidad a las caídas en el salario real, en virtud de un sistema que establece los haberes como porcentaje de los salarios de una generación sin tener en cuenta que aquéllos se financian con los salarios de la generación siguiente.

b.2) Mecanismo perverso para determinar la base de cómputo del haber jubilatorio (70 a 82% del promedio de sueldos actualizados de los 3 mejores años de los últimos diez).

Sobre la base de todos estos factores negativos se propone una reforma estructural que permita al régimen previsional cumplir sus objetivos y gozar de viabilidad a largo plazo.

1. *Los grandes lineamientos de la reforma*

Todas las propuestas que se formulan en esta sección se vinculan a los factores negativos analizados más arriba. Sin embargo caben dos comentarios:

- Los factores económicos (a.2) constituyen un "dato" exógeno sobre el cual no se pretende influir y por lo tanto se adoptan como marco de referencia del análisis.
- Los factores demográficos (a.1) constituyen variables que si bien pueden ser objeto de una política específica tendiente a mejorarlos (por ej.: fomento a la inmigración y/o incentivos para lograr una mayor fecundidad), escapan del ámbito estrictamente previsional. Sin embargo los efectos de estos factores pueden ser atacados indirectamente (por ej.: a través de la elevación de la edad jubilatoria).

Estas limitaciones externas, que condicionan fuertemente lo que el actual sistema previsional puede ofrecer a sus pasivos, conducen sin embargo a las dos principales reformas de fondo que se considera deben ser implementadas.

1.1. *Modificar el objetivo básico*

Las condiciones generales de la economía y de la pirámide poblacional tornan imposible mantener el objetivo que fija implícitamente nuestra actual legislación previsional: garantizar a todos los pasivos un nivel de vida similar al que gozaban en actividad. Este es el objetivo que se intenta alcanzar cuando se establecen haberes que oscilan entre el 70% y el 82% de los mejores sueldos de la vida activa del trabajador.

Este propósito, inalcanzable en la práctica, como lo demuestra el hecho de que en la actualidad el beneficio promedio es de sólo el 24% de los sueldos, debe ser reemplazado por otro de posible cumplimiento (un "second best"). Siguiendo los ejemplos de otras naciones (Australia, Países Bajos, etc.), el único objetivo que cumple con este requisito es el siguiente:

Garantizar a todos los pasivos un haber mínimo uniforme que permita la satisfacción de sus necesidades básicas.

Este nuevo objetivo, de un orden inferior al anterior pero —como se verá más adelante —sin impactos negativos sobre el nivel de empleo y la economía en general, no implica abandonar los principios redistributivos y de solidaridad que debe sustentar todo sistema de Seguridad Social. Este último aspecto se advertirá claramente cuando se analice pormenorizadamente el nuevo régimen que se propone en este capítulo.

1.2. *Complementar el sistema de reparto a través de la capitalización*

El haber mínimo uniforme a que se ha hecho referencia en el inciso anterior constituye una carga asumida por toda la sociedad que debe ser financiada a través de la solidaridad intergeneracional que deviene de los sistemas de reparto. Por encima de este nivel uniforme cada trabajador debería complementar sus haberes jubilatorios futuros a través de la capitalización colectiva de sus ahorros individuales. La forma en que ambos sistemas se interrelacionan, así como los beneficios concretos que resultan de tal interdependencia, se analizan en el punto 4. Sin entrar por ahora en el análisis de las

limitaciones financieras que se les suele imputar a los regímenes que funcionan por capitalización (véase el punto 6), su gran superioridad sobre los sistemas de reparto reside en su independencia de las relaciones demográficas entre activos y pasivos. Asimismo, su propia naturaleza lo hace poco vulnerable al contexto macroeconómico (desempleo, subempleo, etc.) que rija durante la etapa de pasividad de cada una de las personas que hayan logrado acumular el capital sobre el cual se devengan sus haberes jubilatorios. Desde un punto de vista técnico, y dejando para más adelante el análisis de la variable financiera, el buen funcionamiento de un sistema de capitalización sólo requiere de un universo de afiliados lo suficientemente amplio como para que se cumplan las leyes probabilísticas que lo sustentan y de una correcta estimación y extrapolación de las tasas de mortalidad, invalidez y supervivencia.

2. *Otros elementos de la reforma*

Una reestructuración a fondo del actual sistema previsional debería contemplar las siguientes modificaciones adicionales:

2.1. *Que mejoran la relación cotizantes/beneficios*

La disminución de la evasión solo puede lograrse a través de la capitalización, en cuentas individuales de los aportes, a fin de generar una relación estrecha entre éstos y los beneficios previsionales. La adhesión individual que se obtiene cuando los aportes dejan de ser impuestos y se asocian estrechamente con los haberes es el único medio de ampliar la masa de contribuyentes. Un sistema de control para la evasión/elusión es casi impensable en virtud de la escasa disciplina contributiva de grandes sectores de la población y la inexistencia de una organización administrativa eficiente en el Estado; además, la propia legislación carece de resortes compulsivos para contrarrestar evasiones masivas. Como se verá más adelante, la propuesta no sólo intenta que los aportes se vinculen con los haberes jubilatorios sino también con las prestaciones en caso de invalidez y de supervivencia (pensión a la viuda, hijos, etc.).

- La edad de jubilación debe ser llevada a 65 años, tanto para hombres como para mujeres, en virtud de la constante mejoría que se viene registrando en la vida media (en la Argentina ha pasado de 62,7 a 68,7 años en los últimos 25 años). La discriminación entre sexos no tiene sentido en la época actual en que las mujeres representan casi el 30% de la fuerza de trabajo (27% según el Censo de Población de 1980), máxime teniendo en cuenta la mayor expectativa de vida de las personas del sexo femenino (la esperanza de vida al nacer de éstas supera actualmente en casi 7 años a la de los hombres). La creciente proporción de las mujeres en la población económicamente activa, así como la creciente participación de éstas en el conjunto de beneficiarios, tornan imperativa la unificación de edades de jubilación. Países como España y Holanda ya lo han hecho, estableciendo la edad única de 65 años.
- Deben eliminarse los regímenes privilegiados. Razones no sólo de tipo económico sino también de tipo moral requieren la derogación de todas las leyes que han otorgado una serie de privilegios irritantes a ciertos sectores (Leyes Nº: 18.464, 19.173, 19.396, 19.803, 20.550, 20.572, 20.954, 21.121, 21.124, 22.731, 22.929, etc.). Exis-

ten aproximadamente 40.000 beneficiarios de estas leyes, que insumen 3% del gasto total.

- Deben revisarse todos los regímenes de envejecimiento prematuro y mantener únicamente como tales aquellos que sigan mereciendo esta calificación. Las constantes mejoras en las condiciones de trabajo han determinado que exista hoy una amplia gama de actividades laborales que no justifican edades de jubilación más tempranas.
- El acceso al haber mínimo uniforme debe estar estrictamente controlado para que sólo puedan gozar del mismo las personas que cumplan con los requisitos que se establezcan (en lo referente a edad de jubilación, años de servicio, etc). La única manera de evitar el otorgamiento irregular de jubilaciones o pensiones es a través de la creación de un único organismo nacional —con autarquía administrativa y financiera— dotado de modernos sistemas de computación y con una cogestión tripartita (trabajadores, empresas y Estado). Este organismo sería el responsable de evitar todas aquellas anomalías que han producido fuertes desequilibrios en la relación cotizantes/beneficios (pensiones de invalidez para compensar cesantías, pensiones no contributivas indiscriminadas por motivos políticos, duplicación de beneficios, retiros prematuros y anticipados sin justificación, cobros irregulares en nombre de beneficiarios fallecidos no detectados, etc.).
- La Caja de Autónomos, con sus periódicas moratorias, se ha constituido en uno de los principales factores desequilibrantes del sistema (actualmente sólo recauda el 15% del valor de las prestaciones que abona). Como se verá más adelante, la propuesta consiste en atacar frontalmente este problema: la Caja de Autónomos debe ser eliminada y reemplazada íntegramente por un sistema de capitalización.
- La nueva legislación debe prohibir claramente que una persona concentre en su cabeza más de un haber mínimo uniforme. Esto es particularmente importante en el caso de las mujeres viudas que cobran simultáneamente pensión y jubilación (lo cual está permitido por la normas actuales) y que al año 1980, según el Cuadro 2, representaban aproximadamente unos 170.000 casos. Las proyecciones efectuadas anteriormente revelan que la mayor participación de las mujeres en la población económicamente activa, así como su notable supervivencia con respecto a los varones, tienden a generar una "explosión" en la cantidad de beneficios en vigor. Como se verá más adelante, la implementación concreta de la reforma que se propone y sus mecanismos de transición permitirán probablemente que una importante proporción de las mujeres que hoy cobran doble prestación se acoja voluntariamente a un sistema de prestación única.

Esta modificación, juntamente con un mecanismo más estricto para el otorgamiento de beneficios a otros familiares (hijos, nietos, etc.), permitirá terminar con la cadena perpetua de prestaciones que distorsionan la relación entre activos y pasivos.

2.2. *Que mejoran la relación monto jubilatorio/salarios*

- La propuesta de establecer un haber mínimo uniforme en australes (actualizable periódicamente de acuerdo con el índice que se establezca oportunamente) implica terminar con la perversidad de un sistema de cómputo de haberes que no sólo tiene en cuenta los salarios de los 3 mejores años de los últimos diez (los cuales generalmente no guardan ninguna relación con el salario promedio ganado durante toda la carrera laboral), sino que además fomenta una tendencia generalizada a subvaluar las remu-

neraciones durante la mayor parte de la vida activa y a sobrevaluarlas en los úlltimos años, con las consiguientes distorsiones entre la base recaudadora y la base de cálculo del haber jubilatorio.

El divorcio que existe entre los haberes comprometidos en un momento dado (resultado de los mejores salarios pagados durante la generación anterior) y las remuneraciones que rigen en ese mismo momento y con las cuales deben financiarse aquéllos, genera profundos desequilibrios en períodos en que el salario real decae. Como se verá en detalle más adelante, la forma de evitar tales distorsiones es a través de una contribución fija en australes por trabajador, independiente del salario efectivamente pagado, que al interrelacionarse con un haber mínimo uniforme, también en australes, permita "calzar" ingresos con egresos en el sistema de reparto.

3. *Funcionamiento de la capitalización:*

3.1 *Variables intervinientes*

La técnica actuarial de la capitalización permite determinar para cada edad, y en base a ciertas estimaciones demográficas derivadas de las tablas de mortalidad, cuál es el aporte mensual que debería efectuar cada persona para que a partir de una cierta edad pueda percibir mensualmente una determinada renta vitalicia. El valor que se obtiene para este aporte mensual es altamente sensible a la tasa de interés que se elija para capitalizar los ahorros que se vayan acumulando; a medida que en los cálculos se adopta una mayor tasa de interés, disminuyen los aportes mensuales necesarios para constituir una determinada renta vitalicia.

Criterios de prudencia conducen a la elección de tasas anuales que oscilan entre el 3% y el 6%, dependiendo el valor que se adopte de factores tan diversos como: grado de desarrollo del mercado de capitales; oportunidades de inversión disponibles en la economía; grado de universalización que alcance el régimen de capitalización, etc. Este aspecto se discute con más amplitud en el punto 6.

El cuadro siguiente permite apreciar la forma en que se interrelacionan la edad de ingreso al sistema y la tasa de interés en la determinación de los aportes[7]:

Tasa de interés anual	Aportes mensuales por cada 100 de renta mensual a partir de la edad de 65 años			
Edad al Ingreso	3 %	4 %	5 %	6 %
25	25,3	18,3	13,3	9,7
30	31,5	23,4	17,5	13,2
35	39,9	30,6	23,6	18,3
40	51,9	40,9	32,5	25,9
45	70,1	56,8	46,3	38,0
50	100,1	83,1	69,4	58,5
55	159,1	135,2	115,7	99,7
60	335,0	291,1	254,9	224,8

[7] Estos aportes —que no varían con la edad que se vaya alcanzando— se han calculado considerando que en caso de invalidez total y permanente corresponde una renta vitalicia anticipada también de A 100 mensuales y que en caso de fallecimiento le corresponde al cónyuge supérstite una pensión vitalicia por ese mismo importe.

En la propuesta concreta que se desarrolla en el próximo punto se han elegido los valores referenciales de aportes que surgen de la alternativa de la tasa de interés del 5% anual.

Las diferencias por edades en los aportes que surgen claramente del cuadro anterior ponen en evidencia el problema clásico que se origina cuando se intenta pasar de un sistema de reparto a otro de capitalización: los más jóvenes pueden fácilmente generar los recursos que les permitan forjarse una jubilación significtiva, pero pasados los 45 años de edad se torna prácticamente inaccesible cualquier sistema de previsión basado en el ahorro individual. Este problema, que se agrava para quienes están más próximos a la edad jubilatoria, requiere establecer un sistema de transición especial. Este aspecto se trata en detalle en el punto siguiente.

3.2. *Operadores*

Así como el reparto, por su naturaleza solidaria y redistributiva, debe estar a cargo del Estado, la capitalización —en cambio— sólo puede hallarse a cargo del sector privado como único modo de evitar las apetencias políticas y de respetar el principio de subsidiariedad. No debe olvidarse que el régimen previsional argentino nació originalmente por capitalización y que el mal uso de los excedentes del mismo obligó a su transformación en un sistema de reparto.

En cuanto a la administración del régimen jubilatorio privado, existe una serie de elementos que abonan la tesis de que las compañías de seguros que tengan autorizado el ramo vida constituyen los operadores por excelencia de este sistema. En efecto:

- Es típicamente un seguro porque:
  - Los aportes se determinan actuarialmente y constituyen primas de seguros.
  - Existe riesgo en la etapa activa (invalidez, muerte, etc.) y en la pasiva (desvíos de mortalidad).
  - Existe un interés asegurable.
- Todo el sistema constituye en realidad un seguro de personas encuadrado en el Capítulo III de la Ley Nº 17.418 de Contrato de Seguros.
- La tarea de ofrecer jubilaciones es técnicamente muy compleja y su planteamiento es muy parecido al seguro de vida.
- Existen antecedentes de numerosos países en donde las entidades aseguradoras operan estos sistemas (Bélgica, Canadá, Gran Bretaña, EE.UU., Alemania, etc.).

4. *El nuevo Régimen Jubilatorio*

A continuación se explicita la forma concreta en que operaría un régimen jubilatorio adaptado a las modificaciones que hemos ido detallando en los puntos anteriores:

4.1. *Sistema de tres pilares*

Las características principales de los tres "pilares" o subsistemas que integrarían el nuevo sistema jubilatorio son las siguientes:

Primer Pilar

- Funciona por reparto a través del Estado.
- Es obligatorio para todos los trabajadores en relación de dependencia.
- Ofrece un haber mínimo uniforme.
- Ampara a:

- Todo trabajador en relación de dependencia que haya cumplido 65 años de edad y acredite 20 años de servicio con aportes.
- Toda persona que haya cumplido 70 años de edad y que, independientemente de si efectuó aportes, demuestre absoluta carencia de ingresos.
- Toda persona incapacitada total y permanentemente (o mujer viuda que acredite su falta absoluta de ingresos).
- Todos los beneficiarios actuales del Sistema Nacional de Previsión, ya sea que provengan de la actividad en relación de dependencia o de la actividad autonóma.[8]

Segundo Pilar

- Funciona por capitalización a través de fondos privados de previsión.
- Es obligatorio para todos los trabajadores en relación de dependencia.
- Ofrece un haber complementario directamente proporcional a los aportes realizados obligatoriamente por cada trabajador, que equivalen a un porcentaje predeterminado de los salarios.

- Ampara a:

- Todo trabajador en relación de dependencia —sin limitaciones de años de servicios— que haya cumplido 65 años.
- Todo trabajador en relación de dependencia incapacitado total y permanentemente que haya contratado específicmente esta cobertura.
- Todo cónyuge viudo de un trabajador en relación de dependencia que haya sido incorporado expresamente por éste como beneficiario de pensión en caso de fallecimiento.

Tercer Pilar

- Funciona por capitalización a través de entidades aseguradoras privadas.
- Optativo, tanto para trabajadores en relación de dependencia como para autónomos.
- Ofrece un haber complementario (3° nivel para trabajadores en relación de dependencia) directamente proporcional a los aportes realizados libremente por cada trabajador.

[8] Al definirse el alcance de la cobertura del Primer Pilar es posible establecer una restricción adicional que permitiría lograr una consolidación definitiva del equilibrio de este subsistema de reparto. Tal restricción consiste en excluir de los beneficios del Haber Mínimo Uniforme a todos aquellos trabajadores cuyos aportes obligatorios al Segundo Pilar (cuyo funcionamiento veremos a continuación) les permitan constituir rentas que superen holgadamente (por ejemplo: dupliquen o tripliquen) dicho Haber Mínimo Uniforme. De esta manera, se circunscribe el sistema de reparto a los trabajadores más necesitados y se excluye a aquellos que, por su nivel de ingresos, pueden valerse privadamente por sí mismos.

• Ampara a:

- Todo afiliado- sin limitaciones de años de aportes- que haya alcanzado por lo menos la edad de 55 años.
- Todo afiliado incapacitado total y permanentemente que haya contratado específicamente esta cobertura.
- Todo cónyuge viudo de un afiliado que haya sido incorporado expresamente por éste como beneficiario de pensión en caso de fallecimiento.

4.2. *Nivel de los haberes y financiación de los mismos:*

Primer Pilar:

Fijar el nivel en australes del haber mínimo uniforme es una tarea compleja que requiere tener en cuenta los siguientes factores:

• Un elevado nivel trae aparejada una serie de consecuencias no desedas, a saber:
- Pesa negativamente sobre la economía y sobre el empleo al absorber su financiación cuantiosos recursos.
- No permite liberar fondos para la inversión y el desarrollo (todo el haber va al consumo).
- Si no tiene las características de una "pensión a la indigencia", las presiones corporativas para elevar este nivel (sobre todo en épocas de crecimiento económico) serán constantes.
• Un bajo nivel genera impactos sociales negativos.

Ponderando estos efectos, estimamos que puede ser razonable un nivel de haber mínimo uniforme (HMU) de 75 australes de diciembre de 1985.

Esta cifra debe ser evaluada teniendo en cuenta que al mes de diciembre de 1985 (fecha para la cual referenciamos todos los valores monetarios de este capítulo), el haber mínimo vigente (donde se concentraba aproximadamente el 85% de los beneficiarios) ascendía a A 67. Como se verá más adelante, el nivel elegido de HMU posee una fundamentación racional: permite que el sistema de reparto (Primer nivel) funcione equilibradamente en el largo plazo. En cuanto a la financiación de este HMU, ya se ha anticipado que la necesidad de "calzar" ingresos con egresos aconseja que se establezca una contribución uniforme en australes por trabajador en relación de dependencia.

Avanzando ahora en este aspecto un paso más, las propuestas concretas son:

• Que esta contribución esté 100% a cargo de las empresas.
• Que la contribución por empleado sea —a moneda constante de diciembre '85— de A 25 mensuales.

Las ventajas específicas de este esquema son las siguientes:

• La carga global sobre el conjunto de empresas del país sería de aproximadamente el 10% de los salarios declarados (cfr. apartado anterior, en donde se hace mención a un salario mensual promedio de A 240), muy cercana a la carga actual, pero con una incidencia muy distinta, dado que se verían beneficiadas las empresas con mayor proporción de mano de obra calificada, otorgándoles una mayor competitividad externa.

- Se elimina la competencia desleal entre las empresas que liquidan parte de sus salarios en "negro" y aquellas que se mueven íntegramente en la economía formal.
- Adicionalmente, desaparece el estímulo a disfrazar parte de las remuneraciones bajo la forma de reintegro de gastos y viáticos, así como se eliminan los irritantes privilegios que tienen algunos sectores (por ej.: el gremio de la construcción a través del art. 7° de la Ley Nº 17.825) al estar exentos de aportar sobre una serie de adicionales que integran el salario. Todo este "blanqueo" de remuneraciones tendrá lógicas consecuencias positivas sobre la recaudación impositiva y el nivel de protección a los trabajadores (indemnizaciones por despido, vacaciones, aguinaldo, etc.).
- Se simplifica el control de las obligaciones previsionales por parte de las empresas, transformando a la evasión en una operación más compleja y riesgosa.
- Finalmente, al no participar el empleado en la financiación del Primer Pilar y al ser las contribuciones independientes de su salario, se rompe el círculo de intereses comunes entre empleadores y empledos. Estos ya no tienen ningún interés en obrar en complicidad con las empresas en perjuicio del sistema previsional.[9]

Segundo Pilar

El sistema obligatorio de capitalización para empleados en relación de dependencia —íntegramente a cargo de ellos— se financia con aportes personales de acuerdo con una de las dos siguientes alternativas:

- 10% del sueldo si, además de la jubilación por vejez, sólo se desea estar cubierto por una pensión en caso de invalidez.
- 12,5% del sueldo si, adicionalmente a lo anterior, se desea amparar en caso de fallecimiento a los deudos (cónyuges e hijos solteros menores de 18 años) a través de una pensión de supervivencia.

La libre elección de cada afiliado entre una de estas dos alternativas no sólo es importante desde el punto de vista de la racionalidad del sistema (cobrarle más a quienes mayor servicio requieren), sino además como un medio de limitar los beneficios en el sistema de reparto (Primer Pilar). En efecto, en la medida que se establezca que el HMU sólo se transferirá a los deudos a condición de que los mismos se hallen cubiertos a través del Segundo Pilar, se genera una interdependencia positiva entre estos dos subsistemas (ya sea impulsando a los trabajadores a elegir la alternativa del 12,5%

[9] Una alternativa de financiación del HMU, que relativizaría las ventajas específicas mencionadas precedentemente pero que podría tener mayor viabilidad "política" por sus efectos redistributivos, sería la de establecer contribuciones fijas en australes de acuerdo con una escala de salarios.
Por ejemplo:

Intervalos de Salarios en A de Dic.'85	Contribución por empleado a cargo del empleador
0 - 250	A 20
251 - 500	A 35
501 - 1000	A 70
más de 1000	A100

Combinando esta escala con el Cuadro 6 que expone la cantidad de trabajadores en cada tramo de salarios, se obtiene una contribución promedio por empleado de A 27,5 (10% superior a la alternativa de contribución uniforme). Este valor podría aún incrementarse si el esquema fuere lo suficientemente atractivo como para producir algún tipo de blanqueo en los niveles salariales más altos.

o bien acotando en el esquema de reparto la doble prestación y la cadena perpetua de beneficios). Resulta evidente que si se considera por ejemplo una familia en donde ambos cónyuges trabajan, una planificación racional los conducirá a elegir la opción del 10% para ambos o, como máximo, la opción del 12,5% para el hombre y la del 10% para la mujer; se advierte cómo el sistema se autorregula —através de la variable "precio"— de acuerdo con las necesidades individuales y familiares.

Forma de operación del Segundo Pilar:

- A la fecha en que se inicie el nuevo régimen (por ejemplo 01.01.87) todos los trabajadores en relación de dependencia están obligados a afiliarse en alguna entidad aseguradora de su libre elección, siempre que la misma esté autorizada por la Superintendencia de Seguros de la Nación para operar en este tipo de seguro.
- Mensualmente el empleador deduce de las remuneraciones de cada trabajador el porcentaje que corresponda (10% o 12,5% según sea el caso) y procede a efectuar la rendición discriminada por entidad aseguradora. Estas últimas son las responsables de la gestión de cobro.
- Trimestralmente, cada entidad aseguradora debe remitir a sus afiliados un resumen indicando los movimientos registrados, el saldo acumulado en cada cuenta individual y los beneficios que ya se han adquirido con dicho saldo.
- Cada empleado puede transferir libremente su cuenta individual a otra entidad aseguradora si la que eligió originalmente ya no le satisface.
- En caso de invalidez o fallecimiento en la etapa activa, la pensión correspondiente se liquidará sobre la base de la jubilación complementaria que hubiere empezado a cobrar el afiliado a los 65 años, si hubiera seguido aportando todos los años siguientes un importe igual al valor promedio del aporte actualizado de los años de servicio anteriores.
- Al alcanzar el afiliado la edad de 65 años, el monto acumulado de su cuenta individual se aplicará a la compra de una renta vitalicia mensual, con opción de reversión sobre el cónyuge.

Si se considera el caso de un hombre que al iniciarse el nuevo régimen tiene una edad comprendida entre los 30 y 40 años, el cálculo actuarial permite advertir que —a una tasa de capitalización real del 5% anual— su aporte promedio por A 100 de renta mensual es de aproximadamente A 25 (cfr. cuadro de aportes anterior). Ello implica que aportando el 12,5% de su sueldo, la jubilación adquirida a los 65 años de edad equivale a un 50% del salario promedio de su carrera laboral, con una reversión del 100% para el cónyuge supérstite. A este 50% habría que adicionarle el peso de los haberes provenientes del sistema de reparto (Primer Pilar), que mejoran sensiblemente el nivel de beneficio de los sectores más humildes.

En cambio, el cálculo actuarial también indica que un hombre que se inicia en la capitalización con, por ejemplo, una edad comprendida entre los 46 y 50 años, con un aporte del 12,5% de su sueldo, sólo logra a los 65 años una jubilación suplementaria del orden del 22%.

De esta manera, se advierte que los trabajadores que no exceden de los 40 años pueden obtener prestaciones elevadas a un "costo" muy similar al establecido por la actual legislación previsional (11%). El problema de las generaciones con edades superiores, principalmente los ya jubilados y los activos en edades muy próximas a la edad de jubilación que no disponen de la posibilidad de adquirir prestaciones complemen-

tarias significativas en un sistema privado, se analiza especialmente más adelante.

Tercer Pilar

Este tercer subsistema, que está orientado básicamente a lograr una solución para el problema de los trabajadores autónomos (incluyendo amas de casa), opera también como un complemento adicional para aquellos trabajadores en relación de dependencia que quieran destinar una mayor proporción de su salario para ampliar los benecios jubilatorios futuros.

El funcionamiento de este esquema voluntario es muy similar al descripto para el Segundo Pilar, aunque cabe destacar las siguientes diferencias:

- Al ser un sistema con libre opción de entrada, es necesario hacerlo atractivo ofreciendo también libertad de salida: técnicamente, ello significa que debe existir la posibilidad de "rescatar" los fondos acumulados en cada cuenta individual.
- La adhesión puede ser absolutamente individual (sin participación de la empresa aunque se esté en relación de dependencia) o canalizada a través de la misma, en cuyo caso la financiación puede estar exclusivamente a cargo de ésta, exclusivamente a cargo del trabajador, o bien puede ser mixta, todo ello de acuerdo con lo que convengan las partes.
- Existe una mayor flexibilidad en cuanto a la edad de jubilación porque si bien es lógico hacer coincidir en 65 años los dos subsistemas obligatorios (Primer y Segundo Pilar), no lo es en el esquema opcional del Tercer Pilar cuyo nivel de beneficio disminuye o aumenta actuarialmente, según se anticipe o postergue la edad de jubilación respectivamente.

En el caso de los trabajadores autónomos —cuya adhesión es siempre individual— el esquema opcional propuesto es consistente con la idiosincrasia de nuestro país, en donde la mayor parte de nuestros trabajadores independientes no lo son por vocación —como sucede en Europa— sino como resultado del subempleo y de haber sido expulsados del empleo en relación de dependencia. Por lo tanto, la heterogeneidad de los sectores involucrados en Autónomos, tanto por capacidad de ahorro como por disciplina contributiva, torna ilusorio un sistema obligatorio sin un masivo índice de evasión. La única alternativa viable para lograr que se exhiba la actividad laboral es la adhesión individual y voluntaria, la cual se obtiene despertando el interés personal de cada uno de los potenciales afiliados, ofreciéndoles beneficios que guarden una relación directa con los esfuerzos comprometidos.

4.3. *Transición*

Ya se ha comentado que principios básicos de equidad conducen a idear algún tipo de mecanismo que contemple la especial situación de los trabajadores mayores de 40 años y de los actuales jubilados. Los primeros, porque ya no disponen de tiempo suficiente a través de la capitalización para lograr constituir un complemento de jubilación acorde con sus ingresos; los segundos, porque han resultado ser los grandes perjudicados del régimen vigente durante las últimas décadas y ninguna solución sería tal si no se los hace participar de los beneficios del nuevo esquema.

Una transición absolutamente equitativa implicaría que el Estado le reconocie-

ra a cada trabajador o bien un capital equivalente al monto actualizado de los aportes efectuados durante su vida laboral o, alternativamente, el derecho a un haber jubilatorio equivalente a la renta vitalicia que —según cálculos actuariales— le correspondería de acuerdo con esos mismos aportes.

El Estado no puede desconocer esta deuda, pero tampoco puede hacer frente a la misma simplemente a través del mecanismo de aumentar los ingresos o egresos del sistema puesto que esto resulta inviable.

Se recomienda entonces que la cancelación de este pasivo se haga con los activos del sector público. En otras palabras, razones éticas y morales obligan al Estado a actuar de igual manera que una empresa privada que no puede hacer frente a sus deudas, vendiendo sus activos y utilizando esos fondos para cancelarlas.

Es por ello que se recomienda destinar el ingreso producido por la privatización de las empresas en poder del sector público, neto de los gastos que demande dicha privatización, a la cancelación de las deudas con los pasivos actuales y las que se generarán con los activos mayores de 40 años.

En tanto se vayan produciendo estos ingresos se presenta una propuesta de transición con los siguientes lineamentos:

• Sólo tendrán derecho a algún reconocimiento por los aportes efectuados con anterioridad al inicio del nuevo régimen los trabajadores (dependientes o autónomos) que cumplan con los dos siguientes requisitos:

- Tener más de 40 años de edad a la fecha en que comienza el nuevo régimen (pongamos 01.01.87).
- Acreditar en el período de 5 años comprendido entre el 01.01.82 y el 01.01.87 por lo menos 12 meses con aportes, ya sea como dependiente o como autónomo.

• El reconocimiento que se efectuará por cada trabajador comprendido en el régimen de transición consistirá en un haber mensual que denominaremos "haber preferencial" y que se calculará actuarialmente de tal manera que todos los trabajadores tengan la posibilidad de alcanzar en pasividad un ingreso de dos veces el HMU o del 75% de sus sueldos, de ambos el que fuere menor. Es decir que, por ejemplo, un trabajador que en diciembre '85 ganaba A 150 recibirá un "haber preferencial" que le permita llegar a una jubilación de A 112,5 (75% de A 150). En cambio, si ganaba A 250 se le reconocerá solamente un "haber preferencial" que le permita llegar a A 150 (dos veces el HMU). De esta manera, teniendo en cuenta la distribución de trabajadores por tramo de salarios (cfr. Cuadro 6), se logra que aproximadamente el 60% de los activos puedan contar con haberes del 75% de sus salarios; los restantes trabajadores ven disminuir su porcentaje de beneficio a medida que se ubican en niveles salariales superiores, lo cual fortifica el carácter redistributivo de este esquema.

En relación con algún tipo de reconocimiento a los actuales beneficiarios del Sistema Nacional de Previsión visualizamos dos procedimientos diferentes:

• Elevar el haber jubilatorio a A 150 de diciembre '85 (dos veces el HMU) o al 75% del salario al cese actualizado, de ambos el que fuere menor, pero nunca inferior al HMU. Las pensiones, a su vez, se elevarían a A 120 o al 75% del nuevo haber jubilatorio, de ambos también el que fuere menor.

• Elevar uniformemente —sin ningún tipo de cálculo previo de los salarios al cese— el haber jubilatorio a A 150 de diciembre '85 y las pensiones a A 120. Este procedimiento, si bien puede conducir a un nivel promedio de prestaciones un poco más alto que el anterior, es muy sencillo y de fácil implementación.

Cualquiera sea el procedimiento que se aplique, la mejora para los actuales beneficiarios es notable si recordamos que en diciembre '85, aproximadamente el 85% de éstos percibía el haber mínimo de A 67. Sin embargo, la implementación práctica de esta mejora probablemente requiera —hasta que el nuevo esquema esté plenamente en funcionamiento— un cierto gradualismo; es decir, no sería prudente llevar de un día a otro todos los beneficios vigentes al nivel de A 150, sino que pueder ser conveniente diseñar una escala que, a partir del nivel actual, permita llegar a esa cifra en un período de 3 ó 5 años.

A continuación se detalla la forma en que se entiende debe ser calculado el "haber preferencial":

4.3.1 *Trabajadores en relación de dependencia*

- Los cotizantes en relación de dependencia ya tienen garantizado el Haber Mínimo Uniforme del Primer Pilar. Consecuentemente, a todos aquellos que superen los 40 años de edad al 01.01.87 se les debe brindar la posibilidad de obtener el siguiente suplemento:

"Suplemento" = 2 x HMU - HMU = A 75, o

"Suplemento" = 75 % salario promedio - HMU, de ambos el que fuere menor.

- El "haber preferencial" a que tendrá derecho cada trabajador dependiente surgirá entonces de la siguiente ecuación:

Haber Preferencial = "Suplemento" - "Haber a generar a través del Segundo Pilar"

Automáticamente, aquellos cotizantes cuyo "Salario Promedio" (ingreso promedio mensual actualizado de los 12 meses anteriores al 01.01.87 o de los últimos 60 si fuera mayor) iguale o supere los A 200 de diciembre '85 se harán acreedores a un "Suplemento" de A 75; en cambio, aquellos cuyo "Salario Promedio" sea inferior a A 200 tendrán un suplemento calculado según la fórmula:

75% Salario Promedio - A 75 (< A 75)

- A su vez, el "Haber a generar a través del Segundo Pilar" se calculará para cada trabajador de la siguiente manera:

- Se toma para determinados intervalos de edades el aporte promedio mensual que, según el cálculo actuarial —a una tasa de capitalización real de 5% anual—, se requiere por cada A 100 de renta mensual (cfr. cuadro de aportes anterior), obteniéndose la siguiente tabla:

Edad al 1-1-87	Aportes mensuales por cada A 100 de renta mensual a partir de los 65 años
41 a 45 años	A 40
46 a 50 años	A 57
51 a 55 años	A 92
56 a 60 años	A 178

- Se considera luego para cada trabajador comprendido en la transición, su respec-

tivo "Salario Promedio" y sobre esta base se aplica la alícuota del 12,5%, obteniéndose así el "Aporte promedio mensual presunto".

- Combinando finalmente la escala de aportes por intervalo de edad con el "Aporte promedio mensual presunto" se establece para cada trabajador —en función de su edad al 01.01.87— cuál es el haber que presumiblemente logrará generar a través del Segundo Pilar. La diferencia, hasta alcanzar el "Suplemento" que le corresponda será el "haber preferencial" garantizado por el Estado.

• A continuación se ejemplifica este desarrollo considerando dos trabajadores de 48 años, uno de ellos con un "Salario Promedio" de A 150 y el otro con uno de A 300:

	Salario promedio = A 150		Salario promedio = A 300	
Suplemento	75% x A 150 − A 75	= A 37,5	A 75	
Aporte prom. mens. presunto	A 150 x 0,125	= A 18,75	A 300 x 0,125	= A 37,5
Aporte requerido por cada 100 de renta	57		57	
Haber a generar a través del Segundo Pilar	A 18,75 x 100 / 57	= A 32,9	A 37,5 x 100 / 57	− A 65,8
Haber preferencial	A 37,5 − A 32,9	= A 4,6	A 75 − A 65,8	= A 9,2

En cambio, si estos dos trabajadores tuvieran una edad de, por ejemplo, 59 años al 01.01.87, se llega con el mismo procedimiento a "haberes preferenciales" de A 27,0 y A 53,9, respectivamente.

• Este ejemplo no sólo pone en evidencia el costo decreciente de la transición a medida que transcurren los años, también permite advertir que una gran cantidad de trabajadores en relación de dependencia, aun cumpliendo los requisitos de la transición, no se harán acreedores a ningún tipo de "haber preferencial", en virtud de tener un "haber a generar a través del Segundo Pilar" superior a los A 75. La tabla siguiente muestra los "salarios promedio de corte", a partir de los cuales no existe "haber preferencial":

Edad 1-1-87	Salario mensual de corte A dic.'85
41 a 45 años	A 240
46 a 50 años	A 342
51 a 55 años	A 552
56 a 60 años	A 1.068

Observaciones

• Se ha asumido que el "Haber a generar a través del Segundo Pilar" por parte de aquellos trabajadores que cuentan con más de 60 años al 01.01.87 es virtualmente nulo. Ello implica reconocerles directamente un "haber preferencial" de A 75 o el importe que resulte de restarle al 75% de los salarios promedio el HMU, de ambos el que fuere menor.

De esta manera se los pone en igualdad de condiciones con los ya jubilados.

• El "haber preferencial" promedio que irá reconociendo el Estado a medida que tanscurren los años no sólo disminuye por la mayor capacidad de las cohortes más jóvenes de generar haberes a través del Segundo Pilar, sino también porque a través de un menor "salario mensual de corte", son cada vez más numerosos los trabajadores que quedan fuera de los beneficios de la transición. De todos modos, al cabo de 25 años,

cuando sólo queden en actividad los que actualmente tienen menos de 40 años, habrá finalizado este proceso y el Estado sólo garantizará el HMU a todos los activos.

4.3.2. *Trabajadores autónomos*

- Como los cotizantes autónomos no tienen garantizado un HMU (salvo que lleguen a los 70 años y demuestren carencia absoluta de ingresos) y sus haberes jubilatorios futuros provendrán únicamente del saldo que logren acumular en sus cuentas individuales del Tercer Pilar, la equidad global del sistema exige que el Estado les reconozca un "Suplemento" de A 150 de diciembre'85 (dos veces el Haber Mínimo Uniforme) o del 75% del ingreso implícito en la categoría promedio en que revista los 12 meses anteriores al 01.01.87.
- Una vez determinado el "Suplemento", el procedimiento a seguir para calcular el "haber preferenial" que le va a corresponder a cada trabajador autónomo es exactamente igual al detallado para los trabajadores en relación de dependencia. Sólo debe reemplazarse el concepto "Salario Promedio" por el de "Categoría Promedio".
- En caso de que un autónomo no logre acreditar 12 meses de aportes en la caja correspondiente se le permitirá recurrir a eventuales años de servicio en relación de dependencia. Esto implicará la renuncia expresa a los beneficios a que pudiera tener derecho en tal carácter, o sea, pierde todo derecho al HMU. Es importante lograr la neutralidad entre autónomos y dependientes, de manera de evitar arbitrajes entre las dos Cajas y que cualquier trabajador con años de aportes en las dos categorías profesionales pueda recurrir indistintamente al mecanismo de transición de una u otra.

Observación

El "haber preferencial" que reconocería el Estado por cada autónomo no implicaría en lo inmediato un desembolso monetario, ni siquiera la emisión de un bono para cubrir ese pasivo, dado que solamente a medida que los trabajadores autónomos vayan alcanzando la edad de 65 años, el Estado iría integrando en la entidad aseguradora elegida por cada afiliado (en dinero o títulos), el valor de la prima única de una renta vitalicia igual al "haber preferencial" comprometido (actualizado con el mismo índice que se le aplique al HMU). Esta renta sería un "plus" que se adicionaría a la jubilación que el autónomo logre constituir por sus propios medios, a partir de la vigencia del nuevo régimen.

5. *Requisitos operativos del sistema de capitalización*

La captación de grandes volúmenes de ahorro a través de entidades aseguradoras privadas requiere de un marco legal que garantice la máxima solvencia a largo plazo de los operadores del sistema.

En ese sentido deberían adoptarse las siguientes medidas:

- Las compañías de seguros que ofrezcan este servicio deben adaptar sus estatu-

tos de tal manera de tener como objeto exclusivo la explotación del ramo VIDA. Esta especialización es importante no sólo en cuanto a sus efectos positivos sobre la faz técnico/administrativa sino, principalmente, porque se evita que la inestabilidad de los Ramos Elementales (Automotores, Incendio, etc.), repercuta sobre los resultados del ramo VIDA, que se caracteriza por su regularidad estadística. La experiencia internacional es aleccionadora al respecto: no existen en EE.UU. ni en Europa (donde la especialización resulta de una imposición legal), compañías de Vida que hayan quebrado en los últimos 40 años.

• El contralor de esas entidades especializadas debe estar a cargo de una Superintendencia especial a crearse a tal efecto, con recursos humanos y técnicos adecuados para el cumplimiento de sus funciones. Este organismo debería concentrar sus esfuerzos en los siguientes aspectos:

- Análisis y aprobación de los planes técnicos que sustentan el Segundo y Tercer Pilar.
- Establecer normas de inversión precisas que combinen adecuadamente rentabilidad, liquidez y seguridad.
- Fijar los capitales mínimos necesarios para operar, así como los índices de solvencia que en todo momento deben exhibir las entidades.
- Reglamentar la publicidad y promoción.
- Garantizar al público el libre acceso a la información patrimonial de los operadores y a la composición de sus carteras.
- Supervisar que se informe trimestralmente a cada afiliado sobre los movimentos registrados en su cuenta individual.

• Debe establecerse que el Fondo formado con los aportes de los afiliados (Fondo de Pensiones) constituye un patrimonio independiente del patrimonio de la entidad aseguradora y que ésta no tiene dominio sobre aquél. Coincidentemente con esto debe exigirse la contabilización separada del patrimonio del Fondo de Pensiones.

• Debe establecerse que los bienes y derechos que componen el patrimonio del Fondo de Pensiones serán inembargables y sólo se destinarán a las prestaciones previstas específicamente en el régimen jubilatorio.

• Debe controlarse estrictamente la rentabilidad mensual del Fondo de Pensiones correspondiente a cada operador y cualquier desvío negativo con respecto al promedio ponderado de los rendimientos del conjunto de entidades aseguradoras (o bien con respecto a alguna canasta "testigo" de inversiones) tendrá que ser regularizado inmediatamente con recursos propios de la entidad aseguradora.

• Un porcentaje significativo de los títulos representativos del valor del Fondo de Pensiones debe mantenerse en custodia en el Banco Central de la República Argentina, o en las instituciones financieras que las entidades aseguradoras elijan con la previa aprobación de aquél.

Respecto de la cartera de inversiones se establecerán restricciones estrictas en cuanto a:

i) porcentajes de "exposure" máximo por empresa

ii) prohibición de prestar o invertir en empresas con un grado de endeudamiento excesivo a definir

iii) prohibición de invertir en empresas que no tengan una política de dividendos en efectivo

iv) limitar las inversiones a empresas que cotizan en bolsa y
v) prohibición de invertir en empresas relacionadas con el grupo administrador.

6. *La viabilidad del régimen jubilatorio propuesto*

6.1. *Viabilidad operativa*

El grado de confianza que suscita un sistema de capitalización como el propuesto, así como los incentivos que puedan existir para incorporarse al mismo, constituyen los factores determinantes del nivel de adhesión individual. Un elevado nivel de adhesión conduce al "blanqueo" de remuneraciones y de actividades laborales, convirtiéndose en la clave que hace viable el funcionamiento del sistema propuesto en este informe.

La confianza sólo puede lograrse generando las condiciones que hagan "creíble" el sistema. En ese sentido las recomendaciones del punto anterior pueden ser elementos determinantes del nivel de credibilidad.

En lo que se refiere a los incentivos que fomenten la adhesión individual, resulta importante destacar los dos siguientes aspectos.

- Incentivos impositivos:
  - Los aportes individuales (Segundo y Tercer Pilar) deben ser deducibles de la renta imponible del Impuesto a las Ganancias; los aportes voluntarios del Tercer Pilar pueden tener una desgravación limitada hasta determinados topes, tal como sucede en EE.UU. y en la mayoría de los países de Europa. Además, las rentas producidas por la inversión de los fondos estarán exentas de ese impuesto en tanto se reinviertan.
  - El mismo tratamiento deben recibir las contribuciones que voluntariamente realicen las empresas al Tercer Pilar ("gastos" deducibles del balance impositivo).
  - Debe establecerse claramente el carácter no salarial de las contribuciones voluntarias de las empresas y, consecuentemente, la exención de las mismas de toda carga previsional.

- Incentivos de "precio":

Los aportes que se realicen a través del sistema de capitalización deben ser razonablemente "económicos", en el sentido de que no sean percibidos como onerosos en relación con la renta vitalicia comprada. En este aspecto juega un papel decisivo la tasa de interés real que se utilice para capitalizar los ahorros individuales, que no debe ser inferior al 5% anual.

Observaciones

Una de las principales objeciones que se suelen esgrimir en relación con los regímenes jubilatorios que operan por capitalización es la supuesta imposibilidad de que los fondos puedan invertirse a una tasa real positiva cuando el sistema se universaliza, es decir cuando alcanza dimensiones macroeconómicas y moviliza cuantiosas sumas de dinero, que podrían superar los límites de absorción de la economía.

Sin entrar en la discusión de este argumento, que por otra parte no se puede aceptar generalizadamente sin considerar las peculiaridades propias de cada economía, se menciona solamente que la propuesta presentada en este libro respeta la mecánica de reparto para la cobertura de las necesidades básicas y sólo introduce la capitalización como un medio de mejorar individualmente este nivel mínimo de protección. La no universalización de la capitalización implica generar una masa de recursos que si bien es importante no deja de ser absolutamente manejable para las dimensiones de nuestra economía. En efecto, obsérvese que una masa de aproximadamente 6.000.000 de afiliados con aportes individuales que en promedio oscilen entre A 25 y A 30 mensuales implica una recaudación anual equivalente a unos 3 puntos del PBI.

Numerosos países manejan, a través de sus Fondos de Pensiones asegurados masas muy superiores de recursos financieros a largo plazo.[10] Pocos recuerdan que en la propia Argentina la colocación en títulos públicos de los excedentes generados por el sistema previsional durante el período 1946-61 logró alcanzar un volumen equivalente al 47% del PBI.

6.2. *Viabilidad estructural del régimen propuesto:*

6.2.1 *Equilibrio del sistema de reparto (Primer Pilar)*

En este capítulo se ha propuesto mantener el sistema de reparto —hasta un primer nivel de protección— solamente para los trabajadores en relación de dependencia.

El análisis de la viabilidad financiera a largo plazo de este Primer Pilar se ve facilitado con el cuadro siguiente (cuyos datos —al año 1985— son aproximados):

	Cotizantes (en miles)	Evasores (en miles)	Beneficios (en miles)
Trabajadores en relación de dependencia	4.650	1.090	1.870
Trabajadores Autónomos	970	1.110	870
Total	5.620	2.200	2.740

Se advierte que la actual relación cotizantes/beneficios en el sector de trabajadores en relación de dependencia es de 2,5. Sin embargo, del conjunto de propuestas formuladas en este capítulo surge una serie de factores que mejorarán sensiblemente esta relación, a saber:

- El aumento de la edad jubilatoria a 65 años (varones y mujeres).[11]

[10] Ver Pieschacón Velasco (1984).

[11] A pesar de la tendencia ya mencionada de postergar —dentro de las posibilidades legales— la fecha de retiro efectiva, un porcentaje todavía importante de activos solicita su beneficio jubilatorio al alcanzar la edad mínima requerida. Un análisis correspondiente a la Caja de Industria, Comercio y Actividades Civiles indica que durante el año 1985 un 50,5% de los varones que formularon su pedido de jubilación lo hicieron al alcanzar los 60 años de edad y un 37,3% de las mujeres al alcanzar los 55 años. Estos datos demuestran que al elevarse a 65 años la edad de jubilación, la menor cantidad de "altas" durante el próximo quinquenio puede mejorar sensiblemente la relación entre activos y pasivos.

- La eliminación de la doble prestación (principalmente para cerca de 200.000 mujeres que cobran pensión y jubilación).

La menor cantidad de pensiones que se irán otorgando en el futuro: esto se obtiene a través de la restricción impuesta en el Segundo Pilar, en cuanto a que sólo aquellos trabajadores que opten por un aporte del 12,5% podrán transferir a sus deudos los beneficios que les corresponden a través del Primer Pilar. Esto significará que el fallecimiento de un trabajador que sólo aporte el 10% de su sueldo no dará lugar al pago del HMU a ningún familiar supérstite; lo mismo sucederá con aquellos jubilados que durante su vida laboral sólo decidieron aportar el 10%.

- La disminución de la evasión que implicará el nuevo sistema. En la medida que el Segundo Pilar sea atractivo (principalmente desde el punto de vista fiscal) y la afiliación al mismo esté sujeta a la previa afiliación al Primer Pilar, cabe esperar una mayor tendencia a exhibir la relación laboral. Se estima que de los evasores en relación de dependencia (aproximadamente 1.100.000) un 50% se reinsertaría a la economía formal si las condiciones fueran favorables.
- La no incorporación al stock de beneficiarios del Primer Pilar de aquellos trabajadores cuyos aportes obligatorios al Segundo Pilar les permitan constituir rentas que, por ejemplo, dupliquen el HMU. Bajo tal restricción, teniendo en cuenta las distribuciones de salarios por tramos y por edades que publica la Secretaría de Seguridad Social, se estima que aproximadamente un 8% de los cotizantes quedarán excluidos de la nómina de beneficiarios del sistema de reparto.

Si adicionamos a estos factores ciertas variables macroeconómicas que amplían aún más la base de aportantes (mayor nivel de ocupación, incorporación de nuevos trabajadores a la población económicamente activa, etc.), se arriba a una relación cotizantes/beneficios que oscila entre 3.0 y 3.2 a partir del quinquenio de su implementación. Esta relación se alcanza a través de una reducción en el stock de beneficios provenientes del trabajo en relación de dependencia, que se estabilizará en aproximadamente 1.600.000 prestaciones, y una ampliación en el stock de cotizantes dependientes, que alcanzará una cifra de entre 5.500.000 y 5.800.000 personas.

Con esta estructura entre activos y pasivos en relación de dependencia —distorsionada por la incidencia de la Caja de Estado y Servicios Públicos, que sólo cuenta con 1,3 de aportantes por beneficio— la financiación del HMU de A 75 se realizaría de la manera siguiente:

Total Egresos Mensuales	**A 75 x 1.600.000 = A 120.000.000**
Contrib. patronales mens.	**A 25 x 5.500.000 = A 137.500.000**
Superávit mensual	**A 17.500.000**

Esta situación superavitaria se contrapone fuertemente con la actualmente existente, en donde el Estado, aun pagando prestaciones muy bajas, debe afrontar un déficit que se financia con un aporte del Tesoro equivalente al 7,8% de la base salarial (que durante el año 1985 significó más de 500 millones de australes corrientes) y un adicional de 3 puntos transferidos desde las Cajas de Subsidios Familiares.

6.2.2. *Financiación de la transición*

Pasar de un sistema integralmente de reparto a otro que contenga algún grado de

capitalización implica que parte de los recursos que las generaciones más jóvenes antes destinaban a la financiación de las generaciones de edad avanzada se destinan ahora —por lo menos formalmente— a financiar su propia vejez.

La transición de un sistema a otro pone entonces claramente en evidencia que su principal dificultad de implementación radica en determinar la forma en que el Estado financiará el pasivo que ha ido acumulando con los ya jubilados y con los trabajadores próximos a jubilarse.

Una de las grandes ventajas del esquema de transición propuesto es que no sólo acota este pasivo en lo que se refiere a su monto (al limitar el reconocimiento por servicios pasados a un "haber preferencial" que permita alcanzar en pasividad un ingreso de dos veces el HMU o del 75% de los salarios promedio, de ambos el que fuere menor) sino también en lo que se refiere a su plazo de cancelación (como máximo 25 años).

Una estimación del costo de la transición, en cuanto al flujo de desembolsos anuales que implica, es bastante dificultosa y requiere aceptar ciertos supuestos:

- Trabajadores en relación de dependencia

Se asumirá que el stock de beneficiarios provenientes del trabajo en relación de dependencia se estabiliza en 1.600.000 prestaciones. (Ver 6.2.1.)

Esta masa de beneficiarios tiene garantizado a través del sistema de reparto del Primer Pilar un HMU de A 75 de diciembre '85. Sólo queda por financiar durante la transición el "haber preferencial", que irá disminuyendo a medida que vayan llegando a los 65 años generaciones cada vez más jóvenes.

De esta manera se asumen los siguientes "haberes preferenciales" para los distintos grupos que provienen del trabajo en relación de dependencia:[12]

● Beneficiarios Actuales:	Jubilados: A 150 - HMU = A 75 Pensionados: A 120 - HMU = A 45

- Trabajadores de más de 60 años al 01.01.87: de acuerdo a lo expuesto en 4.3.1 del punto 4, a este grupo etáreo se le reconoce directamente un "haber preferencial" de A 75 o el importe que resulte de restarle al 75% de los salarios promedio el HMU, de ambos el que fuere menor. En otras palabras, todos los trabajadores de este grupo cuyo salario promedio mensual actualizado de los últimos 12 meses iguale o supere los A 200 de diciembre '85 se harán acreedores a un "haber preferencial" de A 75, mientras que los que no lleguen a ese nivel salarial podrán gozar de un "haber preferencial" del 75% del salario promedio menos el HMU. Teniendo en cuenta la distribución de

[12] Se considera —de acuerdo con los datos históricos de los últimos años— que del total de beneficiarios en un momento dado, 2/3 son jubilados y 1/3 pensionados.

salarios por niveles y por edades se llega a un "haber preferencial" ponderado de A 45 mensuales.

- Trabajadores de entre 56 y 60 años al 01.01.87: a este grupo etáreo se le otorga un menor "haber preferencial" que al grupo anterior, porque se le reconoce cierta capacidad propia de autogenerar rentas a través del sistema de capitalización (el denominado "haber a generar a través del Segundo Pilar"). Considerando nuevamente la distribución de salarios por niveles y por edades se determina que, en promedio, la renta que se genera a través del Segundo Pilar es de A 18,5 mensuales. Así se obtiene un "haber preferencial" ponderado de A 26,5.
- Trabajadores de entre 51 y 55 años al 01.01.87: análogamente a lo realizado para el grupo anterior, se determina en este caso un "haber a generar a través del Segundo Pilar" que en promedio equivale a A 28,9 mensuales, obteniendo un "haber preferencial" ponderado de A 16,1.
- Trabajadores de 50 años o menos al 01.01.87: para este grupo de empleados el costo de la transición es aún más pequeño. Sin embargo, no se efectúa con el cálculo de "haberes preferenciales" porque se limitan las proyecciones al año 2000 y a esa fecha estos trabajadores aún permanecen activos.

• Trabajadores Autónomos

Se asumirá que el stock de beneficiarios provenientes del trabajo autónomo se estabiliza en 800.000.

Al no existir para esta categoría de trabajadores un HMU financiado a través del sistema de reparto, los "haberes preferenciales" para los distintos grupos etáreos serán los siguientes:

Beneficiarios actuales { Jubilados A 150 / Pensionados A 120

- Trabajadores de más de 60 años al 01.01.87: a este grupo etáreo se le reconoce directamente un "haber preferencial" de A 150 o del 75% de la categoría promedio en que sus afiliados revistieron los últimos 12 meses.

Los datos al año 1985 proporcionados por la Secretaría de Seguridad Social[13] muestran que la categoría media del Régimen para Trabajadores Autónomos es muy baja: el ingreso medio implícito es de A 36 mensulaes (al mes de diciembre '85). En consecuencia, estos activos sólo recibirán el HMU.

• Trabajadores de 60 años o menos al 01.01.87: corresponde en este caso el mismo razonamiento que para el grupo anterior y, consecuentemente, el "haber preferencial" que les corresponderá será igual al HMU menos el "haber a generar a través del Tercer Pilar", es decir el haber complementario que se presume puede autogenerar cada autónomo si aporta en el futuro un 12,5% del ingreso implítico en su categoría promedio de los últimos 12 meses. Como puede aceptarse que los trabajadores más cercanos a la edad de jubilación están por encima de esta media y los más alejados por debajo (lo cual es compensatorio de los mayores aportes porcentuales que deben realizar-

[13] Boletín Estadístico del Sistema de Seguridad Social 1983-1984-1985, pág. 15.

se en las edades más avanzadas) se considera que en promedio y para todos los grupos etáreos autónomos el "haber a generar a través del Tercer Pilar" es de A 10 mensuales. De esta manera la transición de este grupo de autónomos le insume al Estado A 65 mensuales por beneficiario.

Suponiendo ahora que la tasa de mortalidad global para el conjunto de beneficiarios (en relación de dependencia y autónomos) es del 60‰ anual (lo cual es razonable teniendo en cuenta que la elevación de la edad jubilatoria eleva la edad promedio de los beneficiarios), la proyección hasta el año 2000 de los desembolsos anuales que implica este proceso de transición brinda los siguientes resultados:

Año	*Desembolso Anual (en millones de A de Dic. 1985)*
1987	2592
1988	2532
1989	2471
1990	2411
1991	2350
1992	2290
1993	2202
1995	2115
1095	2028
1996	1940
1997	1853
1998	1752
1999	1653
2000	1552

Si bien estas cifras alcanzan magnitudes significativas, debe advertirse que:

- Una proporción muy importante de estos desembolsos se origina en la notable mejoría en sus haberes que reciben masivamente los actuales beneficiarios. Es interesante destacar que por cada A 10 en que se reduzcan los "haberes preferenciales", se reducen los fondos anualmente requeridos en aproximadamente A 290 millones. Disminuciones de este tipo pueden implementarse manteniendo beneficios uniformes —pero más reducidos— para todos los jubilados o bien estableciendo una mejora en términos de un 75% del salario al cese actualizado, con un máximo de dos HMU; esta última alternativa, al no proponer una solución generalizada a la angustiante situación que actualmente padecen los pasivos, carece de viabilidad política.
- Se ha mencionado anteriormente que si bien existe la posibilidad de incrementar los beneficios a A 150 y A 120 para jubilados y pensionados, respectivamente, tal mejoría puede no hacerse de golpe sino gradualmente, en un período de 3 ó 5 años. Este mecanismo permitiría reducir sensiblemente el impacto financiero de los primeros años.
- Los desembolsos anuales requeridos para la transición no se aplican a financiar un flujo negativo sino a amortizar un stock de deuda con trabajadores y jubilados. En otras palabras, los requerimientos de fondos no se destinan a financiar un sistema estructuralmente desequilibrado, con tendencias explosivas e ilimitadas en el tiempo, como sucede con el actual régimen previsional, sino que se aplican a la cancelación de obligaciones que convergen a cero en un plazo limitado y predeterminado. En consecuencia, estos desembolsos anuales son susceptibles de ser financiados y luego repagados.
- El flujo de fondos expuesto muestra de todos modos la forma abrupta en que los pagos requeridos por la transición disminuyen con el transcurso de los años.

6.2.3. *Viabilidad del esquema propuesto:*

Al analizarse las posibilidades de financiación de los desembolsos anuales requeridos para la transición deben considerarse tres posibles fuentes de ingresos:

- El superávit que se genera a través del Primer Pilar: ya hemos visto que cabe esperar un excedente anual del orden de los A 200 millones (o A 350 millones si se establecen contribuciones diferenciales según escala de salarios).
- Los aportes que actualmente ya realiza el Estado para financiar el régimen vigente: 7,8% de la base salarial en virtud de la Ley Nº 22.293 más un 3% que proviene de las Cajas de Subsidios Familiares. Este 10,8% de los salarios representa aproximadamente A 1450 millones por año.
- La posibilidad de captar, a través de la emisión de un título público, parte de los recursos que se generen a través del sistema de capitalización del Segundo y Tercer Pilar. Este título público debería devengar por lo menos una tasa de interés real del 5% anual y sería adquirido por las entidades aseguradoras a fin de su incorporación a las carteras de los Fondos de Pensiones.

A fin de evaluar —con cierto grado de aproximación— los recursos que proveerá anualmente el sistema de capitalización, se requiere formular algunas hipótesis:

En relación al Segundo Pilar se asume que:

- El stock de cotizantes en relación de dependencia se va ampliando gradualmente (a raíz de nuevos trabajadores que se incorporan a la PEA, así como por la incorporación de parte de los aproximadamente 380.000 asalariados industriales expulsados de la actividad laboral en el último quinquenio y por la disminución de la evasión en virtud del incentivo que implica el nuevo sistema). Se estima que los 4.650.000 aportantes actuales pasarán a ser 5.500.000 en un plazo de 5 años.
- Dado que la gran mayoría de los cotizantes posee familia a cargo y por lo tanto optará por aportes del 12,5% en vez del 10%, se estima un aporte promedio del 12% sobre el conjunto de salarios pagados.

En relación con el Tercer Pilar se asume que:

- Un 50% de los actuales evasores autónomos (1.100.000 personas) se adhiere voluntariamente al nuevo sistema, con lo cual el stock de cotizantes en esta categoría de trabajadores se eleva aproximadamente a 1.500.000 personas.
- El aporte promedio de los autónomos alcanza a A 25 mensuales por cotizante (en australes de diciembre'85).[14]

Con los elementos expuestos se puede elaborar un cuadro que compara los egresos requeridos por la transición con los ingresos provenientes de las distintas fuentes:[15]

Este cuadro pone de manifiesto que los desembolsos requeridos por la transición pueden ser financiados holgadamente con sólo mantener los actuales aportes del Es-

[14] En la proyección financiera de los fondos que serán provistos por el Segundo y Tercer Pilar no se computan los siguientes factores —de difícil cuantificación—, que probablemente incrementarán significativamente estos recursos:

- Incorporación de parte de los 5.000.000 de amas de casa al Tercer Pilar.
- Participación voluntaria de las empresas en el Tercer Pilar, mejorando las prestaciones futuras de sus cuadros dirigentes.
- Aumentos en el salario real, que implicarían mayores ingresos al Segundo Pilar sin que ello redunde en mayores prestaciones a cargo del Estado.

[15] El cálculo se hace en la hipótesis mínima de recaudación por ventas de activos del Estado.

En millones de A de 1985					
AÑO	Transición Desembolsos Anuales (1)	Superávit Primer Pilar (2)	Aportes del Estado 10,8% salarios (3)	Recursos del sistema de capitalización (4)	(2)+(3)+(4)−(1) =5
1987	2.592	200	1.450	1.898	956
1988	2.532	200	1.450	1.989	1.107
1989	2.471	200	1.450	2.088	1.267
1990	2.411	200	1.450	2.170	1.409
1991	2.350	200	1.450	2.252	1.552
1992	2.290	200	1.450	2.351	1.711
1993	2.202	200	1.450	2.351	1.799
1994	2.115	200	1.450	2.351	1.886
1995	2.028	200	1.450	2.351	1.973
1996	1.940	200	1.450	2.351	2.061
1997	1.853	200	1.450	2.351	2.148
1998	1.752	200	1.450	2.351	2.249
1999	1.653	200	1.450	2.351	2.348
2000	1.552	200	1.450	2.351	2.449

tado y captar a través de un título público parte de los fondos provenientes del Segundo y Tercer Pilar. Resulta ahora interesante la tabla que se presenta a continuación, en donde por un lado se muestra cuál es la porción de los recursos anuales del sistema privado de capitalización que debería ser absorbida por títulos públicos, si se desea lograr el equilibrio financiero manteniendo los actuales aportes del Estado, y por el otro lado se muestra en cuánto podrían reducirse los aportes del Tesoro (expresados en porcentaje de la base salarial) si se establece —por ejemplo— una política consistente en captar —vía deuda pública— constantemente el 50% de fondos generados a través del Segundo y Tercer Pilar:

AÑO	PORCENTAJE DE TITULOS PUBLICOS	APORTES DEL TESORO (en % de la base salarial)
1987	49,6	10,7
1988	44,3	10,0
1989	39,3	9,2
1990	35,1	8,4
1991	31,1	7,6
1992	27,2	6,8
1993	23,5	6,2
1994	19,8	5,5
1995	16,1	4,9
1996	12,3	4,2
1997	8,6	3,6
1998	4,3	2,8
1999	—	2,1
2000	—	1,8

Si se acepta (de acuerdo a lo que indica la experiencia de una gran cantidad de países) que carteras de Fondos de Pensiones integradas en un 50% con títulos públicos pueden considerarse bien constituidas, se aprecian entonces los beneficios que para el Estado tiene aparejado el esquema propuesto: mayores niveles de beneficios para los pasivos con menores necesidades de financiamiento a través del Tesoro.

Además es importante destacar que es muy probable que los títulos públicos colocados en los Fondos de Pensiones no requieran jamás ser amortizados. Por la forma en que evolucionan estos Fondos, tales títulos podrían permanecer permanentemente en sus carteras de inversiones. En otras palabras, salvo en lo que se refiere a los intereses que deba pagar el Estado sobre su deuda, la transición no sólo no implicará desembolsos de "caja" sino que, además, podría implicar la gradual disminución de los

aportes requeridos actualmente al Tesoro.

Desde el punto de vista del interés real del 5% anual que debería pagar el Estado por aquellos bonos que coloque en los Fondos de Pensiones, debe tenerse en cuenta que esta tasa no sólo no difiere sensiblemente de la que ha ofrecido en los últimos años a través de sus emisiones de títulos públicos, sino que además es inferior a la que ha debido utilizar normalmente para controlar la liquidez con instrumentos monetarios de corto plazo.

Finalmente, corresponde destacar que lo más importante de la propuesta que se formula en esta sección es la descripción del esquema de tres pilares, su funcionamiento y el régimen de transición. Los valores empleados y los resultados obtenidos son meramente ejemplificativos. Sería posible —lo cual escapa a los alcances de este trabajo— desarrollar un modelo de simulación que determine para cada combinación posible de variables (HMU, "haber preferencial", etc.) los niveles de equilibrio financiero de cada alternativa.

CONCLUSIONES

El deterioro del actual régimen previsional es irreversible y ya no caben medidas superficiales o soluciones simplistas que sólo posterguen la fecha de su quiebra definitiva. La reformulación debe ser total, partiendo de los objetivos, pasando por los mecanismos operativos y financieros y llegando, finalmente, a un replanteo del rol que debe jugar el Estado.

La capitalización colectiva de los ahorros individuales, planteada como una herramienta complementaria del sistema oficial de reparto, presenta elevadas posibilidades de éxito allí donde otros esquemas han fracasado, en virtud de dos características diferenciadoras fundamentales.

- La individualización de los aportes de cada contribuyente, así como la estrecha asociación que se genera entre éstos y el nivel de los haberes a percibir, es el único medio de lograr la adhesión individual de una franja mayoritaria de trabajadores, requisito indispensable si se quiere disponer de una ancha base de cotizantes que provea los recursos necesarios para un funcionamiento equilibrado del sistema.
- El propio proceso de capitalización implica que el sistema no sólo se alimenta de aportes y contribuciones sino, también, de los intereses que pagan los sectores (principalmente Estado y empresas privadas) que hacen uso de los fondos provistos por los cotizantes. De esta manera, y a diferencia del reparto, la capitalización incrementa sus recursos por medio de una transferencia de ingresos a favor de los trabajadores.

Finalmente, se sintetizan los principales aspectos positivos que presenta la propuesta de reformulación del sistema jubilatorio descripto en el presente informe:

- Reduce la participación del Estado asignándole básicamente una función de control, de orientador de inversiones y de garante de un nivel mínimo de subsistencia para los pasivos que han sido imprevisores.
- Permite lograr en el corto plazo una mejora significativa en el haber de la casi totalidad de los jubilados y pensionados (queda excluido de la mejora un ínfimo porcentaje —aproximadamente 3%— que actualmente supera el nuevo nivel de beneficios que gozarán los pasivos).
- Moraliza el sistema al evitar los privilegios, los abusos derivados de las sobrevaluaciones de ingresos en los últimos años y la competencia desleal con las empre-

sas que cumplen todas sus obligaciones previsionales.

- Simplifica la operatoria administrativa y reduce los gastos de gestión al transferirle a las entidades aseguradoras que participen del sistema gran parte de las tareas de recaudación, pagos de beneficios, tramitación de expedientes, altas y bajas, etcétera.
- Mantiene los principios básicos de solidaridad intergeneracional (se mantiene el reparto a nivel oficial), es equitativo y tiene efectos ampliamente redistributivos (cobran proporcionalmente más los que menos ganaban en actividad).
- Puede convertirse en un instrumento que reduzca sensiblemente la evasión, genere "blanqueo" de salarios, aumente la recaudación impositiva y otorgue mayor protección al trabajador.
- Finalmente, puede convertirse en una importante herramienta de captación de fondos a largo plazo, regulando la tasa de interés de plaza, contribuyendo a la creación de un mercado de capitales y evitando la fuga de los mismos.

TERCERA PARTE

EMPRESAS DEL ESTADO

CAPITULO 8

PROPUESTA GENERAL[1]

En el Capítulo 1 de este libro se expusieron brevemente las razones que llevan a afirmar que el Estado debe abandonar su actividad empresaria. En esta parte del trabajo se detalla un programa de acción general destinado al cumplimiento de ese objetivo, seguido de un estudio pormenorizado de los principales sectores donde el Estado actúa como empresario.

Las empresas que actualmente son propiedad del Estado pueden dividirse en tres categorías: 1) aquellas que pueden ser privatizadas inmediatamente; 2) las que requieren, simultáneamente, una reestructuración y la desregulación del sector en que actúan, y 3) aquellas que, una vez reestructuradas y desregulado el sector en que actúan deberán permanecer en poder del Estado, por prestar servicios esenciales, si no se encuentran interesados en su compra.

Todas las empresas públicas, cualquiera sea su dependencia actual, pasarán a depender del Ministerio de Hacienda, que recibirá el mandato de implementar:

a) En el caso de las empresas públicas productoras de bienes de servicio energéticos, de transporte, de comunicaciones y financiero, así como las grandes empresas siderúrgicas, petroquímicas y de producción de armamentos, un plan de reestructuración y desregulación del sector en que operan, que será seguido de una etapa de descentralización y/o privatización.

b) En todos los casos restantes, su inmediata privatización.

1. *Reestructuración y desregulación sectorial*

Las empresas incluidas en este primer grupo son:[2]

Area Energía: YPF, YCF, Gas del Estado, Agua y Energía, SEGBA, HIDRONOR, CENEA y Empresas Binacionales.

Area Transporte: Aerolíneas Argentinas, LADE, EFA, ELMA y Administración General de Puertos.

Area Comunicaciones: ENTel y ENCOTEL.

Area Siderúrgica: SOMISA, HIPASAN, Altos Hornos Zapla, Estación Forestal Piranéé-DGFM, Est. Minero Zapla.

Area Petroquímica: Petroquímica Bahía Blanca, otras empresas del Polo Bahía Blanca, Planta General Cerri, Petroquímica General Mosconi, Planta de Tolueno Sintético-

[1] El análisis de este capítulo y los siguientes se refiere únicamente a las empresas no financieras del Estado.

[2] OSN no se incluye, por cuanto se recomienda su descentralización total en forma directa, pasando los servicios de la Ciudad de Buenos Aires a la Municipalidad o a un consorcio integrado por ésta y por la Provincia de Buenos Aires, en el caso de servicios indivisibles.

DGFM, Planta de Acido Nítrico Estación Río III -DGFM y Planta de Acido Sulfúrico- DGFM.
Area Producción de Armamentos: Fray Luis Beltrán - DGFM, Domingo Matheu - DGFM, Fábrica Militar de Villa María - DGFM, Fábrica Militar de Materiales Pirotécnicos - DGFM, Area Material Córdoba, TEA - Empresa Comercialización Area Mat. Córdoba, SISTEVAL, TAMSE.

Estas empresas serán transformadas en sociedades anónimas regidas exclusivamente por la Ley Nº 19.550 de sociedades comerciales (excluyendo expresamente el régimen previsto en su sección VI, Capítulo II, arts. 308 al 314), sean actualmente empresas del Estado, sociedades del Estado, sociedades de economía mixta, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria o haciendas paraestatales. Estas sociedades estarán también sujetas a las obligaciones de información y control de las empresas privadas que cotizan en la Bolsa de Valores.

- Se establecerá además:

a) La suspensión del derecho de preferencia del Estado Nacional, provincias, municipios y cualquier organismo público en su carácter de accionista.
b) La exclusión del control de la Sindicatura General de Empresas Públicas que será disuelta.
c) La auditoría externa obligatoria de sus estados contables por firmas privadas, nacionales o internacionales.
d) La exclusión expresa de la aplicación a dichas sociedades de las normas de procedimientos administrativos, de obras públicas, de contrataciones del Estado, Compre argentino, Compre nacional, consultoría, reserva de cargas, transporte terrestre, contratación de seguros y realización de depósitos con entidades públicas, ley de contabilidad, control del Tribunal de Cuentas y de la Contaduría General de la Nación, etcétera, y cualquier otra norma por la que se establezca un procedimiento no aplicable a la generalidad de las empresas privadas. En términos generales lo que se propone es la derogación de todas las normas que impiden la competencia, o limitan el accionar de empresas públicas, poniendo a estas últimas bajo el mismo marco regulatorio de las empresas privadas.[3]
e) Sometimiento de todo el personal, incluidos los directores, a las normas de derecho privado, en forma exclusiva.
f) Sujeción expresa de dichas sociedades a las disposiciones de la Ley 19.551 de concursos. Esta figura jurídica y controles se mantendrá en las sociedades que pasen a los gobiernos provinciales.

El manejo y control de los paquetes accionarios de estas empresas durante el proceso de reestructuración corresponderán al Ministerio de Hacienda, que será el encargado de diseñar un plan de reestructuración para cada una de ellas, basado en los principios básicos que se discuten en detalle más adelante.

Si de los planes de reestructuración surge la conveniencia de privatizar o traspasar a las Provincias todo o parte de una empresa del Estado, se disolverá el directorio y se nombrará un administrador único, previa separación contable y jurídica si corresponde, quien se encargará de ejecutar la medida con el mismo sistema de retribución explicado más abajo para el resto de las empresas.

[3] En el Cuadro 1 de la parte IV se detallan las distintas normas legales que regulan el accionar de empresas del Estado y que aquí se recomienda derogar.

2. *Criterios básicos de reestructuración*

Los criterios esenciales de reestructuración son:

a) separar las funciones de regulación y de supervisión o contralor del sector de las específicamente productivas, pasando las primeras a las subsecretarías de área respectiva.

b) reducir estas regulaciones o controles al mínimo posible, permitiendo en todos los casos el accionar de los mecanismos competitivos de mercado y la libre entrada de nuevos oferentes. Cuando las empresas produzcan bienes comerciables con el resto del mundo se permitirá la libre importación y exportación, sujeta a la política arancelaria general.

c) en todos los casos que sea posible, la desregulación irá unida a una definición general de política en el sentido de traspasar a empresas privadas el abastecimiento de la demanda insatisfecha que exista y del crecimiento que se produzca en el futuro. Los detalles de implementación de esta norma se verán, para cada sector en particular, en los capítulos siguientes.

d) se debe devolver a las empresas el manejo de las variables empresarias relevantes, sujetas a las limitaciones que imponga el contratro de concesión, y estudiar las acciones necesarias para que generen un exceso de ingresos corrientes sobre gastos corrientes que permita financiar un porcentaje adecuado de las nuevas inversiones. El financiamiento restante deberá ser obtenido en el mercado de capitales interno o internacional, previa autorización explícita del Ministerio de Hacienda. Esta autorización se hace necesaria debido a la imposibilidad de evitar un aval "de hecho" de la Tesorería de la Nación.

e) revertir el proceso de integración vertical y horizontal operado a través del tiempo en las empresas del Estado. La experiencia ha demostrado que las ventajas de economías de escala técnicas y financieras esperadas no se han concretado y no hay razones para esperar que se concreten en el futuro. Por el contrario, esta integración se ha traducido en falta de transparencia en la información, deseconomías de escala en el "management" y dificultad de encarar reestructuraciones al confundir estas empresas con conceptos intangibles como la "soberanía", etcétera.

f) eliminar todos los subsidios cruzados, sean por razones de transferencia regional o entre distintos niveles de ingreso de los usuarios. La actividad empresaria no es la adecuada para realizar estas funciones, debiendo utilizarse para estos fines otros instrumentos más idóneos. Estos subsidios atentan además contra la transparencia de la información, impidiendo el control de las empresas por los órganos políticos adecuados y por el usuario.

g) en la mayor medida posible traspasar estas empresas a los gobiernos provinciales en los casos de generación, extracción, etc., y a los municipales, en los casos de distribución final, dejando en el nivel nacional sólo las líneas o redes troncales.

Se facilitará así un mayor control del usuario y una mayor competencia, en este caso por comparación de calidad y precio entre localidades, y se respetará en mayor medida la Constitución Nacional.

Esta tarea ya fue iniciada en los casos de AE y OSN y es aconsejable continuar con esta política. En una segunda etapa, en todos los casos posibles, los gobiernos provinciales y municipales implementarán un proceso de privatización de estas empresas.

h) privatizar todos los servicios o actividades secundarias como mantenimiento, transporte y otros análogos. En este sentido, deberá aprobarse una disposición legal específica, ordenando al Poder Ejecutivo que instruya a las empresas a contratar con el sector privado la prestación de todas aquellas actividades no relacionadas con el objeto de las mismas.

Además, como se dijo en el capítulo de administración central, se establecerá un mecanismo sencillo por el cual se permita y premie la iniciativa del sector privado en presentar propuestas de privatización (servicios de choferes, imprentas, atención de talleres de reparación, utilización de ramales ferroviarios, etcétera).

Esta política requerirá una especial atención en el diseño de los contratos, especificando explícitamente los derechos y obligaciones de los contratistas, los mecanismos de actualización de precios y los mecanismos de control.

Todos los casos de descentralización y de privatización de tareas o servicios secundarios deben ir acompañados de la supresión del personal y los bienes y servicios afectados a la tarea que se descentraliza o privatiza, previo pago de la indemnización que corresponda. La experiencia muestra que esto no se cumplió en muchos casos anteriores.

i) para el tratamiento de los monopolios naturales se recomienda:

i. en los casos de mercados potencialmente disputables, generar las condiciones de libre entrada y salida de oferentes.

ii. en los casos en que la existencia de alta inversión fija torne utópico el tema de la libre entrada y salida, pueden estudiarse diversas variantes: 1) mantener la inversión fija en propiedad del Estado, nacional, provincial o municipal, o un ente mixto privado-público, o un consorcio de entes privados de bien público y licitar su uso a quien ofrezca la mejor combinación "aporte al Estado-precio al usuario", es decir, generando la competencia en la licitación; 2) cuando un servicio esencial deba prestarse aun cuando presente pérdidas en su explotación, podrá seguirse el mecanismo de licitar la menor combinación "subsidio a recibir y precio a cobrar al usuario", generando allí la competencia y otorgando la explotación a la firma que se comprometa a recibir el menor ingreso a igual nivel de calidad.

j) las obligaciones y derechos de las empresas prestatarias de servicios públicos que operen en condiciones de monopolio natural, sean privadas o públicas, deben explicitarse en un contrato de concesión que debe mejorar sustancialmente las leyes actuales que reglan, por ejemplo, el servicio eléctrico.

La modificación más importante debe ser la eliminación del método de "coste y costas" para la fijación de las tarifas, pues excluye todo incentivo a la eficiencia.

Los contratos deben asegurar una tarifa calculada sobre la base de una eficiencia promedio, dejando para el prestatario el incentivo de la mayor ganancia si mejora dicho promedio a través de mejorar tecnología o del simple uso más eficiente de los factores de producción.

Consecuentemente, el sistema tarifario que se adopte debe permitir la movilidad comercial y la actividad en procura de mejoras recíprocas prestatario–usuario.

Una concesión de servicio público es un contrato de larga duración. Esto obliga a introducir cláusulas que mantengan su ecuación técnico-económica por el mayor tiempo posible, evitando negociaciones frecuentes. En este sentido, el contrato preverá modificaciones si ocurren cambios imprevistos en las condiciones técnicas o económicas del mismo, de manera de reducir el peso del riesgo de predicción en las tari-

fas. El contrato de servicios debe contener claras cláusulas de transferencia o de renovación para que el concesionario no espere salir despojado del negocio, pero sí que puede estar sometido a la competencia de un nuevo prestador en el futuro. Las transferencias deben ser siempre onerosas, respetando el valor real de los bienes de acuerdo con un mecanismo explicitado en el contrato.

k) por último, se entiende que un intento de eficientizar las empresas del Estado manteniendo su estructura actual constituye una propuesta utópica. Fundamentalmente, porque los gobiernos de las últimas décadas han tratado de mejorar la eficacia de gestión de las empresas, obteniendo como resultado general un fracaso permanente.

No existen razones que permitan confiar en una política de este tipo, si no se modifica drásticamente el marco general que rige la vida empresaria del Estado argentino.

En síntesis, la implementación integral de un esquema como el propuesto permitirá al gobierno central liberarse, en la mayor medida posible, de su actividad empresaria y concentrarse en ejercer su poder regulador y de policía.

Las empresas que queden en poder estatal, sea provincial o nacional, mejorarán su eficiencia por cuanto estarán sujetas a un control mucho más directo del usuario, favorecido por la mayor competencia, directa o potencial, la mayor transparencia de la información, la ausencia de subsidios cruzados y la restricción presupuestaria. El manejo gerencial estará, a su vez, facilitado por el tamaño y complejidad de las empresas.

3. *Privatizaciones*

3.1. Las empresas de privatización inmediata se licitarán sin base y, de no existir interesados, se ofrecerán a sus empleados para su manejo como cooperativas o con la figura societaria que éstos elijan. De fracasar esto último se procederá al cierre.

En todos los casos la venta debe ser total y definitiva y abierta a inversionistas nacionales y extranjeros. No deben ponerse limitaciones a la reestructuración que el comprador considere necesario hacer, ni a las reducciones de personal que estime conveniente.

En cada una de estas empresas se nombrará un liquidador, quien percibirá el 70% de su remuneración al término de la tarea de privatización o cierre.

Las empresas incluidas aquí, forman un grupo heterogéneo que comprende a sociedades que pasaron al Estado por quiebras del sector privado o que fueron creadas directamente por éste, como astilleros, empresas metalmecánicas, radios y TV, etc.

Se incluyen las estaciones de radio y TV en este grupo porque se considera que la existencia de radios y televisoras en la órbita estatal responde a un concepto totalitario del manejo de los medios de comunicación, que no se compadece con un estado democrático. El Estado podría conservar, dentro del ámbito de la Subsecretaría de Cultura y Educación, una estación de televisión y una radio para escuela y difusión de actividades culturales. El resto de las estaciones de radio y TV se licitarán como se hizo con los actuales canales y radioemisoras privadas. Los componentes de servicio público de estas empresas se cubren con regulación y no es necesaria la presencia efectiva de la propiedad estatal. La promoción de las estaciones de zonas de frontera se efectuará licitando los subsidios necesarios para su prestación privada.

3.2. En una segunda etapa se debe contemplar la privatización de todas aquellas em-

presas públicas que requieren un proceso simultáneo de reestructuración y desregulación.
Las empresas que actúen en mercados competitivos o en servicios donde no se dan las condiciones de monopolio natural serán licitadas directamente en las condiciones ya establecidas para el resto de las empresas. En otras palabras, una vez desregulados los mercados en que operan, estas empresas no presentan ninguna diferencia con el resto de entes productivos no especificados y, por lo tanto, merecen el tratamiento general indicado al principio de este capítulo.

Respecto del precio de venta existe la tendencia a utilizar como base de comparación el valor de los activos. En muchos casos este valor no sólo resulta muy difícil de medir sino que desconoce los cambios, tanto tecnológicos como económicos que existieron en un sector entre el momento de compra de dichos bienes y el presente.

El método de cálculo más apropiado es el valor presente del flujo descontado de ingresos que se espera obtener por la operación de la empresa, considerando todas las inversiones que fueran necesarias para que la empresa se encuentre en eficientes condiciones de producción, incluyendo:

a) Inversión en mantenimiento —si éste estuviera demorado.
b) Inversión en activo fijo —si fueran necesarias inversiones para completar la capacidad de producción eficiente de los equipos existentes.
c) Reducción del plantel de personal si los costos inherentes quedaran a cargo de la empresa adquiriente.

3.3. Subsistirá, finalmente, un conjunto de empresas donde la larga tradición de intervención del Estado introduce una carga ideológica y una mayor discusión política. Aquí es probable que no existan en una primera etapa interesados en su compra, dados los riesgos de "reestatización" y las dificultades por establecer "un precio de venta". Este riesgo, si bien no puede evitarse totalmente, puede minimizarse a través de algunos mecanismos.

En primer lugar, la partición y descentralización de las empresas conlleva una implícita reducción del riesgo de reestatización, por su menor tamaño y distinta jurisdicción.

En segundo lugar, la colocación paulatina de acciones entre el público también ayuda a minimizar este riesgo. Para este último caso resulta muy importante el fomento del mercado interno de capitales. En ese sentido, la propuesta de fondos privados de jubilación y pensión que aquí se presenta (ver Capítulo 7), resulta una poderosa vía para fortalecer el mercado de capitales porque los fondos de pensión se transformarían en inversores institucionales que acumularían, en los primeros cinco años de actividad, más de diez mil millones de dólares. Asimismo, debería favorecerse la acción de inversores institucionales del exterior.

Otra estrategia que no debe ser descartada es la posibilidad de "joint ventures" con empresas de capital extranjero y el mecanismo de capitalización de deuda externa, dadas las potenciales ventajas a través de transferencia tecnológica, aportes de nuevo capital, acuerdos de exportación, etc.

La carga ideológica y la discusión política puede también atenuarse utilizando el procedimiento de venta a cooperativas de usuarios (esta posibilidad se ve en más detalle en la sección sobre empresas provinciales).

- Destino de los ingresos públicos por privatización de empresas

Se recomienda que el producto de las ventas de empresas públicas, neto de los gastos que genere el proceso de privatización, se destine al pago de las deudas que el Estado Nacional mantiene con los actuales jubilados y pensionados. Si quedara remanente, éste se utilizará para complementar el haber jubilatorio de los activos de más de 40 años que no tienen ya posibilidades de acceder al sistema de jubilación privada que se recomienda en el capítulo respectivo.

Los gastos de privatización incluirán: las indemnizaciones especiales, el financiamiento de planes de reentrenamiento y gastos de relocalización de los empleados y obreros que queden cesantes por el cierre, parcial o total, de empresas menores en las que no haya oferentes, o por la reestructuración de las que se vendan.

No se recomienda el uso de este fondo para aportes de capital del Estado, aun minoritarios, en nuevas empresas.

4. *Empresas provinciales o municipales*

Igual que en la jurisdicción nacional, se recomienda privatizar o cerrar todas las haciendas productivas de propiedad provincial o municipal, manteniéndose solamente aquellas dedicadas a la prestación de servicios esenciales en los que no existan empresas privadas interesadas en su prestación.

En este caso, al igual que en la administración nacional, se recomienda implementar estrictos criterios de privatización periférica y del crecimiento.

La privatización de empresas dedicadas a la distribución al usuario final de electricidad, gas o teléfonos, se orientará a promover la formación de cooperativas de usuarios o empresas mixtas, aprovechando situaciones de demanda insatisfecha que puedan existir, incentivando el aporte de capital de los potenciales usuarios a cambio de acciones e incorporando a los nuevos usuarios como socios privados de la empresa.

Un tema a considerar es la administración de empresas que estén total o parcialmente en manos de los usuarios. Una solución para este tema podría ser el nombramiento de una sociedad gerente dentro de los lineamientos del Fondo de Inversión Directa en estudio en la actual Secretaría de Promoción del Crecimiento.

Las empresas que queden bajo la propiedad provincial, hasta tanto se privaticen, estarán sujetas a igual figura jurídica, mecanismos de control y exigencias de autofinanciamiento que las nacionales..

En todos los casos las empresas que actúen en condiciones de monopolio natural, sean públicas o privadas, deberán estar sujetas a un contrato de concesión bajo los mismos lineamientos expresados para el caso nacional.

5. *Planes de reestructuración sectoriales* [4]

5.1. *Energía*

[4] El detalle de las recomendaciones resumidas en este capítulo puede consultarse en las secciones siguientes.

En dichas secciones se incluye además un análisis descriptivo crítico de cada sector y una evaluación del sector de construcción de buques, no incluido en este resumen. Este último se incluye como ejemplo del tipo de análisis a efectuar en las empresas de privatización directa.

Las recomendaciones referidas al sector energético tienden a mejorar la asignación de recursos al permitir una mayor intervención del sistema de precios como mecanismo asignador, desregulando los precios de petróleo y derivados, minerales y gas y dejando libertad a los municipios para fijar las tarifas de distribución de gas y electricidad, dando lugar a la competencia por comparación.

Se establece además la libertad de fijación de precios en el DUC (Despacho Unificado de Cargas) a través de la discusión entre las empresas oferentes y demandantes con la coordinación del gobierno central.

Se recomienda que todo el crecimiento del sector se haga a través del sector privado siguiendo estrictos criterios de eficiencia y rentabilidad.

a) *Hidrocarburos, petróleo y gas*

Se recomienda desregular los precios en todas las etapas, con las excepciones que se ven más abajo en el caso de transporte y distribución de gas, y permitir la libre importación y exportación, sujeta a aranceles y reembolsos acordes con la política arancelaria general.

Esta política tendrá un doble efecto: respecto de las autoridades que controlan, asegurará la no existencia de precios monopólicos; respecto de las empresas que operan en el sector, les asegurará la no existencia de precios políticos, reduciéndose el riesgo de la expropiación.

A continuación se resumen recomendaciones de la política a seguir con respecto a la exploración y explotación de nuevos yacimientos y al transporte, refinación y comercialización de hidrocarburos. Se presenta además una propuesta de transición respecto a YPF, incluyendo los contratistas y concesionarios actuales y a Gas del Estado.

Nuevos yacimientos: La propiedad del subsuelo en las zonas actualmente explotadas se transfiere a los Estados provinciales, los cuales licitarán áreas de exploración y explotación, adjudicándose a la empresa que oferte el mayor alquiler anual en una licitación pública internacional. El cronograma de licitaciones se coordinará con la Subsecretaría de Infraestructura y Servicios del gobierno nacional.

Las concesiones de exploración y explotación otorgarán la propiedad de los hidrocarburos extraídos, líquidos y gaseosos. Estas concesiones se otorgarán por 30 años. Los primeros siete corresponderán a exploración, al término de los cuales la empresa tendrá un año para optar si continúa con el contrato de explotación.

El alquiler pactado se aumentará en dos veces y media al fin del tercer año y en cuatro veces al fin del séptimo, además será indexado con el precio internacional del petrólero

La empresa adjudicataria deberá garantizar el alquiler de los primeros siete años del contrato y, de optar por continuar la explotación, de los últimos cinco.

La actividad estará sujeta a todos los tributos generales, nacionales y provinciales, pudiendo establecerse además una regalía justificada en razones conservacionistas y para "compartir" con la empresa eventuales hallazgos excepcionales. Se permitirá la transferibilidad de las concesiones, de esta forma el Estado percibirá la alícuota del impuesto a las ganancias sobre la rentabilidad promedio del país y no sobre la renta de cada yacimiento. El producido del alquiler y la regalía se destinarán a la provincia donde se encuentre el yacimiento. La legislación preverá además la estabilidad tributaria, permitiendo sólo los cambios de la legislación general, de forma tal de impedir expropiaciones indirectas.

Se prevé la posibilidad de recurrir a un Comité Arbitral que laude en los diferendos técnicos.

Transporte, refinación y comercialización de petróleo: Se desregula la actividad, permitiendo la instalación de nuevas unidades de refinación y estaciones de servicio, así como también la construcción de nuevos oleoductos y poliductos, sin autorización especial previa.

Se simplifica el sistema tributario, aplicando la legislación general y gravando a todos los derivados con el IVA, y a las motonaftas y el gas oil, con un impuesto adicional destinado a la financiación de obras viales.

YPF: Se recomienda la participación de YPF en cinco sociedades de explotación (una por cuenca) y una sexta empresa de refinación con las destilerías ubicadas en la Provincia de Buenos Aires. Las refinerías localizadas en los yacimientos se integran con la empresa de producción correspondiente.

Las nuevas empresas no podrán efectuar tareas de exploración fuera de las áreas que hoy tienen en explotación.

Los oleoductos se asignan a la sociedad titular del área donde aquéllos se originan.

Todas las actividades regulatorias del sector se trasladan a los gobiernos provinciales, con la coordinación de la Subsecretaría de Infraestructura y Servicios del gobierno nacional.

Se establecerá que estas empresas quedarán sujetas a la misma legislación tributaria que los nuevos yacimientos, excepto el alquiler, que ingresará al Régimen de Coparticipación Federal. Este distinto criterio se justifica en la necesidad de retribuir la inversión realizada en estas empresas por el gobierno nacional.

Se procurará la inserción de los contratistas y concesionarios actuales en el esquema previsto para los nuevos yacimientos, negociándose el alquiler a pagar y desregulando totalmente las concesiones, permitiendo la libre comercialización interna y externa de la producción. De no lograrse un acuerdo se traspasará el contrato a la sociedad estatal que opere la cuenca respectiva.

En una segunda etapa también podría licitarse al sector privado la explotación de los yacimientos en poder de las empresas estatales.

Nuevos gasoductos troncales: Su construcción y explotación estará a cargo del sector privado, el que negociará libremente los precios con los titulares de los yacimientos.

Se establece la propiedad privada del gas natural transportado.

Se licitará la construcción de los nuevos gasoductos, adjudicándose a quien oferte la menor tarifa para volúmenes determinados de fluido por plazos de 30 años. Se permite la discusión trianual de las tarifas.

Complementariamente, se permitirá que los grandes consumidores negocien con las empresas transportistas contratos a largo plazo.

Se prohíbe discriminar precios y se obliga a proveer el servicio a nuevos usuarios (si existe capacidad ociosa).

Se exigirán garantías para avalar la idoneidad técnica y financiera de las empresas interesadas en participar de la industria.

Se establece la creación de un Comité Arbitral para laudar ante divergencias de interpretación de las cláusulas.

Distribución de gas natural por ramales y redes: Los municipios tendrán a su cargo

la propiedad de todas las redes existentes y serán los responsables de su ampliación y de la creación de nuevos sistemas.

La propiedad del gas natural en red será del municipio o de la empresa que preste el servicio.

Las municipalidades podrán prestar directamente el servicio o licitar la tarea a firmas privadas. A tal efecto se licitará la provisión privada y la adjudicación se hará a la firma que ofrezca una menor tarifa para volúmenes determinados. Igual que en el caso anterior, se prohíbe discriminar precios y se obliga a proveer el servicio a nuevos usuarios.

El esquema tarifario se rediscutirá periódicamente para incorporar el efecto de shocks inesperados que afecten los costos de producción.

Gas del Estado: Se limita su acción a la operación de los gosoductos troncales existentes hasta que puedan traspasarse al sector privado mediante los mismos mecanismos de licitación establecidos más arriba. Por un lapso de cinco años el Estado Nacional regulará los precios del gas natural en boca de yacimiento y en boca de gasoducto.

Las plantas separadoras se privatizan directamente.

La producción y distribución de gas licuado será totalmente privatizada y sus precios desregulados.

Todas las actividades regulatorias se traspasan a los gobiernos provinciales, con la coordinación de la Subsecretaría de Infraestructura y Servicios.

b) *Minería*

El subsuelo pertenecerá a los Estados provinciales.

Toda nueva exploración o explotación se hará a través del sector privado, licitándose el área a quien oferte el mayor alquiler anual en licitación pública internacional. Se da la iniciativa al sector privado para pedir que se licite un área. Las licitaciones serán por un tiempo determinado y se exigirán devoluciones parciales de la superficie para alentar el desarrollo de los yacimientos y evitar el acaparamiento de áreas.

La actividad estará sujeta a todos los tributos generales, a los que se adicionará una regalía o se los reducirá por una desgravación impositiva, según sea la política general respecto de cada mineral en especial.

El concesionario tendrá libertad para fijar sus precios de venta y de comercializar interna y externamente el producto. Se permitirá la libre importación y exportación de minerales, sujetos a la política arancelaria general. Se asegurará así la no existencia de precios monopólicos. En el caso del carbón, ésta se asegura también por la competencia del gas natural y el fueloil.

Se elimina la obligación que existe en algunas centrales térmicas de consumir carbón.

Se negociará con la provincia de Santa Cruz la transferencia de la explotación del yacimiento de Río Turbio, asegurándole a la provincia un subsidio anual decreciente, independientemente del cierre o no de la empresa, siempre que mantenga el asentamiento poblacional. De no lograrse acuerdo con la provincia se cerrará el yacimiento.

c) *Empresas eléctricas*

La desregulación de los precios de los combustibles líquidos y del gas permite introducir un criterio mucho más automático en las tarifas de electricidad en sus distintos niveles.

Se propone como criterio general descentralizar las unidades de generación y de

distribución, estableciendo en el primer caso, a través de contratos de concesión, tarifas rentables calculadas sobre la base de costos de prestación eficientes, incluyendo una amortización de activos fijos calculada sobre un valor normal (y no lo efectivamente gastado en cada obra, dadas las ineficiencias generales de construcción) y sobre el plazo de vida útil de los mismos.

La tarifa de usuarios, por sú parte, se fijará con los mismos criterios ya vistos para el caso del gas.

Las transacciones entre las unidades de generación y de distribución se negociarán entre las partes, bajo la coordinación de la Subsecretaría de Infraestructura y Servicios del gobierno nacional.

Un plan general como el esbozado debe ser cumplido en etapas, para lo cual se recomienda:

i.1. Reservar a la Subsecretaría de Infraestructura y Servicios de la Nación: 1) el poder de policía; 2) la convalidación de las tarifas y las normas de operación del DUC; 3) la planificación energética de mediano y largo plazo y 4) la coordinación de la acción de todas las empresas y entes públicos y privados que integran el sistema. Estas funciones las ejercerá en el marco normativo actual, que sólo requiere modificaciones reglamentarias, pero en esencia permitirá articular el esquema de organización y funcionamiento que se propone.

i.2. Las empresas nacionales (A y E, SEGBA e Hidronor), así como las provinciales de cierta importancia (DEBA, EPEC, etc.), se mantendrán en el sistema, reduciendo progresivamente su participación a través de la privatización de la expansión y, en el caso de las nacionales, transfiriendo a las provinciales servicios existentes y futuros.

Para ello se procederá a completar la transferencia a las provincias de los servicios de distribución; de media y pequeña generación, transmisión y subtransmisión; y servicios de riesgo. Las provincias, en una segunda etapa, privatizarán los servicios de distribución, dando preferencia a la formación de cooperativas de usuarios.

La gran generación, transmisión y subtransmisión, en un período de transición, quedará en manos de las actuales empresas y entes nacionales y/o provinciales que las poseen, negociándose en el primer caso su transferencia a las provincias donde se encuentren. Cuando sea posible, se licitará la explotación de los servicios a las empresas privadas que coticen la menor tarifa.

Los entes Binacionales hoy existentes, como es el caso de la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande, Yaciterá y CORPUS, pasarán a propiedad de A y E, en la participación que corresponde al Estado argentino.

i.3. Las centrales de energía nuclear funcionarán insertas en el mismo esquema general, previéndose una paulatina descentralización hacia las provincias.

Las restantes tareas que actualmente realiza la CNEA se privatizarán o se traspasarán a un instituto de desarrollo de tecnología nuclear con presupuesto independiente. Se mantendrá un órgano de control de funcionamiento y de normas de seguridad en el nivel nacional.

ENACE será privatizada de acuerdo con los criterios vistos en el caso general.

i.4. El despacho unificado de cargas (DUC) deberá ser operado por un comité de empresas del sistema. Sus normas de operación deberán ser el resultado de un acuerdo global de las mismas empresas participantes, ajustadas a las pautas que establezca la Subsecretaría de Infraestructura y Servicios. Las tarifas a las que se transen la energía y potencia, que no necesariamente serán "unicas", también deberán ser fijadas por el "comité de empresas" y convalidadas por la mencionada subsecretaría.

i.5. Las ampliaciones de potencia instalada, redes de transmisión, subtransmisión y distribución, así como sus renovaciones, deben surgir de la planificación a largo plazo coordinada por la Subsecretaría de Infraestructura y Servicios, a partir de las propuestas de las empresas y entes públicos y privados que integren el sistema, y serán evaluadas bajo estrictos análisis de eficiencia y costos comparativos.
i.6. Las nuevas instalaciones de generación, transmisión, subtransmisión y distribución, así como las renovaciones de servicio y su operación, se harán, siempre que sea posible, a través de empresas privadas, licitando la instalación y la explotación. Se recomienda que las concesiones se otorguen por períodos prolongados, abarcando en el caso de generación todo el período de vida útil de la central. Se garantizará el compromiso de mantener niveles de calidad y eficiencia dentro de standards internacionales.

5.2. *Transporte*

Las recomendaciones en este sector tienden a asegurar al máximo las ventajas de la competencia. La prestación de los servicios de transporte, si bien sujetos a regulación para garantizar la prestación del servicio, no tendrán restricciones adicionales. La competencia entre medios de transporte asegurarán la no existencia de rentas monopólicas.

Los subsidios al transporte terrestre, vial y ferroviario deben eliminarse luego de un período de transición, transfiriendo el mantenimiento de la vía y el camino a los usuarios. Los servicios no rentables que quieran mantenerse por razones extraeconómicas recibirán un subsidio explícito que deberá ser aprobado por los órganos políticos correspondientes.

5.2.1. *Aéreo*

Mercado de Cabotaje: Se recomienda desregular las tarifas y permitir la entrada de nuevas firmas y mantener solamente las normas de seguridad específicas bajo el control de un organismo nacional. Cualquier empresa privada podrá operar la ruta que crea más conveniente, eliminándose la asignación de tráficos a las distintas aerolíneas.

- Aerolíneas Argentinas no operará en el mercado interno y los equipos e instalaciones utilizados en este tráfico se licitarán en oferta pública. Lo mismo se hará con LADE.
- Los aeropuertos quedarán bajo el control provincial. Las provincias podrán operarlos directamente o cederlos en concesión a empresas privadas. En este último caso se transferirá este derecho a quien oferte el menor cargo a cobrar por uso del aeropuerto en un proceso licitatorio.
- Los tráficos no rentables que se deseen mantener por razones políticas recibirán un subsidio anual acotado a un número de años determinado, cuyo monto surgirá de un proceso licitatorio. Ello no obstará para que puedan ingresar al mercado otras empresas para operar la misma ruta que sirve la aerolínea subsidiada, si pueden hacerlo sin subsidio.

Tráfico Internacional: Se propone en una primera etapa mantener a Aerolíneas Argentinas únicamente en el tráfico internacional, pero desregulando las tarifas.

- Se mantienen, sin embargo, las restricciones actuales que surgen de convenios bilaterales con otros países. Se entiende que ésta es la forma menos costosa, a la luz de

la experiencia internacional, de asegurar un porcentaje mínimo del tráfico a empresas argentinas.

- En una segunda etapa se privatizarán los equipos y otras instalaciones de Aerolíneas Argentinas utilizados en vuelos internacionales y se cederá a la o las nuevas empresas de capital nacional privado el derecho de operar el tráfico que corresponde a nuestro país.

5.2.2. *Ferroviario*

Se recomienda:

a) Transferir la totalidad de las vías, material rodante, instalaciones e inmuebles de Ferrocarriles Argentinos a las provincias, excepto los afectados al servicio de las redes troncales, las cuales formarán para su explotación sociedades anónimas de las mismas características enunciadas anteriormente. Estas sociedades tendrán las facultades de: a) operar los ferrocarriles; b) abrir o cerrar ramales; c) fijar frecuencia de viaje y d) transferir el total o parte de las acciones a empresas privadas.

b) Respecto de las redes troncales, crear tantas empresas como redes troncales existan. En una segunda etapa se negociará la transferencia de estas empresas a las provincias por las que transiten las vías. Estas, a su vez, formarán empresas regionales para su administración. Estos consorcios regionales tendrán las mismas facultades detalladas en a).

c) Las empresas, tanto nacionales como provinciales, estarán sujetas a todos los tributos generales. El Estado nacional o provincial podrá requerir el mantenimiento de ciertas líneas pagando un subsidio explícito por ello.

d) Tanto las empresas nacionales como las provinciales deberán cumplir el principio de privatización periférica, contratando los servicios de mantenimiento, operación de estaciones terminales, etcétera.

e) En una tercera etapa los servicios se privatizarán sobre la base de licitar un alquiler por el uso de los activos de la empresa.

f) Como actualmente se verifica una situación deficitaria en la mayoría de las líneas, el Estado nacional garantizará por 10 años un subsidio decreciente en el tiempo a todas las empresas en proporción a la participación en el transporte que hayan tenido en el promedio de los últimos tres años. El monto total del subsidio será igual al promedio del último trienio de las transferencias del Tesoro Nacional a la empresa Ferrocarriles Argentinos.

5.2.3. *Regulaciones al transporte automotor*

El financiamiento de la construcción y mantenimiento de caminos se obtendrá de un impuesto a las motonaftas y al gas-oil, sustitutivo del peaje, calculado en proporción al mayor desgaste que producen los automotores más pesados, que utilizan gas-oil; se recomienda la derogación de las regulaciones recientemente implementadas por el gobierno de la Provincia de Buenos Aires al transporte automotor de cargas (Decretos Nros. 4423 y 4424/86).

5.2.4. *Transporte marítimo y fluvial*

Se propone la privatización total del transporte marítimo, con un plan gradual de venta de sus buques en un plazo de dos años.

Se deben acelerar los planes de liquidación de la Empresa Fluvial del Estado Argentino.

5.2.5. *Administración de Puertos*

La propuesta engloba también la desregulación de toda la actividad portuaria y de controles de la tripulación de buques. En este sentido se recomienda:

a) Derogar toda la legislación vigente referente a la AGP (Administración General de Puertos) y transferir el dominio de los terrenos portuarios a jurisdicción provincial. Otorgar todas las funciones portuarias: operaciones, administración, construcciones y equipamiento, mantenimiento y seguridad a una entidad independiente para cada puerto. Las entidades portuarias serán administradas por un directorio formado en su mayoría por representantes del sector privado que actúen ad honórem, cumpliendo así con los requisitos de democratizar el sector, de federalismo y de eficiencia económica. También tendrán cargos en el mismo las provincias y el municipio.

b) Disolver la Capitanía General de Puertos y derogar las leyes Nº 16.971 y 16.972. Modificar la Ley Nº 21.429, disolver los entes ENCON y ENGAR, creando un Centro Empresario de Servicios Portuarios (en Buenos Aires) como entidad privada dirigida por las empresas de estiba.

c) Adecuar la Prefectura a un servicio de guardacostas. Debe depender de la Secretaría de Transporte para fijar las dotaciones de seguridad de los buques. Privatizar el practicaje y transferir la seguridad portuaria terrestre a las sociedades portuarias.

d) Transformar la Dirección Nacional de Obras Portuarias y Vías Navegables en una empresa del Estado que actúe planificando el dragado. Vender todas las dragas y embarcaciones áuxiliares. Generalizar el cobro de peaje. Eliminar el dragado del tramo Rosario-Santa Fe.

e) Privatizar los elevadores portuarios. Concluir el proceso de privatización de los elevadores y transferir al sector privado el proyecto de Bahía Blanca. Dar prioridad a la venta del elevador de Barranqueras, con el objeto de reactivar el transporte fluvial.

f) Derogar la Ley Nº 21.892 y su reglamentación, que otorgó el carácter de servicio público a las tareas de remolque, permitiendo el libre ingreso de empresas al sector y tarifas libremente pactadas con los armadores.

g) Privatizar el servicio de prácticos de la Prefectura Naval y liberar el registro de prácticos, permitiendo su incripción a todo aquel que cuente con los requisitos mínimos para ejercer la actividad.

h) Modificar la ley de la navegación (20.094) respecto al practicaje y al procedimiento para establecer la dotación de explotación; en este último caso debe eliminarse la intervención del Estado, dejando la negociación en manos de los armadores y el sector laboral).

i) Régimen marítimo: Desvincular este régimen de la Armada, disponiendo su simplificación.

j) Eliminar la Dirección de Instrucción Naval, que depende de la Armada. Simplificar y transferir el Reglamento de Formación de Personal a Prefectura y pasar las escuelas de náutica al Ministerio de Educación, permitiendo la instalación de escuelas privadas.

k) Otorgarle competencia en el área de seguridad a las empresas portuarias.

l) Fomentar la navegación fluvial y con países limítrofes. Modificar la ley de cabotaje, permitiendo la utilización parcial de tripulación extranjera, eliminar trabas aduaneras y permitir la navegación de buques extranjeros para completar carga en Montevideo.

m) Derogar la ley de reserva de cargas. Es suficiente con los acuerdos de "pool" que realizan las conferencias para generar carga a los buques argentinos.

n) Conferencias de fletes. Eliminar la injerencia estatal en las mismas.
o) Promover la utilización de contenedores. Derogar la Ley Nº 17.347 y el Decreto Nº 925/68, dando plena libertad a su uso y circulación. Transferir al sector privado el proyecto de estación de contenedores en el puerto de Buenos Aires.
p) Fondo de la Marina Mercante. Eliminar los impuestos a las exportaciones e importaciones que lo nutren. De existir voluntad política de mantenerlo, disponer su financiación a través de Rentas Generales.
q) Controles de migraciones, sanitario y aduanero. Coordinar sus inspecciones y los requisitos que imponen al sector privado, con el objeto de limitarlos y reducirlos al mínimo.

5.3. *Comunicaciones*

Se recomienda desregular el sector permitiendo la libre entrada de empresas privadas a aquellos segmentos donde consideren que existe posibilidad de competir con los servicios de ENTel y ENCOTEL, permitiendo la libre fijación de tarifas para los servicios que brinden.

ENTel y ENCOTEL se descentralizarán regionalmente y, cuando sea posible, por tipo de servicio, estableciéndose por ley la imposibilidad de recibir asistencia financiera del gobierno central.

En el caso de ENTel la demanda insatisfecha existente permite implementar la transformación de la empresa en sociedades mixtas provinciales, que incorporen a los nuevos usuarios como accionistas, de acuerdo con el mecanismo que se desarrolla más abajo.

Se considera que la implementación de estas medidas permitirá la modernización y mejora del servicio, que, naturalmente, se orientará cada vez más hacia los modernos métodos de transmisión de información.

a) ENTel: Se recomienda su descentralización a las provincias, formándose sociedades anónimas cuyo capital estará integrado por el actual capital de ENTel, previo ajuste para reflejar su valor real, más los aportes efectuados por el Plan Megatel y los que efectúen nuevos usuarios que se incorporen al servicio, canjeándose estos aportes por acciones.

Se negociará también la venta de acciones a las empresas proveedoras y/o público en general con el objeto de lograr que la mayoría del capital sea privado. Se establecerá la representación de los accionistas privados en el directorio de la empresa.

Se considera que un mecanismo de este tipo permitirá actuar a la competencia por comparación; ampliará las alternativas de empleo de los profesionales del área, aumentando su independencia frente al gobierno central e incentivando, por lo tanto, un manejo gerencial independiente, y mejorará las posibilidades de acceso del interior del país a equipos modernos.

Las provincias podrán agruparse formando empresas regionales en zonas de baja densidad de población, aumentando así la rentabilidad de la operación.

Por último, se hace notar que no es necesario, por lo menos en una primera etapa, que la Nación ceda totalmente sus activos a las provincias. El Estado nacional puede mantener una participación en el capital de las nuevas sociedades provinciales que se formen. Así, aunque en el manejo y la explotación serán provinciales, el Estado federal participa en el negocio y ayuda a cimentarlo y expandirlo. (Tal es el anteceden-

te de Brasil, donde el Estado federal participa accionariamente en las empresas concesionarias de cada Estado.

Las provincias fijarán las tarifas de acuerdo con los reglamentos de concesión que se fijen en cada caso, asegurando una rentabilidad adecuada, calculada sobre el costo de eficiencia medio de operación del servicio.

b) *Desregulación:* Las oportunidades de competencia que brindaría la desregulación del sector de telecomunicaciones son múltiples.

Baste mencionar entre ellas:

- Grandes redes privadas telefónicas y/o informática, con acceso a la red nacional e internacional para abonados con intereses comunes: operadores de mercado, agentes de bienes raíces, casas matrices y filiales de grandes empresas, etc.
- Redes privadas de informática nacionales y/o internacionales en abierta competencia de precios y facilidades, como la actual red ARPAC, que además pondrían en evidencia la obsolescencia técnica del servicio de telex actual y eliminarían tempranamente del mercado al facsímil.
- Servicios privados de larga distancia, competidores en precios y servicios con los de ENTel, por medio de satélites domésticos u otros medios de transmisión que ENTel no utiliza (fibras ópticas, los hilos de guardia de los sistemas de transmisión de energía eléctrica, telefonía rural, etc.).
- Explotación del servicio de telefonía móvil, terrestre, fluvial y marítimo.
- Explotación integral de los teléfonos públicos con recolección y venta de las fichas o tarjetas y prestaciones modernas para comunicaciones nacionales e internacionales.

5.4. *Siderurgia*

Dada la situación mundial de sobreoferta de productos siderúrgicos y considerando que dicho exceso de capacidad se prolongará por más de una década, se recomienda producir una racionalización del sector con el fin de aprovechar la capacidad existente más eficientemente y evitar nuevas inversiones que agudicen el problema social futuro y la mala utilización de esfuerzos de inversión.

Es importante también observar durante el período de racionalización la intensidad con que se desarrollen las relaciones comerciales con Brasil, dado que este país, por sus condiciones naturales y la magnitud de sus mercados, posee los costos siderúrgicos más bajos del mundo.

Por lo expuesto se recomienda:

a) Concentrar en SOMISA la producción de chapa y hojalata. Mantener activo solamente un alto horno y un convertidor LD.

Discontinuar la producción de perfiles pesados y de palanquillas.

Este nivel llevará una reducción de 7000 empleados aproximadamente y permitiría el funcionamiento a pleno de la capacidad en operación que subsista.,

Se recomienda licitar el paquete mayoritario de SOMISA en una oferta internacional, aclarando las reglas de juego sobre protección arancelaria y eventuales subsidios a la racionalización del sector.

Con las modificaciones expuestas, la capacidad productiva de SOMISA quedaría conformada de la siguiente manera:

	Miles de Toneladas	
	Nueva	Anterior
Reducción	1277	2200
Aceración	1140	4500
Semiterminados	2200	4500
Terminados	2277	2527

Fuente: CIS.

Una reestructuración como la recomendada se facilitaría si el grupo que eventualmente se haga cargo de SOMISA está compuesto por las principales empresas de acero del país.

Esto es así porque el aprovechamiento óptimo de la capacidad existente requerirá también una reestructuración de las empresas privadas. Esta reestructuración permitirá, por una parte, concentrar en SOMISA la laminación en frío y por otra, que queden suficientemente abastecidos de palanquilla los laminadores independientes.

b) Desactivar la empresa HIPASAN dado que sus altos costos generan necesidades al Tesoro Nacional y aumentan los costos de la industria siderúrgica, particularmente de SOMISA.

c) Comparar el costo de producción de acero especial de Altos Hornos Zapla, incluidos los subsidios a la mina Zapla y a la Empresa Forestal Pirané, con el de la planta de Avellaneda de Acíndar, hoy paralizada. De ser más altos los primeros, desactivar el conjunto Zapla. (Los problemas de asentamiento poblacional podrán tratarse con el mismo sistema que YCF, o con los subsidios generales a la vivienda ya comentados).

d) Eliminar el Fondo Siderúrgico (Decreto Ley Nº 1.052/58) y Ley de Promoción Siderúrgica (Ley Nº 20.560/74).

e) Establecer reglas de juego claras para evitar que las empresas que subsistan impongan condiciones monopólicas en el mercado.

Para ello debe abrirse el comercio internacional fijando aranceles sobre la importación; ello pondrá un techo sobre los precios siderúrgicos locales. Sin duda, dada la crisis internacional y la gran diferencia entre los precios internos y de exportación de los productos siderúrgicos en la mayoría de los países, el arancel inicial deberá ser de un nivel relativamente elevado.

5.5. *Petroquímica*

Se recomienda:

a) Desregular el sector, permitiendo la libre importación y exportación de productos petroquímicos sujetos a un arancel que, dada la elevada incidencia de los costos de transporte, no deberá ser muy elevado.

b) El Estado se retiraría de su actividad empresaria vendiendo su participación a través de licitaciones para venta en bloque y/o colocación de acciones en el público.

Estas licitaciones serían abiertas a oferentes nacionales y extranjeros sin restricción a igualdad de precio en el caso de empresas mixtas, se daría preferencia a los restantes accionistas. Esta actitud parece adecuada dada la pérdida de valor de capital que éstos pueden llegar a sufrir por el cambio del marco regulatorio.

c) No existirían restricciones a la instalación de nuevas plantas. Las nuevas inversiones deberán ser encaradas por el sector privado, sin participación estatal.

5.6. *Producción de armamentos*

Las empresas dedicadas a la producción de armamentos son cuatro establecimientos de Fabricaciones Militares: Fray Luis Beltrán, Domingo Matheu, Pólvoras y Explosivos Villa María y Materiales Pirotécnicos. Además debe incluirse en este grupo a FANAZUL (empresa dependiente de AFNE), TAMSE y el Area Material Córdoba.

No existen razones que impidan que la producción de armamentos sea encarada por empresas privadas. Se recomienda descentralizar el complejo Fabricaciones Militares y transferir las empresas al Ministerio de Hacienda para su licitación al sector privado, o cierre si no hubiera interesados en su compra.

Paralelamente debe replantearse la política general del área de acuerdo con los siguientes principios:

a) separar la función profesional militar de la productiva.
b) delimitar la tarea del oficial ingeniero militar para actuar de enlace entre los usuarios (las fuerzas armadas) y los productores de equipamiento militar y armamentos
c) formular la demanda de equipamiento militar y armamentos con horizontes de mediano y largo plazo, para así asegurar la más amplia participación de la industria nacional.
d) desregular, en la mayor medida posible, la exportación.

SECCION I

ENERGIA

CAPITULO 9

PRODUCCION DE PETROLEO Y GAS NATURAL, REFINACION Y COMERCIALIZACION DE PETROLEO

DESCRIPCION DEL SECTOR

La legislación vigente[1] en materia de hidrocarburos líquidos data del año 1967. La ley permite la exploración, producción y transporte de hidrocarburos por parte de empresas privadas, aunque prevé la reserva de áreas para uso exclusivo de la empresa estatal.

1. *Exploración, explotación y refinación*

En la práctica, las áreas reservadas para la explotación por parte de YPF han sido las de mayor potencial productivo. Paralelamente, no se han implementado las concesiones de explotación o exploración previstas en la legislación y la participación de la actividad privada en la producción de hidrocarburos se ha manifestado a través de YPF.

Resumiendo, el cuadro actual de situación es el siguiente:

a) YPF produce petróleo y gas natural directamente por "administración", es decir con sus equipos y su personal.
b) YPF contrata con empresas privadas las tareas de perforación (Contratistas de perforación) pero los hidrocarburos son extraídos por YPF-Administración.
c) YPF entrega áreas para exploración y/o explotación a empresas privadas, las cuales deben venderle el petróleo y el gas natural a un precio determinado contractualmente (Contratos de explotación y contratos de riesgo firmados en el marco de la Ley Nº 21.778/78 o del nuevo régimen contractual establecido en el año 1985). El punto

[1] Ley Nº 17.319/67.

crucial es que lo contratistas de explotación no son los propietarios de los hidrocarburos obtenidos. YPF es la que tiene el derecho de propiedad sobre los mismos.

d) En este medió coexisten concesiones del Código de Minería, donde el sector privado es el titular del producto obtenido. En la actualidad el crudo extraído se vende a YPF y a algunas destilerías privadas, pero el volumen representa menos del 3% del total producido en el país.

Se desprende de los puntos anteriores que YPF prácticamente es la única ofertante de petróleo en el mercado doméstico y en consecuencia la única que puede exportarlo.

La refinación de petróleo es efectuada por YPF y empresas privadas. La cantidad de crudo vendida a cada destilería es fijada trimestralmente por la Secretaría de Energía.

El gas natural extraído es también propiedad de YPF, que lo vende a Gas del Estado para su transporte y distribución final.

La Secretaría de Energía fija los precios de venta del petróleo crudo y del gas natural que recibe YPF y también determina los precios de venta de las destilerías a los distribuidores finales de los subproductos más importantes (es decir, se fija indirectamente gran parte del margen de las destilerías de petróleo) y la remuneración de estos distribuidores.

En la jerga petrolera el precio en puerta de destilería se denomina valor en tanque de destilería.

Este valor más los gastos de transporte y el margen del estacionero se denomina valor de retención. El precio al público surge de adicionar el valor de retención al impuesto (diferencial por derivado) vigente para cada subproducto.

Puede concluirse que las destilerías privadas y las estaciones de servicio carecen de libertad respecto de casi todos los precios relevantes. Sólo unos pocos subproductos tienen precio libre de venta (lubricantes, asfaltos, etc.).

2. *Esquema tributario*

Una importante característica del sector petrolero argentino es la complicada estructura de imposición al sector. Al precio de transferencia que percibe YPF se le aplica un impuesto al petróleo del 10%, mientras que la mayor parte de la recaudación fiscal se obtiene a través de los impuestos a los derivados. Si se tiene en cuenta que el precio de transferencia intenta aproximar los costos de extracción (generalmente inferiores al precio internacional) y que los precios de venta al público se aproximan a los internacionales, se puede concluir que la estructura impositiva argentina, en lugar de gravar al petróleo crudo para hacerse de recursos fiscales, como se hace en el resto del mundo, recae sobre los derivados. Esta diferencia genera innumerables problemas y ha requerido de complicados mecanismos de regulación y control. Por ejemplo, el Tesoro compensaba la diferencia entre el precio internacional y el precio interno, cuando se importaba petróleo crudo o derivados, para permitir a las destilerías vender los derivados obtenidos con ese crudo a los valores de retención fijados por el gobierno (en aquel momento inferiores a los internacionales). Similarmente, en el caso de exportaciones se ingresaba al fisco la diferencia entre el precio inernacional obtenido y los valores domésticos. El contralor de las variables involucradas resultaba dificultoso, sobre todo en los aspectos referidos a los costos a ser compensados.

Cuando la producción interna fue suficiente para abastacer el mercado doméstico y en consecuencia se redujeron las importaciones de petróleo y derivados, se eliminó este sistema, sustituyéndolo, en el caso de exportaciones por impuestos a las mismas. Si bien este sistema es más simple que el anterior, no está exento de problemas, porque el derecho debería ajustarse periódicamente, cosa inaplicable en la práctica. Por ello se ha observado que en los períodos donde los precios relativos favorecían la exportación, se requirieron restricciones cuantitativas para abastecer prioritariamente el mercado interno[2] y que en otros (como ocurre en la actualidad) las destilerías sufren importantes pérdidas al exportar.

3. *Otras regulaciones*

Existen regulaciones adicionales en la etapa de la distribución. No se permite la libre instalación de nuevas estaciones de servicio y se reglamenta una distancia mínima con respecto a las ya existentes.

Paralelamente, diversas leyes permiten en la práctica precios especiales a distintas actividades. Se ven favorecidas por estas políticas: la industria petroquímica, los barcos de cabotaje y pesca, las usinas eléctricas, en el pasado los ferrocarriles, etc.

Por último, debe señalarse que la importación o exportación de hidrocarburos debe ser autorizada por la Secretaría de Energía.

INDICADORES DE GESTION

1. *Indicadores de exploración, producción y precios*

El Cuadro 1 muestra la evolución de la producción de petróleo crudo (entendiendo por reservas la cantidad de barriles recuperables utilizando las técnicas de producción vigentes en ese momento) y la producción por pozo para la Argentina y otros países seleccionados.

La producción de petróleo argentino, que tradicionalmente era superior a la brasileña, en 1985 fue 17% inferior a la de ese país, aunque en ese mismo año superó a la producción de Italia en 10,6 veces y a la de Japón en 58,5 veces y alcanzó aproximadamente a un 5% de la producción estadounidense.

Comparando el promedio del trienio 1960-62 con el del período 1983-85 se observa que la producción nacional de petróleo se incrementó en 110,1%, cifra que se compara favorablemente con el 28,3% de aumento en la producción de Estados Unidos y el 16,1% de Italia.

Por su parte Brasil, en ese mismo lapso, incrementó su producción en 396,6%, México en 830,8%, el Reino Unido en 118,714.0%, mientras que Venezuela y Japón sufrieron reducciones del 40,9 y 37,1% respectivamente.

Las reservas comprobadas de petróleo en nuestro país se redujeron de 1971-73 a 1983-85 en un 2,5%. En ese mismo lapso, las reservas de Estados Unidos mermaron

[2] Lo que plantea el problema de saber qué destilerías exportarán los excedentes.

Cuadro Nº 1

PARTE A: PRODUCCION DE PETROLEO (miles de barriles)

Período	Argentina	U.S.A.	México	Brasil	Venezuela	Italia	Reino Unido	Japón
1960/62	82.176	2.511.305	105.888	32.610	1.091.783	13.117	760	4.528
1963/65	98.565	2.641.263	116.134	34.455	1.231.632	15.131	818	5.006
1966/68	114.974	3.008.670	118.228	51.584	1.280.893	11.701	603	5.479
1969/70	136.737	3.257.368	172.989	62.446	1.332.626	9.442	585	5.597
1971/73	155.566	3.240.969	184.589	62.241	1.234.162	7.961	2.358	5.304
1974/76	147.049	2.918.333	286.603	62.848	927.478	7.084	33.432	4.518
1977/79	165.093	2.948.147	444.965	59.173	822.370	9.791	408.043	3.938
1980/82	180.100	2.958.333	851.605	81.519	751.564	11.179	666.908	2.895
1983/85	172.667	3.222.123	985.610	161.951	645.527	15.233	902.986	2.847

PARTE B: RELACION RESERVAS / PRODUCCION

Período	Argentina	U.S.A.	México	Brasil	Venezuela	Italia	Reino Unido	Japón
1971/73	15,9	11,7	15,1	13,4	11,5	32,3	1.589,1	4,7
1974/76	16,8	11,7	11,0	12,4	18,8	57,3	1.463,4	10,3
1977/79	14,4	10,4	32,4	17,3	22,1	34,0	25,9	6,5
1980/82	13,6	10,0	49,2	16,8	25,9	33,4	12,7	9,5
1983/85	14,0	8,6	49,8	11,9	40,8	34,6	11,2	10,0

PARTE C: PRODUCCION POR POZO (barriles por pozo por día)

Período	Argentina	U.S.A.	México	Brasil	Venezuela	Reino Unido
1967/69	63,1	15,5	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1970/72	77,6	17,6	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1973/75	72,1	16,7	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1976/78	67,4	15,6	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1979/81	67,1	15,0	549,1	103,2	164,8	5.751,0
1982/84	57,6	14,2	791,3	115,7	151,4	5.311,5

Fuente: Boletín Combustibles - Secretaría de Energía - Varios números.
World Oil - Varios números.
International Petroleum Encyclopedia - Varios números.
D'Gaullier an Mc. Naugton - 20 th. Century Petroleum Statistics.

en un 26,9% mientras que en México, Venezuela y Brasil se observaron importantes aumentos (1.631,1%, 90,2% y 126,5% respectivamente).

Comparando las relaciones reservas comprobadas/producción anual de los distintos países se observa que, a pesar de algunos pronósticos tremendistas efectuados en nuestro país, el coeficiente para la Argentina supera, en la muestra de países analizada, al correspondiente para Estados Unidos, Brasil, Japón y también al del Reino Unido, país que, como es de público conocimiento, se constituyó en la década del '70 en un importante productor y exportador de petróleo.

Por último, el Cuadro 1 permite comparar la producción promedio por pozo y por día. Se observa que Argentina, aun cuando supera holgadamente a Estados Unidos en este concepto, se encuentra alejada de la productividad alcanzada en los países de la muestra que son grandes productores de crudo (Venezuela, México y el Reino Unido) y aun de la alcanzada en los pozos brasileños. Esta comparación, sin embargo, debe manejarse con sumo cuidado. No pueden extraerse conclusiones sobre eficiencia relativa porque la productividad por pozo no sólo depende de una explotación eficiente sino también y, fundamentalmente, de las características de los yacimientos de hidrocarburos. Conclusiones sobre eficiencia en distintos países deberán esperar el análisis de cuadros posteriores.

El Cuadro 2 distingue la producción de petróleo de YPF de la obtenida por sus contratistas de explotación y las concesiones del Código de Minería. Es importante recordar que los contratistas de explotación están obligados a entregar su producción a YPF, es decir no son propietarios del crudo que extraen sino que explotan los yacimientos a cambio de recibir una remuneración por metro cúbico extraído.

Cuadro Nº 2
PRODUCCION DE PETROLEO (miles de m3)

Período	YPF Administración	Contratos de Explotación	Concesiones	Total País
1960/62	8.899	3.643	523	13.065
1963/65	10.432	4.878	361	15.671
1966/69	13.831	4.646	253	18.880
1970/72	16.634	7.363	188	24.185
1973/75	17.048	6.605	158	23.810
1976/78	17.889	6.712	218	24.816
1979/81	18.278	9.832	374	28.284
1982/84	18.836	8.761	614	28.261

Fuente: Boletín Combustibles, op. cit.

La producción de YPF se incrementó de 8,9 millones de metros cúbicos en 1960-62 a 18,9 millones en 1982-84 (112,1%), mientras que la producción por concesiones aumentó de 0,5 millones a 0,6 millones (18%) y los contratos de explotación de 3,6 millones de metros cúbicos a 8,8 millones (140,6%). Es interesante destacar que la producción privada, que en el año 1935 superó el 60% del total nacional, se redujo al 2% del total como consecuencia de una política gubernamental que favoreció una mayor injerencia estatal, permitiéndose al sector privado tener una mayor participación sólo a costa de sacrificar el derecho de propiedad sobre su producción.

Los Cuadros 3 y 4 muestran la producción, ventas, reservas, reinyección a pozos y porcentajes de venteo de gas natural[3]. Puede observarse con claridad el importante incremento en las reservas de gas natural, especialmente a partir del descubrimiento del yacimiento Loma de la Lata en la provincia de Neuquén. La relación reservas comprobadas/ventas anuales es superior a la mayoría del resto de los países seleccionados, aún cuando las ventas de este fluido más que se duplicaron de 1973 a 1984. Solamente Brasil y México presentaron incrementos superiores de ventas en este período.

Surge del análisis del Cuadro 3 el elevado porcentaje de venteo de gas natural en nuestro país. Es superior a la mayoría del resto de los países y no se ha reducido en una proporción significativa como porcentaje de las ventas.[4] El Cuadro 4 muestra que la principal responsable del venteo de gas natural en la Argentina es YPF, cuyos porcentajes de venteo superan holgadamente a los del sector privado. En el año 1976, por ejemplo, YPF arrojó a la atmósfera el equivalente a un 33,1% de su producción, mientras que los contratos de explotación sólo ventearon un 2,3% de su total producido. Es interesante destacar que en ese año YPF produjo el 82,3% del total del país pero su venteo alcanzó al 98,6% del total venteado en Argentina.

Si bien es cierto que el gas natural no es totalmente aprovechable desde un punto de vista económico (por ejemplo por yacimientos alejados de los centros de consumo en zonas de difícil acceso) existen trabajos que sostienen[5] que buena parte del gas venteado en la Argentina es aprovechable.

Teniendo en cuenta esta posibilidad técnica, aparece como de exclusiva responsabilidad del Estado el derroche de gas natural y sus consecuencias. En primer lugar, a través de YPF como productora, porque dentro de su restricción presupuestaria pudo haber reasignado sus recursos de forma tal de evitar tan elevado desperdicio de gas natural (aún a costa de reducir la extracción de petróleo en el corto plazo). En segundo término, a través de la Secretaría de Energía, por no facilitar la construcción de la infraestructura necesaria para el mejor aprovechamiento de gas natural, ya sea a través de empresas públicas y/o a través de privadas si las condiciones presupuestarias no lo permitían, y en muchas ocasiones por no fijar un precio remunerativo al productor. Nótese que bajos precios al productor no ayudan a eximir de culpa a YPF porque, como alternativa a la venta del fluido existe en muchos casos la posibilidad de reinyección en los yacimientos lo que permite a su vez una mejor extracción de petróleo al reducirse la viscosidad del crudo todavía en la tierra.

El Cuadro 5 muestra la evolución del porcentaje de éxito en los pozos de explotación en la Argentina y Estados Unidos, distinguiendo YPF Administración de sus contratistas de perforación (es decir compañías contratadas para perforar pozos), de los contratos de explotación y de las concesiones.

Se observa en primer lugar que en la Argentina se obtiene un porcentaje superior al de Estados Unidos. Esto es compatible con los datos del Cuadro 1, que reflejaba una mayor dificultad para explotar petróleo en ese país.

[3] La información existente para otros países en las publicaciones consultadas no ofrece datos sobre producción total de gas natural y por lo tanto se compara con la producción comercializada. Para Argentina se muestran ambos datos.

[4] En el caso de Brasil el "boom" de hidrocarburos es relativamente reciente. Si se suma a esto la existencia de pozos en el Amazonas o costa afuera que dificultan el tendido de gasoductos, puede explicarse el elevado porcentaje de venteo.

[5] Ver Guadagni (1985) y Ministerio de Obras y Servicios Públicos (1982).

Cuadro Nº 3
GAS NATURAL (miles de millones de pies^3)

Período	Argentina			México			U.S.A.			Brasil		
	Ventas	% Venteo	Reservas / Ventas	Ventas	% Venteo	Reservas / Ventas	Ventas	% Venteo	Reservas / Ventas	Ventas	% Venteo	Reservas / Ventas
1973/75	214	0,322	31	562	0,297	20	21.452	0,009	11	15	2.283	70
1976/78	228	0,507	46	641	0,270	53	19.984	0,007	10	29	1.172	51
1979/81	280	0,423	78	1.496	n.d	50	20.136	n.d	10	110	n.d	19
1982/84	403	0,289	60	15.363	n.d	49	18.462	n.d	11	110	n.d	23

Período	Venezuela			Italia		Reino Unido			Japón		
	Ventas	% Venteo	Reservas / Ventas	Ventas	Reservas / Ventas	Ventas	% Venteo	Reservas / Ventas	Ventas	% Venteo	Reservas / Ventas
1973/75	462	0,527	88	531	14	1.152	n.d	24	94	0,016	12
1976/78	508	0,190	83	507	13	1.379	0,099	20	93	0,022	8
1979/81	474	n.d	98	438	15	1.278	n.d	18	73	n.d	9
1982/84	584	n.d	92	474	13	1.168	n.d	19	73	n.d	9

Fuente: Boletín Combustibles. Varios números - D'Gaullier an Mc Maugton, op. cit - World Oil. Varios números.

Cuadro Nº 4
GAS NATURAL (millones de m3)

Período	YPF Administración			Contratos de Explotación			Concesiones			Total País		
	Producción	% Venteo	Reinyección	Producción	% Venteo	Reinyección	Producción	% Venteo	Reinyección	Producción	% Venteo	Reinyección
1960/62	4.548	0,462	464	170	0,460	5	167	0,004	0	4.885	0,446	469
1963/65	5.954	0,344	346	166	0,426	0	136	0,000	0	6.256	0,339	346
1966/69	6.333	0,245	26	187	0,166	0	105	0,000	0	6.626	0,239	26
1970/72	7.180	0,202	9	770	0,176	210	83	0,000	0	8.033	0,197	218
1973/75	7.583	0,247	7	1.886	0,052	370	70	0,000	0	9.539	0,206	377
1976/78	9.658	0,318	431	1.682	0,025	n.d	60	n.d	n.d	11.400	0,287	485
1979/81	11.110	n.d	513	1.791	n.d	n.d	69	n.d	n.d	12.969	0,258	515
1982/84	13.727	n.d	n.d	3.372	n.d	n.d	56	n.d	n.d	17.156	0,193	931

Fuente: Boletín Combustibles, op.cit.

Cuadro Nº 5
PORCENTAJE DE EXITO EN LA EXPLORACION

Período	YPF Administración	Contratos de Perforación	Contratos de Explotación	Concesiones	Total Sector Privado	Total País	U.S.A.
1967/69	0,234	0,000	0,375	0,000	0,176	0,231	0,166
1971/72	0,181	0,133	0,667	0,000	0,078	0,161	0,164
1973/74	0,197	0,300	0,500	0,000	0,295	0,214	0,219
1976/78	0,322	0,310	-	1,000	0,338	0,326	0,263
1979/81	0,348	0,396	0,353	1,000	0,381	0,359	0,298
1982/84	0,316	0,246	0,423	0,800	0,341	0,324	0,276

1 - significa que no hubo pozos terminados en ese período.
2 Pozos terminados para Argentina y perforados para U.S.A.

Fuente: D'Gaullier and Mc Naughton, op.cit.
Boletín Combustibles, op.cit.

Sin embargo, es interesante destacar que mientras el promedio de porcentaje de éxito en exploración se incrementó en Estados Unidos en un 66%, desde 1967-69 hasta 1982-84 (del 16,6% promedio para los primeros años al 27,6% para los segundos), YPF Administración sólo incrementó su porcentaje de éxito en un 35,0% (del 23,4% en 1967-69 al 31,6% en 1982-84) y el sector privado argentino (incluyendo los contratistas de perforación) lo hizo en un 93,8% (del 17,6% en 1967-69 al 34,1% en 1982-84). Parecería entonces que YPF Administración, además de obtener porcentajes inferiores a los obtenidos por las empresas privadas locales, también encuentra problemas para alcanzar la mejora en la exploración evidenciada no sólo en Estados Unidos sino también en el sector privado local.

Estas conclusiones son consistentes con manifestaciones en exploración que argumentan que en nuestro país la torre de exploración para perforar los pozos casi siempre le pisa los talones a los estudios sísmicos, sin que puedan terminarse adecuadamente los análisis técnicos previos a la perforación.[6]

El Cuadro 6 analiza el porcentaje de éxito de todos los pozos terminados en la Argentina (de exploración, avanzada y explotación) y lo compara con el obtenido en los pozos perforados en Estados Unidos. El porcentaje de pozos productivos sobre el total en Argentina es superior al norteamericano, pero nuevamente se observa un deterioro relativo en el tiempo al incrementarse ese porcentaje en un 14,7% de 1960-62 a 1979-81 en Estados Unidos, mientras que en Argentina en el mismo lapso cayó en un 4,0%. Lamentablemente no fue posible separar para toda la serie los contratos de perforación de YPF Administración. Tomados conjuntamente muestran una disminución de 3,6% en ese lapso, aunque debe señalarse una importante recuperación de YPF Administración de 1967 a 1984 (22%) que le permitió aproximarse (aunque no igualar) a los porcentajes del sector privado argentino.

Cuadro Nº 6
PORCENTAJE DE EXITO EN EL TOTAL DE POZOS

Período	Total Argentina	Total U.S.A.	YPF Administración	Total Sector Privado	YPF Adm. y Cont. de Perforación
1960/62	0,859	0,607	n.d	n.d	0,824
1963/65	0,809	0,586	n.d	n.d	0,788
1966/69	0,707	0,575	0,596 [2]	0,812 [2]	0,689
1971/72	0,623	0,588	0,557	0,730	0,592
1973/74	0,647	0,623	0,567	0,747	0,613
1976/78	0,754	0,653	0,714	0,800	0,720
1979/81	0,825	0,696	0,782	0,872	0,794
1982/84	0,822	0,690 [1]	0,800	0,848	0,813

Nota: Pozos terminados para Argentina y perforados para U.S.A.
[1] Sólo 1982
[2] 1967/69

Fuente: World Oil - Varios números.
Boletín Combustibles, op.cit.

[6] Ver Basombrio (1982) págs. 44-45.

El Cuadro 7 muestra los metros perforados por equipo activo de perforación para Argentina y países seleccionados. Puede observarse un importante incremento (60%) en el rendimiento medio de los equipos de YPF Administración, de 1970/72 a 1982/83, pero que no le permitió alcanzar en general los niveles medios del sector privado argentino. Asimismo, los guarismos de YPF se encuentan muy por debajo de los correspondientes a Estados Unidos, aunque superan a los de Brasil, Reino Unido, Italia y Japón, y en los últimos años son levemente inferiores a los de Venezuela.

Sin embargo, debe destacarse que es natural encontrar un rendimiento menor por equipo en las explotaciones en el mar (off shore). Esto permite afirmar que en la comparación con los países seleccionados, YPF presenta un menor porcentaje de rendimiento de sus equipos, porque aquellos que ella supera son precisamente quienes efectúan gran parte de sus perforaciones en el mar.

El Cuadro 8 muestra el precio promedio anual recibido por YPF para el petróleo producido en la cuenca neuquina y el precio neto de las regalías pagadas a las provincias productoras. El precio a YPF fijado por el Estado se incrementó de 14,2 U$S/m3 en 1967 a 77,1 U$S/m3 en 1985, alcanzando en diciembre de 1985 a 82,8 U$S/m3, cifra sólo superada a fines de 1980 y principios de 1981, cuando el atraso cambiario era notorio.

El precio neto de regalías se incrementó de 12,3 U$S/m3 en 1967 a 63,1 U$S/m3 en 1985. Comparado con el precio bruto se observa el importante incremento en las regalías provinciales en ese lapso (646% en dólares). El valor a diciembre de 1985 de 68,8 U$S/m3 también es el más alto de todo el período si se excluyen los meses de mayor rezago cambiario.

A partir de 1973 el precio recibido por YPF, que en años anteriores superaba a su equivalente en el mercado internacional, comienza a alejarse de ese parámetro. Claramente este fenómeno, también generalizado a los contratistas de explotación[7], distorsiona las decisiones de producción del sector productor al reducirse el incentivo marginal. Sin embargo no puede concluirse que YPF y el sector privadio debieron recibir el precio internacional pleno sin ningún otro condicionamiento, porque la existencia del cartel petrolero de la OPEP elevó a partir de 1973 los precios internacionales por encima de los costos de producción, generándose importantes rentas económicas que fueron apropiadas por los respectivos gobiernos[8], a través de instrumentos impositivos.

No puede aducirse entonces que la única causa de la mala situación económico-financiera de YPF ha sido la baja tarifa percibida por la empresa. Puede ocurrir que ineficiencias en la producción hayan incrementado los costos. Lamentablemente es prácticamente imposible conocer cuál es el verdadero costo de producción de YPF medido a niveles de eficiencia aceptables. La empresa argumenta que sus costos rondan en la actualidad de 90 a 100 U$S/m^3 y que ése debería ser el precio neto de regalía que ella tendría que percibir.

Sin embargo, y sin descartar completamente el argumento de las bajas tarifas ac-

[7] No a los concesionarios, quienes a partir de 1979 reciben el precio internacional.

[8] Como anécdota histórica es interesante destacar quie el gobierno norteamericano alentó la formación del cartel de la OPEP para mejorar la situación de los países árabes. Asimismo, y contra la creencia generalizada de principios de la década del '70, las compañías privadas que producían petróleo en esos países continuaron recibiendo precios similares a los anteriores a la formación del cartel. Los grandes beneficiarios fueron los gobiernos de los países árabes.

Cuadro Nº 7
METROS PERFORADOS POR EQUIPO ACTIVO

Período	YPF Administración	Contratos de Perforación	Contratos de Explotación [1,2]	Total País [1]	U.S.A.	Japón	Italia	Reino Unido	Brasil	Venezuela
1970/72	18.255	22.281	42.449	22.181	40.713	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
1973/75	15.227	24.607	37.809	18.964	34.200	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
1976/78	16.114	24.519	68.521	20.710	33.771	5.601	14.036	15.796	10.247	45.314
1979/81	24.885	24.296	36.898	26.519	33.220	5.032	9.535	11.463	12.005	32.176
1982/83	29.228	31.420	27.329	29.472	40.038	5.466	10.850	12.625	11.098	35.631

Nota: 1 La serie comienza en 1971/72
2 Incluye concesiones de 1977 en adelante.

Fuentes: D' Gaullier and Mc Naugton, op.cit.
Boletín Combustibles, op.cit.
Anuarios YPF - Varios números

Cuadro Nº 8
PRECIO DEL PETROLEO EN U$S/m3

Período	Bruto de Regalías	Neto de Regalías
1967/69	15,4	13,5
1970/72	13,8	12,3
1973/75	33,8	29,9
1976/78	33,1	29,2
1979/81	69,3	61,0
1982/84	59,5	47,0
1985	77,1	63,1

Fuente: Boletín Combustibles, op.cit.

tuales, puede concluirse que la empresa adolece de ineficiencias en la producción, basándose en los siguientes puntos:

a) el costo medio de producción en Estados Unidos, calculado para el año 1982 en función de las erogaciones del sector petrolero y la producción e incremento de reservas de ese año, alcanzó a 84 U$S/m3[9] (sin incluir utilidades). En los cuadros presentados precedentemente se observaba claramente la menor productividad de los pozos norteamericanos (1/4 de la Argentina) y el menor porcentaje de éxito tanto en la exploración como en la explotación, circunstancias que demuestran la mayor dificultad que existe para operar en ese país. Puede concluirse que ese guarismo representaría un tope máximo que debería permitir a YPF cubrir sus costos de producción.[10]

b) similarmente, según datos del gobierno noruego, el porcentaje medio recibido por las empresas en los yacimientos del Mar del Norte de ese país era, en 1981, inferior al 50% del precio internacional y no muy superior en los años siguientes. Es ampliamente conocida la extrema dificultad de operar yacimientos offshore.

c) algunos indicadores de YPF revelan una explotación ineficiente. En primer lugar, los cuadros anteriores mostraron, en general, un deterioro relativo de la empresa versus el sector privado local y el resto del mundo.

En segundo lugar, y concentrándose más en aspectos técnicos, YPF suboptimiza la explotación de hidrocarburos al ventear un porcentaje excesivo de gas natural, problema que si bien puede deberse en parte a la política del gobierno de conseguir una mayor producción de petróleo no exime a la empresa de su obligación de racionalizar la explotación de los yacimientos y mejorar la conservación de la energía, máxime cuando reinyectado el gas podría incrementar la extracción futura de petróleo.

d) El porcentaje de recuperación de petróleo in situ en los yacimientos argentinos alcanza en promedio al 21%, mientras que el promedio mundial es del 35% aproximadamente. Esto es congruente con una reducida reinyección de gas y bajos porcentajes de producción secundaria.

La gravedad de estos hechos es más fácilmente apreciable si se tiene en cuenta que el petróleo no extraído durante la explotación normal (incluyendo secundaria) es difícilmente recuperable (se requieren técnicas costosísimas) con la consiguiente pérdida para el país.

e) La Argentina es hoy un país prácticamente inexplorado en materia petrolera, con sólo un pozo cada 372 km^2 de áreas sedimentarias, cuando el servicio geológico de Estados Unidos estima que un área está debidamente explorada si se perfora un pozo cada 5 km^2.

Esta falta de exploración puede ser consecuencia de una decisión política tendiente a maximizar la cantidad extraída de petróleo hoy, para satisfacer el objetivo de autoabastecimiento petrolero, aun cuando se corra el riesgo de obtener menos petróleo en el total de años de vida útil del reservorio. Si bien puede argumentarse que ese objetivo político no es responsabilidad de YPF (aunque según manifestaciones públicas de muchos de sus altos funcionarios parecería ser un propósito compartido por la empresa), resulta válido preguntarse si ello hubiera ocurrido con productores privados

[9] Ver World Oil (1982).

[10] En esta comparación debe tenerse en cuenta que, en general, los costos de los equipos, cañerías, etc., son superiores en la Argentina como consecuencia de incluir a YPF y sus contratistas en el régimen de compre nacional, que se traduce en muchos casos en sobreprecios superiores al 100% del valor internacional.

de petróleo. En principio parecería que la imposición de objetivos extraeconómicos es más fácil si el ente ejecutor pertenece al propio Estado.

f) Algunos indicadores aislados permiten visualizar yerros en las decisiones gerenciales de YPF. A modo de ejemplo puede citarse la paralización de las actividades de la plataforma para perforar costa afuera General Mosconi durante muchos meses en 1983, con costos de aproximadamente 50.000 U$S/día por estar en puerto; las relaciones con los transportistas de subproductos, que transportan muchos menos derivados en comparación con los volúmenes movilizados por sus colegas de destilerías privadas, la existencia de una flota de 19 aviones de difícil justificación, máxime si se tiene en cuenta que el presidente de la compañía tiene un avión exclusivo para uso interno, etc. Por otra parte, las inversiones en exploración no son aprovechadas totalmente. Se conocen yacimientos donde YPF ha realizado importantes erogaciones, por ejemplo en líneas sísmicas, cuyos resultados se archivan sin analizarse.

1.2. *Indicadores de mano de obra*

Productividad media del empleo (Cuadro 9)

En el lapso de 1966/85 el empleo ha oscilado entre 31.828 (1982) y 50.677 (1976) personas ocupadas.

El salario medio anual ha fluctuado entre A 3.809 (A de dic. de 1985) en 1977 a alrededor de A 10.500 en 1980.

Cuadro Nº 9
SALARIO MEDIO / PRODUCTIVIDAD MEDIA

Año	Salario Promedio		Productividad Promedio	
	A dic. 85/año	Δ inc.	A dic. 85/año	Δ inc.
1966/70	6.134		394	
1971/75	6.908	13 %	356	-10 %
1976/80	6.502	-6 %	444	20 %
1981/84	8.169	25 %	576	30 %

El salario promedio 1981/84 ha crecido un 33% respecto del promedio 1966/70 mientras que la productividad media lo ha hecho en un 46%.

Estos indicadores de productividad media y salario medio deben manejarse con sumo cuidado. En primer lugar, la productividad generalmente se incrementa cuando aumenta la cantidad de capital utilizado por individuo. Un importante incremento en la relación capital/trabajo que permita un mayor volumen de producción incrementará la productividad media del Cuadro 9, aun cuando la gestión empresaria sea deficiente.

1.3. *Indicadores de productividad de la inversión*

Para considerar la productividad de la inversión se ha tomado un simple indicador que relaciona el incremento de la producción ocurrida en un período y la inversión efectuada en el perído anterior.

Una lectura del indicador sería el incremento de la producción obtenido (medido en m3) resultante de una inversión de A 1 millón.

Cabe señalar que este indicador tiene varias limitaciones, a saber:

a) Considera que el resultado de la inversión se obtendría en el período inmediato posterior.

b) No considera los incrementos de reservas producto de la inversión, ni los de la mayor producción y/o reservas de gas.

De todas maneras estimamos que brinda una imagen de la eficiencia (ceteris paribus) de la inversión, en lo que a producción se refiere.

Los bajos indicadores que se observan a lo largo de toda la serie en el Cuadro 10 implican o bien que la inversión fue muy poco productiva o que la mayor parte de este ítem se destinó a reponer el capital amortizado en el período.

Cuadro Nº 10
INCREMENTO EN m³ PRODUCIDOS POR CADA MILLON
DE A DE DICIEMBRE DE 1985 DE INVERSION DEL PERIODO ANTERIOR

Año	m3
1965/69	0,004
1970/74	0,0008
1975	0,001
1976	0,002
1977	-0,002
1978	0,001
1979	0
1980	0
1981	0,001
1982	0,002
1983	-0,001
1984	n.d

Un ejemplo interesante de lo expresado es el período 1976/1980, en el cual la inversión real fija fue, en promedio, un 50% superior al promedio de los 20 años reportados y la productividad incremental de la inversión fue, en promedio, prácticamente nula.

1.4. *Indicadores financieros*

Resultado Operativo/Inversión. Este índice refleja qué porcentaje de la inversión fue financiado con ingresos genuinos.

En el Cuadro 11 se observa que hasta 1979 los resultados operativos cubrían un elevado porcentaje de los gastos en inversión. En dicho año los ingresos caen y la inversión se incrementa, cayendo el indicador a 0,29. A partir de allí se detectan altiba-

jos y en 1984 se observa por primera vez un resultado operativo negativo, producto básicamente de los elevados intereses que debe pagar la empresa.

Cuadro Nº 11
RESULTADO OPERATIVO / INVERSION

Período	Resultado Operativo Inversión
1965/69	0,85
1970/74	0,77
1975	1,24
1976	0,63
1977	0,91
1978	0,66
1979	0,29
1980	0,41
1981	1,35
1982	0,19
1983	0,64
1984	-0,64

Un hecho notable es que a partir de 1980 se toman préstamos de largo plazo tres veces superiores al máximo histórico, mientras que la inversión se reduce.

Ahora bien, aparentemente estos préstamos de largo plazo comienzan a devengar intereses muy elevados en 1983/1984 y dificultan un análisis pormenorizado de la situación.

PROPUESTA PARA EL SECTOR

1. *Introducción general y resumen de la propuesta* [11]

La industria petrolera se encuentra hoy estancada y sumergida en una profunda crisis.

Como consecuencia de esta situación la sociedad argentina está perdiendo (dejando de percibir) importantes ingresos y produciendo ineficientemente uno de los recursos que, paradójicamente, ha sido la fuente del desarrollo de numerosas naciones del mundo.

1.1. *Causas del deterioro*

Para elaborar una alternativa que permita salir del pantano en que se ha caído es necesario diagnosticar brevemente cuáles son las causas del problema.

[11] Esta parte del trabajo se ha elaborado sobre la base de trabajos de investigación cedidos gentilmente por los Lic. Daniel Artana y Luis Soto.

Sintéticamente, la excesiva intervención estatal y la falta de continuidad en las políticas petroleras aparecen como las causas fundamentales que han demorado el sano desarrollo de esta industria.

La intervención estatal se presenta a través de regulaciones de todo tipo: produciendo hidrocarburos, delimitando áreas exclusivas a una sola empresa (la mayor parte del país donde se presumía la existencia de hidrocarburos), fijando precios arbitrariamente, estableciendo márgenes de rentabilidad y hasta indicando territorios exclusivos para las estaciones de servicio.

Esta política lleva inevitablemente al establecimiento de una gran trama burocrática que es enemiga, en la mayoría de los casos, de la racionalidad económica y que genera subsidios e impuestos encubiertos.

En este contexto, los incentivos a la producción eficiente se desvanecen y emergen aquellos destinados a influenciar a los gobernantes de turno para obtener privilegios, ya sea en términos de mejores salarios (en el caso de los gerentes y empleados), mejores precios por la provisión de insumos (por parte de los proveedores), mejor remuneración por el crudo (en el caso de los contratistas), etc.

¿Para qué producir más y mejor si el "margen o retribución" se puede aumentar negociando con un burócrata?

Por otra parte, la inestabilidad de las políticas ha sido nefasta y (sin sugerir ningún juicio de valor) mal puede desarrollarse un sector económico cuando a veces se incentiva la participación de capitales extranjeros, para poco tiempo después deplorarla; a veces se remunera a los funcionarios de la empresa estatal con ingresos varias veces superiores a los de otras áreas, para después bajarle su salario a niveles de subsistencia, produciendo los conocidos vaciamientos de cerebros; a veces se establecen precios de combustibles a nivel ineternacional o incluso superiores y al tiempo se los baja a la mitad de aquéllos; a veces se trata de fortalecer a YPF y posteriormente se la obliga a endeudar para mejorar la posición de reservas externas del Banco Central.

En conclusión, se puede afirmar que una alternativa viable que posibilite el crecimiento del sector tiene como requisito indispensable romper este esquema perverso de intervencionismo arbitrario e inestabilidad.

Dos elementos son considerados como imprescindibles en la propuesta de este estudio: la desregulación de la actividad y la concepción de normas claras y estables que posibiliten al sector privado concentrarse en la producción y permitan al Estado ejercer su rol de defensor del interés común, evitando maniobras no competitivas, haciendo cumplir las normas de seguridad y sólo desarrollando tareas marginales en la explotación.

1.2. *Desregulación*

a) Precios

La liberación de los precios y de las posibilidades de importación y exportación del petróleo crudo y sus derivados es conveniente por diversas razones.

En primer término coadyuva a la eficiencia tanto en el consumo como en la producción.

Ello ocurre porque la liberación del comercio asegura que no será rentable para productor alguno extraer hidrocarburos a costos superiores (neto de impuestos) al costo de oportunidad (precio internacional) y que a nadie que valore estos productos

en menor cuantía que el costo de oportunidad le será ventajoso consumirlos (eso pasa en el presente debido a la existencia de numerosos subsidios).

El control de precios, que fue utilizado históricamente para subsidiar a algunos sectores y gravar a otros, ha tenido consecuencias negativas sobre la industria petrolera. Este tipo de intervención se elimina en la presente propuesta.

b) Competencia

La industria petrolera es tal vez aquella rama en la que el Estado tiene el mayor nivel de participación directa: explota, produce, destila y vende.

Diversas razones de índole política y posiblemente militar explican este elevado nivel de participación.

En la actualidad, cuando más de 50 países y cientos de empresas explotan y exportan petróleo, resulta anacrónico pensar que la seguridad nacional es mayor si los hidrocarburos sons producidos por una empresa estatal.

En realidad se puede afirmar que la seguridad nacional se fortalecerá cuanto más y mejor se exploren y exploten los recursos naturales de un país. En ese sentido esta propuesta reduce la injerencia estatal a las áreas que ésta tiene en explotación en la actualidad y deja el resto a la actividad privada.

Ello se hace en el convencimiento de que la empresa privada podrá:

- generar con más facilidad los fondos necesarios para las cuantiosas inversiones requeridas;
- actuar con mayor eficiencia dada sus características de mayor flexibilidad operativa y decisional;
- operar con mayor independencia del poder político, hecho éste que en diversas oportunidades ha implicado que la empresa no actúe en función de parámetros de eficiencia sino como forma de generar subsidios y puestos de trabajo.

Todos estos elementos asegurarán una mejor performance productiva.

Cabe destacar aquí un elemento muy importante para posibilitar el requisito de lograr un mercado de petróleo competitivo. El mismo se refiere al destino previsto para la empresa estatal YPF.

Una estrategia viable debe tomar en cuenta dos tipos de restricciones, que impiden, al menos en el presente, el traspaso directo de YPF al sector privado. Por un lado existen limitaciones de índole política — una buena parte de la sociedad estima que YPF es sinónimo de soberanía — y por otro, una posible insuficiencia de capitales necesarios para financiar la compra de los activos de la empresa.

Por otra parte, el actual tamaño de la empresa coarta[12] la factibilidad del desarrollo de un mercado competitivo.

Como camino intermedio, en el presente estudio se ha escogido la siguiente alternativa:

En primer lugar se restringirá la empresa a las actividades de explotación en las áreas en que actualmente se encuentra produciendo.

En segundo término se dividirá la empresa en cinco firmas (una por cuenca) con plena autonomía operativa y financiera. En este contexto la atomización de YPF favorecerá la competencia y la eficiencia interna de las firmas.

Por otra parte, en relación a ciertos argumentos que tratan de justificar el mono-

[12] YPF extrae en forma directa el 70% de la producción de petróleo total de la Argentina y vende alrededor de 4.600 millones de dólares anuales.

polio estatal como forma de asegurar la fijación de precios competitivos (no monopólicos) y el autoabastecimiento, cabe destacar los siguientes elementos:

- la apertura al comercio internacional impide maniobras colusivas puesto que el intento de fijar precios sobre el nivel internacional sería contrarrestado por la importación de combustibles. Asimismo, la competencia entre varios productores locales constituye una razón adicional para asegurar este resultado.
- el autoabastecimiento es independiente de la existencia de empresas públicas porque depende del nivel de precios internos que el gobierno decida imponer a la comunidad (ceteris paribus la demanda y ofertas internas). Si a los precios internacionales se verifican importaciones, siempre existirá algún precio que equilibre la oferta y la demanda interna.

En otras palabras, el autoabastecimiento, en los casos en que el mercado no lo logre automáticamente, al igual que la mayoría de las metas extraeconómicas, puede lograrse con una adecuada política fiscal y no recurriendo a la producción directa. Finalmente la experiencia argentina de los últimos treinta años indica que cuando el país permitió la mayor participación privada se avanzó en cerrar la brecha entre producción y consumo petrolero (1960-61).

1.3. *Estabilidad normativa*

El éxito de la propuesta que se expone más adelante depende básicamente de la permanencia del esquema normativo sugerido.

Dos normas constituyen el núcleo del esquema: propiedad privada de los hidrocarburos extraídos y la libertad de vender y comprar hidrocarburos en el extranjero e internamente.

La propiedad privada (libre disposición) del producto es importante para dar los incentivos necesarios al productor, para asignar la cantidad de recursos correctos a la explotación y para permitir una utilización eficiente del producto.

Sin embargo, como la actividad petrolera es riesgosa y requiere inversiones de gran magnitud, resulta imprescindible garantizar ciertos derechos a quienes se dediquen a ella. Siguiendo la experiencia mundial en la materia, congruente con los dictados de la teoría económica, el más importante de ellos es la libre disponibilidad del hidrocarburo. ¿Atenta este derecho contra la soberanía nacional?

De ningún modo. En primer término, el Estado no reniega de su libertad para hacer cumplir a los productores todas las obligaciones legales (seguridad, polución, ley de abastecimiento, etc.)

Por otra lado, se elimina una gran cantidad de deberes engorrosos: asignar cantidades de petróleo a destilerías, cuotas de exportación, control (o descontrol) de costos, etc., que la experiencia indica que han tenido en general resultados deficientes.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que el requisito de propiedad sobre los hidrocarburos es indispensable para que se ejercite una competencia efectiva entre empresas. Si la empresa estatal es (como ocurre hoy) la única vendedora es imposible que el mecanismo de mercado opere eficazmente.

La libertad de comercio internacional (sujeta a los aranceles que se establezcan) es un requisito de primer orden, porque permite a los productores y consumidores tener un mecanismo no burocrático de satisfacer sus necesidades de consumo al costo de

oportunidad o de destinar al mercado interno excedentes de producto no demandados internamente.

En otros términos, brinda seguridad a los productores, que siempre contarán con un mercado donde vender sus productos (respetando los respectivos planes de producción), y a los consumidores (mayoristas y minoristas), la certeza de abastecimiento.

1.4. *Esquema de la propuesta*

Para facilitar la lectura de la propuesta para el sector de hidrocarburos se resumen en primer lugar sus aspectos generales, para posteriormente analizar con mayor detalle las distintas características de cada una de las etapas: producción, refinación y comercialización.

La política petrolera que se propone en este estudio permitirá la consecución de los objetivos que en general son perseguidos por todos los países del mundo.

En primer lugar, que el Estado se apropie de la mayor fracción posible de la renta económica que se genera en la producción de los recursos no renovables, con el menor costo en términos de asignación de recursos.

Y, en segundo término, un buen aprovechamiento del recurso evitando la depredación antieconómica, las prácticas monopólicas, etc.

La primera meta exige un análisis de cuál es la mejor forma de permitir la participación del Estado en el producido de los yacimientos. Sintetizando, se pueden emplear distintos mecanismos: impuestos a las ganancias especiales, cobro de alquileres de las áreas, regalías, asociación a través de empresas estatales y producción directa por parte del Estado. El problema es seleccionar cuál es el mejor instrumento o conjunto de instrumentos, para el caso argentino, que mejor permita satisfacer los objetivos perseguidos.

La propuesta distingue la etapa productiva de la refinación y distribución al público de subproductos del petróleo. La producción de gas natural, por estar asociada en general a la del petróleo, se trata juntamente con éste. Su comercialización, en cambio, se discute por separado en el capítulo siguiente.

1.5. *Producción*

En la faz productiva se intenta lograr la competencia entre distintos productores en un contexto de libertad en materia de precios, circunstancia facilitada por la posibilidad práctica de tener distintas firmas en los diferentes yacimientos de cada cuenca productiva, asegurando la defensa de los intereses del consumidor mediante la liberación del comercio internacional de hidrocarburos.

Para lograr que esta competencia sea efectiva se requiere que las empresas privadas y públicas actúen en un pie de igualdad. Por ello se permitirá a cada una fijar sus precios y en el caso de las empresas públicas, que elijan libremente su manejo empresarial, pero paralelamente se dispensará a todas ellas el mismo tratamiento impositivo general y se impedirá que acudan al Tesoro Nacional para obtener subsidios (transferencias, avales). Obviamente, se requiere que las nuevas firmas privadas que extraigan hidrocarburos tengan el dominio sobre su producción.

En este marco de libre competencia se plantea el problema de elegir el método más natural para que el Estado satisfaga el primer objetivo propuesto.

Para ello, se propone incluir a la actividad petrolera en el marco impositivo general y establecer una regalía del 12% del valor del producto obtenido. De esta forma se asegura que los yacimientos sean explotados sólo si su costo marginal de producción no supera el 88% del precio internacional, justificándose esta distorsión en el incentivo marginal por razones conservacionistas, para compartir con la empresa productora el hallazgo de volúmenes de producción excepcionales y para reducir el riesgo de pérdida si los productores no encuentran yacimientos de la magnitud esperada.

La discriminación entre los yacimientos con renta petrolera diferencial se logra a través del mecanismo de adjudicación de las áreas. Se otorgará el alquiler de un área a aquella firma que ofrezca el mayor pago anual por el derecho a explotar el yacimiento licitado. De existir competencia entre los ofertantes potenciales, el monto del alquiler reflejaría el mayor potencial de los yacimientos menos costosos.

Este mecanismo de adjudicación contribuye también a satisfacer el objetivo de evitar la discriminación entre empresas: quien más ofrezca será quien obtenga el área, evitándose las adjudicaciones basadas en procedimientos subjetivos que facilitan la existencia de prácticas arbitrarias.

En este marco de mayor libertad sólo subsiste un problema adicional en la relación con las firmas privadas. La existencia de importantes cuasirentas (la rentabilidad sobre las inversiones hundidas) incentiva a la expropiación directa o indirecta por parte del Estado. Se persigue asegurar la estabilidad contractual, evitando discriminaciones en el tratamiento impositivo expost a la firma del contrato y dejando abierta la posibilidad de recurrir a un comité arbitral de expertos que dilucide los diferendos técnicos que puedan surgir con el tiempo.

La propiedad del subsuelo en el caso de nuevos yacimientos se transferirá a las provincias productoras. Por lo tanto, los montos recaudados en concepto de regalía y alquiler anual ingresarán a las arcas provinciales, contribuyendo así a la federalizacióin efectiva del país.

1.6. *Destilación y Distribución*

En la etapa de destilación se propone liberar completamente los precios a salida de refinería, mientras que para la distribución se propone derogar las normas que dificultan la instalación de nuevas estaciones de servicio y paralelamente liberar los precios de venta al público de todos los derivados del petróleo en aquellas ciudades con población superior a los 50.000 habitantes y en las rutas con alto tránsito. Se considera que en estos casos la competencia será intensa, hecho que libera al Estado de la necesidad de fijar precios. En los otros casos se propone la fijación de precios máximos indicativos por un período de tres años, evaluando en ese ínterin las posibilidades de un abastecimiento fluido del mercado.

La propuesta de desregulación en la etapa final es difícilmente atacable. No pueden siquiera esgrimirse razones de seguridad nacional u otros argumentos políticos.

El nivel de imposición en la última etapa depende de consideraciones económicas (por ejemplo la utilización del impuesto a los combustibles como sustituto del peaje) y presupuestarias. Por ello no puede especificarse el quántum del impuesto, pero sí sus lineamientos generales. Se propone gravar diferencialmente (más intensivamente) a las naftas y al gasoil para financiar la red vial.

1.7 *La transformación de YPF*

Queda por resolver el futuro de YPF en la industria de hidrocarburos y su inserción en el contexto de la política descripta anteriormente.

En primer lugar, debe señalarse que desde un punto de vista estrictamente económico no existen argumentos que justifiquen la presencia de empresas públicas en la producción directa de hidrocarburos. Se entiende sin embargo que el marco político actual impide la privatización total de la empresa estatal. Surge entonces el interrogante acerca de la conveniencia de mantener YPF en su estructura actual o modificar ésta para adecuarla al logro de los objetivos perseguidos.

En este sentido se propone particionar YPF en tantas partes como cuencas existan en la actualidad. Las áreas hoy en poder de la empresa estatal se transferirán a cada una de las nuevas empresas nacionales a crearse; en aquellos casos donde exista una destilería de petróleo localizada en la zona productiva se propone un manejo integrado de la destilación y explotación. Asimismo, los oleoductos y poliductos con origen en yacimientos explotados por estos nuevos entes pasarán a ser propiedad de la empresa titular de la cuenca respectiva.

Cada una de estas firmas tendrá libertad de fijación de precios y de manejo empresario, tributará la regalía del 12 % común a todos los productores, y la Secretaría de Energía calculará, previo a la transferencia de los activos, el alquiler anual que deberá ingresar al fisco hasta el agotamiento del yacimiento. Este pago se requiere para evitar que las empresas públicas obtengan rentas económicas que pertenecen legalmente al conjunto de la sociedad.

Paralelamente a la cesión de los activos, la sede administrativa de cada empresa se trasladará a las provincias productoras [13]. En el caso de las destilerías estatales ubicadas en la pampa húmeda se propone la creación de una sociedad estatal de refinación.

Una importante característica del esquema propuesto para la licitación de nuevos yacimientos es su fácil aplicación a la privatización de yacimientos actualmente explotados por YPF. Por ello, si las condiciones políticas futuras permiten profundizar la privatización del sector petrolero, no se requiere un nuevo esquema sino simplemente llamar a licitación para la explotación de las cuencas explotadas por YPF.

2. *Nuevas operaciones de producción, transporte, refinación y comercialización*

La explotación de petróleo crudo reviste algunas decisiones importantes: quién efectúa la explotación y producción (pública, privada o mixta), cómo son los mecanismos de selección de los productores (otorgar derecho de explotación según capacidad técnica, según un plan de inversiones o pagos de regalías, etc.) y finalmente cómo participa el Estado en el producido de los hidrocarburos.

2.1. *Participación en la etapa productiva*

En los países petroleros la participación del gobierno en el producido de los yacimientos se efectúa de diversas maneras. Se prevén impuestos especiales a la renta,

[13] En una segunda etapa se podría negociar con las provincias el traspaso de estas empresas.

regalías, alquileres, asociaciones con empresas estatales, etc., o combinaciones de algunos de estos mecanismos. La elección del método para seleccionar la firma adjudicataria del área en cuestión está íntimamente relacionada al tema de cómo participar de la renta petrolera. Si bien en algunos casos los yacimientos se asignan en función de compromisos de inversión mínimos, es frecuente encontrar adjudicaciones realizadas tomando como parámetro fundamental alguno de los mecanismos de participación estatal mencionados. En Estados Unidos, por ejemplo, se adjudican las áreas offshore a la firma que ofrece el mayor pago en dólares, en Costa de Marfil, a quien ofrece la regalía más elevada y en algunos yacimientos de Noruega, a la empresa que ofrece la mayor participación del Estado como socio.

2.1.1. Se comentan en esta sección las ventajas y desventajas de los principales métodos de participación estatal.

a) Explotación directa por parte del Estado con participación privada a través de contratos de servicio o asociación con empresas públicas.

La explotación directa por parte del Estado es común en aquellos países con economía planificada centralmente; en los casos extremos no existe ninguna participación privada y las empresas públicas realizan la totalidad de las actividades de exploración, desarrollo y explotación de los yacimientos.

La información sobre la eficiencia de la actividad petrolera desarrollada totalmente por el Estado es escasa, entre otras razones porque los países socialistas brindan pocos datos sobre la marcha de sus economías. Sin embargo, el notable vuelco operado en China Comunista en materia petrolera, permitiendo la participación de empresas privadas de capital extranjero es un ejemplo de probables falencias en el modelo de centralización absoluta de las actividades de este sector.

Un ejemplo de elevada injerencia estatal con participación privada a través de contratos de servicio está constituido por la experiencia argentina, en especial en las últimas dos décadas.

La primera sección de este capítulo reveló serias deficiencias de gestión tanto de la empresa estatal como de las autoridades energéticas. Si se suma a esto la carencia de recursos del Estado para invertir en un negocio de alto riesgo y larga maduración, se justifica claramente una modificación del esquema vigente en ese período.

El actual gobierno, consciente de este problema, revisó la política en materia de exploración y explotación de hidrocarburos a partir de la sanción del decreto 1.443 de agosto de 1985, permitiendo la exploración de empresas privadas en áreas reservadas a la empresa estatal, pero con mejores perspectivas de éxito comparadas con las que tradicionalmente se licitaban al sector privado. Asimismo, se fija la remuneración del contratista en función del precio internacional, pero se mantiene la obligación de vender los hidrocarburos obtenidos a YPF. Los contratos anteriores (excepto los de riesgo acordados en el marco de la ley 21.778) no ligaban la remuneración de la firma al precio internacional, sino que se trataba de pagar a la empresa de acuerdo con sus costos de producción.

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

En este nuevo contrato la participación del Estado se manifiesta a través del co-

bro de una regalía del 12% del valor del producido destinado a los gobiernos provinciales, del pago de un canon entre el 8 y 18% del valor del producto obtenido destinado a YPF, del porcentaje de asociación de YPF y de los impuestos generales que tribute la actividad petrolera. Además, el contratista debe pagar un canon anual fijado en dólares estadounidenses por kilómetro cuadrado para solventar los gastos de la Secretaría de Energía en su carácter de ejecutora del poder de policía.

En los contratos de servicio anteriores a agosto de 1985, las empresas tributan los impuestos generales y el Estado obtiene la renta petrolera al percibir la diferencia entre el costo medio de producción y el precio internacional (o de venta al consumidor argentino).[14-15]

Una primera falencia común a ambos tipos de contrato está constituida por el rol preponderante (cuasi monopólico) que se asigna a YPF. La experiencia internacional indica que los niveles de eficiencia de las empresas estatales mejoran sensiblemente cuando existen competidores privados que provean los mismos bienes y servicios. En la Argentina, la imposibilidad que tienen las empresas privadas de ser propietarios de los hidrocarburos obtenidos les impide competir en un pie de igualdad con YPF. En realidad, el rol desempeñado por los contratistas se asemeja, en gran medida, al de un proveedor más del ente estatal que al de una empresa competidora.

En el caso de los contratos anteriores a agosto de 1985, se intenta remunerar a los proveedores en función de sus costos medios de producción. En un contexto de costos crecientes se distorsiona de esta forma el incentivo marginal a producir, suboptimizando la tasa de extracción de los yacimientos porque las remuneraciones percibidas por las firmas privadas no están ligadas a la evolución del precio internacional. Esto impide que las decisiones privadas de producción se adopten teniendo en cuenta los costos de oportunidad relevantes y por lo tanto explica la recurrencia en los últimos años de importaciones de petróleo a precios varias veces superiores a los que se reconocían a los productores locales, con la consiguiente pérdida para el país.

El nuevo contrato mejora este aspecto en alguna medida. Sin embargo, la participación del Estado se manifiesta fundamentalmente a través de un porcentaje del precio internacional (12% de regalía a las provincias y 8 a 18% para YPF). De esta forma, los yacimientos del país serán explotados sólo hasta la cantidad donde los costos marginales de producción sean equivalentes al 70% del precio internacional (si el canon de YPF se fija en el 18%), tratando de alentarse la explotación de yacimientos de mayor riesgo en la banda entre el 70 y 80% del costo de oportunidad, mediante variaciones en el porcentaje que recibe el ente estatal. Este efecto se magnifica por la presencia del impuesto a las ganancias.

El problema se presenta para aquellos yacimientos con costos promedios inferiores al 70% del precio internacional. En esos casos el 33% o 45% de la renta petrolera acrecería al Estado (según se trate de empresas nacionales o extranjeras) a través del impuesto a las ganancias, mientras que las rentas diferenciales de los yacimientos menos costosos serían obtenidas mediante la participación de YPF como socio.

La aplicación práctica de este mecanismo en los yacimientos más rentables es la

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

[15] Como el precio interno del petróleo ha sido generalmente fijado a valores inferiores a los internacionales, trasladando el peso impositivo a los derivados, parte de la renta petrolera se percibe a través del impuesto a los derivados.

principal objeción al esquema. Los problemas de aplicación del impuesto a las ganancias se discuten más adelante, especificándose las reformas necesarias para neutralizar las distorsiones más serias. Las dificultades de establecer cuál es la participación de YPF se resumen a continuación.

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

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

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

Por último, se deben considerar los problemas que existen para determinar con precisión los verdaderos costos de producción de un yacimiento, hecho que dificulta que esa aproximación al costo promedio sea muy certera.

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

b) Impuestos a las ganancias especiales.

En los yacimientos más rentables del Mar del Norte se intenta incrementar la participación del Estado a través de impuestos a los beneficios especiales.

Es un aspecto conocido de la teoría de las finanzas públicas que si fuera posible deducir de la base imponible del impuesto a las ganancias la rentabilidad del capital invertido y la depreciación económica, el impuesto no recaería sobre la inversión. Las dificultades que existen para medir ambas variables determinan de hecho que el impuesto a las ganancias grave también a la inversión.

En la actividad petrolera se presenta una serie de complejidades adicionales. En primer lugar, y como se explicara anteriormente, el verdadero costo de un yacimiento en explotación incluye las inversiones en los pozos improductivos, correspondiendo su inclusión como un activo más.

En segundo término, resulta muy difícil la cuantificación de los costos de producción (en especial la rentabilidad del capital) y fundamentalmente, existen incentivos para fraguar los costos, dado que sólo se percibe un porcentaje de los beneficios. Este problema se magnifica cuanto más alta es la alícuota del gravamen.

Finalmente, resulta más difícil la selección de la mejor oferta si el mecanismo de adjudicación de áreas se basa en las diferentes alícuotas impositivas. Ello es así porque una mayor tasa ofrecida por un productor más ineficiente puede redundar en me-

nores ingresos para el fisco en su carácter de propietario del subsuelo, que una alícuota menor licitada por una firma más eficiente.[16]

c) Regalías

Muchos países del mundo exigen a las empresas privadas el pago de una regalía, calculada como un porcentaje del valor de la producción obtenida. En algunos casos se modifica la tasa porcentual para obtener mayores ingresos de aquellos yacimientos más rentables. Sin embargo este mecanismo no es el más apto para discriminar entre distintas áreas. A medida que se incrementa la regalía, más se distorsiona el incentivo marginal.

A pesar de ello, la regalía es mucho más sencilla de implementar que los impuestos a las ganancias especiales, porque los problemas de medición y control son menos relevantes. Para asegurarse su participación, el Estado sólo necesista conocer los volúmenes extraídos, mientras que si la selección de postulantes se hiciera mediante la oferta de porcentajes de regalía se minimiza la posibilidad de aceptar productores más ineficientes.

d) Cobro de alquileres o bonos en efectivo.

Este esquema es aplicado en las licitaciones offshore en Estados Unidos para adjudicar las áreas entre los distintos postulantes. El yacimiento se adjudica a la empresa que ofrece el pago de la mayor suma en dólares.

Las ventajas de este sistema son varias.

En primer lugar permite discriminar entre los distintos yacimientos sin distorsionar el incentivo marginal. En la medida en que haya competencia en la licitación, el monto del bono ofrecido será un pago de suma fija equivalente a la renta diferencial esperada (intramarginal) de cada área.

En segundo término, asegura un determinado ingreso al Estado independientemente del éxito de la exploración.

En tercer orden, el procedimiento de adjudicación de las áreas es transparente y sencillo. Operará el área quien oferte más dinero. No existen posibilidades de arbitrariedades basadas en variables de difícil medición y control (como montos de inversión).

En cuarto lugar, los productores más eficientes serán quienes se adjudiquen el área porque pueden ofertar una suma mayor.

La desventaja principal de este esquema radica en que aumenta los riesgos de expropiación por parte del Estado. La mera presencia de inversiones físicas hundidas alienta al gobierno a tratar de obtener no sólo las rentas sino también las cuasi-rentas; la presencia del bono pagado al momento de la licitación constituye una inversión financiera hundida, magnificando el problema anterior. Este hecho es particularmente importante en aquellos países que no brindan un marco de seguridad institucional a los inversores potenciales.

Adicionalmente en los casos de cambios inesperados en precios o cantidades, la firma obtiene beneficios importantes no captados en el bono inicial.

[16] Como ventaja de los impuestos a la renta puede señalarse la posibilidad de "compartir" los riesgos de la actividad con el Estado, porque la recaudación fiscal varía en forma directa con el resultado de la inversión.

e) Adjudicación en base a montos de inversión

En algunos casos, como en el nuevo contrato argentino, la adjudicación de las áreas no se efectúa tomando como referencia alguno de los mecanismos de participación del Estado descriptos en los puntos anteriores, sino que se hace en base a ofertas de inversión mínima, especialmente para contratos que prevén la faz exploratoria.

Este método se ha tratado de justificar por diversas razones, tales como el temor de que la empresa retenga el área sin desarrollar y que los programas de inversión mínima permitan al gobierno, a través de su mejor información, discernir con mayor eficacia el verdadero costo o valor de los distintos yacimientos. Ambos argumentos son criticables.

El primero, porque existen métodos más sencillos para incentivar a las firmas a desarrollar las áreas: el cobro de bonos o alquileres en efectivo y la devolución paulatina de las superficies cedidas en exploración.

El segundo, porque para maximizar el ingreso del propietario se requiere que sean los ofertantes quienes mejoren su información para poder ofrecer más en aquellos yacimientos más rentables.

Por otra parte, las adjudicaciones basadas en monto de inversión han sido criticadas por varios motivos.

Primero, porque las rentas diferenciales pueden disiparse a través de sobreinversiones. En la búsqueda de beneficios extraordinarios pueden comprometerse mayores recursos productivos que los óptimos para poder obtener el área.

Segundo, porque las empresas adjudicatarias tienen menor flexibilidad para ajustarse a cambios imprevistos en las condiciones de mercado, dadas sus obligaciones de inversión.

Tercero, porque la adjudicación de las áreas puede prestarse a prácticas abusivas que incentiven la corrupción administrativa. Ello es así porque la dificultad de homogeneizar variables tales como kilómetros de líneas sísmicas con pozos exploratorios de diversa profundidad, entorpece la detección de una adjudicación a dedo.

2.1.2. *La propuesta del trabajo*

La propuesta para la licitación de nuevos yacimientos en concesión para la exploración y explotación de hidrocarburos es utilizar como método de adjudicación de las áreas la mayor oferta de un alquiler en efectivo. Este alquiler será indexado por la variación en el precio internacional del petróleo crudo.

La participación del Estado en el producido de los yacimientos se efectivizará, además del alquiler utilizado para la adjudicación, con una regalía del 12% del valor del producido del yacimiento más los impuestos generales (ganancias, capitales y el valor agregado en el orden nacional y los provinciales y municipales).

Finalmente, los concesionarios tendrán libre disponibilidad de los hidrocarburos obtenidos y libertad para la fijación de sus precios de venta, sujetos a la competencia internacional.

En los puntos siguientes se detallan los aspectos particulares del mecanismo propuesto.

a) Regalía del 12%

Básicamente hay dos razones para considerar la inclusión de una regalía reducida que distorsiona levemente el incentivo marginal:

a.1. la fijación de una política conservacionista de estos recursos no renovables que haga rentable su explotación sólo hasta el 88% del precio internacional, a la espera de técnicas de producción más eficientes que permitan extraer volúmenes mayores.
a.2. El intento de compartir las rentas generadas por los hallazgos excepcionales de hidrocarburos que un alquiler indexable por precios no puede captar. Concretamente, se procura compartir en un 12% la variabilidad en las cantidades obtenidas del área, con el objeto de evitar rentas inesperadas significativas que pueden incluso alentar a gobiernos futuros a la expropiación del área, en particular si la firma titular de la concesión es una compañía de capital extranjero.

b) Alquiler anual indexable por las variaciones en el precio internacional del petróleo crudo.

La adjudicación de las áreas a la firma que oferte el mayor alquiler anual en dólares se fundamenta en la necesidad de contar con un mecanismo que asegure la transparencia de la licitación y a la vez no resulte costoso de implementar. Los gastos de licitación son mínimos porque, una vez que se preseleccionen aquellas empresas que satisfagan las garantías de ofertas discutidas más adelante, se adjudica el área a quien licite el alquiler anual más alto.

La decisión de requerir un alquiler anual y no un pago total al momento de la licitación se fundamenta en la necesidad de reducir las inversiones hundidas, con el objeto de mitigar los riesgos de expropiación y especialmente para alentar la participación de empresas nacionales que pueden enfrentar dificultades para acceder al crédito y por ello de competir con empresas internacionales de mayor envergadura. Este alquiler en dólares se indexará por las variaciones en el precio internacional del petróleo para que los cambios en ese parámetro se reflejen en los ingresos del Estado y para atenuar la incertidumbre sobre la evolución futura de la situación en el mercado mundial.

Sin embargo la posibilidad de pagar el alquiler en cuotas anuales puede distorsionar la forma de explotar el yacimiento porque al diferirse una parte de la suma comprometida se alienta a acelerar artificialmente la explotación para evitar los compromisos de los últimos años de la concesión. Con el objeto de recuperar la neutralidad de este esquema se han previsto dos mecanismos complementarios: la obligación de constituir una garantía que asegure el cobro del alquiler de los últimos años de la explotación y de todo el período de exploración y paralelamente que el alquiler sea creciente en el tiempo para las concesiones de exploración y posterior explotación. En este último caso se trata de evitar que los pagos más elevados coincidan con el período en que se efectúan las inversiones de mayor envergadura.

El alquiler anual será uniforme en el caso de concesiones que sólo se dediquen a la explotación. Para las concesiones de exploración y posterior explotación es preferible que el alquiler sea creciente. El monto sobre el cual se otorga la licitación será el alquiler correspondiente a los tres primeros años. Este monto se incrementará en dos veces y media a partir del cuarto año y hasta el séptimo año inclusive. De allí en adelante el alquiler anual se cuadruplicará.

El mecanismo propuesto se completa con dos puntos adicionales. En primer lugar, la concesionaria podrá devolver el área al comenzar el octavo año. Deberá sin embargo ingresar el alquiler de los siete primeros años como forma de pago del derecho de explorar un área propiedad del Estado. Este monto estará cubierto con las garantías que se describen más adelante.

En segundo término, en el momento de comunicar su decisión de explotar el área, la empresa deberá garantizar el pago del alquiler de los últimos cinco años de la concesión de explotación. De esta forma, al incrementarse el alquiler a partir del cuarto año se reduce la posibilidad de depredaciones tempranas del área que hubieran sido devueltas al comenzar el octavo año. Paralelamente, se brinda gran flexibilidad al concesionario minimizando los desembolsos iniciales, pues se le permite devolver el área a partir del octavo año con la única obligación de ingresar el alquiler de los siete primeros.

Por otra parte, se evita el problema de una explotación acelerada para devolver el área lo antes posible y ahorrar así el alquiler de algunos años, mediante la exigencia de una garantía que cubra el monto correspondiente a los últimos cinco años. Se entiende que no es necesario garantizar al Estado el cobro del alquiler correspondiente a una mayor cantidad de años.

Este mecanismo permite mantener la característica de neutralidad del alquiler anual que se transforma en un pago de suma fija expresado en metros cúbicos de petróleo, permitiendo mayor flexibilidad a las concesionarias y minimizando las inversiones financieras hundidas. Al sustituirse el pago de una suma adelantada por una erogación anual se puede distorsionar la decisión de producción intertemporal. Ello se solucionaría exigiendo una garantía por el total del alquiler ofrecido. Sin embargo, esta alternativa incrementaría los costos del contrato y le quitaría flexibilidad. Por ello se ha propuesto un esquema que soluciona este inconveniente a un menor costo.

Asimismo, debe destacarse que es sumamente importante que los incrementos reales del alquiler anual al inicio del cuarto y séptimo períodos estén establecidos claramente al momento de la licitación, manteniendo de esta forma la transparencia de todo el procedimiento.

Finalmente, y a los fines prácticos, se sugiere que el alquiler se indexe y se ingrese al fisco en forma bimestral. Las sumas recibidas en concepto de alquiler al igual que la regalía discutida en a) ingresarán al Tesoro provincial.

Las ventajas de esta provincialización son conocidas. Se contribuye a la federalización del país, objetivo ambicionado por vastos sectores sociales, otorgando autonomía financiera a jurisdicciones que se ha tratado de promocionar en las últimas décadas (por ejemplo, Patagonia y Región del Comahue).

c) Sistema impositivo

La legislación actual en materia de hidrocarburos establece un impuesto especial a la renta del 55% para los concesionarios, un canon fijo por kilómetro cuadrado y una regalía del 5 al 12%. Además prevé incentivos fiscales para las inversiones en exploración. Este ordenamiento legal no se aplicó en la práctica porque desde la fecha de sanción de la Ley Nº 17.319 en 1967 no se otorgó ninguna concesión, mientras que los contratistas de servicio están sujetos al régimen tributario general.

Por las razones detalladas previamente es preferible un sistema de alquileres y regalías a la utilización de impuestos a la renta especiales. No obstante ello, queda por solucionar la inclusión del sector en el marco impositivo general.

En primer lugar corresponde la inclusión del petróleo y el gas natural como bienes alcanzados por el Impuesto al Valor Agregado. La exención vigente en la actualidad perjudica a los productores, quienes carecen de débito fiscal para poder descargar los créditos fiscales originados en la compra de insumos gravados.[17] Por la misma

[17] Actividades tales como perforación de pozos, pulling, etc., se encuentran gravadas.

razón deben gravarse también los subproductos derivados del petróleo actualmente exentos.

En los impuestos a las ganancias y a los capitales se presenta el problema de medición de los costos relevantes de cada yacimiento otorgado en concesión. Distintas normas establecen que el valor impositivo de los yacimientos está dado por el costo atribuible a los mismos más los gastos incurridos para obtener la concesión, admitiéndose la amortización de ese valor en forma proporcional al agotamiento de los hidrocarburos del reservorio. Resoluciones de la Dirección General Impositiva aclaran que se permite computar como costo todas las erogaciones relativas al estudio, descubrimiento y/o exploración de los yacimientos, excluyéndose la inversión en aquellos bienes de uso cuyo valor residual no depende del agotamiento de las reservas.

Sin embargo, se permite la deducción, como gasto a los fines impositivos, de la inversión en pozos improductivos, cuando económicamente corresponde su inclusión engrosando el valor de los activos relacionados a los pozos productivos. Se sugiere modificar la legislación en este sentido.

Debe señalarse asimismo que al permitirse la trasnferibilidad de las concesiones (y en estos casos la valuación sujeta a amortización deberá ser el valor de transferencia) se incentiva la venta a precios ficticios entre empresas de concesiones en áreas no rentables y los titulares de yacimientos exitosos, para reducir las obligaciones tributarias de estos últimos.

Este procedimiento no es objetable desde un punto de vista técnico y su resultado será que el Estado perciba la alícuota del impuesto sobre la ganancia promedio del país y no sobre la renta de cada yacimiento. Por ello se propone permitir que las empresas unifiquen los balances de sus distintas áreas a los fines impositivos.

Con respecto a las alícuotas se proponen las comunes al resto de las actividades económicas, es decir 33% para firmas nacionales y 45% para las empresas de capital extranjero en el impuesto a las ganancias y 1,5% en el impuesto a los capitales.

Similarmente, el tratamiento impositivo en el orden provincial y municipal debe ser el establecido en forma general.

Un punto importante en el orden tributario es la posibilidad de efectuar modificaciones impositivas que alteren las condiciones contractuales. Aumentos de gravámenes pueden ser formas sutiles de expropiación indirecta de las cuasi-rentas que caracterizan a la actividad petrolera, que requiere de cuantiosas inversiones que luego de realizadas tienen escaso o nulo valor alternativo. Por ello, en el contrato debe incluirse una cláusula que asegure que sólo se modificará el tratamiento impositivo al sector en los casos de reformas de alcance general. Estos "reaseguros" tributarios están presentes en la legislación del año 1967 y en el contrato de agosto de 1985.[18]

Se sugiere asegurar la actividad tributaria en los contratos aclarando que no podrán incrementarse los impuestos nacionales y provinciales a la actividad (excepto los casos de reformas generales). También deberá asegurarse la invariabilidad en la regalía y en el cronograma creciente del alquiler anual.

Por último, la transferencia de petróleo crudo se encuentra actualmente gravada con un impuesto del 10% destinado a fondos con afectación específica. Este tributo debe ser derogado porque se superpondría a la regalía y al IVA comentados previamente.

[18] En este último, para inducir a las provincias en este sentido, se les otorga una participación del canon que percibe YPF.

d) Estructura arancelaria y restricciones al comercio exterior.

La legislación actual condiciona la exportación de petróleo crudo al abastecimiento previo del mercado interno. Esta es una de las razones que obligan a que cualquier operación de venta al exterior de petróleo (y también de sus derivados) sea autorizada por la Secretaría de Energía. Un trámite similar se exige a las importaciones de hidrocarburos.

Los aranceles a la importación y derechos de exportación son fijados por el Ministerio de Economía. Sin embargo, la comercialización con el resto del mundo de petróleo y sus derivados también ha estado sujeta a regímenes especiales de compensaciones y descompensaciones, producto de la decisión de fijar los precios domésticos del crudo en valores generalmente inferiores a los internacionales. Por lo tanto, en muchas ocasiones los derechos efectivos no coincidieron con los fijados en la nomenclatura arancelaria, sino que se trataba de cobrar la diferencia entre el precio internacional y el doméstico (neto de impuestos) en el caso de exportaciones y pagar esa diferencia al importarse petróleo o subproductos.

La liberación de los precios internos elimina la necesidad de introducir mecanismos como los descriptos en el párrafo anterior y atenúa las dificultades que enfrentan hoy las refinerías para exportar luego de la sustitución de la descompensación por retenciones a la exportación, que no se han adaptado para compensar la caída en los precios internacionales.

Sin embargo, es necesario determinar la política de comercio exterior del sector.

En primer lugar se propone la desregulación absoluta de las operaciones con el resto del mundo. Esta medida se justifica no sólo para eliminar regulaciones complejas y costosas, sino también para evitar la existencia de precios no competitivos.

En segundo término, debe decidirse la política de protección de la actividad petrolera en la etapa productiva. La misma está íntimamente ligada a la deseada para la refinación de petróleo y su análisis se pospone para secciones posteriores.

El tratamiento arancelario de los insumos será el general de la Nomenclatura Arancelaria de Derechos de Importación. Debe recordarse que los contratistas de servicio que actualmente trabajan para YPF están sujetos al régimen de Compre Nacional. Esta obligación redunda en una mayor protección a los proveedores de insumos petroleros en desmedro de los productores de hidrocarburos. Se propone aclarar que las importaciones de insumos por parte de los concesionarios no estarán sujetas al Compre Nacional. Si se deseara incrementar la protección de los proveedores locales de insumos puede aumentarse el derecho de importación, evitando el engorroso trámite que impone el régimen mencionado.

Obviamente estos mayores aranceles de importación crean un sesgo antiexportador para la producción de hidrocarburos, pero son más sencillos de implementar y evitan las prácticas discriminatorias que caracterizan a las restricciones cuantitativas o al régimen de Compre Nacional. Este sesgo antiexportador es producto no de la propuesta de este trabajo, sino de decisiones políticas como la protección a los proveedores locales de la industria petrolera.

2.2. *Aspectos contractuales generales en la faz productiva*

2.2.1. Lapso de las concesiones y devolución de las áreas.

a) Lapso de las concesiones.

La legislación de 1967 prevé concesiones de explotación por 25 años mientras que el contrato de 1985 tiene en la faz de producción una duración de 20 años.

Para la actividad exploratoria se prevén 9 años en la legislación de 1967 y 7 años en el nuevo contrato. Todo titular de una concesión de exploración por la Ley Nº 17.319 de 1967 tiene derecho a una concesión de explotación.

Con respecto al lapso de las concesiones de exploración y posterior explotación se propone una duración de 30 años para el conjunto, con la posibilidad de devolver el área antes de comenzar la faz de producción a opción de la firma concesionaria. El período de 7 años para la exploración se considera razonable para llevar a cabo las tareas de sísmica y perforación de pozos de exploración, desarrollo y avanzada, con la obligación de ingresar el alquiler de esos 7 años, aun cuando se abandone el área antes de la terminación de ese período.

b) Prórrogas

En general la concesiones prevén prórrogas en el plazo inicial si el yacimiento no está totalmente agotado.

Se propone autorizar a los organismos provinciales competentes en materia de hidrocarburos a prorrogar la duración de la concesión por diez años sólo si se garantiza un alquiler anual no inferior al vigente al finalizar la concesión. La aceptación de alquileres menores deberá ser refrendada por el Poder Ejecutivo Provincial.

2.2.2. *Garantías y Tribunal Arbitral*

a) Del Estado

Como fuera mencionado previamente, la actividad petrolera se caracteriza por cuantiosas inversiones específicas al yacimiento (pozos, líneas sísmicas, etc.) que carecen de valor económico en actividades alternativas. La firma concesionaria, para no perder dinero, debe recuperar la inversión más una tasa de rentabilidad sobre la totalidad del capital inicial invertido (incluidas las inversiones específicas). Pero una vez que la inversión es realizada, la firma continuará operando si cubre los costos operativos y recupera el capital no específico. Los costos hundidos son irrelevantes para las decisiones de continuar produciendo; es por ello que la rentabilidad y depreciación de estos costos se denominan cuasi -rentas.

Puede verse ahora el riesgo que representa la existencia de cuasi-rentas. El gobierno puede estar tentado de obtenerlas sin necesidad de recurrir a la expropiación directa, a través de incrementos especiales de impuestos. Si bien el gobierno actual recibe esos mayores ingresos fiscales, los gobiernos futuros soportan las pérdidas al reducir el número de interesados en las licitaciones posteriores. Ejemplos de expropiaciones indirectas se conocen en todo el mundo.[19]

Por ello, es frecuente que los gobiernos garanticen la invariabilidad de los impuestos para evitar problemas posteriores a la firma del contrato. Así lo prevén la Ley Nº 17.319 y el contrato de 1985. En este trabajo se propone asegurar que los cambios impositivos al sector sólo podrán efectuarse si se hacen en forma generalizada a toda la economía (nacional o provincial según el gravamen).

Adicionalmente, el alquiler anual (en lugar de un pago total inicial) y la regalía

[19] En Australia, por ejemplo, firmas productoras de carbón que transportaban su producto por ferrocarril, fueron perjudicadas a través de incrementos diferenciales en las tarifas del ferrocarril.

ayudan a mitigar los riesgos de expropiación, no sólo por evitar que también haya inversiones financieras iniciales hundidas, sino porque al asegurarse a los gobiernos futuros un flujo de ingresos importante, que fluctúa en función de los cambios en el precio internacional y en las cantidades producidas, se incrementa el costo de oportunidad de perjudicar a las firmas concesionarias.

Paralelamente, se propone la creación de un Comité Arbitral integrado por expertos en temas petroleros para solucionar los posibles diferendos técnicos que puedan existir durante el contrato, integrado por un árbitro designado por cada parte.

Asimismo, en el contrato deberá constar que en caso de expropiación el gobierno reconocerá a la concesionaria el valor de todas las inversiones efectuadas en el área menos las amortizaciones correspondientes; siendo el Comité Arbitral al encargado de la valorización de los activos netos de depreciación.

b) De la firma

- Garantías de mantenimiento de ofertas.

En las licitaciones de áreas normalmente se prevén garantías de mantenimiento de las ofertas durante el lapso que el Estado demore para seleccionar la firma adjudicataria. Asimismo, en el contrato de agosto de 1985 se exigen garantías equivalentes al momento de inversión comprometido durante la faz exploratoria y los que surjan en la etapa de producción.

En este trabajo se propone obligar a las firmas a constituir una garantía que cubra el alquiler de los siete primeros años. Esta garantía puede constituirse en depósito en dólares a favor del Estado provincial que devenguen intereses que se restituirán a la firma al cumplirse el período de exploración. Alternativamente, a opción del oferente, el requisito puede cumplirse con avales bancarios que aseguren al Estado el cobro del alquiler, si la firma no lo ingresa según lo acordado.

Para evitar que se incrementen los riesgos de expropiación se aclarará que la garantía será exigible si el Estado cumple con sus obligaciones contractuales. En caso de diferendo, el banco avalista o titular del depósito deberá entregar los fondos luego de conocerse el fallo del Comité Arbitral, quien tendrá un límite máximo de tiempo para expedirse. Los intereses devengados por los depósitos serán entregados al Estado o a la firma, según corresponda.

Durante el lapso que dure la explotación no se exigirán garantías adicionales. El concesionario, en caso de ser reincidente, perderá su derecho a explotar el área si se atrasa en el pago del alquiler, regalía o impuestos generales por más de 60 días. Todo atraso en los pagos dentro de ese lapso devengará los intereses punitorios y actualizaciones que establezca la ley de Procedimiento de la provincia respectiva. Asimismo, todas las instalaciones fijas del yacimiento revertirán sin cargo al Estado.

Sin embargo, el concesionario deberá constituir una garantía por un monto equivalente al alquiler de los últimos cinco años, para evitar maniobras especulativas con las áreas. Esta garantía se anulará paulatinamente a medida que transcurra el lapso correspondiente, excepto el último año. En el caso de depósitos a la orden del gobierno provincial los intereses que se devenguen acrecerán a la firma, al caducar la necesidad de la garantía.

- Garantías de devolución del área.

La garantía correspondiente al último año de la concesión sólo podrá ser anulada al finalizar el plazo de la misma, previo consentimiento del Estado provincial. Este requisito se impone porque el gobierno se reservará el derecho a exigir que la em-

presa tenga a su cargo el tapado de pozos y otras tareas que se requieran previo a la devolución del área. Una vez concluídas estas tareas se liberarán los fondos a favor del concesionario.

Los organismos provinciales de hidrocarburos deberán aprobar el cumplimiento de este requisito. Los diferendos que puedan surgir serán resueltos por el Comité Arbitral.

- Garantías por polución y seguridad.

Muchos países exigen la entrega de bonos para cubrir eventuales contaminaciones del mar en yacimientos offshore o ambientales en las cuencas terrestres y marinas. Alternativamente se exige la contratación de seguros que cubran estos daños.

Se sugiere la adopción de cualquiera de estos mecanismos, extendiéndose también a la cobertura de siniestros, aunque ello no obstará para que las indemnizaciones que correspondan sean determinadas por los tribunales ordinarios.

2.2.3. *Normas de seguridad y polución*

En el punto anterior se recomendó la exigencia de garantías que aseguren la cobertura en caso de violación de las normas de seguridad y polución. Estas normas deben ser establecidas con carácter general por la Secretaría de Energía, previo al llamado a licitación basada en standards internacionales, aunque el contralor será efectuado por los entes provinciales competentes.

La determinación de las normas de seguridad y polución a nivel nacional evita que las jurisdicciones provinciales compitan a través de menores exigencias en este aspecto, para atraer un mayor número de interesados en desarrollar sus yacimientos.

Paralelamente, de existir violaciones en estas normas, resulta conveniente contar con el fallo del Comité Arbitral, aunque ello no obsta para que en el caso de siniestros que originen acciones legales de los particulares afectados, la decisión final sea dictada por los tribunales ordinarios.

2.2.4. *Servidumbres al dueño superficiario*

En la Argentina el Estado es el propietario del subsuelo, estando obligado el dueño superficiario a permitir la operación de las firmas autorizadas con las compensaciones que establece la legislación. Estas compensaciones se denominan servidumbres.

Se propone mantener la legislación actual que fija los montos que deben ser pagados a los dueños superficiarios, entre otras cosas, en función del número de pozos existentes en su predio.

2.2.5. *Venteo de gas natural*

Las normas vigentes prohíben el venteo de gas natural en aquellos pozos donde la relación gas natural venteado/petróleo obtenido supere a 100m ^{3}/m^3. Actualmente sólo las empresas privadas cumplen con este requisito.

Se considera razonable esta prohibición. En los casos en que subsista el venteo de gas se deberá tributar la regalía del 12% también sobre el fluido no aprovechado. Sólo estará exento del pago de la regalía el gas reinyectado a la formación.

2.2.6. *Normas sobre información e inspección de áreas.*

La concesionaria estará obligada a entregar al Estado, sin cargo, toda la información que éste le exija, en particular sobre volúmenes producidos, reservas comprobadas, resultados de la exploración, etc.

2.2.7. *Devoluciones parciales del área.*

La mayoría de los países del mundo prevén devoluciones parciales de las áreas exploradas por las firmas privadas. Esta es además una de las características que distingue a las concesiones modernas de las de principio de siglo, que permitían mantener el área si se realizaban tareas de producción.

Este mecanismo es claramente preferible a la exigencia de inversiones mínimas para evitar que los concesionarios acaparen áreas y no las exploten. Si se suma a esto la exigencia del alquiler anual, se soluciona este problema en una forma poco onerosa.

Para las concesiones de exploración y posterior explotación, la propuesta de este trabajo es exigir la devolución del 50% del área original al cabo del tercer año, del remanente devolver el 50% al cabo del quinto año y al comenzar la explotación la devolución de otro 50% del resto.

El concesionario seleccionará las áreas a devolver con las únicas obligaciones de entregar al Estado la totalidad de la información sobre las características del yacimiento explorado y que las áreas retenidas sean colindantes.

Al cabo de los 30 años el 100% del área revertirá a la provincia, excepto en el caso de prórrogas.

El Estado provincial estará facultado para inspeccionar las áreas in situ, para constatar la veracidad de la información y revisar el cumplimiento de los requisitos mínimos de seguridad, polución y venteo de gas. En el contrato deberán establecerse multas por incumplimiento de estas normas, cuyo cobro estará asegurado en última instancia por la garantía descripta anteriormente.

2.2.8. *Transferibilidad de las concesiones.*

Las concesiones serán transferibles sin pago alguno a favor del Estado, siempre que el primer titular se encuentre al día con las obligaciones que deba realizar en el marco del contrato.

Adicionalmente, el nuevo titular deberá brindar garantías equivalentes a las del primer concesionario y se respetará el lapso inicial de la concesión.

La transferencia sólo podrá efectivizarse una vez que el Estado haya dado su conformidad a las garantías presentadas por la empresa compradora.

2.3. *Transporte, refinación y comercialización*

2.3.1. *Transporte de petróleo crudo y sus derivados*

El transporte de petróleo y subproductos estará libre de controles de precios o regulaciones particulares.

La construcción de oleoductos y poliductos no tendrá ningún tipo de restricciones y, al igual que el transporte por tierra o mar, sólo deberá cumplir con las normas de seguridad y contaminación ambiental que se establezcan.

Como única limitación se prohibirá la discriminación de precios entre los usuarios siempre que las transacciones sean similares. En caso de diferendo, el mismo se remitirá en primera instancia al Comité Arbitral (integrado en este caso por un árbitro designado por cada parte y un tercero por el Estado), aunque el fallo podrá apelarse en los tribunales ordinarios.

2.3.2. Refinación de petróleo

a) Normas que regulen la actividad de las destilerías.

En primer lugar, se permitirá la construcción de nuevas refinerías y/o ampliación de las existentes sin restricciones particulares. Sólo se exigirá, al igual que a las refinerías que operan en la actualidad, el cumplimiento de las normas de seguridad y contaminación ambiental que la Secretaría de Energía establezca para el sector.

Asimismo, las destilerías estatales y privadas tendrán libertad para fijar sus precios de venta excepto cuando se impongan controles con carácter general a toda la economía.

Se eliminará la mesa de crudos, pues cada destilería competirá en el mercado para obtener el petróleo de calidad y precio que más le convenga. Al acercarse los precios domésticos a los internacionales como consecuencia de la liberación de precios, se elimina la razón primordial que justificaba la existencia de una asignación cuotificada de la materia prima local.

Paralelamente, se liberará el comercio exterior de petróleo y subproductos sujeto al pago de los derechos que se comentan en el siguiente punto.

b) Estructura arancelaria

La estructura arancelaria que se establezca para el sector dependerá del grado de protección que se desee otorgar a los productores locales de hidrocarburos y a las refinerías de petróleo.

En esta propuesta no puede decidirse el criterio de política económica acerca de qué etapa debe ser la principal beneficiaria de la protección que se establezca. Sin embargo, se insiste en la conveniencia de restringir el comercio exterior a través de aranceles en lugar de imponer cuotas u otras restricciones cuantitativas, dadas las conocidas ineficiencias de este último mecanismo.

Por otra parte, y para facilitar el control de aduana, se propone tomar como referencia para el cálculo de las obligaciones aduaneras un promedio de los precios en los mercados de Rotterdam, Golfo de México e Italia publicados por revistas especializadas, adicionando los costos de transporte (también detallados en publicaciones petroleras) si se importan los productos. De otra forma, podría resultar dificultoso el control de las operaciones entre compañías asociadas.

c) Sistema Impositivo

Se ha insistido en las virtudes de la liberación de precios tanto del petróleo como de sus derivados. Esta medida seguramente acercará los valores a entrada y salida de destilería a sus equivalentes en el mercado internacional. La participación del Estado en la renta petrolera se obtendrá a través del mecanismo descripto previamente (alquiler anual, regalía e impuestos generales). En este contexto puede prescindirse de los niveles de imposición a los derivados hoy vigentes, que intentan captar esa renta obtenida previamente al fijar el precio del crudo por debajo de su costo de oportunidad. Se propone por ello derogar la Ley Nº 17.597, que fijó la mecánica de imposición a los derivados, y establecer el régimen tributario a los subproductos que se detalla a continuación.

En primer lugar, se propone gravar a todos los derivados del petróleo con los impuestos generales al consumo (IVA e Ingresos Brutos)[20] tomando como base imponible el precio a salida de destilería.

[20] Actualmente las naftas y el gas oil están exentos del IVA.

En segundo término, ante la imposibilidad de cobrar peaje en las rutas y caminos del país y siguiendo el criterio de financiar las obras públicas en función del uso que se hace de ellas, existen argumentos[21] para obtener recursos provenientes del consumo de combustibles para financiar la construcción y mantenimiento de la red vial. Este criterio es aplicado actualmente porque parte del producido del impuesto a los combustibles se destina a los organismos viales.

Esta imposición diferencial sólo debería alcanzar a las ventas de naftas y gas-oil efectuadas al transporte automotor. Se plantean entonces dos inconvenientes de instrumentación: la utilización de gas-oil para otros usos (por ejemplo por el sector agropecuario) y la similitud de productos entre el gas-oil y el kerosene.

El segundo inconveniente podría solucionarse diferenciando los colores a salida de destilería y el control fiscal es relativamente sencillo porque hay pocas refinerías de petróleo para revisar.

El primero es más difícil de resolver. La coexistencia de un mismo producto con precios diferentes, que se vendería al público en miles de estaciones de servicio, dificulta el contralor fiscal. Se propone la no exención al gas-oil utilizado por otros sectores, compensándolos a través de medidas colaterales tales como reducciones en otros impuestos o subsidios directos.

Finalmente, queda por solucionar el tratamiento de los consumidores actualmente exentos del impuesto a los combustibles (petroquímicas, barcos de cabotaje, pesca, etc.). Obviamente ninguno de estos sectores debería tributar el impuesto adicional para financiar la red vial. En el caso de las petroquímicas que adquieren nafta virgen, el control fiscal parece sencillo y puede eximirse de ese impuesto a estos usuarios. Los barcos de pesca y cabotaje que consumen gas-oil presentan el mismo inconveniente que el sector agropecuario. Resulta difícil evitar los trasvasamientos a otros sectores no exentos (actualmente existen numerosos problemas para ejercer un efectivo contralor). Se sugiere, al igual que antes, gravarlos con el impuesto adicional y compensarlos con otras medidas impositivas o de subsidio directo.

Por último, si se desea dispensar a un sector un tratamiento promocional, la reducción en el precio de algunos insumos es ineficiente, no sólo por los problemas de control citados, sino también porque se incentiva el derroche de hidrocarburos. Por ello se sugiere que los subsidios a un sector se implementen a través de subsidios directos.

Esto cobra particular relevancia en el caso de transporte automotor de pasajeros, porque a consecuencia de esta propuesta se incrementará el precio del gas-oil al público. Si se decide mantener las tarifas al usuario se requerirían medidas compensatorias que deberán efectivizarse a través de transferencias explicitadas en el presupuesto.

2.3.3. *Comercialización*

En la etapa de comercialización se sugiere la eliminación de las restricciones que existen para la instalación de nuevas estaciones de servicio, con la salvedad de las normas de seguridad que se implementen con carácter general.

Asimismo, habrá libertad para poseer depósitos mayoristas de combustibles líquidos, sujetos siempre a las normas de seguridad, y se permitirá que las destilerías u otros vendedores mayoristas de subproductos y los expendedores minoristas fijen libremente su política comercial.

[21] En la mayoría de los países del mundo se utiliza el impuesto a los combustibles como sustituto del peaje.

No se permitirá la existencia de estaciones de servicio del Estado, aunque las destilerías públicas podrán negociar con estacioneros privados para que utilicen su marca como forma de indentificación del producto.

Los precios de venta al público serán fijados libremente por los estacioneros de servicio (excepto cuando se establezcan controles generales al resto de los sectores económicos). Sin embargo, en los primeros años se sugiere regular los precios al público en aquellas zonas donde no se verifique una competencia importante entre los expendedores. Con tal objeto, se propone liberar los precios sólo en aquellas ciudades con más de 50.000 habitantes y en aquellas rutas con alta densidad de tráfico.

3. *Explotación, refinación y comercialización en instalaciones ya existentes*

3.1. *Introducción*

En las secciones 1 y 2 se comentó la propuesta para la exploración y explotación de nuevos yacimientos a ser cedidos en concesión al sector privado y las normas generales que regirán las nuevas actividades de refinación y comercialización. En esta sección se sugiere una alternativa para insertar en ese marco general a las empresas públicas y privadas que actualmente operan en la industria petrolera.

En primer lugar debe señalarse que no existe razón económica alguna que justifique la intervención del Estado en la actividad a través de la provisión directa de bienes y servicios. Concretamente, y como fuera discutido previamente, los objetivos del gobierno pueden lograrse mediante normas generales que no requieren en ningún caso de la presencia de una empresa estatal. Se entiende, sin embargo, que el contexto político actual impide una privatización inmediata y total de YPF.

Paralelamente, además de las actividades desempeñadas por YPF, existen empresas privadas que se dedican a la exploración y explotación de hidrocarburos, con contratos que rigen sus relaciones con la empresa estatal que cuentan con cláusulas que aseguran precios, regulan volúmenes, etc., y por ello imponen obligaciones al Estado o a YPF. Es necesario discutir la adecuación de estos contratos al nuevo marco general.

3.2. *Situación de YPF*

3.2.1. *Partición de la empresa*

YPF es actualmente la primera empresa del país en término de sus ventas anuales. La ineficiencia de gestión discutida previamente ha sido alentada por la cantidad de tareas que cumple la empresa, los subsidios cruzados de actividades rentables a otras más costosas, la falta de agilidad en la toma de decisiones empresarias, etc.

La partición de YPF intenta alcanzar dos objetivos principales: facilitar el control de gestión mejorando los niveles de eficiencia actual y estimular la competencia entre las distintas YPF y las empresas privadas.

a) Eficiencia

YPF es una empresa que tradicionalmente ha tenido problemas de eficiencia. El solo hecho de no tener una medición precisa de sus costos de extracción y exploración por cuenca brinda una imagen de esta situación. Este tipo de circunstancias hà posibi-

litado la existencia de subsidios cruzados importantes en que las explotaciones más rentables otorgan recursos a las menos rentables, a costa de su propio desarrollo.

En general todas las administraciones gubernamentales de las últimas décadas han tenido la intención de hacer más eficiente esta empresa, sin que se hayan obtenido resultados tangibles.

Aparentemente el tamaño de la empresa ha sido un obstáculo importante para avanzar en ese sentido. En consecuencia se considera que empresas más pequeñas, donde los administradores se encuentren cercanos al lugar físico donde se realicen las tareas principales de la firma, coadyuvarán a una gestión más eficaz.

b) Competencia

Este objetivo está íntimamente ligado al anterior, dado que la administración eficiente depende en gran medida de las presiones generadas por la competencia.

La existencia de cinco empresas estatales con administraciones independientes y libertad de acción posibilitará, juntamente con las empresas contratistas que opten por su inclusión en el nuevo régimen y las concesiones del viejo Código de Minería, que exista un entorno competitivo durante la primera etapa posterior al cambio que se propone.

Debe finalmente destacarse que podría argumentarse que la propuesta es inconveniente debido a que la subdivisión genera deseconomías importantes (manejo de inventarios, asignación de equipos, etc.). Sin embargo no se advierte que los ahorros generados por estas economías sean de importancia y en cambio sí existe evidencia de que se derivarán importantes economías administrativas y de gestión, que en todo caso seguramente primarán sobre las comentadas precedentemente. La propuesta de este trabajo es subdividir la empresa en tantas firmas como cuencas existen en la actualidad. Quedarán así cinco sociedades anónimas de propiedad estatal en la faz productiva: una en el Norte (en las provincias de Salta, Jujuy y Formosa), otra en Mendoza, otra en Plaza Huincul (en las provincias de Neuquén, La Pampa y Río Negro), otra en Comodoro Rivadavia (Chubut y Norte de Santa Cruz) y otra Austral (Sur de Santa Cruz y Tierra del Fuego). Estas sociedades se regirán por las normas generales a las empresas públicas explicadas en el Capítulo 8. A continuación se detallan los aspectos particulares del caso YPF.

En primer lugar, en aquellas cuencas donde haya una destilería (Luján de Cuyo en Mendoza, Plaza Huincul en Neuquén y Campo Durán en Salta) se propone ceder la operatoria de la refinería a la sociedad titular de la cuenca respectiva.

Asimismo, las instalaciones fijas de cada yacimiento se transferirán a cada empresa según corresponda. Con respecto a los equipos móviles (de perforación, por ejemplo) se sugiere que se asignen a cada sociedad en función del plan de trabajo para el año 1987. Esa empresa será la nueva titular del equipo y podrá alquilarlo o utilizarlo según lo crea más conveniente.

Los buques que integran la flota de YPF se transferirán de acuerdo a lo establecido en el plan de 1987, a las sociedades Comodoro Rivadavia y Austral, porque esas son las cuencas donde se extraen los hidrocarburos transportados por mar.

Los oleoductos y poliductos serán propiedad de las sociedades titulares de las cuencas donde se inicia el trazado de cada ducto.

Las refinerías localizadas fuera de las zonas productivas (La Plata, Dock Sud y San Lorenzo) se transferirán a una sexta empresa con tareas exclusivas de refinación.

El personal que desempeñe tareas en las áreas respectivas pasará a depender de cada nueva sociedad según correspondiere. Queda por solucionar el tema de los em-

pleados en el conurbano bonaerense.

En este sentido, y siguiendo los lineamientos esbozados por el gobierno actual, que ha propuesto el traslado de la Capital Federal, se entiende que la Administración y Directorio de cada una de las nuevas sociedades a crearse deben radicarse cercanos al área de producción respectiva. En el caso de la sociedad de refinación se propone fijar su sede administrativa en las cercanías de la destilería de San Lorenzo o La Plata. De esta forma se podrán cerrar las instalaciones edilicias de YPF en la Capital Federal que carecen de mayor sentido en la estructura propuesta.[22]

3.2.2. *Normas que regulan la actividad de las sociedades estatales petroleras.*

Cada una de las sociedades estatales petroleras a crearse tendrá absoluta libertad para fijar sus precios de venta, negociar con sus proveedores y determinar su política salarial, de inversiones y de producción, con las excepciones que se dicten con carácter general para el resto de las unidades económicas y con las comunes al ejercicio de las funciones públicas.

Sin embargo no podrán invertir en exploración fuera de los yacimientos que actualmente tienen en explotación. Esas áreas, aun cuando estén en la cuenca respectiva, serán transferidas a las provincias y licitadas al sector privado en el marco propuesto en la sección precedente. Por ello es que, previo a la transferencia, la Secretaría de Energía deberá demarcar el perímetro que constituirá el área cedida en "concesión" a cada empresa.

Si bien estas empresas públicas tendrán amplias libertades de gestión, estarán obligadas a publicar toda la información relevante sobre el destino de sus erogaciones, balances, memoria, política salarial, etc., y estarán sujetas a auditorías externas privadas.

3.2.3. *Asistencia financiera*

Las sociedades petroleras del Estado tendrán vedado el acceso a subsidios del Tesoro y/o avales del gobierno.

Sólo podrán hacerse excepciones a esta regla si el gobierno decide otorgar subsidios especiales a los productos comercializados por estas empresas y sus similares privadas, que se materialicen a través de menores precios al productor.

3.2.4. *Tratamiento impositivo y participación del Estado*

En la mayoría de los países petroleros del mundo la renta petrolera acrece al Estado en su carácter de propietario del subsuelo y no a las compañías productoras. No existe justificativo para modificar esta norma cuando la empresa titular del derecho de explotación pertenece al propio Estado. De otra forma se incentiva a que dicha renta se diluya a través de mayores remuneraciones al personal o se utilice para competir en forma desleal con empresas privadas que deben ingresar al fisco una serie de gravámenes que constituyen la participación del Estado en el producido de un recurso que le pertenece legalmente.

Por ello, las sociedades estatales que produzcan hidrocarburos deberán ingresar la regalía del 12% y tributar los impuestos generales y estarán sujetas a las mismas penalidades que sus competidoras privadas en caso de incumplimiento.

En el caso del alquiler del área se presenta el problema de su cuantificación. Es-

[22] El edificio localizado en la calle Diagonal Roque Sáenz Peña podría venderse al sector privado.

to no es una falencia del método propuesto, sino que se origina en la cesión a las empresas estatales de áreas para explotar hidrocarburos sin someterlas al rigor de un proceso licitatorio. Aun cuando se descuenta que la estimación de este alquiler no será una tarea sencilla, es necesario exigir a estas sociedades del Estado un pago por ese concepto, que también se indexará de acuerdo a las variaciones en el precio internacional del petróleo.

Se propone que el alquiler sea determinado por la Secretaría de Energía con acuerdo del Ministerio de Economía. Para su cuantificación se sugiere que se tengan en cuenta los siguientes lineamientos generales:

a) tomar como referencia el precio internacional del petróleo FOB yacimiento, neto de la regalía del 12% y el correspondiente precio para el gas natural.
b) calcular los costos medios de producción incluyendo la depreciación y el interés del capital invertido solamente en la explotación. Estrictamente hablando, y como se prevé la paulatina desaparición de las empresas públicas como productoras, es indiferente que la sociedad recupere el capital invertido; en realidad el mismo debería acrecer al Estado, que fue quien lo aportó originariamente. Sin embargo, si se opta por privatizar el área antes de su total agotamiento, parece más razonable contar con un alquiler que refleje el recupero de la inversión en explotación. Los gastos en exploración, especialmente los efectuados en pozos improductivos, no deben incluirse porque son prácticamente irrelevantes para la licitación futura de un área ya en explotación.
c) no permitir la inclusión de gastos no relacionados con la producción y tratamiento en yacimiento. Ellos se percibirán al cumplirse con esas tareas (transporte, etc.).
d) penalizar a la sociedad con la pérdida de la "concesión" de explotación si se atrasa en el pago del alquiler (se trata de igual forma a las empresas privadas). Si se produce esta caducidad del área, la misma se licitará al sector privado en un plazo breve, por ejemplo 90 días.

Este sistema de multas requiere que el alquiler se fije individualmente para cada una de las áreas en explotación que posee la sociedad del Estado en la cuenca respectiva. De otra forma el incumplimiento llevaría a la caducidad en toda la cuenca.

Se brinda así una gran flexibilidad a la empresa estatal de reasignar sus recursos de la forma que crea más conveniente. Concretamente, si considera que un área no es rentable o no puede operarla según sus técnicas de producción, puede transferirla indirectamente al sector privado, dejando de ingresar el alquiler y obligando al Estado a licitar esa área. En estos casos la empresa también deberá cumplir las normas de seguridad y de conservación del yacimiento que se establezcan con carácter general y efectuar las tareas de acondicionamiento que exija el cierre temporario del área.

3.2.5. *Participación de las provincias*

La transferencia a las provincias de la operación de las empresas estatales regionales, y de los contratos de explotación, involucraría una redistribución de ingreso de aproximadamente 7.000 a 10.000 millones de U$S (tomando como base la situación del año 1986). La principal razón que explica la magnitud de las cifras obtenidas está dada por la transferencia sin cargo de los activos de la empresa estatal.

En otras palabras, para la jurisdicción petrolera los costos económicos relevantes de la producción actual estarán dados por los costos operativos únicamente. La remuneración al capital no es importante porque esa inversión fue financiada por el Estado nacional y la totalidad de las provincias (los que se hicieron cargo de la deuda de

YPF y cubrieron sus déficit de gestión).

La alternativa de ceder los activos con cargo parece impracticable por los problemas de valuación que se generarían entre la Nación y las provincias.

Por ello se sugiere mantener a las empresas estatales en la órbita nacional. Las provincias productoras percibirán la regalía del 12% y el alquiler anual se coparticipará entre el Tesoro Nacional y todas las jurisdicciones.

De esta forma la provincialización total de los hidrocarburos se efectuará en forma gradual, en función del agotamiento de los pozos actualmente en producción.

3.2.6. *Refinación y comercialización*

La refinación y la comercialización de las sociedades estatales estarán sujetas a los mismos requerimientos generales señalados para las empresas privadas. En particular se prohibirá la existencia de estaciones de servicio estatales porque se entiende que no existen razones válidas que justifiquen la intervención directa del gobierno como expendedor de combustibles. Este será un mercado de fácil acceso, con inversiones no muy importantes y donde seguramente prevalecerán condiciones competitivas.

Sin embargo, las empresas estatales que vendan productos refinados podrán negociar libremente con estacioneros privados la utilización de una marca común que identifique los productos vendidos.

3.3. *Concesiones del Código de Minería*

Una ínfima parte de la producción de hidrocarburos del país es obtenida por concesiones cedidas en el marco legal del Código de Minería.

A partir del año 1979 se les reconoció a esos concesionarios el precio internacional por el petróleo extraído (que deben vender a empresas refinadoras nacionales), compensando el Tesoro Nacional la diferencia entre dicho precio y el fijado internamente para la compra de hidrocarburos. Este tratamiento de excepción en materia de precios se habría originado en la necesidad de respetar lo dispuesto en el Código de Minería respecto a las concesiones petroleras.

Sin embargo, el régimen actualmente vigente reconoce un precio a los productores basado en los valores que fija la OPEP. Se entiende que el Estado no está obligado a asegurar este precio (superior al del mercado SPOT de Petróleo) y que los derechos del concesionario estarían cubiertos si se permite a estas empresas libertad para fijar sus precios y comerciar su producción. Concretamente, la remuneración neta dependerá de la habilidad de cada empresa y no del precio fijado por la OPEP, que puede no ser el más relevante para las transacciones de esas firmas.

Esta mecánica se ve facilitada en un contexto donde la libertad de fijar precios estará generalizada a todas las empresas petroleras.

Adicionalmente, las empresas deberán pagar a las provincias productoras la regalía del 12% sobre el valor del producido de los yacimientos, según lo establece el Código de Minería.

Con respecto al alquiler del área, sería ilegal la determinación de un monto que capte la renta intramarginal, porque este mecanismo no se hallaba previsto en el Código de Minería. No obstante ello, el Código preveía el pago de un canon fijo que debería exigirse a las concesionarias. Se desconoce si actualmente se ingresa este canon, aunque en el pasado esta obligación había perdido vigencia por estar fijada en térmi-

nos nominales. A partir de 1978 se establece un nuevo monto anual que se indexa anualmente. Para el año 1986 el canon anual ascendería a aproximadamente 67 centavos de dólar por hectárea.

Por ello se entiende que estos montos anuales podrían incrementarse significativamente, máxime si se tiene en cuenta que estos concesionarios no estarían alcanzados por otros impuestos. Este canon acrecerá a los fiscos de las provincias productoras.

3.4. *Contratistas de explotación y exploración de YPF*

3.4.1. *Introducción*

Una parte de la producción actual del país es obtenida por empresas privadas que, a cambio de un precio pactado por adelantado en un contrato de largo plazo, entregan los hidrocarburos a YPF, quien se encarga de comercializarlos. Estos contratos de explotación intentan aproximar el costo medio de producción y por lo tanto no guardan relación estricta con el precio internacional del petróleo. Los contratos de exploración y explotación firmados a partir de 1985, si bien mantienen la obligación de entregar la producción a YPF, relacionan el precio obtenido al internacional (del cual se deducen regalías, canon para YPF y en algunos casos se cederá participación a la empresa estatal en la explotación).

Debe tomarse una decisión respecto a estos contratos de explotación y exploración. Existen dos alternativas: renegociarlos adaptándolos al nuevo esquema o mantener el statu quo.

3.4.2. *Ventajas y desventajas de la renegociación de los contratos de explotación*

a) Desventajas de mantener el statu quo.

- Quién compra los hidrocarburos extraídos.

Al separarse YPF en varias empresas de produción debería determinarse a quién se le entregan los volúmenes obtenidos por cada contratista. Un alternativa sería transferir la obligación de compra a cada empresa zonal. Sin embargo, al liberarse los precios de las sociedades petroleras del Estado y mantenerse los precios de los actuales contratos de explotación se generaría una diferencia, en general positiva para la empresa estatal, que se traduciría en mayores ingresos, producto no de su eficiencia de gestión sino de un contrato firmado con anterioridad. Si bien es cierto que este diferencial podría incluirse en el alquiler que cada sociedad estatal deberá pagar, cambios en los precios relativos (el fijado en el contrato versus el internacional) podrían ocasionar dificultades en el futuro.

Otra alternativa sería que la destilería que adquiera ese petróleo pagara el precio pactado en el contrato a la firma vendedora y la diferencia positiva con respecto al precio internacional al Estado (recibiendo una compensación por las diferencias negativas).

En ese caso deberá incurrirse en costos de administración y control, además de la determinación de algún parámetro que represente el costo de adquisición de la destilería para calcular el monto de la compensación.

- El incentivo marginal

Los contratos anteriores a 1985 no guardan una relación estrecha con el precio internacional. Similarmente, el nuevo contrato de 1985 distorsiona el incentivo mar-

ginal al exigir el pago de una regalía y un canon en función del valor de producción. De esta forma, el neto recibido por el contratista estaría bastante alejado del costo de oportunidad.

Al distorsionarse tan seriamente el incentivo marginal se alienta a los productores a suboptimizar la explotación de hidrocarburos en el país, reincidiéndose en una práctica que ha sido en general nociva para el desarrollo del sector. De mantenerse el statu quo para estos contratos se perpetuaría este problema

- Discusiones permanentes

Los contratos de explotación de YPF han sufrido en los últimos años dos renegociaciones. Adicionalmente, durante 1985 se postergó el pago de la deuda comercial de la empresa estatal (incluidos estos contratos), suscitándose serias disputas entre el Estado y los empresarios privados, en particular respecto a la tasa de interés a ser reconocida durante el lapso de la postergación.

Esta inestabilidad en las relaciones entre el Estado y/o YPF con las firmas contratistas se atenúa sensiblemente en un contexto donde los empresarios tengan el dominio sobre los hidrocarburos extraídos, pues no existiría la obligación de comercializar el 100% de la producción con la empresa estatal. De mantenerse el statu quo y en base a la experiencia vivida con estos contratos pueden esperarse nuevos diferendos entre las firmas y el Estado, que se relativizarían en un contexto de mayor libertad.

b) ventajas de la renegociación, adecuando los contratos al régimen propuesto.

- Se mejora el incentivo marginal en la producción y se minimiza la posibilidad de aparición de problemas contractuales, que en último caso se solucionarían a través del Comité Arbitral.
- Adicionalmente, se contaría con una significativa oferta de hidrocarburos por parte de empresas privadas que competirían libremente con las sociedades petroleras del Estado.
- Se intensificaría el proceso de provincialización.

c) Problemas de la renegociación

- El principal problema económico de renegociar los contratos ya firmados para adecuarlos al nuevo marco legal radica en la determinación del alquiler anual correspondiente a cada yacimiento.

En primer lugar, por existir un contrato firmado entre el Estado y los particulares no puede obligarse a las firmas a aceptar el nuevo esquema.

En segundo término, como no se contaría en este caso con el rigor de un proceso licitatorio, nada asegura que el alquiler reflejará la totalidad de la renta intramarginal.

- Un segundo problema se presenta en aquellos contratos donde el precio contractual (en general sólo para los volúmenes marginales de producción) es superior a los niveles actuales de precios internacionales. En este caso, de renegociar, la firma sacrificaría un mayor precio ahora, probablemente a cambio de obtener mayores ingresos unitarios en el futuro.

En realidad este inconveniente es menor si se tiene en cuenta que la variable de ajuste es el monto del alquiler anual que se establezca.

3.4.3. *Propuesta para los actuales contratos de explotación y exploración*

Sopesando las ventajas y desventajas de las dos alternativas, se sugiere dar a las

empresas contratistas la opción de adecuarse al nuevo esquema propuesto, previo acuerdo de las provincias productoras. De esa forma se procura asegurar que todos los yacimientos del país se exploten hasta el 88% del precio internacional y evitar las discusiones frecuentes respecto a los precios recibidos y a postergaciones de pago, concentrando la negociación en un solo momento en el tiempo y refieriéndola a la cuantificación del alquiler anual en dólares, indexable por el precio internacional del petróleo crudo.

El principal inconveniente radica en la determinación del alquiler. Sobre este punto se sugiere que se tengan en cuenta los siguientes detalles:

a) Debe aclararse, previo a la renegociación, que las empresas deberán acogerse al nuevo régimen impositivo propuesto. Aquí es importante recordar que algunas de las modificaciones beneficiarían al contratista; en particular, gravar a los hidrocarburos con el IVA les permitiría descontar los créditos fiscales por los insumos alcanzados por el impuesto.

b) También mejora la situación del contratista la exclusión del régimen de Compre Nacional, la mayor libertad que tendrá en el futuro y la estabilidad tributaria y contractual.

c) El alquiler en principio debería reflejar la diferencia entre el precio reconocido actualmente y el internacional, multiplicado por el volumen que se espera producir. A este monto habría que adicionar los ahorros de costos mencionados y los incrementos en los volúmenes producidos. Sin embargo, con respecto a este último punto, como generalmente los costos marginales de producción se incrementan al aumentar la cantidad extraída, esa diferencia se reduciría para volúmenes mayores. Las dificultades de estimar la elasticidad de la curva de costos probablemente justifiquen la no inclusión de este adicional, transfiriéndolo a la empresa que incremente su producción.

d) En aquellos casos donde la firma privada opte por no renegociar su contrato, se sugiere transferirlo a la sociedad petrolera del Estado que opera la zona donde está radicada el área en cuestión. Se deberá instrumentar un mecanismo de compensación que cubra la diferencia entre el precio estipulado en el contrato y el precio promedio de venta de la empresa estatal respectiva en el lapso correspondiente (mensual por ejemplo). Asimismo, se sugiere que la empresa pública de la zona sea la que tenga a su cargo la solución de los diferendos que se susciten con el contratista.

CAPITULO 10

TRANSPORTE Y DISTRIBUCION DE GAS

SITUACION GENERAL

1. *Aspectos generales*

• Gas del Estado adquiere a Yacimientos Petrolíferos Fiscales el gas natural en boca de pozo, lo trata para poder inyectarlo a los gasoductos troncales y lo distribuye a los distintos usuarios domésticos e industriales. La participación del sector privado, además de algunas tareas menores cedidas a través de privatización periférica, se manifestó en la construcción del gasoducto Centro-Oeste y el transporte de gas natural por el mismo a cambio de una tarifa de peaje, manteniendo Gas del Estado la propiedad del fluido transportado. Actualmente se permite que el sector privado efectúe las operaciones de captación y tratamiento para inyectar a gasoducto en algunos yacimientos (también por peaje).

• En septiembre de 1985 la Secretaría de Energía autorizó a cooperativas, consorcios o agrupaciones vecinales (con anuencia del municipio correspondiente) la construcción de redes domiciliarias de distribución de gas natural y gas licuado, ramales de alimentación desde gasoductos troncales y plantas de regulación de presión, para el abastecimiento de gas natural a usuarios domésticos, industriales o comerciales.

El manejo comercial, administrativo y financiero del suministro será efectuado por las cooperativas, incluyendo entre otras cosas la facturación al público.

La Secretaría de Energía fijará no sólo el precio de transferencia de Gas del Estado a las entidades citadas, sino también las tarifas que éstas cobren a los usuarios finales.

El sector privado no ha evidenciado un gran interés en este nuevo esquema. Pudo haber contribuido a esa situación la decisión de la Secretaría de Energía de fijar todos los precios relevantes.

• Gas del Estado es la única importadora de gas natural de Bolivia, posee plantas separadoras de gases licuados del gas natural (la más importante es la de General Cerri en Bahía Blanca) y ejerce varias funciones no empresarias, como control, aprobación, inspección, etc., de plantas y actividades, de artefactos, de instalaciones domici-

liarias, etc. Algunas de estas tareas se contratan con empresas del sector privado.

- La concentración urbana en Capital Federal y Gran Buenos Aires ofrece una característica peculiar con respecto a otros países. Aproximadamente el 50% del consumo de gas natural se efectúa en esa zona.
- Otro importante factor a tener en cuenta es la acentuada variación de la demanda de verano a invierno, que se trata de atenuar reduciendo el suministro a las centrales eléctricas y a otras grandes usinas, pero que no ha podido eliminarse totalmente; con capacidad ociosa de los gasoductos troncales en el verano y cuellos de botella durante el invierno.
- En el año 1981 se inició un proceso de privatización del fraccionamiento de gas licuado en cilindros y se preveía también el traspaso a manos privadas de la planta separadora de gases licuados de General Cerri. El gas licuado también es producido por las destilerías de petróleo, hecho que permite que parte de la producción sea efectuada por el sector privado.

En el año 1983 se restituyen a Gas del Estado las facultades de actuar como organismo regulador de la comercialización de gas licuado. Esta restitución permitió a la empresa comercializar a granel su propia producción y la de YPF y también envasar y distribuir cilindros de 45 Kg, para regular el mercado y para normalizar el abastecimiento en el sur del país. En este nuevo contexto la sociedad determinó precios testigos para el gas licuado comercializado por terceros en cilindros de 45 Kg.

En la actualidad, y debido a la decisión política de subsidiar el consumo en el sur del país, Gas del Estado ha vuelto a proveer de gas licuado envasado a algunas localidades de la zona austral.

- A fines de 1984 la empresa tenía casi 3.200.000 usuarios de gas natural, mientras que el sector privado atendía casi 4.000.000 de usuarios de gas licuado (propano y butano) que la empresa estatal produjo o distribuyó a granel.

2. *Indicadores de comercialización*

El Cuadro 1 muestra la evolución del número de usuarios de gas natural por redes y m^3 vendidos en el perído 1960/84.

Puede observarse un importante incremento en el número de usuarios totales desde 1960 a 1984 (313,6%). Los domésticos crecieron 305,6%, los comerciales 739,7%, los industriales 522,1%, las centrales eléctricas 433,3% y los entes oficiales 285,6%.

Paralelamente, el consumo de gas natural se incrementó en una magnitud significativa. En el período 1965-84 pasó de 3.065,2 millones de m^3 (de Kg 9.300 calorías) a 13.067,9 millones (326,3% equivalente al 8% anual acumulativo). En ese lapso la demanda del sector domiciliario se incrementó en un 460,9% equivalente a un 9,5% anual acumulativo.

El consumo medio de los usuarios domésticos se incrementó de 692,5 m^3 en 1965-69 a 996,3 m^3 en 1980-84 mientras que el consumo medio industrial se redujo de 2.537,9 m^3 en 1965-69 a 2.415,5 m^3 en 1980-84.

El Cuadro 2 destaca el gran incremento en el consumo doméstico de gas natural.

Se observa que mientras en el año 1960 el gas natural representaba el 11% del consumo doméstico de combustible, en 1983 su participación era del 58%. Esta sustitución de otros combustibles por gas natural parece razonable si se tiene en cuenta la

Cuadro Nº 1

USUARIOS Y VENTAS DE GAS NATURAL (Promedio de cada período)

Año	Usuarios de Gas Natural						Ventas de Gas Natural millones de m3					
	Domésticos	Comerciales	Industriales	Entidades Oficiales	Centrales Eléctricas	Total	Domésticos	Comerciales	Industriales	Centrales Eléctricas	Entidades Oficiales	Total
1960/62	810.051	13.963	3.930	3.405	6	831.355	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
1963/65	961.799	18.879	6.340	3.978	7	991.003	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
1966/68	1.186.245	23.009	8.062	4.910	9	1.222.235	763	134	2.064	697	89	3.747
1969/71	1.301.931	30.152	9.466	5.976	15	1.347.540	959	178	2.517	712	115	4.481
1972/74	1.644.616	40.516	9.819	7.059	19	1.702.029	1.272	212	3.155	1.489	155	6.292
1975/77	1.932.649	54.481	12.887	8.152	24	2.008.193	1.628	269	3.872	1.754	209	7.732
1978/80	2.203.804	73.923	15.619	9.284	27	2.302.657	1.952	344	3.948	1.946	284	8.474
1981/82	2.571.728	88.982	17.751	10.629	29	2.689.119	2.320	395	3.931	2.678	557	9.881
1983/84	2.958.354	95.138	19.008	12.020	32	3.084.552	3.330	503	4.949	3.139	722	12.643

Fuente: Boletín Estadístico de Gas del Estado - (Varios años).

Cuadro Nº 2
CONSUMO DOMESTICO DE GAS NATURAL (Participación)

Combustible	1960	1970	1980	1983
Gas Natural %	11	28	48	58
Gas Licuado %	5	26	23	16
Kerosene %	61	31	17	15
Combustible Vegetal %	23	15	12	11
Total	100	100	100	100

Fuente: Boletín de Gas del Estado

magnitud de las reservas comprobadas de éste.

El Cuadro 3 compara el número de viviendas en distintas regiones del país con el total de usuarios domésticos con gas natural en esas zonas.

Cuadro Nº 3
USUARIOS RESIDENCIALES

Ciudad / Región	Miles de usuarios con gas natural		Miles de Viviendas	Cobertura de Gas Natural	
	1 1982	2 1984	3 1980	(1/3)% 1982	(2/3)% 1984
Capital Federal	1.045	1.088	1.093	96	99
Gran Buenos Aires	803	992	2.002	40	50
Ciudad Rosario	91	102	296	31	37
Ciudad Córdoba	71	80	256	28	31
Resto del País	656	774	4.660	14	17
Total Argentina	2.666	3.043	8.307	32	37

Fuente: Boletín de Gas del Estado - (Varios años).
ESSO (1985)

Se nota que con excepción de la Capital Federal la cobertura con gas natural, aun en importantes conglomerados urbanos, no supera, en general, el 40%.

Debe aclararse que la comparación del número de usuarios en 1984 con el número de viviendas en 1980, en general sobreestima la cobertura, por lo tanto los porcentajes en la columna correspondiente a 1984 deben interpretarse como parámetros de máxima.

Si bien es cierto que la dispersión geográfica en algunas zonas del país torna antieconómico el tendido de nuevos ramales de distribución, el Cuadro 3 revela la existencia de una potencial demanda de gas natural que no ha podido ser satisfecha plenamente por Gas del Estado.

A modo de ejemplo, en Estados Unidos, 43 millones de viviendas reciben gas natural. Es decir que para una población aproximadamente 8 veces superior a la de Ar-

gentina, la relación de viviendas abastecidas con gas en Estados Unidos versus las abastecidas en Argentina es aproximadamente de 16 veces a 1.

El Cuadro 4 muestra el consumo mensual para el año 1984, por tipo de usuario.

Se observa el acentuado pico invernal del consumo doméstico, que se compensa reduciendo el suministro a las centrales eléctricas y a otros grandes usuarios. No obstante, se recurre en muchas ocasiones a una menor presión en el suministro, incluso a los usuarios domésticos, lo que resulta un deterioro en la calidad del servicio.

Cuadro Nº 4
CONSUMO MENSUAL AÑO 1984
(Millones de m3)

Mes	Usuarios Domésticos	Centrales Eléctricas	Otros Usuarios	Total
Enero	137,0	413,2	433,8	984,0
Febrero	145,4	340,7	406,3	892,4
Marzo	136,7	352,7	451,5	940,9
Abril	166,8	266,0	489,3	922,1
Mayo	219,0	279,8	495,7	994,7
Junio	375,8	127,4	540,2	1.043,4
Julio	463,2	121,4	531,5	1.116,1
Agosto	630,9	136,4	625,9	1.393,2
Setiembre	500,9	225,0	636,2	1.362,1
Octubre	362,9	262,2	623,3	1.248,4
Noviembre	232,1	303,3	574,6	1.110,0
Diciembre	194,0	352,8	513,8	1.060,6

Fuente: Boletín Gas del Estado.

Resumiendo, los cuadros muestran un importante incremento en el consumo de gas natural, que pasó de representar el 3,7% del total del mercado energético nacional en 1950 al 30,7% en 1984; alentado por una política de precios favorable a la sustitución de otros combustibles (especialmente derivados líquidos del petróleo) y por el importante incremento en las reservas comprobadas de gas natural.

Sin embargo, vastas zonas del país no están totalmente abastecidas con gas natural, aun regiones con alta concentración poblacional, como el Gran Buenos. Asimismo, la fuerte fluctuación estacional en la demanda muchas veces es contenida por medio de un deterioro en la calidad del servicio.

El Cuadro 5 muestra la evolución del número de usuarios de gas licuado de Gas del Estado.

Se observan claramente los efectos del proceso de privatización iniciado en 1981, manteniéndose como usuarios a las empresas privadas adquirentes del gas licuado a granel.

El gas licuado no es sólo producido por Gas del Estado a partir del gas natural, sino que también se obtiene de la refinación de petróleo. Asimismo, es factible de ser comercializado al exterior, y la Argentina ha efectuado ventas en los últimos años no sólo a los países limítrofes sino también operaciones esporádicas con Japón, Estados Unidos y Francia.

Si bien el costo de transporte es elevado, ello no obsta para que exista un patrón

Cuadro Nº 5
USUARIOS CON GAS LICUADO DE GAS DEL ESTADO

Año	Usuarios	Año	Usuarios
1965	673.318	1975	996.595
1966	696.255	1976	999.916
1967	718.421	1977	1.019.497
1968	743.844	1978	1.044.143
1969	774.845	1979	1.030.638
1970	809.124	1980	1.001.918
1971	902.391	1981	665.655
1972	931.352	1982	502
1973	965.372	1983	262
1974	984.757	1984	269

Fuente: Boletín Gas del Estado.

de referencia internacional difícil de obtener en el caso de gas natural, que sólo podría exportarse a países vecinos y previa construcción de los gasoductos y plantas compresoras necesarias.

Gas del Estado también produce nafta (juntamente con el propano, butano y etano) en el proceso de separación de gas húmedo para transformarlo en gas seco (gas natural al usuario). Esta gasolina es vendida a YPF porque la legislación actual no autoriza a Gas del Estado a comercializar al público hidrocarburos líquidos.

3. *Indicadores de mano de obra y financieros*

El total de agentes empleados por Gas del Estado ha oscilado, en el período 1965/84, entre 8.652 agentes en 1968 y 10.511 en 1975. El Cuadro 6 muestra la evolución del salario promedio y lo compara con dos índices de productividad de la mano de obra: metros cúbicos por agente y número de usuarios por agente.

Este tipo de comparaciones entre productividad media y salario medio debe manejarse con cuidado. En un contexto donde la empresa está expandiendo la red de gasoductos, efectuando importantes inversiones de capital, es lógico que indicadores de ventas por agente se incrementen en forma significativa, debido a la mayor relación de uso de capital versus otros factores que, ante la existencia de una demanda insatisfecha, necesariamente se traduce en mayores ventas a usuarios.

El Cuadro 7 muestra la evolución del coeficiente resultado operativo/inversión y la del coeficiente de explotación.

La serie resultado operativo/inversión muestra marcadas oscilaciones con un serio deterioro a partir de 1982, cuando la empresa presenta déficit operativo por primera vez en los años analizados. Esta circunstancia se refleja obviamente en la segunda columna del cuadro, destacándose que en 1982 y 1984 los egresos corrientes superaron a los ingresos por ventas en un 73 y 66% respectivamente.

La inversión medida en australes constantes alcanza su punto máximo en el año

Cuadro Nº 6
INDICADORES DE MANO DE OBRA

Período	Salario Promedio A dic.'85	Δ %	Productividad			
			m^3/Agente Promedio Anual	Δ %	Usuarios/ Agente Prom. Anual	Δ %
1965/69	5.174		502.792		213	
1970/74	6.316	22,1	709.424	41,1	265	24,5
1975/79	5.346	-15,4	875.332	23,4	305	14,9
1980/84	6.032	12,8	1.187.981	35,7	311	2,1

Fuente: Sigep (1985).

Cuadro Nº 7
INDICADORES FINANCIEROS

Año	Resultado Operativo/ Inversión	Coeficiente de Explotación: Egresos corrientes / Ingresos por ventas
1965/69	0,56	0,77
1970/72	0,29	0,87
1973/75	0,67	0,83
1976/78	2,11	0,65
1979/81	0,99	0,86
1982/84	-3,48	1,58

Fuente: Sigep (1985).

1975. Otros años de fuerte inversión han sido 1970, 1971 y 1972 y principalmente 1978. Esta evolución ayuda a explicar el deterioro en el coeficiente resultado operativo/inversión de esos años, comparado con años anteriores.

INTRODUCCION Y SINTESIS DE LA PROPUESTA [1]

La Argentina cuenta con importantes yacimientos de gas natural. Las reservas comprobadas indican que, sin adicionar un m^3 más, el país podría consumir durante más de 50 años (al nivel actual de demanda). Sirva esta simple información como elemento ilustrativo de la significación que tiene el desarrollo de esta actividad sobre la economía argentina.

Ahora bien, las importantes reservas comprobadas y potencial son un requisito necesario pero no suficiente, para desarrollar una pujante industria gasífera.

Para alcanzar este objetivo se necesitan: capitales, una capacidad empresarial

[1] Esta parte del trabajo está basada en trabajos de investigación cedidos gentilmente por los Lic. Daniel Artana y Luis Soto.

que actúe con libertad de trabas burocráticas y finalmente un marco de estabilidad jurídica y económica que reduzca los riesgos que implica toda inversión de largo plazo.

¿Están dadas estas condiciones en la actualidad?

En el presente se enfrenta un panorama que no se ajusta a los requisitos enunciados. La actividad está totalmente monopolizada por el Estado a través de la empresa Gas del Estado, el gobierno no tiene forma de generar los fondos necesarios para las inversiones requeridas y la inestabilidad política y financiera no ha permitido que se establezca un staff de administradores públicos permanentes y eficientes.

En este contexto resulta difícil pensar en la expansión y el crecimiento de la actividad.

Con el objeto de revertir esta situación se ha elaborado una propuesta que consiste básicamente en:

i) posibilitar el libre desempeño del sector privado en todas las actividades relacionadas con la industria gasífera: producción, transporte e industrialización.
ii) restringir al Estado a una función fiscalizadora de las condiciones de seguridad y actuando como coordinador de las iniciativas particulares.

1. *Transporte por gasoductos troncales*

En la actividad transportista se prevé que los gasoductos troncales existentes sean operados por Gas del Estado. Ello se debe a que se estima que no existen condiciones políticas que permitan una privatización mediata del sistema de gasoductos troncales.

La construcción de nuevos gasoductos troncales será efectuada sólo por el sector privado, teniendo absoluta libertad de contratación para la compra de gas natural en yacimientos y para la venta en bloque à municipios o grandes consumidores finales.

Se sugiere que la elección de la empresa transportista surja de un llamado a licitación pública internacional, donde se licite la tarifa de venta de gas para un volumen a transportar determinado.

De esta forma, el esquema de tarifas que surja será competitivo y no habrá peligro de fijación monopólica de precios.[2]

La figura legal elegida es la de concesión de servicio público. Por otra parte se estima conveniente que los contratos sean de largo plazo, dada la magnitud de las inversiones específicas requeridas.

La Secretaría de Energía (o algún ente estatal nacional) otorgará las concesiones y efectuará una tarea de contralor de las condiciones técnicas y de seguridad.

Se estima que la presencia de un organismo supra provincial es necesaria para evitar que conflictos interjurisdiccionales impidan o frenen la posibilidad de alentar una evolución eficiente de la industria.

De todas formas, se indica que en ciertas ocasiones la Secretaría deberá convalidar licitaciones efectuadas por grupos de consumidores (industrias, municipios, etc.).

Paralelamente se propone la creación de un Comité Arbitral para solucionar las posibles controversias técnicas que se produjesen en el lapso de la concesión. Esta su-

[2] Ver H. Demsetz (1968).

gerencia se debe a la intención de crear un mecanismo que sea independiente del gobierno y pueda laudar con eficiencia y rapidez.

Entre las restricciones a los operadores de los gasoductos merecen destacarse la prohibición de efectuar discriminación de precios y la obligación de proveer el producto en condiciones de precios razonables a quienes lo demanden (si existiera capacidad ociosa).

Un elemento fundamental de la propuesta es el requerimiento de que la propiedad del gas transportado pertenezca al transportista y de que se asegure la estabilidad impositiva.

Básicamente, ello es consecuencia de la necesidad de minimizar los riesgos de "expropiación" a los inversores privados. Como es conocido, la política tributaria y la manipulación del derecho de propiedad del fluido podrían ser utilizados por el Estado para efectuar una confiscación sui generis de las inversiones específicas.[3] Ante esta eventualidad se estima que el sector privado podría ser reticente a participar en esta industria.

Finalmente, se debe señalar que no se imponen restricciones adicionales a los aranceles generales a la importación y exportación del fluido ni a la posibilidad de que sea el mismo concesionario del yacimiento quien licite la construcción de un gasoducto troncal determinado y el ramal de distribución domiciliaria. Es decir, se permite el comercio internacional y la integración vertical.

En el primer caso la libertad de comercio permite hacer un arbitraje de precios que redunde en beneficio del consumidor y en el segundo, se posibilita a la industria organizarse de la manera que sea más eficiente.

2. *Distribución por Ramales y Redes*

En esta actividad se dará el rol principal a los municipios. Estos tendrán la propiedad de la red de cañerías de distribución y podrán optar entre la provisión directa del fluido o dar la actividad en concesión a compañías privadas.

Antes de abundar sobre los lineamientos generales sugeridos es pertinente señalar que la razón básica de la organización industrial propuesta se fundamenta en que el control de la calidad y el valor de las operaciones es superior cuando es mayor la cercanía entre el proveedor del servicio y el consumidor.

Para el caso en que los municipios decidan otorgar concesiones de largo plazo a firmas privadas se propone que las mismas se hagan a través de licitaciones públicas internacionales similares a las comentadas para nuevos gasoductos troncales.

Por otra parte, se propone que en los pliegos se introduzca una fórmula de ajuste automático de los precios que reconozca los incrementos de precios de los insumos más relevantes de la actividad y la posibilidad de discusión periódica (cada trienio) de los precios básicos convenidos.

El primer elemento se corresponde con el contexto inflacionario de la economía argentina, el segundo, con la posibilidad de que se produzcan shocks inesperados (como los petroleros de 1973, 1979 y 1986), que deben ser trasladados a los precios para garantizar la continuidad del servicio y la racionalidad económica del esquema.

Debe señalarse que se proponen la estabilidad tributaria y el dominio privado del

[3] Ver Klein (1980) y Williamson (1979).

gas natural comprado por las compañías distribuidoras por idénticas razones que las expuestas para el transporte troncal.

Finalmente cabe consignar que los municipios tendrán a su cargo el control de las normas de seguridad y la responsabilidad de verificar el cumplimiento de las cláusulas contractuales.

3. *Gas del Estado*

Respecto de la empresa estatal se propone limitar su ámbito de acción a la operación de los gasoductos troncales existentes.

En tal sentido, las redes de distribución domiciliaria serán transferidas sin cargo a los municipios, y las plantas separadoras serán privatizadas.

Las razones que fundamentan esta propuesta son:

a) no existe razón económica alguna para que el Estado sea un proveedor directo del servicio y menos aún que lo sea en forma monopólica. Como será explicado en la sección correspondiente, el hecho que el transporte de gas natural presente algunas de las características típicas de un monopolio natural sólo implica que el servicio de un lugar determinado sea efectuado por una sola empresa, no que los precios sean monopólicos.

Sin embargo se permitirá que Gas del Estado siga operando los gasoductos troncales, debido a que no existe un consenso político generalizado de privatizar esos activos, y esto probablemente provocaría la inexistencia de ofertas privadas para comprarlos.

b) se estima que los municipios desarrollarán con mayor eficiencia la tarea de distribución puesto que la cercanía al consumidor implica un mejor contralor por parte de éste.

4. *Rol del Estado*

En esta propuesta se otorga al sector privado el papel dinámico en la producción, transporte e industrialización del gas natural y se reserva al Estado las tareas de contralor de las normas de seguridad y de coordinador de las iniciativas privadas (cuando ello resulte necesario).

PROPUESTA

1. *Captación y acondicionamiento de gas en yacimientos*

La captación y acondicionamiento de gas comprende aquellas tareas necesarias para llevar el gas natural desde el punto donde se extrae o separa, hasta la cabecera del gasoducto o hasta la entrada a plantas separadoras de gases licuables.

Esta tarea es independiente de la operación del gasoducto y puede ser efectuada por el propietario del yacimiento, por el transportista o bien por un tercero a través de una contratación de servicio.

Por este motivo en esta propuesta se deja plena libertad a las partes (transportis-

tas y concesionarios de explotación de hidrocarburos) para determinar quién será el responsable de llevar a cabo esta actividad.

2. *Transporte por gasoductos troncales*

Esta actividad comprende el transporte de gas natural desde las plantas acondiconadoras del fluido hasta el punto de entrega a las redes domiciliarias o grandes consumidores (usinas, cementeras, industrias, etc.).

Como se ha comentado en la introducción, hasta el momento Gas del Estado tiene el virtual monopolio de la actividad.

Cabe señalar al respecto que ni la teoría económica, ni la factibilidad práctica, ni criterios políticos significativos indican que la exclusividad estatal sea necesaria.

Sólo se puede afirmar que el transporte por gasoductos troncales es una actividad que presenta algunas características de monopolio natural; por lo tanto es más eficiente que el servicio sea prestado por un sólo operador, ya que de otra forma (competencia irrestricta) se incurriría en gastos ineficientes, como por ejemplo duplicación de inversiones.

Ahora bien, la existencia de economías de escala no brinda argumentos a favor de la propiedad estatal.

De esta digresión se concluye que, por un lado es conveniente que el transporte por un gasoducto troncal determinado sea llevado a cabo por un solo operador y por otro, que éste minimizaría costos si el precio estuviese dado y se tratase de una firma privada.

En otras palabras, el precio de venta de los productos transportados por las tuberías debería surgir de una puja competitiva para que sea eficiente desde el punto de vista social.

Queda entonces claro que el derecho a operar una actividad considerada monopolio natural debe ser otorgado "pari passu" con el compromiso del esquema de precios a fijar. Nótese que no sería eficiente otorgar a una empresa el derecho de construir el gasoducto y luego "dejarla" libremente fijar precios. En estas condiciones se estaría en presencia de un monopolio natural, que podría "ejercer" su poder monopólico.

Debido a las consideraciones expuestas, en la presente propuesta se sugiere que los gasoductos troncales sean construidos por firmas privadas y que el derecho a dicha construcción sea otorgado a través de licitaciones en las cuales, ante la demanda de ciertas cantidades de fluido, se acepte la oferta que se comprometa a transportarlo a menor precio. De esta manera la competencia por la prestación del servicio generaría precios competitivos en la provisión de bienes.

Las ventajas de la alternativa escogida sobre la tradicional regulación estatal se pueden resumir de la siguiente manera:

a) Los precios estarían objetivamente "regulados" por el contrato de concesión y no por un grupo de funcionarios constituidos en un Comité Regulador, sujetos a presiones políticas y económicas de toda índole, que normalmente tienden a resentir la eficiencia en la asignación de los recursos.

b) En un país como la Argentina, donde el Estado ha tenido una injerencia tan amplia, se considera que el marco expuesto brindaría seguridad a los potenciales inversores de no ser "expropiados" a través de un manejo arbitrario de tarifas. En este sentido es importante recordar que actualmente se permite la construcción privada de ra-

males secundarios con precios regulados por la Secretaría de Energía. El temos de ser castigados con tarifas seguramente ayuda a explicar la falta de resultados positivos de esa medida gubernamental.

2.1. *Concesiones de transporte de gas natural por gasoductos troncales.*

La construcción de nuevos gasoductos troncales será efectuada exclusivamente por firmas privadas, quienes serán propietarias del gas que incorporen a los gasoductos:

La condición de propiedad del fluido se considera necesaria debido a que el transportista debe tener la seguridad mínima como para disponer, en primer término, inversiones significativas y en segundo lugar, para evitar que el Estado deba intervenir en cada operación de la actividad quitando flexibilidad al empresario de asignar el producto como le parezca más conveniente, dentro de los límites contractuales preestablecidos.

El derecho a transportar será otorgado a través de concesiones de servicio público.

Para ello la Secretaría de Energía llamará a licitación pública internacional toda vez que:

- Los municipios presenten un requerimiento de servicio de provisión de gas.
- La Secretaría estime conveniente suministrar el servicio a alguna zona del país.
- Haya firmas interesadas en construir un gasoducto para la provisión de gas a una ciudad o región.

Cabe señalar que la intervención de un organismo nacional se considera necesaria debido a que los trazados de gasoductos troncales normalmente afectan a varias jurisdicciones. Por lo tanto podrían generarse conflictos de orden jurídico, económico, político; etc., si se facultara a los particulares a decidir por acuerdo mutuo la construcción de los gasoductos. En tal sentido la actuación de la Secretaría de Energía facilitará los trámites transaccionales de las distintas jurisdicciones.

Por otra parte, debería quedar explícito que la Secretaría de Energía, ante el pedido de particulares y de los municipios, deberá llamar a licitación pública internacional dentro de un límite máximo de tiempo. Si así no lo hiciera, los municipios podrán implementar el llamado a licitación y la Secretaría estará obligada a convalidarlo.

2.1.1. *Características de la Concesión*

- Precios

La variable a licitar deberá ser el precio de suministro del gas natural a los diferentes consumidores (municipios, industrias, etc.), para una cantidad determinada de fluido.

La fórmula de ajuste del esquema tarifario la establecerá la Secretaría de Energía y deberá tener en cuenta las variaciones de precios del gas natural en cabecera de gasoducto y una ponderación de los insumos requeridos por la actividad. Cabe señalar que la fórmula será única, debiendo ajustarse a ella todas las ofertas. Esta condición es importante porque permite homogeneizar las propuestas.

Por otra parte, se considera que debe establecerse la posibilidad de una revisión

periódica de las tarifas (cada tres años), para ajustarlas en los casos que ocurran shocks inesperados que tiendan a cambiar las condiciones iniciales del contrato.

Esta previsión coadyuva a flexibilizar las condiciones para renegociar algunas cláusulas (en presencia de shocks inesperados) y no esperar a que alguna de las partes tenga que adoptar soluciones extremas (cortar el servicio) para obligar a la otra parte a discutir el convenio.

- Garantías

Las firmas postulantes deberán proveer todas las garantías técnicas y financieras necesarias. La forma de constitución de las mismas deberá incluirse en cláusulas explícitas del contrato.

- Plazos

Las concesiones deberán otorgarse por plazos de 20/30 años con opción a prórroga por otros 10 años.

Ocurrido el fin del contrato todas las instalaciones revertirán al Estado nacional, el que podrá disponer un nuevo llamado a licitación. La empresa cuya concesión ha finalizado estará habilitada para participar.

La opción a prórroga se justifica porque circunstancias particulares de orden político, económico o social pueden hacer inoportuno un nuevo llamado a licitación.

Finalmente, debe señalarse que en el contrato de concesión se especificarán el estado en que se espera que las instalaciones reviertan al Estado y las penalidades que podrían implementarse en caso de que las mismas no fuesen cumplimentadas. Cualquier diferendo que se suscite en el momento del traspaso de las instalaciones se remitirá en primera instancia al Comité Arbitral.

- Comité Arbitral

En los contratos deberá considerarse la creación de un Comité Arbitral, con el objeto de laudar en los casos en que se susciten diferentes interpretaciones técnicas de sus cláusulas

En la sección correspondiente a la distribución se abunda sobre este tema.

2.1.2. *Obligaciones adicionales de las compañías operadoras de gasoductos troncales*

Los operadores de gasoductos troncales deberán cumplir algunos requisitos impuestos por una ley que deberá establecer:

- que siempre que la capacidad del gasoducto lo permita, ante la requisitoria de un consumidor final (municipio y/o industrias) el transportista no podrá negarse a proveer gas natural en condiciones similares de precios a las de otros consumidores de localización parecida. Esto es una consecuencia del carácter de servicio público que debe tener el transporte de gas con el objeto de evitar discriminaciones de precio;
- que la Secretaría de Energía tendrá amplias facultades para aprobar, controlar e inspeccionar las plantas e instalaciones relacionadas con las actividades de los transportistas. Sin embargo, la Secretaría tendrá 90 días para expedirse, contados a partir de la fecha en que la empresa solicite la aprobación. Vencido ese plazo considerará cumplido el requisito.
- Régimen impositivo

Las firmas transportistas estarán sujetas al pago de todos los impuestos generales.

Por otra parte, las provincias y el Estado nacional deberán acordar e implementar, a través de una Ley-Convenio, la estabilidad impositiva para los gasoductos troncales que atraviesen sus territorios.

Es imprescindible este requisito dado que esta actividad requiere de inversiones específicas[4] significativas. Los gobiernos, a través de su política tributaria, podrían expropiar las cuasi-rentas devengadas por las mismas. Ante tal eventualidad difícilmente hubiera firmas interesadas en participar en esta industria.

Normas de Seguridad

La Secretaría de Energía tendrá a su cargo la imposición y contralor de las normas de seguridad que se estimen convenientes en el sistema de gasoductos troncales.

3. *Distribución por ramales y redes*

La distribución de gas natural o de gas licuado en redes está constituida por el transporte del fluido desde un punto de conexión con un gasoducto troncal o secundario hasta la interconexión con las instalaciones de los usuarios domiciliarios, comerciales o industriales.

El límite entre las redes de distribución y el sistema troncal puede establecerse en las estaciones de reducción de presión. La reducción de presión es necesaria dado que el fluido transportado por los gasoductos troncales se hace a una presión mayor que la necesaria para la utilización en el consumo final.

Normalmente cada concentración urbana distingue una red independiente de distribución de gas.

En la presente propuesta las características de la actividad de distribución serán las siguientes:

La propiedad de las redes de distribución domiciliaria será municipal. Las intendencias podrán hacer la explotación directa del servicio u otorgar concesiones a una o más firmas privadas para que las mismas lo provean.

Se estima que la propiedad municipal es la apropiada porque posibilita una fluida y directa interrelación entre los responsables de la prestación del servicio y sus consumidores.

De esta relación es factible esperar que la calidad del servicio sea superior comparado con el caso en que la propiedad sea provincial o nacional.[5]

3.1. *Concesiones de explotación*

En los casos en que los municipios decidan otorgar concesiones de explotación se sugiere que los contratos tengan las siguientes cláusulas:

- en principio deberán ser de largo plazo (20/30 años) a efectos de posibilitar a las firmas el recupero del capital invertido;
- los precios negociados en la licitación deberían tener cláusulas de indexación au-

[4] Aquellas que no son fácilmente reasignables.

[5] Ello no obsta a que varios municipios acuerden la provisión por parte de un único concesionario. Más aún, cuando razones técnicas lo justifiquen (por ejemplo en el conurbano bonaerense) pueden cederse los ramales existentes directamente a un organismo que aglutine varios partidos.

tomática que contemplen el incremento del nivel general de precios y el mayor precio del gas natural. Por otra parte, se deberá establecer la posibilidad de renegociar cada tres años los precios de venta al consumidor para incorporar shocks inesperados en el valor de los hidrocarburos;

- prohibición de ejercer discriminaciones entre consumidores similares;
- las condiciones en que deberán ser devueltas las instalaciones una vez finalizada la concesión;
- el régimen de garantías que deberán proveer las firmas distribuidoras;
- se deben establecer las obligaciones y derechos tanto del municipio como los de los concesionarios.

3.2. *Normas de seguridad*

Los municipios tendrán a su cargo la imposición y contralor de las normas de seguridad.

La Secretaría de Energía prestará a tal efecto el asesoramiento necesario hasta tanto se forme el plantel técnico adecuado en tales jurisdicciones.

3.3. *Comité Arbitral*

Para solucionar los diferendos técnicos y de precios que se susciten entre los consumidores y los concesionarios se propone la creación de un Comité Arbitral, integrado por cinco miembros, dos de los cuales serán nombrados por el municipio, dos por la firma concesionaria y el quinto surgirá del acuerdo de las partes.

El único requisito que deberá poseerse para integrar dicho comité será la idoneidad.

La principal razón económica para contar con un comité arbitral es la de asegurar la estabilidad del contrato convenido entre la firma privada y el municipio para evitar que pueda haber violaciones de los términos acordados. El comité arbitral actúa como un juez que lauda en los diferendos técnicos, pero con la obvia ventaja de estar integrado por expertos en el tema gasífero.

Considerando conjuntamente al Comité Arbitral y a las discusiones obligatorias cada tres años, se intenta facilitar una relación fluida entre las partes interesadas, minimizando la posibilidad de litigios judiciales.

En este proceso de discusión es importante que no sea el Estado, a través de la Secretaría de Energía, el que laude en los casos de opiniones encontradas. Presiones políticas de los municipios o de las firmas interesadas pueden concluir en una solución arbitraria.

3.4. *Sistema impositivo*

Los concesionarios serán responsables del pago de todos los impuestos nacionales generales. En este punto no se innova con respecto a la situación actual porque la comercialización de gas natural está incluso gravada con el Impuesto al Valor Agregado a la tasa máxima.

4. *Gas del Estado*

4.1. *Introducción y síntesis de la propuesta*

La empresa Gas del Estado efectúa en el presente una serie de actividades empresarias y no empresarias.

Entre las empresarias merecen destacarse:

- transporte de gas natural por gasoductos troncales y gasoductos secundarios conectados a los troncales.
- distribución de gas natural por redes y funciones conexas, venta a grandes consumidores, consumidores industriales y domésticos.
- captación y compresión de gas natural en cabeceras.
- Plantas separadoras de gases licuables del gas natural.
- importación de gas natural.

Las no empresarias son:

- control, aprobación, inspección de plantas y actividades de gas licuado y natural.
- ídem de artefactos domésticos e instalaciones domiciliarias.

En este estudio se ha concluido que todas las funciones empresarias pueden ser desempeñadas por el sector privado, debido a la inexistencia de razones económicas para que el Estado actúe en forma directa.

Como se ha señalado anteriormente, la actividad privada puede aportar al desarrollo de esta industria su mayor capacidad empresarial, el capital de riesgo necesario para efectuar las ingentes inversiones imprescindibles en el crecimiento de la misma, la mayor flexibilidad en las decisiones y básicamente una mayor despolitización en la toma de decisiones, lo que generará indudablemente importantes incrementos en los niveles de eficiencia productiva.

Como se ha afirmado anteriormente, las características de monopolio natural no significan que la actividad privada puede ejercer su poder de fijación de precios, dado que en el marco de esta propuesta los precios surgirán de licitaciones competitivas, eliminando tal posibilidad.

Por lo tanto, podría concluirse que una alternativa factible sería subdividir las distintas unidades económicas de la empresa: gasoductos troncales, plantas separadoras de gases licuables, etc., y enajenarlas a través de licitaciones públicas internacionales.

Los importantes desembolsos de capitales privados requeridos en este proceso de privatización no constituirán un obstáculo insalvable, puesto que se podrían otorgar concesiones de largo plazo por el usufructo de las instalaciones, a cambio del pago de un alquiler anual.

Por otra parte, las empresas concesionarias se comprometerían a revertir las instalaciones al Estado, al final de la concesión, en condiciones previamente determinadas, constituyendo garantías que avalaran este compromiso.

Sin embargo, al menos en el corto plazo, no se percibe el imprescindible consenso social y político para llevar a cabo una reforma del Estado de semejante magnitud. Aún persisten prejuicios de hondo arraigo en contra de una masiva transferencia de actividades del sector público al privado.

Debido a estos motivos y entendiendo que la propuesta emergente de este estudio debe combinar, tanto el análisis racional de la teoría económica como las caracte-

rísticas más relevantes de la sociedad a la cual se dirige, se ha optado por un camino intermedio; se mantendrá a Gas del Estado como empresa transportista a través de los gasoductos troncales existentes pero se la inhibirá de la posibilidad de expandirse.

Por otra parte, se transferirán todas las redes urbanas de gas natural a los municipios, se privatizarán las plantas separadoras de gases licuables y se eliminará la participación de la empresa en la actividad del gas licuado.

Finalmente, las tareas no empresarias serán transferidas a la Secretaría de Energía y a los municipios.

4.2. *Nuevo régimen*

La empresa Gas del Estado se convertirá en una sociedad anónima de propiedad estatal y operará exclusivamente la red de gasoductos troncales existentes en la actualidad.

Gas del Estado tendrá la máxima independencia posible de las autoridades gubernamentales, es decir: libertad para controlar las tarifas de venta y compra de gas natural, así como también la prohibición expresa de acudir en busca de fondos al Tesoro Nacional.

4.3. *Transición*

Dado que en el presente sólo hay provisión estatal de gas natural —YPF explota los yacimientos y lo vende a Gas del Estado— y en un principio sólo existirá Gas del Estado como empresa transportista, los precios mayoristas de gas natural deberán ser regulados, puesto que la falta de competencia daría a dichas empresas estatales un poder monopólico en la fijación de precios.

En consecuencia, por un lapso de 5 años la Secretaría de Energía fijará lor precios transferencia a entrada del gasoducto troncal. Los precios a salida de gasoductos tendrán en cuenta los costos de operación de los mismos, además del precio del gas en boca de yacimiento.

Por último, se estima que en el caso de los precios finales domésticos debe dejarse en plena libertad a los municipios para decidir la estrategia adecuada. Si los mismos deciden proveer el servicio directamente, el esquema taritario será regulado. Si, por el contrario, escogen la alternativa de una provisión privada de la prestación, a través de la concesión de servicio público, se inclinarán por la negociación inicial del esquema tarifario (descrito en la sección anterior), por lo que es dable afirmar que se tratará de una libertad condicionada de precios.

Obviamente que la diferencia de criterios entre esta actividad y las anteriores se debe a que tanto en la producción de gas natural como en el transporte por gasoductos troncales *sólo existirá* inicialmente una firma proveedora del servicio, en tanto que en la provisión domiciliaria del fluido pueden competir (a través de la licitación) varias firmas y por este hecho surgir tarifas de competencia.

Cabe señalar que el precio de venta a grandes consumidores de gas natural no necesita ser regulado, porque la existencia de combustibles sustitutos, como el fuel-oil, impide que Gas del Estado cobre precios monopólicos. Debe aclararse, sin embargo, que esta alternativa es factible en la medida en que se desregule el comercio interna-

cional de fuel-oil y se permita la competencia entre las distintas destilerías radicadas en el país.

Nótese que esta liberación de precios a grandes consumidores no afecta la política de alentar la sustitución de otros combustibles por gas natural, porque Gas del Estado deberá ofrecer condiciones de venta ventajosas si quiere ganar nuevos usuarios que hoy consumen fuel-oil, y aquellos que ya tienen acceso a ambas fuentes de energía deben ser compensados por los cortes de suministro que se efectúan en el invierno para satisfacer los picos de consumo doméstico.

5. *Gas licuado*

El gas licuado es producido por Gas del Estado y por las empresas refinadoras de petróleo estatales y privadas. Actualmente es distribuido casi totalmente por empresas privadas.[6]

Cabe señalar que los precios de venta mayoristas de Gas del Estado a las firmas fraccionadoras son regulados, en tanto que los precios al consumidor final son libres.[7]

5.1. *Propuesta*

La propuesta emergente de este estudio es que la producción de gases licuados sea totalmente privatizada, debido a que no existe ninguna razón de orden técnico o económico para que sea prestada directamente por el Estado.

5.2. *Planta de General Cerri*

La planta de General Cerri, en Bahía Blanca, produce alrededor del 70% de los gases licuados por Gas del Estado. Por este motivo puede ser tomada como la empresa de referencia en esta propuesta de privatización.

A continuación se detallan los elementos más importantes que deberá prever dicho proceso.

a) Llamado a licitación pública internacional para la transferencia de la propiedad de la planta.

b) Debe señalarse que esta planta en la actualidad provee la mayor parte de la materia prima utilizada por Petroquímica Bahía Blanca, por lo tanto una restricción que deberá tener la enajenación sugerida es el respeto a los contratos de venta de etano a dicha empresa y, en general, a todos los contratos establecidos a la fecha de la privatización.

c) Se deberá prever la total libertad de precios de todos los productos (habida cuenta del punto b).

d) Se debería garantizar (en orden de alcanzar un precio de venta mayor del patri-

[6] La provisión se efectúa a través de Gas del Estado sólo en algunas comunidades donde la distancia o algunos factores especiales tornan antieconómica la actividad.

[7] Gas del Estado normalmente pone precios de referencia.

monio de la firma) libertad para operar en el comercio internacional y estabilidad impositiva (incluyendo en este concepto los aranceles y reembolsos).

e) No se deberían prever exenciones impositivas ni tratamientos preferenciales (avales, etc.) por parte del gobierno nacional, dado que no existe motivo razonable alguno para ello.

5.3. *Otras plantas*

Las demás plantas separadoras en propiedad de Gas del Estado deberán tener igual tratamiento. De esta forma, en un breve lapso se podría liberar a la empresa de esta actividad. Hay que tener presente que en esta propuesta el objetivo central al respecto es que el operador sea privado y tenga la propiedad del gas natural y del gas licuado que adquiere.

No obstante, durante el período de transición, por motivos mencionados precedentemente, los precios de compra del gas natural estarán regulados. Por su parte los precios de venta de gas licuado (diferentes a los establecidos por contratos efectuados con antelación) serán libres, dado que la competencia interna como la internacional generarán presiones suficientes como para fijar vectores de precios y cantidades eficientes.

Al respecto debe recalcarse que tanto la exportación como la importación de los gases licuados estarán sujetas, obviamente, a los aranceles y derechos vigentes.

Por este motivo, los precios internos tenderán a situarse en los valores de exportación, dado que en la actualidad se puede advertir una posición exportadora del país, y como consecuencia de la competencia que existirá entre los distintos productores de gas licuado (plantas separadoras de gas "húmedo" y destilerías de petróleo) se asegura la no existencia de discriminaciones de precios entre el mercado local y el de exportación.

CAPITULO 11

PRODUCCION Y COMERCIALIZACION DE CARBON MINERAL

SITUACION GENERAL

1. *Regulaciones*

Yacimientos Carboníferos Fiscales produce la totalidad del carbón nacional en su yacimiento ubicado en Río Turbio, en la provincia de Santa Cruz. El carbón de YCF no es apto para uso siderúrgico pero sí para el energético o carboquímico.

En la actualidad la producción de la empresa es adquirida fundamentalmente por SEGBA y Agua y Energía Eléctrica, quienes la utilizan para alimentar centrales termoeléctricas. Una mínima parte se consume en la usina que YCF tiene en Río Turbio o se comercializa a los pobladores locales y a SOMISA, que la mezcla en una ínfima proporción con carbón importado en la fabricación de acero.

– Tres rasgos salientes sintetizan la situación del sector:

a. La obligación de consumir carbón nacional, con excepciones que tienen que ser autorizadas por YCF, para aquellos que utilicen el carbón como materia prima.
b. la obligación por parte de toda nueva central termoeléctrica que se radique en el litoral marítimo o fluvial, a partir de 1972, de contar con instalaciones apropiadas para usar carbón mineral de origen nacional como combustible principal. Esta obligación no es aplicada estrictamente en la actualidad.
c. la existencia de reservas de importantes áreas para ser exploradas por empresas estatales, efectuadas tanto por el gobierno nacional como por los gobiernos provinciales, dificultándose así la actividad privada en el sector.

Es decir, por un lado se trata de asegurar a YCF la existencia de un mercado donde comercializar su producción y por el otro se restringe la posibilidad de participación del sector privado.

Adicionalmente, debe señalarse que la producción de YCF es pequeña comparada con la mundial, hecho que permite aproximar a nuestro país como un tomador de precios en el mercado internacional.

2. *Indicadores de gestión*

Como introducción a los cuadros que se insertan más adelante pueden resumirse algunos elementos que muestran la magnitud del problema de YCF.

En primer lugar, los ingresos por ventas tradicionalmente no alcanzaron para cubrir la nómina salarial.[1] Paralelamente, en muchas ocasiones la pérdida anual superó los salarios recibidos por el personal nacional radicado en Río Turbio. En otras palabras, el Estado hubiera ahorrado dinero cerrando YCF y manteniendo el asentamiento poblacional en la zona austral.

El Cuadro 1 muestra la evolución de las ventas de YCF. El 93% de las ventas del año 1982 se destinó al consumo de centrales eléctricas de Agua y Energía Eléctrica y SEGBA. El 7% restante fue consumido por SOMISA y pobladores de la provincia de Santa Cruz como fuente de generación de calor.

CUADRO Nº 1

Período	Ventas Promedio Anual Toneladas
1967/70	415.987
1971/73	501.152
1974/76	491.203
1977/79	393.581
1980/82	382.834

Fuente: Memoria Anual YCF. Varios números.

En el presupuesto para el año 1986 se prevé iniciar inversiones que permitirán incrementar el volumen de ventas a 1,5. millón de tn, con el objeto de satisfacer la demanda de la planta termoeléctrica de DEBA en Bahía Blanca. Este hecho demuestra la intención del gobierno de mantener a YCF y asegurarle mercados para su producción. Es interesante destacar que esta política contradice la decisión de tender hacia una mayor utilización de gas natural.

El precio de venta interno del carbón de Río Turbio alcanza en la actualidad a aproximadamente 39 U$S/tn. Este valor es fijado por la Secretaría de Energía tomando como base el precio del fuel-oil a usinas, ajustado por equivalencia calórica. El precio en yacimiento es inferior a ese guarismo porque se descuenta un costo de transporte hasta la usina no inferior a 20 U$S/tn.

Por su parte, el precio internacional del carbón para distintos países oscila según la ubicación geográfica respecto de los centros de consumo, debido a la existencia de un costo de transporte significativo. Los precios FOB en el período 1976/81 en Sudáfrica, Australia y Estados Unidos se muestran en el Cuadro 2.

[1] En el presupuesto del año 1985 no se observa este fenómeno, porque se considera como ingreso corriente el producido de la venta de carbón residual de destilería. Este carbón se adquiere a YPF y posteriormente se vende en el mercado. Claramente no constituye un ingreso de la actividad de Río Turbio; aun cerrando el yacimiento se satisfaría la demanda por este producto.

Cuadro Nº 2
PRECIOS FOB U$S/tn

Año	Sudáfrica	Australia	Estados Unidos
1976	21	24	26
1977	22	25	28
1978	22	30	34
1979	25	33	35
1980	34	40	40
1981	47	53	51

Suponiendo un precio de exportación FOB Buenos Aires o Bahía Blanca similar al de Sudáfrica o Australia (aproximadamente 50 U$S/tn) llegaríamos a un precio por tonelada en yacimiento de aproximadamente 30 U$S/tn. En el pasado no se han efectuado exportaciones significativas, sólo en el año 1983 se realizó una venta piloto al exterior de 30.000 toneladas, recibiendo un precio FOB menor a 50 U$S/tn.

Concluyendo: aún cuando se valuara la producción de Río Turbio a precios de oportunidad, ello redundaría en un incremento en el precio recibido por YCF que no superaría los 10 U$S/tn, equivalente a 5 millones de U$S/año de ingreso adicional a los niveles de producción actuales, que es poco significativo comparado con los déficit operativos de la empresa que se muestran más adelante. Es decir, a precios internacionales de oportunidad, la empresa no sería viable desde un punto de vista económico-financiero.

Sin embargo, y dada la localización del yacimiento en área de frontera, podría justificarse la subsistencia de YCF por razones políticas (geopolíticas, regional, etc.). En este sentido debe tenerse en cuenta que en 1976 el 62% del personal de Río Turbio era extranjero y tenía residencia permanente fuera del país, hecho facilitado por la cercanía de la frontera con Chile. En 1981 ese porcentaje alcanzaba al 31%, manteniéndose en ese orden desde ese año.

El Cuadro 3 muestra la evolución del resultado operativo como proporción de la inversión y del coeficiente de explotación (egresos comerciales sobre ingresos por ventas).

La magnitud de los números exime de mayores comentarios. La situación ha sido caótica en todos los años, con egresos corrientes generalmente tres veces o más superiores a los ingresos por ventas. Para cubrir este déficit operativo se recurrió a aportes del Tesoro por un monto equivalente a 160 millones de australes de diciembre de 1985 para todo el período. Estas transferencias del Tesoro fueron equivalentes a casi el 60% de los ingresos por ventas del período 1965/84. Adicionalmente, YCF recibió recursos provenientes de fondos con asignación específica por un monto cercano a los 500 millones de australes. El déficit operativo en el período alcanzó a casi 700 millones de australes, mientras que la inversión superó los 465 millones de australes.

El personal empleado por YCF era, en 1977, de 5844 personas; el nivel mínimo correspondió al año 1970 con 2.735 empleados. El salario medio fluctuó entre 3.071 australes de diciembre de 1985 en el año 1982 y 10.891 australes en 1975.

El Cuadro 4 compara el salario medio y la productividad media del personal en el período 1967-1981. Puede observarse que la productividad media por agente fue in-

Cuadro Nº 3

Año	Resultado Operativo Inversión	Coeficiente de Explotación*
1965/69	-3,19	2,99
1970/74	-0,91	2,12
1975	-0,59	3,85
1976	-0,65	2,45
1977	-0,85	3,18
1978	-2,11	7,25
1979	-3,72	11,40
1980	-1,79	9,94
1981	-2,17	6,39
1982	-2,37	5,44
1983	-2,24	4,57
1984	-3,76	7,42

* Gastos Operativos/Ingresos Operativos.
Fuente: Sigep (1985).

Cuadro Nº 4

Período	Salario Medio Australes Dic. 1985/año	%	Productividad Media tn/agente	%
1967/69	2.937		134	
1970/74	3.051	3,9	149	11,3
1975/79	6.362	108,5	88	-41,1
1980	7.805	22,7	76	-13,6
1981	5.564	-28,7	102	34,2

Fuente: Sigep.

ferior en 1981 al promedio de 1967-69 mientras que el salario medio creció en forma significativa en ese mismo lapso.

PROPUESTA PARA EL SECTOR

1. *Introducción y síntesis de la propuesta*

Las características comunes del carbón mineral y el petróleo (ambos están incluidos en el Código de Minería como minerales de primera categoría y se pueden comercializar con el exterior) permiten aplicar al caso carbonífero un esquema similar al propuesto para la producción de petróleo y gas natural.

Sin embargo, en este caso existen algunos rasgos distintivos que sugieren la necesidad de efectuar algunas correcciones.

En primer lugar se trata por separado la explotación de nuevos yacimientos de las medidas que se deberían tomar respecto de YCF. La experiencia argentina en materia carbonífera se ha caracterizado por un monopolio estatal deficitario, cuya supervivencia se facilitó a través de aportes del Tesoro Nacional, otros recursos no ligados a la explotación de carbón y exenciones impositivas. Paralelamente se reservaron importantes áreas para la explotación estatal, vedando la posibilidad de la producción privada.

El intervencionismo del Estado alcanza su máxima expresión al obligarse por ley al consumo de carbón nacional y/o alentarse la utilización de este mineral como insumo en algunas centrales termoeléctricas. Estas medidas trataron de justificar la existencia del yacimiento de Río Turbio asegurándole mercados a su producción.

El resultado de esta política ha sido poco satisfactorio. Se mantuvo artificialmente una operación deficitaria y se forzó el consumo de carbón cuando paralelamente se desperdiciaban importantes cantidades de gas natural por falta de inversiones.

Este panorama desalentador sugiere la necesidad de permitir que firmas privadas exploten las riquezas carboníferas del país. De igual forma que en el caso petrolero, deben vencerse los temores anacrónicos que dificultaron el acceso de capitales de riesgo a esta actividad. Por ello se propone otorgar el dominio sobre el mineral extraído y la libertad de fijación de precios a las empresas privadas que se interesen en la producción de carbón, asegurándose la vigencia de precios competitivos no sólo a través de un comercio internacional más fluido sino, también, por la alta sustitución que existe con otros combustibles (fuel-oil y gas natural).

A diferencia del caso petrolero se propone que la regalía que deben ingresar los concesionarios sea del 5%, para alentar el desarrollo de un sector que no cuenta hoy con empresas privadas en el país. Adicionalmente, si otros minerales reciben un tratamiento promocional en materia impositiva, se sugiere también incluir al carbón mineral, pero gravándolo con el impuesto a las ganancias, para compartir con la firma los resultados extraordinarios de la explotación.

De la misma forma que en la propuesta para los hidrocarburos líquidos se sugiere adjudicar las áreas a quien oferte el mayor alquiler anual, que será indexado por las variaciones en el precio internacional del carbón, y respetando las disposiciones del Código de Minería, el producido de este alquiler ingresará a los gobiernos provinciales.[2]

Por otra parte, se propone eliminar las obligaciones que hoy existen para consumir carbón nacional, permitiendo que otros productos compitan con el carbón para abastecer a los usuarios de combustibles.

Las concesiones para explorar y explotar yacimientos carboníferos serán por tiempo limitado y se proponen devoluciones parciales de la superficie para alentar el desarrollo de los yacimientos y evitar el acaparamiento de áreas. Al igual que en el caso petrolero se exigirá el cumplimiento de normas mínimas sobre polución y seguridad, se permitirá la transferibilidad de las concesiones y se exigirán garantías que aseguren el cumplimiento de las obligaciones de la firma. Paralelamente se propone brindar estabilidad tributaria.

Respecto al yacimiento de Río Turbio se sugiere su provincialización, asegurando a la provincia de Santa Cruz una determinada suma de dinero anual, con la única restricción de mantener el asentamiento poblacional en la zona austral. Se persigue de esta forma incentivar a Santa Cruz, que sería seguramente el principal opositor al cierre

[2] El bajo desarrollo relativo del sector seguramente se traducirá en alquileres no muy significativos.

de la explotación deficitaria de Río Turbio, para que racionalice la producción del yacimiento, asegurándole los fondos que permitan satisfacer el principal objetivo extraeconómico de mantener un importante núcleo poblacional en una zona de frontera.

2. *Nuevos yacimientos*

2.1. *Introducción*

El carbón mineral es considerado en el Código de Minería como de primera categoría, al igual que los hidrocarburos líquidos y gaseosos. Estos minerales son del dominio originario del Estado (Nacional o provincial, según la ubicación de la mina), quien está obligado a otorgar las sustancias a los particulares por tener vedada la explotación directa. Paulatinamente se fue modificando la legislación (Notoriamente en el caso de petróleo y gas natural), permitiendo la explotación por parte del propio Estado, reservándole vastas áreas del territorio nacional para su exclusiva producción. Por ejemplo, el yacimiento de Río Turbio le fue otorgado a YCF para su explotación mediante la Ley Nº 16.857, de 1965.

Paralelamente, distintas normas legales procuraron asegurar mercados a la producción de YCF obligando a las nuevas centrales termoeléctricas del litoral del país a tener instalaciones apropiadas para utilizar carbón mineral (Ley Nº 19.648, de 1972) y obligando a los compradores de carbón a consumir el de origen nacional (Ley Nº 16.707, de 1965). Obviamente esta última restricción no alcanzaba a los usuarios de carbón siderúrgico porque el yacimiento de Río Turbio no produce un mineral apto para ese uso.

Por otra parte el carbón mineral es un bien factible de ser comercializado en el exterior. Nuestro país importa carbón para uso siderúrgico y esporádicamente ha exportado carbón de Río Turbio.

Estas características del carbón mineral (comerciabilidad internacional y mineral de primera categoría), sumadas a una historia caracterizada por una importante injerencia estatal, asemejan el caso del carbón mineral al del petróleo crudo y al del gas natural. También en este caso se realizan tareas de exploración, para posteriormente desarrollar los yacimientos comercialmente explotables y se requieren cuantiosas inversiones. Asimismo, la explotación estatal ha sido ineficaz, necesitando permanentemente aportes del Tesoro Nacional para poder subsistir y dificultando la explotación privada mediante la reserva legal de áreas.

A diferencia del caso petrolero, no existen empresas privadas en el país que exploten yacimientos carboníferos de importancia (tampoco como contratistas de YCF) y si se permitiera la explotación privada, la misma podría recibir los beneficios de la legislación de promoción minera (Ley Nº 22.095).

Teniendo en cuenta estas características se propone para los nuevos yacimientos carboníferos un esquema general similar al propuesto para el petróleo y el gas natural, con las modificaciones particulares que se detallan en los puntos siguientes.

2.2. *Iniciativa privada - Desregulaciones*

Los nuevos yacimientos de carbón se licitarán al sector privado asignando el áre-

a a quien ofrezca el mayor alquiler anual. La empresa titular del área tendrá el dominio del mineral extraído y podrá comercializarlo libremente, tanto externa como internamente, con libertad para fijar sus precios de venta (excepto cuando se dispongan controles generales a toda la economía).

Se derogarán todas las reservas legales del país (excepto donde haya yacimientos en explotación). Los particulares podrán inspeccionar sin cargo las regiones que deseen y solicitarán al Estado provincial la licitación de un área en particular. El gobierno tendrá un lapso de 6 meses para llamar a licitación pública internacional para la exploración y explotación de ese yacimiento y en ese ínterin se permitirá a otros particulares interesados la inspección del área. Asimismo, el Estado publicará cualquier información que posea sobre la zona a ser licitada.

Como contrapartida de esta mayor libertad al sector privado se derogarán las normas que obligan a consumir carbón de origen nacional, incluso aquellas que afectan a las centrales termoeléctricas. Cualquier protección que se desee brindar a la producción de carbón en el país puede lograrse mediante aranceles a la importación o alternativamente a través de las disposiciones de la ley de promoción minera. Por otra parte, la obligación de consumir carbón mineral nacional contradice las políticas orientadas hacia un mejor aprovechamiento del gas natural. Nótese que esta propuesta no significa la erradicación del carbón mineral como insumo para la generación eléctrica; simplemente se procura que los proveedores de gas natural, fuel-oil y carbón mineral compitan entre sí para abastecer a las centrales térmicas. Esta competencia permitirá que se optimice el uso de los recursos naturales no renovables utilizados como material de combustión.

Finalmente, la apertura al comercio exterior, la competencia que pueda existir entre los distintos titulares de las concesiones y la competencia de otros insumos energéticos minimizan la posibilidad de comportamiento monopólico en la provisión de carbón mineral.

2.3. *Participación del Estado y adjudicación de las áreas.*

2.3.1. *Introducción*

La adjudicación de las áreas licitadas se efectivizará a quien oferte el mayor alquiler anual. La transparencia y neutralidad de este procedimiento se discuten en el Capítulo 9. Sin embargo, el caso del carbón mineral requiere de un análisis adicional sobre la compatibilización de este mecanismo de asignación de áreas y los otros instrumentos diseñados para que el Estado participe en el producido de los yacimientos.

En la licitación de áreas petroleras se conoce que gran parte de los yacimientos son intramarginales, es decir generan rentas económicas diferenciales superiores a la rentabilidad que puede obtenerse en otras actividades. En estas circunstancias se buscó un mecanismo que combinando distintos instrumentos (alquiler anual, regalía e impuestos generales) permitiera participar al Estado de esas ganancias extraordinarias, evitando distorsionar seriamente los incentivos para producir, minimizando el riesgo de expropiación y los efectos de cambios bruscos en el precio internacional y en los volúmenes comercialmente explotables.

El caso del carbón mineral se diferencia del petrolero porque la única explotación de importancia que hay en el país es altamente deficitaria.

Paralelamente, la minería en general no ha sido una actividad muy atractiva para los inversores privados, a pesar de contar con un régimen promocional especial. En este contexto, obviamente se requiere una adecuación de la propuesta efectuada para petróleo y gas.

2.3.2. *Alquiler anual y regalía*

Se propone mantener el alquiler anual por sus ventajas para la adjudicación de las áreas, con las características especificadas en el caso petrolero (creciente en el tiempo y con garantías que aseguren su cobro en la etapa exploratoria y en los últimos años de la concesión). Este alquiler se indexará de acuerdo con la variación ocurrida en el precio internacional del carbón. Debe señalarse en este caso que si bien no existe un comercio internacional tan difundido como el del petróleo, pueden promediarse los precios FOB de exportación de Polonia, Sudáfrica y Australia. Si bien es obvio que de exportarse carbón la mayoría de los embarques no se dirigirían hacia otros países productores, lo importante para indexar el alquiler es contar con un indicador que refleje la tendencia en las transacciones mundiales. Finalmente, por las circunstancias señaladas, es poco factible que este alquiler sea muy significativo. Ello no es inconveniente para adjudicar el área si la licitación se publicita ampliamente.

El atraso relativo en la explotación de carbón mineral en la Argentina justifica reducir la regalía al 5% del valor de la producción obtenida. Se mantiene una regalía reducida por las razones apuntadas en la sección correspondiente al petróleo.[3]

La recaudación del alquiler anual y de la regalía se destinará íntegramente a las provincias donde esté localizado el yacimiento. A diferencia del caso petrolero, la legislación vigente distingue las minas ubicadas en territorios nacionales de las situadas en los provinciales; parece razonable mantener esta fuente de ingresos provinciales como retribución del derecho sobre el subsuelo.

2.3.3. *Sistema tributario y promoción minera*

La Ley Nº 22.095 de Promoción Minera no excluye al carbón mineral (sí lo hace con el petróleo y el gas natural) de las sustancias que pueden ser promocionadas en ese marco legal. Se prevén beneficios automáticos considerables (deducciones por inversión en el impuesto a las ganancias de la firma y liberación en el IVA por 15 años, con una escala decreciente) y otras medidas promocionales que se otorgan caso por caso (desgravaciones o diferimiento en los impuestos a las ganancias y a los capitales, exención en el impuesto de sellos, amortizaciones aceleradas, exención de derechos de importación de bienes de capital y deducciones y diferimientos para los inversionistas).

La política de promoción económica (minera, industrial, etc.) ha sido criticada por numerosos motivos: la relación desmesurada que existe entre los beneficios recibidos y el aporte propio de los accionistas, la utilización de proyectos promocionados para facilitar la evasión impositiva de actividades de la misma empresa radicadas en zonas con menores beneficios, la falta de concreción de parte de las inversiones que no es penalizada por las autoridades de aplicación de las leyes, la competencia entre las distintas regiones para obtener mayores beneficios, etc.

[3] Recuérdese que a principios de la década del '70 nadie esperaba un incremento sustancial en el precio del petróleo. Una modificación en el precio del carbón o en los volúmenes encontrados se "comparte" con el Estado a través de la regalía y se minimiza la necesidad de renegociaciones de los contratos.

Paralelamente, la inclusión del carbón mineral en la legislación promocional significaría una transferencia a las provincias productoras porque las exenciones impositivas se reflejarían (al menos parcialmente) en el monto licitado del alquiler anual, perjudicando al resto de las jurisdicciones que hubieran recibido ingresos coparticipados (IVA, impuesto a las ganancias y a los capitales) si no se otorgaran las desgravaciones.

Finalmente, la exención en el impuesto a las ganancias impediría al Estado beneficiarse en el caso de hallazgos excepcionales o incrementos sustanciales en el precio internacional, máxime cuando se ha reducido la regalía al 5% y se esperan alquileres no muy significativos.

Por otra parte, si una vez redefinida la política de promoción económica se decide favorecer a la minería con desgravaciones, se desalentaría la explotación de carbón mineral vis-à-vis la de otras sustancias minerales si sólo estas últimas son promovidas.

Teniendo en cuenta los aspectos señalados se sugiere gravar al carbón mineral con los impuestos generales y sólo incluirlo en las actividades pasibles de recibir un tratamiento preferencial si éste se extiende a la mayoría de los minerales. En este caso no se otorgarán beneficios en el impuesto a las ganancias y si se conceden en el IVA, una fracción del alquiler anual correspondiente no acrecerá a la provincia productora, sino que se coparticipará con el resto de la jurisdicciones del país. En todos los casos se asegurará la estabilidad tributaria para evitar expropiaciones indirectas por parte del Estado.

2.3.4. *Otros aspectos*

a) Plazo de las concesiones y devolución de áreas.

Se propone mantener lo dispuesto en los artículos 429 y 432 del Código de Minería. Estos artículos disponen un plazo de exploración de hasta cinco años. Al cabo del segundo año se libera el 50% del área, y el 50% del resto al finalizar cada año siguiente. Sobre el área remanente el contratista tendrá otro año para expresar su opción a la explotación. La concesión de explotación será por 30 años, excepto que se prorrogue el convenio de común acuerdo.

Al finalizar el período de exploración, el concesionario optará por continuar o no explotando el área.

b) Normas de seguridad y polución

Al igual que en el caso petrolero, los concesionarios deberán cumplir con las normas de seguridad y polución que establezca la Secretaría de Energía.

c) Modificaciones al Código de Minería.

La propuesta decripta en los párrafos anteriores requiere algunas modificaciones al Código de Minería que regiría la actividad carbonífera.

En primer lugar deberá incluirse como mecanismo de adjudicación el alquiler anual. Asimismo, éste sustituirá al canon minero establecido por el artículo 437.

También se sustituirá la participación estatal en los beneficios dispuesta por el artículo 437, por la regalía del 5% y el impuesto a las ganancias. Por otra parte, se eliminará la facultad que otorga el artículo 436 a la autoridad de aplicación de rever los programas de desarrollo y producción de los yacimientos. Se entiende que este poder de revisión puede facilitar discriminaciones que incrementen el riesgo de la explotación.

Se incluirá en el articulado la creación de un Comité Arbitral que atenderá los diferendos técnicos y contractuales que puedan surgir.

Asimismo, el alquiler anual se incrementará en 2.5 veces al cabo de los dos primeros años y posteriormente en 4 veces si se opta por explotar el área.

También será necesario instrumentar un sistema de garantías como el propuesto para petróleo y gas natural. Como en ese caso, el alquiler de los años de exploración se ingresará al Estado irreversiblemente; igual tratamiento se dispensará a los últimos cinco años de la concesión de explotación una vez hecha la opción de explotar el área.

En el Código los contratos son transferibles, característica que se sugiere mantener, pero exigiendo garantías similares a las ofrecidas por el concesionario anterior.

3. *La situación de YCF*

3.1. *Introducción*

La explotación de carbón mineral no requiere de la intervención del Estado como productor directo. La comerciabilidad internacional de esta sustancia, sumada a la posible competencia entre varios productores potenciales y a la sustitución por otros combustibles (fuel oil y gas natural) asegurarían la vigencia de precios competitivos. Por otra parte, los objetivos extraeconómicos que pueda satisfaqer el yacimiento de Río Turbio (fundamentalmente el asentamiento poblacional en una zona de frontera) estarían también cubiertos por una empresa privada titular del yacimiento.

Podría concluirse, entonces, que la mejor alternativa para YCF sería su privatización. El problema fundamental de esta propuesta lo constituye la crónica situación presupuestaria de la empresa, que generalmente ha sido compensada con aportes directos del Tesoro Nacional y con ingresos provenientes de Fondos Energéticos. Estos fondos se integran con la recaudación de diversos tributos, en ningún caso ligados a la explotación del carbón mineral y por ello deben ser considerados como un aporte exógeno a la actividad de YCF, que compensan en parte su déficit de gestión.

El interrogante que se plantea es si las mejoras en la eficiencia que una empresa privada pueda conseguir alcanzarían para cubrir este déficit de gestión. En principio parecería que ello no es factible porque el déficit cuadruplica los ingresos por ventas, aun cuando YCF no tributa ningún impuesto general (esto habla de la imposibilidad de solucionar el problema a través de la inclusión de la firma interesada en la legislación de promoción minera). Paralelamente, estudios realizados[4] muestran que no se evitaría el déficit aun incrementando la producción a 1,5 millones de toneladas anuales, si se pretende obtener una rentabilidad razonable sobre la inversión que se requeriría para poder triplicar los niveles actuales de producción.

Para corroborar la validez de estas conclusiones se efectuó un análisis muy general porque un estudio requeriría evaluar el proyecto de inversión necesario para expandir la capacidad productiva, que está fuera del alcance de este libro.

En primer lugar, debe recordarse que el precio de venta del carbón de Río Turbio CIF Buenos Aires es de alrededor de 39 U$S/tn. Por su parte, excluyendo los intereses de la deuda externa, el Tesoro Nacional y los fondos específicos aportaron aproximadamente 44 millones de dólares en el año 1985. Es decir, que de mantenerse el nivel de ventas actual, el precio de venta debería incrementarse en 88 U$S/tn (226%) para que la empresa se autofinancie, y si se triplican las ventas el precio de-

[4] Ver Alemann, Solanet, Grimoldi y Legarre (1981).

bería aumentar por lo menos 32 U$S/tn (82%), si se deseara cubrir la inversión adicional (aproximadamente 300 millones de dólares).

Estos valores pueden compararse con el precio de exportación del carbón de 39 U$S/tn recibido por YCF en 1983, o con el precio máximo de 41 U$S/tn de carbón que se podría cobrar a una central termoeléctrica que comprara fuel oil a un precio internacional de 65 U$S/tn de fuel. Si el precio del fuel se incrementara a 100 U$S/tn, ese precio máximo podría alcanzar los 62 U$S/tn de carbón, pero esto supone que el gas natural también se vendería a un nivel semejante (ajustado por rendimiento calórico), contradiciendo la política de incentivar un mejor aprovechamiento de gas.[5]

Estos cálculos permiten demostrar que el precio del carbón, a menos que se obligue a su consumo, no podría ser ajustado en forma muy significativa. La eliminación del déficit debería obtenerse entonces por mejoras de costos, pero ello implicaría prácticamente la reducción a cero de los rubros personal y bienes y servicios (excluyendo de este concepto las compras de carbón de destilería).

En resumen, los crónicos problemas presupuestarios de la explotación de Río Turbio difícilmente puedan solucionarse a través de reducciones de costos o incrementos tarifarios, a menos que se obligue a consumir carbón mineral a algunas centrales termoeléctricas, hecho que contradeciría la política de un mejor aprovechamiento de gas natural. Estas conclusiones se obtienen partiendo de una situación donde no se pagan impuestos, hecho que también contribuye a este panorama desalentador.

Una alternativa propuesta para el yacimiento de Río Turbio consiste en la construcción de una usina que utilice el carbón mineral como fuente de calor. Esta localización de centrales termoeléctricas en zonas cercanas a los yacimientos de carbón se observa en otros países del mundo.

Esta posibilidad no está exenta de problemas. Si bien permite ahorrar los costos de transporte del mineral, requiere de inversiones en líneas de alta tensión para transportar la energía a los grandes mercados de consumo. La magnitud de estas erogaciones indicaría la necesidad de efectuar un análisis pormenorizado costo-beneficio para precisar la viabilidad económico-financiera del proyecto.

La cercanía de importantes yacimientos productores de gas natural y de recursos hídricos tampoco parece justificar la construcción de una central térmica a carbón.

3.2. *Evaluación de las distintas alternativas de solución*

3.2.1. *Licitación a través del menor subsidio*

Una posible solución a la situación de YCF sería la aplicación del esquema general propuesto para nuevos yacimientos, pero licitando en este caso el menor subsidio anual que permita mantener en operación la empresa. Se asignaría el área a quien solicite la menor transferencia del Tesoro. Este monto se fijaría en dólares y se indexaría por las variaciones en el precio internacional del carbón, pero, en este caso, reduciendo el subsidio si se incrementa el precio y aumentándolo en el caso contrario.

Paralelamente, se eliminarían las restricciones a los consumidores potenciales de carbón, obligando al adjudicatario del yacimiento de Río Turbio a competir con nue-

[5] Los precios máximos calculados no toman en cuenta que la utilización de carbón implica mayores costos que la de fuel oil, por ejemplo, en limpieza, manipuleo, etc. Estos costos adicionales se estiman normalmente en el orden del 10 al 15%.

vos productores y con proveedores de otros combustibles sustitutos. Esta medida persigue el objetivo de evitar distorsiones impuestas artificialmente que afectan la optimización del uso de los recursos energéticos del país. En otras palabras, se considera conveniente que el costo de la decisión política de mantener abierto el yacimiento en Santa Cruz se explicite claramente en el presupuesto nacional y no que se encubra a través de restricciones que aseguran mercados cautivos. En materia de tratamientos preferenciales no convendría ir más allá de conceder desgravaciones impositivas a la firma subsidiada.

Sin embargo, esta solución adolece de algunos inconvenientes. En primer lugar, es altamente vulnerable a los cambios en las condiciones de mercado. Es fácilmente demostrable que un incremento significativo en el precio puede solucionar la situación presupuestaria de la empresa y cuando se ajusta el subsidio anual éste no se elimina en su totalidad. Este problema se magnifica porque la empresa seguramente no estaría alcanzada por el impuesto a las ganancias.

En segundo término y debido a que se concedería un subsidio anual para asegurar que el yacimiento permanezca en operación, se requerirían controles que aseguren que la firma está cumpliendo con esta obligación. En particular, es muy factible que no exista otra alternativa que exigir algunos compromisos anuales de inversión para evitar que la firma reciba el subsidio sin ninguna contraprestación. De ser éste el caso se complicaría la adjudicación de la licitación porque habría más de una variable en juego. Nótese que este problema no aparece cuando se cobra un alquiler porque la obligación de ingresar una suma anual incentiva a la empresa a invertir para explotar el yacimiento y consecuentemente poder afrontar el pago de esta obligación. En cambio, si se recibe un subsidio, existe un aliciente para postergar nuevas erogaciones y percibir la transferencia del gobierno.

3.2.2. *Cierre de YCF*

Otra alternativa sería cerrar YCF a la espera de condiciones más favorables (de mercado o tecnológicas) que permitan a una firma privada explotar el yacimiento de Río Turbio.

Esta propuesta debe ser complementada con una serie de medidas que satisfagan, a un menor costo, los objetivos extraeconómicos que el yacimiento de Río Turbio permite obtener en la actualidad.

En primer lugar, la localización en área de frontera y la población que depende directa o indirectamente de la explotación de carbón (alrededor de 2500 y 12.500 personas, respectivamente) satisfacen los objetivos de descentralización regional y asentamiento en la zona austral. Este objetivo podría ser alcanzado subsidiando el asentamiento poblacional de otras actividades (por ejemplo, centros de investigación del CONICET, destacamentos militares, etc.). Los fondos para financiar este asentamiento serían muy inferiores a los que hoy requiere YCF para subsistir. Los gastos en personal en todo el país durante 1985 alcanzaron a 25 millones de U$S; por lo tanto, el monto destinado a pagar a los empleados en el yacimiento fue inferior a esa cifra. Además, medido en flujos anuales, se deberían deducir las erogaciones que hoy insumen las actividades que se trasladen a la zona austral.

En segundo término, se debe estudiar la situación de los consumidores de carbón mineral.

Las centrales termoeléctricas que hoy consumen carbón, más la de DEBA en Bahía Blanca, que lo hará en el futuro, pueden sustituir sin inconvenientes el carbón mi-

neral por fuel oil o gas natural. En el corto plazo se enfrentaría el problema de no contar con los gasoductos necesarios para asegurar el aprovisionamiento de gas natural, pero si se tiene en cuenta que se dará libertad de acción empresaria a Gas del Estado y se permitirá la construcción privada de nuevos gasoductos, este inconveniente parece salvable. En el ínterin, las centrales podrían abastecerse con fuel oil o carbón importado.[6]

El resto de los usuarios de YCF, que representan un mínimo porcentaje de las ventas anuales de la empresa (Somisa y pobladores de Santa Cruz que utilizan el carbón como fuente energética hogareña), podrían abastecerse con otros combustibles que satisfagan sus necesidades de generación de calor.

En tercer término, debería adaptarse la usina de Río Turbio que abastece a la población local, para quemar fuel oil hasta tanto se pueda acercar energía de otras fuentes.

Adicionalmente habría que liquidar los activos de YCF. La mayor parte de las instalaciones de la mina no son reasignables a otras actividades de la población que se asiente en la zona. Los barcos de la flota podrían ser ofrecidos en venta a particulares interesados.

El principal inconveniente que plantea esta alternativa de cerrar la empresa YCF radica en la oposición prácticamente segura del gobierno provincial. Un importante porcentaje de la población de la provincia depende directa o indirectamente de las actividades de Río Turbio y aunque esta alternativa garantizaría una cantidad de pobladores equivalente, es dable esperar una fuerte oposición por parte de las autoridades provinciales, que pueden tener temores acerca de la radicación del mismo número de habitantes, y fundamentalmente de los empleados de YCF, con un entrenamiento muy específico en la actividad carbonífera, que seguramente ejercerán una fuerte presión sobre el gobierno provincial. Por esta razón se considera una tercera alternativa que a priori parece más factible.

3.2.3. *Transferencia de YCF al gobierno de Santa Cruz*

Dados los inconvenientes de las propuestas descriptas en los puntos 3.2.1. y 3.2.2. se entiende que una alternativa razonable consiste en la provincialización de YCF. De esta forma, se soluciona el inconveniente señalado en el punto 3.2.2. porque se transfiere al principal opositor al cierre de la empresa la responsabilidad del manejo empresario y los costos de mantener artificialmente en funcionamiento una actividad no rentable. En este caso, se incentiva a la provincia para racionalizar la explotación del yacimiento de Río Turbio y se logra que los intereses del gobierno local se contrapongan, al menos parcialmente, a los de los empleados del yacimiento, en lugar de alentarlos a hacer un frente común que se oponga a la decisión del gobierno central.

Obviamente sería absurdo pretender la transferencia de la empresa sin prever un subsidio anual del Tesoro Nacional. En este caso la provincia tendría argumentos para oponerse a la provincialización. Por ello se sugiere que durante los tres primeros años el gobierno nacional se comprometa a transferir a la provincia de Santa Cruz una suma equivalente a los aportes del Tesoro y Fondos Específicos del año 1985 (pero eliminando a la empresa de la distribución de estos fondos de asignación predeterminada). A partir del cuarto año se reducirá el aporte del Tesoro a un monto equivalente en tér-

[6] Nótese que de acuerdo a manifestaciones públicas de funcionarios de la Provincia de Buenos Aires, actualmente se prevén importaciones de carbón mineral de Polonia para la planta de DEBA.

minos reales a las erogaciones en materia salarial del año 1985 al personal radicado en la provincia de Santa Cruz. Este aporte caducaría a partir del undécimo año. Asimismo, el Tesoro Nacional transferirá esos fondos independientemente del cierre del Yacimiento de Río Turbio, siempre que se mantenga un asentamiento poblacional en la zona equivalente al del año 1985. De esta forma la provincia tendrá un claro incentivo a racionalizar la actividad carbonífera, porque recibirá el subsidio anual incluso luego de la readecuación o cierre de la mina.

La oposición de la provincia a esta alternativa es más difícil de justificar. Se le permite mantener la empresa en actividad si así lo desea (aunque debe soportar parte de los costos si no logra mejorar la eficiencia de la explotación) y se asegura el asentamiento poblacional. Además la provincia tendrá amplia libertad para privatizar la explotación y para fijar la política tarifaria de producción de la empresa, sin perder el subsidio anual (siempre que se mantenga el asentamiento poblacional). Paralelamente, se eliminará la obligación de consumir carbón de Río Turbio y la empresa provincial recibirá el mismo tratamiento impositivo que el resto de los productores privados de carbón que se instalen en el país.

CAPITULO 12

SECTOR ELECTRICO

CONFIGURACION DEL SECTOR ELECTRICO ARGENTINO [1]

El sector eléctrico en la Argentina está regulado por la Secretaría de Estado de Energía, dependiente del Ministerio de Obras Públicas de la Nación. Esta Secretaría tiene la responsabilidad final de planificar el abastecimiento global de energía eléctrica del país, así como otorgar y administrar las concesiones para la prestación del servicio de jurisdicción nacional.

A continuación se hace una breve descripción del sector y sus parámetros más importantes.

1. *Sector Público*

1.1. *Empresas nacionales*

Las empresas prestatarias del servicio público más importantes, ya que en su conjunto representan el 98% de la energía generada en el país, son las siguientes:

- AyE

Agua y Energía Sociedad del Estado tiene por objeto la generación, transmisión, comercialización, adquisición e intercambio de energía eléctrica así como la prestación del servicio público de electricidad en todo el ámbito y cualquier lugar del país. Es decir que tiene jurisdicción en todo el país salvo que alguna concesión en especial se la limite, tal el caso de SEGBA, Hidronor, etc.

También de acuerdo a sus estatutos tiene por objeto ejecutar tareas de riego, avenamiento y saneamiento de zonas inundables e insalubres y el inventario y evaluación de los recursos hídricos en los ríos y otros cursos de agua.

Por su parte la Ley Nº 15.336 y su modificatoria pone a cargo de AyE el despacho de cargas del Sistema Interconectado Nacional.

Durante 1979 y 1980, por Resolución Conjunta Nº 9 y 1332 de los Ministerios de Interior y Economía, respectivamente, se dispusieron las transferencias sin cargo a las provincias de los servicios de subtransmisión dentro de las provincias, de distribución y de generación aislada, que operaban no incluyendo las instalaciones de interconexión interprovincial y la generación vinculada con aquélla. No obstante, se hicieron

1 El trabajo original de FIEL incluye además capítulos e información sobre: infraestructura de generación y transmisión, el mercado, el financiamiento del sector, tarifas, situación económico - financiera, inversión en el sector eléctrico, impuestos, etcétera.

excepciones y AyE debió transferir a las provincias de Córdoba y Buenos Aires instalaciones de generación y de interconexión. Tampoco la transferencia se completó en su totalidad y en la actualidad quedan todavía 5 provincias donde AyE presta servicios de distribución: La Rioja, Formosa, Santiago del Estero, Tucumán y Río Negro.

- SEGBA

Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires S. A. es una sociedad anónima de capital estatal que tiene por objeto principal la generación, transformación, transmisión, distribución, compra y venta de energía eléctrica, así como la prestación del servicio público de electricidad. Esta actividad la desarrolla por un contrato de concesión en la Capital Federal y 31 partidos del Gran Buenos Aires. En 1979 las instalaciones de la CIAE S.A. pasaron a poder de SEGBA. De acuerdo con sus estatutos, la empresa está capacitada para estimular el concurso del ahorro privado nacional para la financiación del desarrollo de los servicios públicos a su cargo. Dentro de este concurso debe dar preferente participación al personal de la Sociedad. Sin embargo el Estado Nacional se reserva una participación mayoritaria en el capital para que en todo momento sea suficiente para constituir por sí sola el quórum y prevalecer en las asambleas ordinarias y extraordinarias.

- HIDRONOR

Hidroeléctrica Norpatagónica S.A. tiene por objeto construir y explotar obras hidráulicas y eléctricas en la Región Comahue (o Norpatagónica), incluyendo las líneas de transmisión e instalaciones complementarias, destinadas a llevar energía desde las centrales hidroeléctricas hasta su integración con el Sistema Interconectado Nacional.

La concesión de Hidronor es sólo para tramos parciales de los ríos Negro, Neuquén y Limay. Para cada obra, aparte del Chocón-Cerros Colorados que fue incluida en la concesión inicial, Hidronor debe obtener extensión de la misma por vía legislativa.

Hidronor no está autorizada a efectuar distribución, sino que debe vender en alta tensión.

Su estatuto prevé que el Estado Nacional y los entes comprendidos por el art. 318 de la Ley Nº 19.550 que sean accionistas de la Sociedad, deberán ser propietarios en forma individual o conjunta de acciones que representen por lo menos el 51% del capital social y que sean además, suficientes para constituir por sí el quórum y prevalecer en las asambleas ordinarias y extraordinarias.

- CNEA

Comisión Nacional de Energía Atómica. Es un organismo descentralizado, con rango de Secretaría de Estado, que tiene a su cargo la operación, mantenimiento y venta en block de la energía de las Centrales Nucleoeléctricas Atucha I (Buenos Aires) y Embalse Río Tercero (Córdoba). La CNEA, además, tiene varios yacimientos de uranio y está construyendo una planta industrial de agua pesada en Neuquén, una fábrica de aleaciones especiales, circuitos experimentales de alta y baja tensión, etc. Posee también institutos de investigación en Buenos Aires y Bariloche.

- ENACE

Empresa Nuclear Argentina de Centrales Eléctricas. Es una empresa mixta constituida por la CNEA (60%) y la Frafurrk Unión de Alemania (40%), para realizar las tareas de ingeniería que requiere la construcción de Atucha II y otras centrales futuras. El convenio con KWU establece una creciente transferencia de tecnología a ENACE

y una progresiva reducción de su participación en el capital de la misma.

- CTM.S.G.
  Comisión Técnica Mixta de Salto Grande. Entidad Binacional Argentino-Uruguaya encargada de la construcción y operación del Complejo Hidroeléctrico de Salto Grande, que está en pleno funcionamiento desde 1982.

- EBY
  Entidad Binacional Yacyretá. Entidad Binacional Argentino-Paraguaya que tiene a su cargo la construcción y operación del Complejo Hidroeléctrico Yacyterá-Apipé, del que se espera poner en operaciones la primera turbina en 1993.

1.2. *Empresas y organismos provinciales y municipales*

En el orden provincial existen numerosas empresas u organismos que tienen a su cargo el servicio de generación, transmisión y distribución, con diferencias marcadas de cobertura en el territorio provincial, siendo los más importantes EPEC (Córdoba) y DEBA (Buenos Aires).

La mayoría de estas provincias compra energía en block a AyE y luego distribuye y comercializa a sus usuarios.

En el orden municipal existen también entes que hacen pequeñas generaciones, transmisión, subtransmisión y distribución.

2. *Organismos internacionales e interjurisdiccionales*

Existen comisiones que tienen a su cargo estudios que se relacionan con el sector eléctrico, algunas de ellas internacionales como las de los aprovechamientos del Alto Paraná y del río Uruguay, y de las interconexiones con Chile, Uruguay, Brasil y otras interprovinciales como las del río Colorado, Paraná Medio, Bermejo, etc.

3. *Sector privado*

El sector privado está constituido por la autoproducción que en muchos casos vende excedentes o realiza intercambios con el sector público y las cooperativas.

3.1. *Autoproducción*

La autoproducción es realizada por un extenso número de empresas en todo el territorio del país. La potencia instalada en 1983 era de unos 1960 mw con una generación de 3700 Gwh (aproximadamente un 14,5% y un 9,4% respectivamente del total del país).

3.2. *Cooperativas*

Existen 567 cooperativas en todo el país, que generalmente están dedicadas a la pequeña generación y básicamente a la distribución tanto urbana como rural. Estas en-

tidades tenían en 1983 una potencia instalada que representaba un 1,6% sobre el total del país y una producción que participaba con un 0,4%. Sin embargo, para el mismo año facturaron alrededor del 9% del total de la energía vendida, lo que permite apreciar su importancia en la distribución de energía eléctrica.

4. *Organismos de coordinación, fijación de políticas y de control.*

Como se ha señalado, la coordinación general de las actividades de las empresas del sector eléctrico es realizada por la Secretaría de Energía, particularmente en lo que respecta al planeamiento, a la orientación financiera y a la gestión empresarial. Esta atribución es plena en cuanto concierne a AyE, SEGBA e Hidronor, empresas que poseen el paquete accionario total o mayoritario. En el resto de los entes integrantes del sector existe cierta superposición de atribuciones con otros ministerios, secretarías, organismos, etc., que conspira para la coordinación y conducción política general del sector.

El Ministerio de Obras Públicas, por su parte, controla la representación argentina en el Ente Binacional Yacyretá, mientras que el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto lo hace con la representanción argentina en la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande y en la Comisión Mixta Argentino-Paraguaya del Río Paraná (CORPUS). La CNEA y ENASE están en jurisdicción de la Presidencia de la Nación.

El control externo de legalidad, auditoría y gestión de AyE, SEGBA, Hidronor y ENASE, está a cargo de la Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP), a través de las Comisiones Fiscalizadoras integradas por tres síndicos, uno por cada especialidad: auditoría, legalidad y gestión.

El Consejo Federal de la Energía, constituido por representantes de cada provincia, es un organismo asesor de la Secretaría y opera como un mecanismo de coordinación para el establecimiento de políticas sectoriales y planes.

Los gobiernos provinciales prestan directamente el servicio o bien controlan, entre otras, a las empresas provinciales y a las cooperativas.

En el orden provincial el control de legalidad y auditoría de los organismos y empresas provinciales, en general, está a cargo de los Tribunales de Cuentas y las Contadurías Generales, o de sistemas de sindicaturas.

Los sistemas de generación y transmisión en alta tensión de las distintas regiones del país que se encuentran en proceso de integración constituyen el denominado Sistema Interconectado Nacional (SIN). En este momento se encuentra interconectado ya el 80% del mercado total del país.

El Despacho Unificado de Cargas (DUC) tiene a su cargo la operación de los sistemas eléctricos interconectados, de cuya actividad resulta la compra y venta de la energía eléctrica producida por sus centrales y empresas y organismos prestatarios del servicio público de electricidad, y el restablecimiento del régimen anual de funcionamiento de estas centrales, impartiendo las órdenes necesarias para el despacho de carga, de acuerdo con las normas preparadas por la Secretaría de Energía.

Las empresas y entes generadores de energía en la Argentina, en relación a su vinculación con el SIN a través del DUC, pueden ser clasificadas en aquellas que venden la energía generada exclusivamente al DUC (Hidronor, CNEA, CTMSG) y aquellas otras que, además de generar, venden y compran al DUC (AyE, SEGBA y DEBA) y que además venden al consumidor final.

REGULACIONES EXISTENTES EN EL SECTOR

1. *Regulaciones permanentes.*[2]

Entre todas las normas que establecen disposiciones permanentes que regulan la actividad pública y privada del sector eléctrico argentino, se destacan en primer lugar y como de mayor trascendencia la Ley Nº 15.336 de 1960, y sus modificaciones.

Este es el primer instrumento legal, que luego de un largo período en que el servicio fue estatizado prácticamente en su totalidad, abre la posibilidad jurídica al capital privado de integrar el sector. Asimismo, establece claramente el ámbito de jurisdicción nacional en materia de servicio eléctrico enmarcado en los preceptos de nuestra Constitución Nacional.

Esta ley otorga también a las autoridades provinciales una activa participación en:

- los servicios de distribución de sus territorios;
- otorgamiento de concesiones provinciales;
- función de policía en su jurisdicción;
- regulación tarifaria en su jurisdicción;

Crea el Consejo Federal de la Energía Eléctrica otorgando participación genuina a todas las provincias en los problemas del sector. El organismo asesora a la Secretaría en los problemas políticos del sector, participa en la distribución de fondos del FEDEI y se convierte en un foro para discutir los temas comunes evitando enfrentamientos aislados.

Entre otras cosas, de esta ley pueden mencionarse:

Expresa claramente las facultades del gobierno en materia de regulación y policía del servicio y precisa las condiciones y requisitos para otorgar concesiones.

Reconoce mediante el pago de una regalía, el derecho a una indemnización en favor de las provincias cuando un aprovechamiento hidroeléctrico situado en su territorio sea declarado jurisdicción nacional.

Define y orienta el funcionamiento del Sistema Interconectado Nacional, sin desmedro de la propiedad de las empresas que concurran a su integración.

Encomienda a la Secretaría de Estado de Energía la planificación y coordinación del Sistema Interconectado Nacional reconociendo que la evolución tecnológica de los servicios eléctricos impone la aplicación de criterios uniformes para su adecuada expansión.

Pone a cargo de Agua y Energía Eléctrica, empresa del Estado, el despacho de cargas del SIN, el que opera en base a normas establecidas por la Secretaría de Energía.

Otra norma importante del sector es la Resolución Conjunta Nº 9 y 1332 de los Ministerios de Interior y Economía respectivamente del 3.12.79, ratificada por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional Nº 258 del 3.1.80.

Estos instrumentos dispusieron la transferencia sin cargo a las provincias de parte de los servicios que Agua y Energía prestaban en ellas, y en su texto se especificaba que la transferencia se circunscribía a los servicios de subtransmisión dentro de la provincia, de distribución y de generación aislada, no incluyendo las instalaciones de

2 Las regulaciones sobre tarifas se ven en el apartado siguiente.

interconexión interprovincial y la generación "vinculada" con aquélla.

No obstante la claridad del texto, se produjeron excepciones y Agua y Energía debió transferir a la provincia de Córdoba todo su parque de generación y de interconexión entre plantas y en el caso de la provincia de Buenos Aires el centro de generación de Mar del Plata, en este caso en forma onerosa.

Estas excepciones complicaron las transferencias ya que otras provincias pretendieron en mayor o menor grado instalaciones que conceptualmente no correspondían, y que Agua y Energía debió satisfacer.

2. *Tarifas*

Las tarifas del sector eléctrico que correspondan a jurisdicción nacional y que incluyan AyE, SEGBA, Hidronor y todas las transacciones del DUC son fijadas por la Secretaría de Energía previa aprobación de los Ministerios de Obras Públicas y de Economía. Estas incluyen también las tarifas a usuarios finales en provincias donde AyE presta servicio.

Las tarifas para distribución en las provincias están a cargo de los gobiernos provinciales en su función de poderes concedentes. Sin embargo, numerosas provincias aplican los mismos cuadros tarifarios que AyE en los servicios de distribución.

La estructura de tarifas se basa en lo establecido en la Ley Nº 15.336 donde se detallan los rubros que deben ser cubiertos: gastos de operación incluyendo combustible, personal, mantenimiento, lubricantes, etc. y como costo de capital, una rentabilidad "razonable" sobre el activo inmovilizado. La ley define también lo que se entiende por activo inmovilizado.

Aparte de los costos y cargas de capital las tarifas al usuario final incluyen los impuestos nacionales consistentes en tres recargos de 5% cada uno para fondos de afectación específica. Además existen impuestos provinciales que en algunos casos son muy importantes (por ejemplo, el de la provincia de Buenos Aires).

En cuanto a los cuadros tarifarios la ley nada establece, quedando librados al órgano de aplicación.

Existen así tarifas especiales para áreas como el Comahue o excepciones para la venta de Hidronor directamente a La Pampa, cuando esta empresa sólo podría entregar al DUC.

Como puede apreciarse, las empresas no tienen prácticamente ninguna injerencia en la gestión tarifaria limitándose a proveer la información básica a la Secretaría de Energía o a los gobiernos provinciales.

3. *Regulaciones transitorias*

La actividad del sector eléctrico argentino está sujeta a una serie de regulaciones transitorias, que por su reiteración temporal podrían reputarse como permanentes.

Las regulaciones transitorias se han adoptado y adoptan en general fuera de las empresas y sociedades y dentro de la Secretaría de Energía, con el objeto de "armonizar" las decisiones de política económica en la coyuntura y tocan temas muy diversos; entre los más importantes se señalan:

- las que establecen las remuneraciones a presidentes, directores y síndicos de las

empresas y sociedades;
- las que establecen la política salarial para el personal ocupado en los entes del sector;
- normas de incorporación de personal o congelamiento de vacantes;
- normas que establecen economías y/o restricciones del gasto;
- las que establecen normas en materia de utilización de créditos internos y externos;
- distribución de los fondos energéticos entre los entes integrantes del sector;
- las que indirectamente administran los organismos asignadores de recursos (Secretaría de Hacienda y B.C.R.A., etc.), en oportunidad de discutir y aprobar los presupuestos y planes de acción;
- las normas de "Conformidad previa", establecida por el artículo 13 de la Ley Nº 21.550 y sus modificaciones; las que obligan a depositar sus fondos en bancos oficiales.

Como puede apreciarse, esta sola enunciació indica que las decisiones exógenas a los entes del sector son variadas y cubren los aspectos esenciales de conducción y gestión.

ANALISIS CRITICO DEL SECTOR

1. Aspectos generales

La prestación del servicio eléctrico en la Argentina, si bien en la actualidad es de calidad medianamente razonable, ha pasado por períodos críticos. Hacia el final de las décadas del '50 y del '70 las bajas de tensión así como la frecuencia y duración de los cortes superaban cualquier límite aceptable con las consiguientes pérdidas en la productividad y el confort. En ambos casos estos períodos coincidieron con la terminación de regímenes políticos de tipo populista.

Una de las razones básicas es que el servicio eléctrico es una actividad capital-intensiva y si el ritmo de inversión no se efectúa acorde con las necesidades, no puede mantenerse una oferta adecuada.

Durante los períodos de gobiernos populistas, el hostigamiento en las empresas privadas hacía que éstas redujeran al mínimo sus inversiones resintiendo el servicio. Cuando éste pasó a manos del Estado, salvo períodos muy limitados, nunca contó con los fondos suficientes para llevar adelante las inversiones necesarias.

Es pues la falta de un flujo de inversiones, acorde con las necesidades, uno de los elementos fundamentales para prestar un buen servicio.

Otro de los elementos importantes es una correcta organización y disciplina operativa. Si el mantenimiento se descuida el servicio se resiente. La crisis eléctrica de 1979 fue provocada por el bajo nivel de disponibilidad de unidades de generación resultado del atraso en el mantenimiento que se produjo entre 1973 y 1976. En estos momentos los índices de indisponibilidad alcanzan valores tan elevados que, a pesar de haber un exceso de potencia instalada, se corren riesgos de cortes en el servicio.

2. *Calidad del servicio*

La calidad del servicio se aprecia a través de parámetros técnicos fácilmente medibles y otros menos tangibles pero de no menor importancia.

2.1. *Aspectos técnicos*

Entre los elementos técnicos se mencionan algunos valores establecidos en las concesiones del servicio:

- frecuencia de servicio;
- tensión de servicio;
- continuidad en el suministro.

El flujo de energía debe prestarse con una frecuencia de 50 Hz, ciclos por segundo con una tolerancia en ± 1%. La tensión de las redes de distribución debe ser de 220/380 V ± 5% en redes aéreas y ± 3% en cables subterráneos.

Ambos valores no se cumplen con normalidad. En períodos en que no existe suficiente capacidad de generación, tanto la reducción de tensión como la de frecuencia se efectúa en forma deliberada en las centrales para paliar la deficiencia en la producción. Esta caída de tensión, trasladada a las redes, llegó en determinados períodos a valores inadmisibles para el normal funcionamiento de equipos industriales y domiciliarios. Cuando ya no se puede bajar más estos valores, se procede a cortes de suministro. En la actualidad, a pesar de que existe un exceso de capacidad de generación, el estado de las redes por falta de renovación hace que en muchos puntos los valores de tensión sigan manteniéndose muy por debajo de los aceptables.

Existe hoy un apreciable desequilibrio entre la capacidad existente en generación y en distribución. La capacidad instalada en generación supera el 50% de la demanda máxima del sistema cuando lo lógico sería entre el 15 y 20% dependiendo de la configuración del parque de producción y transmisión. La distribuciíon, a su vez, se encuentra muy rezagada ya que no ha seguido un ritmo de renovación acorde con las necesidades. La antigüedad de la red en algunas partes de Buenos Aires es superior a 50 años y la sobrecarga que toleran algunos cables supera 2 y 3 veces los límites técnicamente aceptables.

Una de las razones de la falta de inversión en distribución es de carácter político; resulta más rentable políticamente construir una central hidroeléctrica o térmica que tender cables en la vía pública.

Todo esto se refleja en la calidad del servicio, uno de cuyos parámetros es la continuidad en el suministro. Los cortes de energía son el resultado de falta de capacidad de generación o de distribución, o consecuencia de la necesidad de efectuar reparaciones o ampliaciones.

Los cortes por problemas de generación en el sistema argentino que fueron la principal causa en el período 1959/61 y 1977/80 se mantienen ahora dentro de valores internacionales aceptables. Dada la elevada capacidad de reserva, un valor de un corte cada dos años, valor aceptable internacionalmente y que se adoptó en los planes de equipamiento, se ha logrado y es probable que se mantenga si no se atrasa la construcción de las obras empezadas y programadas, o se descuida el mantenimiento como ocurre ahora. La indisponibilidad global de unidades de generación es del orden del 30% con la siguiente indisponibilidad por empresa (referida a su propio parque): AyE 50%;

DEBA 56%; SEGBA 25%; Hidronor 30% citando sólo aquellos cuya situación supera a lo que sería una reserva razonable. (Las cifras corresponden aproximadamente al mes de mayo de 1986.)

Este problema demuestra que la disciplina empresaria se ha reducido creando una situación inconveniente y peligrosa.

En algunos sistemas eléctricos aislados o en casos donde el sistema de transmisión en alta tensión no ha completado su configuración final, también existen cortes por falta de capacidad de generación, pero en general no ocurre en los grandes centros urbanos.

Los cortes debidos a fallas en la distribución superan todo valor aceptable y seguirán debido a la falta de renovación de redes. Existe en trámite una negociación con el Banco Mundial para efectuar primero un estudio y luego recién considerar un préstamo para mejorar la distribución en varias ciudades importantes. La inversión necesaria en subtransmisión y distribución para actualizar las redes se estima no menor de U$S 500 millones por año durante los próximos 5 años. Ello debe incluir una renovación en su concepción que responda a las nuevas tecnologías existentes en la materia. La falta de sistematización y de recursos obligó a permanentes reparaciones en lugar de renovaciones integrales. Así el costo de expansión de las redes de SEGBA es de U$S 550/kw en promedio cuando en París es de U$S 380/kw; ello debido a que se mantiene un sistema con antigua tecnología.

3. *Pérdidas y hurto*

Las pérdidas en la red de SEGBA son muy elevadas y en el año 1985 alcanzaron hasta el 24%. Este valor incluye pérdidas técnicas en cables y hurto de energía. No es fácil dilucidar exactamente cuánto corresponde a cada causa pero de todas formas la cifra es alarmante ya que este porcentaje representa dos meses de facturación por año. Conviene mencionar que este mismo sistema entre 1977 y 1980 osciló entre el 14 y 15%.

Un sistema de distribución como el de SEGBA racionalmente operado y técnicamente actualizado no debería superar el 10% de pérdidas y el hurto no debería existir prácticamente.

La medición de energía carece, también en el caso de SEGBA, de controles adecuados salvo en los usuarios que presentan quejas expresas y de grandes suministros. Tres millones seiscientos mil clientes requieren desarrollar una metodología adecuada, que tenga en cuenta la obsolescencia de los contadores y su posible renovación y la recuperación, como el posterior control y mantenimiento.

Por otra parte, los tomadores de estado se independizan de la situación física del medidor, de sus sellos, etc., de las señales de hurto; por lo que esto se detecta en base a inspecciones por grupos de trabajo dedicados a la investigación del fraude o por diferencias de facturación.

Se ha mencionado solamente el caso de SEGBA pero las pérdidas en distribución en todas las redes del país son de valores similares dando una idea del enorme despilfarro existente.

4. *Aspectos comerciales*

4.1. *Atención del servicio*

La atención del servicio es otro elemento que hace a la calidad del servicio y cuya medición cuantitativa no es fácil. En este rubro pueden involucrarse las siguientes operaciones:

a) Instalación del servicio

Si bien en estos momentos es factible que una vez efectuada la solicitud se logre dentro de un plazo breve la conexión, hubo períodos en que este trámite requería meses de demora particularmente si el pedido incluía fuerza motriz. En la actualidad, de todas formas este tipo de conexiones también toma su tiempo y exige, por lo general, el pago por el usuario de los costos de ampliación de redes correspondientes. Este aporte del usuario ingresa al activo de la empresa pero no es considerado en el activo utilizado para calcular la rentabilidad que debe tener el servicio.

b) Facturación y cobranza

Como es de público conocimiento, la facturación no siempre es recibida con la debida antelación. Debería estudiarse una mejor distribución de los períodos entre la lectura del medidor, emisión de factura y plazo de vencimiento para el pago. Estos períodos se fijan actualmente en función de comodidad para el empleado y la empresa y no para el usuario.

c) Reclamos

Uno de los puntos críticos del servicio es la falta de respuesta a problemas detectados en la red, particularmente interrupciones. No existen buenos medios de comunicación, la reacción es lenta, imprecisa y en muchos casos descomedida.

5. *Personal*

No hay duda de que las empresas eléctricas tienen un exceso de personal con respecto a las reales necesidades. Ello se debe a varias razones. Por ejemplo:

a) las normas de trabajo obligan a emplear mayor personal que el necesario. Por ejemplo, los turnos de operación en centrales y estaciones son de seis horas cuando en la mayoría de los países son de ocho horas. Esto representa seis planteles para cada caso. Lo mismo ocurre con las tareas de mantenimiento que exigen cuadrillas mínimas excesivas;

b) los horarios de trabajo en oficinas y en mantenimiento no se adaptan a las necesidades, ni del usuario, ni de las empresas en numerosos casos;

c) las empresas desarrollan tareas y servicios que no deberían realizar como se explica más adelante. Al aplicar las ineficientes normas de trabajo a éstas, se pierde eficiencia en servicios sociales, mantenimiento, ingeniería, etc.;

d) la falta de recursos de las empresas impide automatizar tareas que deben desarrollarse manualmente. En este sentido también conspira la "defensa de fuentes de trabajo".

e) la política de ingresos de personal tiende a agrandar la "base de la pirámide", fa-

cilitando la entrada de personal no capacitado y restringiendo la del personal idóneo;

Es indudable que este es uno de los temas en que mayores logros pueden alcanzarse aun manteniendo una buena relación con la parte sindical.

La incidencia de los gastos en personal en las tarifas finales es del orden del 25%: en consecuencia si se hiciera una rebaja del 20% en personal, ello se traduciría en un 5% en las tarifas.

No debe olvidarse que durante algunas administraciones se lograron importantes reducciones de personal sin apelar a despidos. En AyE, entre 1978 y 1980 se redujo la dotación en más de 2000 empleados, antes de transferir los servicios a las provincias.

Lamentablemente, la tendencia en ese sentido se ha revertido; en los últimos tres años ha ingresado nuevamente gran cantidad de personal. En SEGBA solamente en 1984 ingresaron más de 1000 personas. Además, en la última negociación del convenio se acordaron normas de trabajo que incrementan los sueldos sin contrapartida de productividad y se cambian normas de trabajo que obligan a incrementos de personal.

6. *Operación*

En el centro de despacho DUC no se realiza una correcta utilización de los recursos energéticos primarios.

Un balance de potencia actual del Sistema Interconectado Nacional es el siguiente:

	Balance de Potencia 1985
Potencia efectiva	11.570 MW
Demanda Máxima (mayo '86)	6.360 MW
Saldo	5.210 MW
Reserva (Sobre oferta)	91,9 %

Descontando una razonable reserva técnica normal necesaria, todavía el margen de sobreequipamiento es muy elevado.

Sin embargo, existen restricciones operativas en líneas, necesidad de funcionamiento del equipamiento zonal, restricciones en el suministro de gas, obligatoriedad de operación de algunas centrales en cargas mínimas (caso de las nucleares), etc., que provoca problemas como los siguientes:

- la falta de gas obligó y obligará a consumos de fuel-oil muy superiores a los convenientes para la economía del país;
- una operación incorrectamente planificada en el uso del carbón produce exceso en el consumo de fuel-oil del orden de 100.000 tn/año.
- a pesar de lo anterior, YPF se encuentra en determinados momentos con excesos de fuel-oil que no puede almacenar ni colocar en el exterior.
- las restricciones técnicas en el abastecimiento al Gran Buenos Aires-Litoral desde las líneas de Chocón y Salto Grande hicieron que en 1984 no se aprovecharan 400 Gwh en Chocón y 820 Gwh en Salto Grande;
- la política de precios de los combustibles primarios lleva a una deformación de los costos de producción de energía eléctrica, que no dan señales correctas al operador

del DUC e instan a que los programas de optimización técnico-económica del despacho no resulten los más convenientes ni al sistema eléctrico ni al país.

El DUC tiene la siguiente prioridad: agua, gas, nuclear, carbón y fuel. Para que ello funcione adecuadamente será necesario revisar las normas de operación sobre la base de precios realistas, así como efectuar un serio estudio de los aspectos de seguridad del abastecimiento que seguramente traerá un mejor aprovechamiento de los recursos. En este momento funciona una "mesa de combustibles" que ayuda a mejorar la optimización del consumo de combustibles tendiendo hacia un despacho de carga energético y no eléctrico puro.

7. *Sistema tarifario*

El sistema tarifario existente no es acorde con una correcta gestión empresaria ni contempla las reales necesidades de los usuarios.

Desde el punto de vista empresario, la tarifa no cubre en muchos casos los costos directos de operación y tampoco produce una razonable generación de fondos para financiar nuevas instalaciones.

Por otra parte, las tarifas de venta del DUC a distribuidores no guardan relación correcta con la de estos usuarios. Se da así el caso de AyE, que se ve obligada a vender a las provincias distribuidoras a una tarifa que le provoca un serio quebranto.

Como contrapartida, las provincias obtienen un beneficio al venderla a sus usuarios a la misma tarifa que lo hace AyE a los suyos, en otras localidades.

En cuanto a los cuadros tarifarios, la tendencia a aplicar tarifas con criterios sociales no permite estimular las actividades productivas ni tampoco lograr el objetivo social perseguido, que en realidad no se cumple.

Como se dijo en otra parte las empresas no tienen prácticamente participación real en el diseño de las tarifas salvo el aporte de datos. Es difícil hablar de gestión empresaria cuando no se tiene acceso al principal ingreso de la empresa.

8. *Financiación*

La financiación genuina de las empresas se ha visto acotada casi sistemáticamente por una política tarifaria que ha sido fijada con criterio político, reduciendo su generación interna de fondos. Por otra parte, se han utilizado las tarifas para captar excedentes económicos vía impuestos, que luego reasigna el gobierno con criterios que nada tienen que ver con la racionalidad en el uso de recursos escasos. Parte de estos impuestos son asignados a las empresas eléctricas. De este modo, se han generado subsidios directos y encubiertos de todo tipo, sin que ello haya necesariamente redundado en un mejor servicio.

Esto queda evidenciado si se observa que los resultados en la cuenta corriente como porciento de los ingresos corrientes han mostrado para AyE, SEGBA e Hidronor, resultados en general negativos, con excepción de algunos años.

Esto ha inducido por una parte a un elevado endeudamiento, a través del uso neto del crédito. Ello ha determinado que el Tesoro Nacional debe concurrir al financiamiento, aun cuando los fondos específicos (en el caso de AyE e Hidronor) han constituido una importante fuente de financiamiento.

9. *Management*

La mayoría de los problemas mencionados pueden atribuirse en buena medida a falta de un adecuado agente empresario y a la influencia del Estado.

Así, por ejemplo, problemas referidos a la calidad del servicio y a la atención al usuario parten de un concepto afincado en los prestatarios de todo servicio público a cargo del Estado en la Argentina. Se parte del supuesto de que todo servicio es un lujo y no una necesidad, de que el Estado presta "graciosamente" un servicio y que el usuario debe aceptar resignadamente cualquier deficiencia o maltrato manteniendo sus obligaciones pero sin poder ejercer prácticamente derechos.

El incumplimiento de parámetros técnicos en el servicio se realiza impunemente porque el Estado es en este caso juez y parte. Las multas que en algunos casos se aplican a una empresa prestataria, representan en última instancia una mayor carga al usuario ya que los recursos genuinos que la empresa percibe provienen solamente de tarifas o aportes del Tesoro.

La administración económico-financiera, de personal, etc. revela una falta de adecuado management en las empresas. Cualquier directorio o administrador está muy limitado en su gestión por las normas a que debe ajustarse: se le fijan los precios de venta de su producto, la política de ingreso y movimiento de personal, la forma de financiar sus obras, etc. En esas condiciones es difícil lograr una buena gestión, pero tampoco se ha visto, salvo escasas excepciones, administradores idóneos estables, con conocimiento real de sus funciones y del negocio que manejan.

PRINCIPALES INDICADORES DE PRODUCTIVIDAD DE SECTOR

Los Cuadros 1, 2 y 3 correspondientes a Hidronor S.A., SEGBA, A y E respectivamente, muestran un conjunto de indicadores técnicos, a) hasta j), y económico-financieros k) a n) que se consideran ilustrativos y se comentan a continuación:

a) Tiempo de utilización

Se expresa como la energía producida referida a la potencia instalada. Tomando valores anuales representa el tiempo en horas que la potencia instalada en el sistema debiera de trabajar a plena carga para generar la misma energía que funcionando con el régimen caracterizado por la curva de carga correspondiente al período. Caracteriza el grado de explotación mediante el factor tiempo.

Los tiempos de Hidronor S.A. están vinculados a la disponibilidad hidráulica, la reducción que se observa en los años '83 y '84 corresponde a la aparición de Alicurá sin toda la capacidad de transporte de energía. AyE y SEGBA muestran una disminución en la utilización de su parque a causa de la energía hidráulica que van recibiendo en mayor proporción, sobre una situación de demanda retraída.

b) Factor de carga

Es la relación de la carga media (mw) a la carga máxima. Como la carga media es la energía total generada sobre las 8760 horas del año, es la proporción de estas horas en que el parque funcionando con la potencia de pico del año generaría la misma cantidad de energía. Identifican las características del diagrama de carga, en particular si se trata de un diagrama muy empuntado, con poca carga o no, fuera de la hora de máxima.

Cuadro Nº 1
SECTOR ELECTRICO ARGENTINO
PRINCIPALES INDICADORES DE PRODUCTIVIDAD

EMPRESA: HIDRONOR S.A.

Indicadores año	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985
a) Gwh Generado / Gwh Instalados	-	3.465	3.607	2.779	3.181	2.303	2.517	2.651
b) Demanda Media Anual (MW) / Demanda Máxima Anual (MW)	-	0,45	0,40	0,35	0,35	0,27	0,28	-
c) Gwh Facturados / Gwh Entregados a la Red	-	-	-	-	-	-	-	-
d) kcal / kwh	-	-	-	-	-	-	-	-
e) MWh Facturados / Agentes en Explotación	-	-	-	-	-	-	-	-
f) MWh Facturados / Agente	-	3.369	6.033	4.416	5.035	3.262	-	-
g) MW Instalados / Agentes en Explotación	-	-	-	-	-	-	-	-
h) Ventas Totales (kwh) / Nº de Consumidores	-	-	-	-	-	-	-	-
i) Ventas Consumo Residencial (kwh) / Nº de Consumidores Residenciales	-	-	-	-	-	-	-	-
j) Ventas Consumo Industrial (kwh) / Nº de Consumidores Industriales	-	-	-	-	-	-	-	-
k) Ingresos por Venta / Gastos de Explotación	-	0,324	1,126	0,671	0,301	0,321	0,461	0,509
l) Resultado de Explotación / Activo Inmovilizado	-	-0,048	0,008	-0,018	-0,049	-0,032	-0,051	-0,055
ll) Resultado Final / Patrimonio Neto	-	0,088	0,014	0,030	0,010	0,017	0,139	-0,0072
m) Pasivo Corriente y No Corriente / Patrimonio Neto	-	1,028	0,165	0,280	0,375	0,405	0,658	0,757
n) Activo Total / Pasivo Total	-	1,973	7,042	4,575	3,664	3,466	2,520	2,320

Fuente: Elaborado sobre valores de la Secretaría de Energía y "Datos Estadísticos de las Empresas Eléctricas" (CIER).

Cuadro Nº 2
SECTOR ELECTRICO ARGENTINO
PRINCIPALES INDICADORES DE PRODUCTIVIDAD

EMPRESA: SEGBA

Indicadores año	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985
a) Gwh Generado / Gwh Instalados	3.777	2.983	2.568	3.341	2.849	2.857	2.771	2.392
b) Demanda Media Anual (MW) / Demanda Máxima Anual (MW)	0,53	0,59	0,57	0,56	0,57	0,59	0,55	0,60
c) Gwh Facturados / Gwh Entregados a la Red	0,82	0,82	0,80	0,85	0,82	0,81	0,81	0,76
d) kcal / kwh	2.817	2.933	2.784	2.694	2.763	2.731	2.709	-
e) MWh Facturados / Agentes en Explotación	-	-	-	-	-	-	- -	-
f) MWh Facturados / Agente	-	335,0	499,7	555,1	564,2	592,1	-	-
g) MW Instalados / Agentes en Explotación	-	-	-	-	-	-	-	-
h) Ventas Totales (kwh) / Nº de Consumidores	-	3.325,8	3.264,8	3.461,1	3.331,4	3.483,4	-	-
i) Ventas Consumo Residencial (kwh) / Nº de Consumidores Residenciales	-	1.286,3	1.345,3	1.552,1	1.456,1	1.465,6	-	-
j) Ventas Consumo Industrial (kwh) / Nº de Consumidores Industriales	-	31.319,0	34.430,4	32.534,3	33.876,2	37.165,6	-	-
k) Ingresos por Venta / Gastos de Explotación	1.078	0,815	0,895	0,809	0,523	0,621	1,020	0,572
l) Resultado de Explotación / Activo Inmovilizado	-	-0,04	-0,06	-0,06	-0,10	-0,08	-1,7	-0,187
ll) Resultado Final / Patrimonio Neto	0,20	-0,01	-0,05	0,005	0,02	0,05	0,14	-0,07
m) Pasivo Corriente y No Corriente / Patrimonio Neto	0,895	1,1213	1,503	1,035	0,943	0,766	0,658	0,430
n) Activo Total / Pasivo Total	2,119	1,824	1,665	1,968	2,062	2,304	2,519	2,324

Fuente: Elaborado sobre valores de la Secretaría de Energía y "Datos Estadísticos de las Empresas Eléctricas" (CIER).

Cuadro Nº 3
SECTOR ELECTRICO ARGENTINO
PRINCIPALES INDICADORES DE PRODUCTIVIDAD

EMPRESA: AyE

Indicadores año	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985
a) Gwh Generado / Gwh Instalados	3.237	3.354	3.715	3.507	3.358	2.850	2.852	2.657
b) Demanda Media Anual (MW) / Demanda Máxima Anual (MW)	0,50	0,54	0,67	0,61	-	-	-	-
c) Gwh Facturados / Gwh Entregados a la Red	-	-	-	-	-	-	-	-
d) kcal / kwh	3.180	3.435	3.504	3.465	3.400	3.594	3.541	-
e) MWh Facturados / Agentes en Explotación	-	-	-	1.763,2	2.400,4	2.741,5	2.740,8	2.526,0
f) MWh Facturados / Agente	-	447,9	726,4	1.182,0	1.224,0	1.870,7	-	-
g) MW Instalados / Agentes en Explotación	-	-	-	359,0	418,0	520,4	521,8	479,0
h) Ventas Totales (kwh) / Nº de Consumidores	-	5.688,4	6.911,0	23.379	69.099.180	121.251.599	-	-
i) Ventas Consumo Residencial (kwh) / Nº de Consumidores Residenciales	-	1.213,0	1.406,0	3.022,0	5.714,3	-	-	-
j) Ventas Consumo Industrial (kwh) / Nº de Consumidores Industriales	-	55.309	105.712	411.794	797.868,3	1.027.724,3	-	-
k) Ingresos por Venta / Gastos de Explotación	1,03	0,54	0,93	0,56	0,37	0,39	0,94	0,74
l) Resultado de Explotación / Activo Inmovilizado	0,03	-0,05	-0,02	-0,06	-0,08	-0,08	-0,006	-0,033
ll) Resultado Final / Patrimonio Neto	0,215	-0,064	0,072	-0,084	-0,039	-0,027	0,072	-0,024
m) Pasivo Corriente y No Corriente / Patrimonio Neto	1,734	0,515	1,455	1,307	1,343	1,276	1,257	1,189
n) Activo Total / Pasivo Total	-	-	1,76	1,81	1,82	1,88	1,88	1,86

Fuente: Elaborado sobre valores de la Secretaría de Energía y "Datos Estadísticos de las Empresas Eléctricas" (CIER).

El verdaderamente interesante aquí es el de SEGBA, que con valores superiores a 5000 horas indica que trabaja con fuerte carga diurna fuera de pico, característica de una zona de demanda industrial y usos diferentes a la iluminación. Los valores de AyE no son confiables debido a la gran distorsión de sus instalaciones y los de Hidronor están atados a la operación hidráulica.

c) Rendimiento de la red

La relación entre la energía facturada y la energía entregada a la red da cuenta del rendimiento de la misma. La diferencia son las pérdidas.

Los valores hallados para SEGBA indican que éstas se encuentran entre 18 y 24%.

Las pérdidas normales de una red moderna son del orden del 10%, aun asumiendo mayores pérdidas para esa empresa (v. gr. 12 ó 13%); el valor encontrado pone en evidencia el hurto de la energía, al que se hace reiterada referencia en este trabajo.

d) Consumo específico

Está dado por el número de kcal necesarias para generar un kwh.

Los mejores rendimientos de SEGBA con respecto a AyE se deben a la dispersión de esta última y su necesidad de recurrir al uso de turbinas de gas. El rendimiento de SEGBA es adecuado, ambos están determinados sobre la base del poder calorífico superior de los combustibles. Utilizando para esta determinación el poder calorífico inferior a SEGBA le correspondería un consumo específico del orden de 2500 kcal/kwh y a AyE 3100 kcal/kwh.

e), f) y g) Energía facturada por agente

Para tener un término de comparación recurrimos a los Datos Estadísticos de las Empresas Eléctricas CIER (1982) que da para energía facturada en Mwh por agente en empresa de estructura semejante a SEGBA:

Empresa	Nº de Clientes	MWH Facturado/ Agente
CESP (San Pablo Br.)	655.000	942
COPEL (Curitiba Br.)	1.160.000	2.593
EPFL (Campinas Br.)	1.210.000	1.151

SEGBA y AyE aparecen en la comparación con índices menores. Esto indicaría una sobredotación de personal, que se diluye en AyE en razón de la transferencia. Para esta última empresa, dada la dedicación de parte de su personal a riego, ingeniería, etc., se tomaron valores con respecto al personal en explotación.

Hidronor sale de los términos de comparación por ser generadora y transmisora sin servicios de distribución.

h), i) y j) Energía facturada por grupos de consumidores

Los valores correspondientes a SEGBA en los tres indicadores son los normales de una empresa generadora-distribuidora y puede apreciarse en ellos una reiteración de niveles que denotan la recesión económica por la que atraviesa el país, si se exceptúa el repunte del valor para el consumo industrial en 1983.

En el caso de AyE se ilustra el efecto de la transferencia de servicios y la retención de los grandes usuarios. Los valores para usuarios residenciales resultan poco confiables en los años 1981/82.

k) Coeficiente de explotación

Definido como la relación de Ingresos por Ventas/Gastos de Explotación, procura medir en qué medida la generación interna de fondos cubre los gastos de explotación y libera recursos para los programas de inversión.

La empresa Hidronor en los años que se muestran en el Cuadro 1, salvo en 1981, en general ha cubierto no más de un tercio de sus gastos de explotación debiendo financiar su programa de inversión y su resultado negativo de explotación con préstamos, aportes del Tesoro y fondos específicos. En esta empresa debe señalarse que este índice, como otros, se encuentra condicionado por la circunstancia de tener un amplio programa de expansión, con la construcció de aprovechamientos hidroeléctricos, en tanto que las unidades en operación aún son en términos relativos poco relevantes para sostener su plan de inversiones y afrontar en la cuenta corriente el costo del dinero ajeno, así como los impuestos, tasas y contribuciones.

La empresa AyE presenta un coeficiente de explotación que, con excepción de 1970, ha estado por debajo de uno. Esto significa que con su generación interna de fondos no ha cubierto sus gastos operativos. Ello determinó un importante endeudamiento externo e interno, así como elevados aportes del Tesoro Nacional y asignación de fondos específicos, para afrontar un declinante programa de inversiones y una creciente atención de los servicios de deuda. SEGBA, por su parte, también con excepción de 1970, no ha cubierto sus gastos de explotación, aun cuando su coeficiente de explotación en promedio estuvo alrededor de 0,7%. Esto le ha obligado a financiar su programa de inversión, su déficit y el repago de deuda con préstamos y en algunos años con aportes del Tesoro Nacional, como en 1983 y 1984. De cualquier modo, no ha hecho uso de fondos específicos y muestra una situación económica y financiera menos comprometida que las otras empresas.

1) Rentabilidad sobre activo inmovilizado

Se la ha definido como la relación entre el Resultado de Explotación/Activo Inmovilizado. En particular, cabe señalar que no habiéndose contado con un cálculo riguroso de la base tarifaria de acuerdo con el criterio de los contratos de concesión, se optó por definirla como la agregación de los Bienes de Uso (netos de amortización) y del activo no corriente.

Se han encontrado los siguientes valores para los años y empresas que se indican a continuación:

Año	AyE	SEGBA	HIDRONOR
1970	3,0	s/d	s/d
1975	-5,0	-4,0	-4,8
1980	-2,0	-6,0	1,0
1981	-6,0	-6,0	-1,8
1982	-8,0	-10,0	-4,9
1983	-8,0	-8,0	-3,2
1984	-6,0	s/d	s/d

Como se puede apreciar, ninguna de las tres grandes empresas del sistema ha tenido rentabilidad positiva. Por el contrario, exhiben valores negativos que las alejan de cumplir con las rentabilidades del 8% que prevén los contratos de concesión y evidencian la inviabilidad de estas empresas de no contar con aportes del Tesoro Nacional, condonaciones de deudas, aportes de fondos específicos, etc.

Es claro que estas empresas, de operar en condiciones competitivas en el mercado, debieran haber quebrado. Solamente un saneamiento económico y financiero, un sinceramiento tarifario y una mayor eficiencia, puede otorgarles capacidad de operar en competencia y con calidad en la prestación del servicio. Pero cabe señalar que en materia tarifaria debieran dejar de ser productoras de impuestos por una parte y por otra cobrar tarifas retributivas, con posibilidad de que el mercado las sancione si su prestación no es eficiente.

11) Rentabilidad sobre patrimonio neto

Definida como la relación entre Resultado Final/Patrimonio Neto, exhibe valores más plausibles que la rentabilidad sobre el activo inmovilizado ya comentada. Esto se debe principalmente a que en el resultado final se incluyen el resultado de operaciones extraordinarias y particularmente la incidencia del "defecto de beneficio". Este es el crédito que exhiben en sus balances las empresas por la diferencia entre el beneficio real y el garantizado por contrato de concesión.

m) Endeudamiento

Se lo ha expresado como la relación entre pasivo corriente y no corriente respecto al patrimoio neto. Esto significa indagar la proporción de capital ajeno a capital propio que tienen las empresas.

En el Cuadro 1, se puede advertir que Hidronor, mientras en 1975 mostraba una relación 1,028, a medida que incorporó unidades en operación ha reducido su coeficiente de endeudamiento a valores que son técnicamente adecuados.

En el caso de SEGBA, se aprecian coeficientes de endeudamiento muy por sobre valores normales. Situación similar, aunque con valores más razonables, presenta AyE.

n) Solvencia

La relación Activo Total/Pasivo Total, que indica la solvencia empresaria muestra valores desusadamente elevados en Hidronor, que es propia de una empresa en expansión con un manejo financiero que le permitió una fuerte acumulación de activos, con un moderado pasivo, que no es habitual en estas situaciones. En cambio, SEGBA presenta valores que técnicamente se puede calificar como muy buenos. En tanto que AyE exhibe valores que, con excepción de 1975, son buenos.

Estos indicadores evidencian que las tres empresas nacionales importantes (A y E, SEGBA e Hidronor) presentan una solvencia adecuada, mientras que por otra parte mantienen coeficientes de endeudamiento, rentabilidad y coeficiente operativo, que de persistir, solamente serían sostenibles a través de aportes del Tesoro Nacional y de fondos específicos, sin descartar que el gobierno nacional se haga cargo de sus deudas. Esto como se ha señalado se origina en una inadecuada política de tarifas, que si se compara internacionalmente se encuentra entre las más bajas entre un grupo de 21 países, para el Gran Buenos Aires, tanto antes de impuestos como después de impuestos.

En contraste se puede ver que empresas como Electrobras tiene un índice de endeudamiento de 0,72%, un coeficiente operativo de 1,15% en 1983 y de 0,83% en 1984, una rentabilidad sobre el patrimonio neto del 11,40% en 1983 y del 8% en 1984.

Por su parte, Electricité de France muestra un índice de endeudamiento que en 1953 alcanzaba 3,14%, en permanente descenso para situarse en 1983 en 1,8% expresado como relación de deudas/ingresos. Una comparación similar para las empresas argentinas muestra valores promedios que representan un coeficiente de alrededor de 8%.

El resultado de explotación en los años 1982 y 1983 ha sido negativo pero declinante. Pero cabe señalar que el excedente de explotación del 38,7%, luego de deducir cargas financieras, amortizaciones y previsiones, da un resultado negativo del 5,2%.

Su financiamiento en 1984 ha sido cubierto en un 31,3% por capital propio y en un 68,7% por endeudamiento a largo plazo.

INFLUENCIA DEL ESTADO COMO GENERADOR DE INEFICIENCIA

El Estado, o en sentido más riguroso el gobierno, a través de un extenso número de disposiciones, reglamentaciones, trabas burocráticas, etc., induce comportamientos altamente ineficientes en las empresas y en el sector eléctrico en general.

1. *Gestión empresaria*

Aun cuando la forma jurídica de organización adoptada para las empresas del sector (sociedades del Estado, sociedades anónimas o sociedades de mayoría estatal), haría presumir que pueden desarrollar una verdadera gestión empresaria, la realidad demuestra que ello no es así. Esto es por las siguientes razones fundamentales.

La organización técnica, administrativa y funcional de las empresas no se corresponde con la estructura legal y las posibilidades que ella ofrece. Así es común encontrar:

- Exceso de personal en general y en particular en áreas de escasa o nula productividad, como son los servicios admistrativos, de ingeniería y control, mientras que en las áreas operativas se carece de la calidad y a veces de la cantidad de personal.
- Organigramas sobredotados de gerencias y subgerencias, con pocas o nula asignación de responsabilidad, superposiciones de funciones, etc.
- Gobiernos de las empresas constituidos por directorios numerosos y carentes de capacitación profesional. En este punto conviene hacer algunas apreciaciones:

• Las retribuciones a los cuerpos directivos son fijadas por el Poder Ejecutivo con criterios que en nada se compadecen con las funciones en empresas similares.
• Los controles de mérito de su desempeño son prácticamente inexistentes. Esto lleva a que sea indiferente una buena o mala administración
• Sus capacidades de decisión están fuertemente acotadas si se advierte que las variables claves de la gestión empresaria le vienen impuestas desde afuera de la empresa v.g.: precios y tarifas, ingresos y bajas de personal, salarios, gastos, viajes al exterior de funcionarios, programas de producción e inversión, etc.

- Funciones no empresarias, llamadas de fomento, sociales, seguridad, defensa, etc. que no sólo comprometen recursos escasos, sino que perturban el funcionamiento e introducen una alta cuota de ineficiencia, abriendo además la puerta a una aplicación amplia de la idea de fomento; así cualquier obra cuya conveniencia económica no es demostrable, pasa a ser una obra de fomento.
- Localización espacial de los servicios administrativos y operativos, que responde más que a necesidades de la actividad a atavismos, compromisos políticos y gremiales, etc.

- Ausencia de competencia de empresas privadas, que exijan un comportamiento racional de estas unidades de producción.

2. *Ineficiencia en la inversión*

La inversión mal dirigida y equivocada ha sido y aún es hoy uno de los problemas más importantes del área. La Argentina, en términos generales, antes de la presente crisis de inversión, ha sido no tanto un país de baja inversión como de inversión mal dirigida.

Pueden señalarse casos de procedimientos correctos, pero puede también señalarse en el sector un número considerable de obras grandes y medianas que no tuvieron un estudio de conveniencia económica y menos aún de factibilidad financiera.

También se llevaron adelante proyectos poco analizados y mal administrados que generan adicionales de obras importantes e intereses intercalares desproporcionados, caso Futaleufú, central térmica Bahía Blanca, etc.

En no pocos casos la técnica ha sido politizar un proyecto, convirtiéndolo en una bandera provincial o regional, que en aras de beneficios futuros apreciados subjetivamente permitía poner en marcha la obra. La inversión ha tendido siempre al rédito político concentrándose en proyectos de generación: diques y grandes centrales descuidando, por ejemplo, la distribución. Siempre hay un político con el sueño del dique propio, en cambio nunca se ha visto inaugurar un poste.

Y también en algunos períodos, particularmente en aquellos de mayor politización, la inversión ha sido insuficiente como producto de las bajas tarifas generando demoras en la concreción de las obras.

Así han quedado proyectos originalmente concebidos para riego sin que se completara su red de riego (caso Río Hondo, El Cadillal, Itiyuro, etc.) mientras se siguen promocionando nuevos diques en las mismas áreas "con fines de riego". Por la misma razón, el sistema de distribución eléctrica se encuentra deteriorado y no es posible en muchas zonas cumplir ni medianamente con los parámetros de calidad de servicio pactados en las concesiones. Como ejemplo basta mencionar que la inversión requerida en redes en el Gran Buenos Aires para adecuar el suministro es del orden de U$S 90 millones por año durante 5 años, mientras que el presupuesto de obras de SEGBA para 1986 es de A 87 millones para todo concepto, es decir: generación, distribución, administración, etc.

Por otra parte, y especialmente en el Gran Buenos Aires, la insuficiencia de las expansiones de la red de distribución, como la generación de villas de emergencia, han llevado a la proliferación del hurto de energía. Esta modalidad se ve en la actualidad incrementada por un número importante de usuarios que, normalmente atendidos por la empresa, incurren en esta actividad delictiva y no por el valor de la tarifa, sino por un relajamiento de la moral y la disciplina al que no son ajenas las muestras públicas de ineficiencia.

3. *Ineficiencia en la explotación*

La explotación del servicio presenta numerosos campos donde la influencia del Estado ha creado pesadas ineficiencias. Un rápido repaso ilustra al efecto:

Política tarifaria

La financiación genuina de las empresas se ha visto acotada casi sistemáticamente por una política tarifaria fijada con criterio político, reduciendo su generación interna de fondos. Por otra parte, se han utilizado las tarifas para captar excedentes económicos vía impuestos, que luego reasigna el Gobierno con criterios que nada tienen que ver con la racionalidad en el uso de recursos escasos. Parte de estos impuestos son asignados a las empresas eléctricas, así como los que provienen de los combustibles. De este modo, se han generado subsidios directos y encubiertos de todo tipo, sin que ello haya necesariamente redundado en un mejor servicio.

En muchas oportunidades se ha intentado sin poder concretar "sincerar" el proceso, transformando los recursos indirectos en directos, es decir, pasando a precios y tarifas los impuestos y recargos indirectos. Según algunos estudios, los precios pagados por los usuarios no serían seriamente afectados si así se hiciera, se lograría una transparencia en el proceso económico y las finanzas de las empresas mejorarían evitando transacciones tortuosas que la burocracia se encarga de complicar más de lo que las leyes y reglamentaciones previeron.

Esta maraña de recargos, fondos especiales, etc. sólo sirve para mantener una carga burocrática improductiva cuya subsistencia depende de la no simplificación.

- Operación económica

La política de precios políticos fijados por el Estado a los combustibles resta eficiencia a la operación del sector. De nada valen los programas de operación más sofisticados si los datos básicos no responden a la realidad económica.

- Personal.

La política de ingresos y salarios es fijada por el Estado con muy escaso o nulo premio a la eficiencia o productividad. En muchas provincias donde las direcciones provinciales están a cargo del servicio, los salarios de los profesionales dentro de los escalafones provinciales son inferiores a los salarios obtenidos por convenio en niveles inferiores del personal de usinas.

- Administración financiera

Las normas de financiación de obras y de explotación están regidas por la administración pública restando así grados de libertad y limitando una gestión financiera eficiente. Rigen así limitaciones en el uso de ciertos bancos, en la toma de créditos, en la colocación de fondos, etc.

- Política de adquisiciones

Si bien algunas empresas con carácter de sociedades anónimas están exentas de la aplicación de las leyes de obras públicas y de contabilidad, hay normas rígidas en materia de licitaciones, preferencia de materiales y equipos, formas de contratación de obras y servicios, etc. que hacen lento e ineficiente el proceso de compras y contrataciones. Las empresas son también usadas como instrumentos para orientar políticas industriales y comerciales restándole libertad empresarial.

La enumeración es larga y la comparación con la gestión de una empresa privada establece claras diferencias a favor de esta última. La situación es mucho más grave en el caso de las direcciones provinciales, aun en provincias grandes como Buenos Aires donde su administración es extremadamente lenta y burocrática.

4. *Planificación a mediano y largo plazo*

Los problemas de eficiencia de las empresas del sector pasan también por una adecuada planificación a corto, mediano y largo plazo.

Los largos períodos de maduración de los proyectos, sus importantes volúmenes de inversión, las distintas jurisdicciones y empresas comprometidas en el sector, la característica de insumo difundido que lo asocia en una relación causal muy estrecha con la evolución de la actividad económica interna y no pocas veces con sectores críticos de actividad doméstica como internacional, exigen una programación cuidadosa de los proyectos a fin de asegurar un balance eléctrico compatible con el balance energético del país.

Si bien han existido en el pasado y existen en el presente trabajos de planificación de largo plazo que en su realización técnica y formal son dignos de elogio, hay un fuerte desapego en la planificación de corto plazo y al seguimiento de estos planes. Por otra parte, salvo contadas excepciones, no se han hecho las revisiones de los planes de largo plazo a la luz de las modificaciones en los supuestos básicos y en las realizaciones que cada unidad ejecutiva efectúa en el corto plazo. De igual modo ha estado ausente por completo la planificación de mediano plazo que se estima debieron haber realizado las entidades y compatibilizado la Secretaría de Energía, impidiendo alcanzar un manejo racional y eficiente de los recursos físicos y materiales, así como de los financieros.

Esta situación se inscribe en un problema de gestión que excede el marco de las empresas y organismos y que alcanza al gobierno en su totalidad, pero que las comprende e implica a aquéllas.

A modo de ejemplo, puede tomarse el proceso de elaboración y aprobación de los presupuestos y planes de acción de las empresas.

Este proceso se inicia con un conjunto de normas e hipótesis que prepara el Ministerio de Economía, en general como resultado de una decisión del Poder Ejecutivo, a ser observadas por las empresas en la elaboración de lo que vendrá a constituir su programa anual.

La experiencia de los funcionarios de las empresas les ha enseñado que normalmente sus estimaciones son posibles, a la hora de compatibilizar el programa fiscal de importantes reducciones por los técnicos de la burocracia que no siempre respetan la lógica interna de los programas. Esta situación, unida no pocas veces a la carencia de adecuadas técnicas de planificación empresaria, lleva a elaborar estimaciones más bien holgadas y muchas veces carentes de racionalidad y eficiencia en el uso de recursos escasos.

La respuesta de la burocracia es proceder a reprogramar la actividad de las empresas en la soledad "aséptica" de un gabinete, para confrontarla en una discusión con las empresas, en un clima de recelo y desconfianza mutuos.

De este modo, se llega a un documento en el cual nadie cree. La empresa porque no le pertenece, la burocracia por su casi convencimiento de que no es un razonable reflejo de lo que la empresa puede y debe hacer.

Estos comportamientos perversos se traducen en extensos períodos de ejecución de las obras que no pocas veces se duplican o triplican respecto de los técnicamente previstos, provocando lucros cesantes de valores incalculables, al no incoporarse capital reproductivo.

Desde el punto de vista microeconómico estas situaciones de falta de planifica-

ción, coordinación de acción y gestión empresarial, llevan a una ineficiente asignación de recursos, que afecta la productividad de los factores de producción.

PROPUESTA DE ORDENAMIENTO DEL SECTOR

En un país desarrollado, sin prejuicios políticos ni sociales, el servicio eléctrico puede desarrollarse en forma eficiente siguiendo las leyes del mercado, tal como puede hacerlo cualquier otra actividad industrial y comercial, siempre que se tengan en cuenta las limitaciones de carácter específico que esta industria tiene.

En efecto, las características del servicio son tales que le permiten aprovechar muy bien la economía de escala en la generación, transformación y transporte; de ahí la conveniencia de concentrar la generación en grandes unidades y a la vez en centrales importantes. Lo mismo sucede con la transformación y las grandes líneas. No resulta así con la distribución que absorbe aproximadamente la mitad del total de las inversiones del sector y cuanto mayor es el área y el número de usuarios mayores son su complejidad y los costos por usuario.

De aquí surge la inconveniencia de que dos o más empresas trabajen en competencia sobre una misma área, lo que lleva a aumentar sensiblemente las inversiones para prestar un mismo servicio. Habitualmente, se habla de duplicar las inversiones en distribución cuando hay dos empresas operando y aunque esto no es totalmente cierto no está demasiado lejos de la realidad. No resulta por lo tanto conveniente la presencia de varios cables de distintas compañías ofreciendo energía. Si bien aceptable dentro de las leyes de la oferta y la demanda, no lo es como buen uso del ahorro.

Históricamente en el país ha existido la superposición de empresas: las de AyE con las cooperativas o las provincias disputándose clientes o mercados o las de las provincias con las cooperativas; las más antiguas son las de AyE con las empresas de los grupos privados; pero en realidad ninguna de éstas tenía el sentido de una competencia comercial, tratándose más bien de una cuestón ideológica.

La situación de CADE y CIAE en el Gran Buenos Aires sí tuvo en su momento el sentido de una competencia comercial. Tampoco aquí se recogieron frutos demasiado interesantes. CIAE buscó más bien los clientes industriales y redujo su expansión, CADE se extendió mucho en su red lo que llevó a una crisis del servicio y ambas acabaron con tarifas casi iguales.

Como se dijo antes, la distribución urbana es aceptada y así se hace en casi todos los países en forma monopólica en cada área de servicio. La generación, por el contrario, se presta a la existencia de distintas fuentes que pueden competir entre sí para brindar el suministro en las mejores condiciones de confiabilidad y economía.

Las provincias tendrán libertad de acción para construir centrales, pero con una adecuada coordinación por parte de la Subsecretaría de Infraestructura y Servicios en materia de planificación y poder de policía. Se propone a continuación la organización que podría tener el sector eléctrico. Esta organización, a la que se llegaría en un futuro mediato, posibilita la participación de entes estatales y privados en las distintas etapas del proceso: generación, transmisión y distribución.

Las empresas existentes quedarían en el sistema pero modificando algunas su rol y también su área de influencia, en particular AyE e Hidronor. La idea es que estas dos grandes empresas tengan a su cargo el sistema interconectado en 500 kw tomando cada una aproximadamente la mitad del país suponiendo que éste se divida, a tal efecto,

mediante una línea que de Oeste a Este comienza en el río Neuquén, continúa hasta la confluencia con el Negro y de allí la divisoria sea la línea de 500 kw que va del Chocón a Buenos Aires. Al Norte de esta línea divisoria le corresponde operar el Sistema Interconectado en 500 kw a AyE. A partir de esta línea hacia el Sur dicha función le corresponde a Hidronor.

Aparte de la transmisión, estas dos empresas continuarían a cargo de la gran generación, de los proyectos internacionales y de los interprovinciales. En este último caso esta función dependerá de los acuerdos que se realicen con las provincias donde se encuentra el recurso ya que se asigna a ellas el rol primario en esta propuesta.

La existencia de dos empresas, aun cuando sean del Estado, evita el gran monopolio y sirve para comparar sus respectivos comportamientos.

Sobre estas bases, el rol asignado a la Secretaría de Energía y a cada empresa del sistema es el siguiente:

Subsecretaría de Infraestructura y Servicios: tendrá a su cargo las siguientes funciones básicas:

- el poder de policía del servicio en la jurisdicción nacional;
- la convalidación de las tarifas y las normas de operación del DUC;
- la planificación energética de mediano y largo plazo. Ello implica la selección de proyectos de generación y transmisión en base a propuestas de las empresas nacionales, provinciales y privadas del sector.
- la coordinación de la acción de todas las empresas y entes públicos y privados que integran el sistema. Todas estas funciones las puede ejercer en el marco normativo actual, el cual requeriría pequeñas modificaciones reglamentarias, pero en esencia permitiría articular el esquema de organización y funcionamiento que se propone.

AyE: Se completará la transferencia de servicios de subtransmisión y distribución a las provincias donde todavía no se ha efectuado: Tucumán, Santiago del Estero, La Rioja, Formosa y Río Negro. De esta manera no quedará ningún servicio de distribución a cargo de AyE. También AyE transferirá los servicios de riego actualmente a su cargo a las Provincias o a entes regionales de desarrollo.

En materia de generación, AyE se hará cargo de la parte nacional de los entes binacionales en su zona de influencia, o sea: Yacyretá, Salto Grande, Corpus, Garabí, etc. Esto vale tanto para los proyectos que están operando, como en construcción o estudio. Asimismo, tendrá a su cargo los estudios, proyectos, construcción y operación de obras eléctricas binacionales que se presenten en el futuro en su zona.

Esto significa que deberán transferirse a AyE los proyectos de Salto Grande, Corpus, Bermejo, etc. Yacyretá no requiere en lo formal ninguna transferencia, ya que AyE posee el 50% de las acciones, pero en la práctica debe ejercer ese derecho en forma real.

Las centrales generadoras nacionales actualmente a su cargo continuarán hasta tanto se pueda concretar su transferencia a las provincias, o entes privados como el caso de Futaleufú, la futura central de Careuleufú, etc.

En materia de transmisión, AyE continuará a cargo del Sistema Interconectado Nacional en 500 kw en su zona de influencia. Ello implica el estudio, construcción y operación del sistema; desde luego delegando las tres primeras tareas a empresas consultoras y constructoras privadas. La operación se regirá por las normas que se acuerden en el DUC.

Hidronor: Continuará operando como lo hace actualmente, ampliándosele el

área de concesión al total de la cuenca de los ríos Neuquén, Limay y Negro a fin de poder coordinar un correcto aprovechamiento de los mismos.

Esto significa que seguirá a cargo de la operación de las cinco centrales en funcionamiento y en construcción: El Chocón, Planicie Banderita, Arroyito, Alicurá y Piedra del Aguila. Sin embargo, las nuevas centrales que pueda desarrollar deberá en lo posible dejarlas a cargo de la actividad privada en forma de concesión. Esto incluiría a Pichi Picún Leufú, obra que en estos momentos está comprometida a realizar con contratistas y proveedores brasileños.

En materia de transmisión, Hidronor tendría a su cargo el sistema de 500 kw que abarca desde la línea Chocón-Buenos Aires hacia el Sur incluyendo toda la Patagonia, en la misma forma asignada a AyE en la otra zona.

También estarían a cargo de Hidronor los proyectos de carácter binacional que se consideren en esta área y que pueden solamente tener relación con Chile.

SEGBA: Continuará a cargo de su actual área de concesión manteniendo y operando sus plantas de generación, transmisión y distribución. Será de su propiedad el anillo de 500 kw que rodea a Buenos Aires y sus estaciones transformadoras.

La empresa se transferirá a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires, quienes serán titulares de las acciones, pudiendo venderlas al sector privado, en forma total o parcial, si así lo consideran conveniente.

En materia de ampliación de generación, dará participación a la industria privada para la instalación y venta en block de la potencia que requiera. En cuanto a distribución se alentará la participación privada que tome a su cargo áreas donde compra energía en block y la distribuye a sus usuarios. Esta labor puede ser también realizada por cooperativas (hay algunas que funcionan aceptablemente).

Dadas las características del sistema eléctrico argentino, SEGBA es y seguirá siendo una empresa compradora de energía de los centros de producción hidráulica y nuclear, cubriendo sus faltantes con su propia producción térmica. Como la longitud de líneas que llegan es muy grande es menester producir un determinado porcentaje en el área para evitar apagones totales cuando una línea importante sale del servicio. Este porcentaje no está todavía estudiado a fondo y debe completarse con toda profundidad para lograr un correcto aprovechamiento de los recursos hidroeléctricos. Es necesario saber en cada momento cuánta energía puede recibir Buenos Aires desde los centros hidroeléctricos sin correr riesgos.

CNEA: Continuará por el momento con la operación de centrales nucleares. Sin embargo, es necesaria una revisión profunda de los alcances de su actividad limitando el comentario en este caso sólo al campo eléctrico.

Como primera medida, debe definirse la necesidad real de construir centrales atómicas para poder realizar investigaciones en ese campo. En segundo término, debe seguirse el ejemplo de los países más desarrollados donde las centrales nucleares son construidas por las empresas eléctricas reservándose a las autoridades atómicas el papel de supervisión y control.

La decisión de construir centrales nucleares debe salir de un análisis conjunto entre las autoridades eléctricas y nucleares, pero su construcción y operación debe ser responsabilidad de las compañías eléctricas con el asesoramiento, supervisión y posterior control de las autoridades nucleares en sus aspectos específicos.

Entes binacionales: Pasarán a poder de AyE y de Hidronor en sus respectivas áreas de influencia, estableciéndose un mecanismo ágil de consulta y asesoramiento con

Cancillería para el tratamiento de los temas específicos. De esta forma se simplifica la gestión de los proyectos. Debe tenerse en cuenta que se trata de proyectar, construir y operar una central como cualquier otra. La idea es otorgar un carácter empresario a la conducción de los proyectos como se hace en los estudios del Alto Uruguay cuya ejecución se ha efectuado entre AyE y Electrobras en forma eficiente, sin necesidad de crear una pesada infraestructura. En este caso no existe ni siquiera local y todo se administra con un reducido Comité Empresario que se reúne periódicamente para la toma de decisiones. Los estudios los hace un grupo consultor argentino-brasileño y la supervisión directa de AyE ocupa a cuatro personas, las que en caso necesario piden el apoyo de los otros cuerpos técnicos estables de la empresa.[3]

Una organización del tipo de Alto Uruguay, pequeña, que contrate todos los servicios requeridos, se recomienda para los proyectos internacionales en general. La sugerencia de ubicarla en AyE o Hidronor se basa en que estas empresas cuentan con una abundante infraestructura que les sirve de apoyo, pero podrían también mantenerse entes independientes en la medida en que pueda estructurarse una organización ágil y pequeña.

Servicios provinciales: Se completará el traspaso de los servicios de transmisión por debajo de 500 kw, subtransmisión y distribución de parte de AyE.

En materia de generación, las centrales actualmente en poder de AyE continuarán en esas condiciones hasta tanto se concrete la transferencia a las provincias. Esta se realizará con la coordinación de la Subsecretaría de Infraestructura y Servicios que evaluará previamente la capacidad técnica y operativa de la provincia para tomar el servicio. En ese momento deberán negociar con AyE su traspaso, estableciéndose en el contrato de transferencia que las provincias deberán incluir en la tarifa un componente que permita remunerar a la Nación la amortización del capital invertido, valuado a valor de mercado al momento de la cesión. Esto da pie a la posibilidad de asociaciones entre provincias y AyE.

Tanto en estas negociaciones relacionadas con las transferencias como en otros desarrollos futuros se debería reivindicar el poder provincial como propietario de recursos a fin de que su aprovechamiento sea el resultado de acuerdos con empresas nacionales o privadas. Esto abre interesantes posibilidades de participación al sector privado tanto en la generación como en la transmisión y distribución. En este último aspecto las cooperativas pueden tener un rol importante.

Es muy importante destacar el poder que pueden adquirir las provincias ya que a través de una sana política en las concesiones y en materia tarifaria pueden orientar el consumo y el mejor uso de los recursos, así como atraer capitales.

Pero así como el proceso de transferencia de servicios trae aparejada una potenciación de las provincias, es conveniente que ellas mejoren significativamente su capacidad de administración. Existen pocas empresas provinciales que se manejen con cierta eficiencia como EPEC en Córdoba y originariamente EMSA en Misiones. Otras provincias cuentan con direcciones provinciales con poca o nula capacidad ejecutiva.

3 En comparación, durante la realización de los estudios por parte de un grupo consultor en el proyecto Corpus, existía una numerosa organización con sede propia en Buenos Aires y otra en Asunción. En el caso de Salto Grande, hacia fines de 1985 había alrededor de 650 personas aún cuando las obras se habilitaron en 1982. Además se mantiene una sede en Buenos Aires y otra en Montevideo. En Yaciretá hay más de 1000 personas en el ente binacional, parte de los consultores que realizan el proyecto y supervisión de obras.

Un pobre ejemplo es el de DEBA, administración eléctrica de la provincia más grande del país cuya capacidad de decisión dista mucho del nivel que requieren los recursos y problemas que maneja. A título de ejemplo basta mencionar que la central Bahía Blanca lleva 7 años de construcción cuando debió terminarse en 3 años.

Despacho de Cargas (DUC): El Despacho Unificado de Cargas (DUC) deberá ser operado por un comité formado por las empresas del sistema, debiendo sus normas de operación ser el resultado de un acuerdo global, ajustadas a las pautas de política general que establezca la Secretaría de Energía.

Las tarifas a las que se transen la energía y potencia también deberán ser fijadas por el "comité de empresas" y convalidadas por la Subsecretaría de Infraestructura y Servicios. La fijación de estas tarifas y las normas de operación deberán ajustarse a un óptimo aprovechamiento físico, técnico, económico y financiero del sistema, atendiendo a la política general que fije la Secretaría de Energía en cuanto al uso de las fuentes de energía, su conservación y uso racional. La aplicación de estas políticas, a través del comité, atenderá los intereses empresarios y estimulará la eficiencia.

Las bases para la fijación de tarifas deben establecerse en los respectivos contratos de concesión respetando la justa razonabilidad de los valores a percibir así como incentivos a la eficiencia y al progreso técnico. Este tema se trata en mayor detalle en el punto dedicado a Concesiones.

Planificación: La Subsecretaría de Infraestructura y Servicios debe mantener un sistema de planificación con una dinámica adecuada, que le permita coordinar y controlar los proyectos de las empresas atendiendo a las circunstancias cambiantes del desarrollo nacional y mundial, evitando las discontinuidades que se observan habitualmente. El planeamiento debe ser energético en su conjunto, dentro del cual estará el sector eléctrico.

El programa de largo plazo, elaborado por la Subsecretaría, debe concebirse como el escenario estratégico en el que se debe inscribir el accionar de la empresa. Como es obvio suponer, el nivel de certidumbre es bastante acotado, pero define un perfil para el uso racional de recursos naturales renovables y no renovables, así como la asignación temporal de recursos financieros y humanos.

El programa de mediano plazo se enmarca en un nivel de especificidad mayor, aun cuando ello no constituye el marco operativo de las empresas del sector.

El programa de corto plazo (anual) es el de mayor relevancia para la conducción estratégica y de gestión de las empresas. En este sentido, se estima que en la confección, dentro de las pautas generales de la actividad económica general y del sector público global, la propia empresa debe tener un papel central. Luego de convalidado por el área jurisdiccional, debería pasar a constituir un contrato entre las empresas y el Poder Ejecutivo, de cumplimiento obligatorio, pero con la más amplia libertad para su ejecución. Se lo concibe como un contrato finalista o de objetivos, para lo cual la acción empresaria deberá estar regida por las reglas del mercado y las decisiones de los buenos hombres de negocios y no mediatizada por la burocracia.

Pero el cumplimiento de los planes sólo es posible si se eliminan todas las trabas a que hoy están sujetas las empresas, pero encuadradas en un marco normativo general que regule las funciones de policía que están reservadas a la Subsecretaría de Infraestructura y Servicios.

Desarrollo futuro: Como se desprende del esquema de organización propuesto, no se advierten cambios muy drásticos en lo inmediato. Lo que se pretende es crear las

condiciones para que, con un buen grado de libertad, las empresas nacionales y provinciales acepten y atraigan la participación privada a fin de que ésta se integre al sector.

También se crean las condiciones para la formación paulatina de empresas regionales que puedan aprovechar la economía de escala que el desarrollo del sector permite. Existen mercados claramente definidos como los de Cuyo, Comahue, Noroeste, Nordeste, Patagonia, etc., cuya integración regional ha sido muchas veces sugerida e inducida sin resultado desde el poder central. Sin embargo, si se da autonomía a las provincias es más factible que ello se logre, al advertir las mismas las ventajas que se pueden obtener.

Mientras tanto, es necesaria una intensa acción para mejorar la eficiencia del sector en el orden empresario y en la calidad de prestación del servicio, temas que se comentan más adelante.

TARIFAS

Consideraciones y proposiciones

Las distintas provincias reciben un tratamiento tarifario desigual y en consecuencia impositivo. Si bien el Comahue tiene una tarifa preferencial establecida por la Ley Nº 17.524, ésta puede ser revisada por el Poder Ejecutivo cuando considere que el grado de desarrollo alcanzado por la región sea adecuado.

Sin juzgar la bondad de esta disposición es evidente que en mayor o menor grado se ha extendido a provincias y zonas fuera de la misma: Chubut, La Pampa (comprendida parcialmente en el Comahue), Mendoza (Malargüe). Misiones es un caso aparte que sobre la base de su no participación en el SIN es receptora de un impuesto que paga todo el país y no contribuye a los demás impuestos por ser zona de frontera.

Se subvencionan así provincias de igual o menor desarrollo relativo que las receptoras del beneficio.

La energía que se comercializa a través del DUC se caracteriza por tarifas insuficientes en general, con la excepción de la tarifa de S.G. que se mantiene en valores que cubren los costos, resultando así la más gravosa del sistema. O dicho de otra manera, cuando más agua dispone S.G. el DUC aumenta su precio, se beneficia el país en su economía de combustibles pero el sistema eléctrico se ve castigado, naturalmente dentro de este esquema de desequilibrios.

Por otra parte las reglas que impone al DUC la Secretaría de Energía se cumplen con respecto al óptimo general pero no se compensa a los que pueden tener su óptimo no en coincidencia con el general.

El cuadro lleva a proponer una revisión general del sistema tarifario que contemple adecuadamente los costos y los distribuya en los distintos servicios, según su responsabilidad técnico-económica.

Para resolver el problema tarifario, debe tenerse presente que, en una primera etapa, los oferentes de energía al DUC serán Hidronor y AyE; el sector privado paulatinamente podrá manejar algunas centrales.

En este contexto de monopolio ya establecido no puede dejarse libertad tarifaria a los proveedores mayoristas. Por ello, y hasta tanto se verifique la presencia de otras empresas o la cesión de las existentes a las provincias, se propone que las tarifas de las centrales de generación se fijen en el orden nacional teniendo en cuenta los costos de

operación y una amortización calculada sobre el valor de realización y vida útil de los activos fijos (y no sobre su costo de construcción, dadas las conocidas ineficiencias de este tipo de obras).

Las tarifas de las centrales que se privaticen o de las nuevas que construya el sector privado, surgirán de un proceso licitatorio semejante al discutido en el capítulo correspondiente a gas natural, aclarándose en los contratos de concesión el acuerdo de provisión al DUC.[4]

Las tarifas del DUC a los distribuidores se establecerán de acuerdo al costo de provisión en cada momento del día, mientras que los precios finales al usuario serán fijados a nivel municipal si la provisión es pública, y surgirán en la licitación si el municipio opta por ceder la distribución a empresas privadas.

Posibilidad de privatización

1. *Venta de acciones*

Un mecanismo de privatización es la posibilidad de vender acciones de algunas grandes empresas como Hidronor o SEGBA en el orden local o extranjero para que el capital privado adquiera una porción minoritaria. No se considera viable esta posibilidad. La venta parcial a organizaciones sindicales tampoco presenta ventajas ya que la experiencia muestra que este tipo de organizaciones cuando se encuentra a cargo de servicios de propiedad estatal no actúa con carácter empresario sino atendiendo a inquietudes políticas que no coinciden con la buena prestación del servicio y la gestión empresaria.

Por último, en el caso de SEGBA por ejemplo, la entrega a usuarios de acciones a cambio de los aportes que ellos hacen cuando se efectúan ampliaciones en la red podría ser examinada con mayor detenimiento. Sin embargo, la dificultad que ello ofrece es la representatividad en el gobierno de la empresa de un grupo minoritario ampliamente esparcido. Ello podría prestarse a maniobras de tipo político que en última instancia llevaría a la necesidad de intervención del Estado para regular dicha acción.

Esta propuesta de venta de acciones ha llevado a la formulación de propuestas de organización del sector siguiendo modelos adoptados en Italia o España tipo IRI o INI, es decir, la creación de un holding controlado por un grupo financiero o industrial que sirve de intermediario entre el gobierno y las empresas del Estado. Este esquema permitiría otorgar mayor estabilidad a los gobiernos de las empresas y estimularía la gestión empresaria de las mismas.

Sin entrar a analizar en detalle los resultados de este esquema en el sistema eléctrico italiano, no se considera que el traslado al ámbito argentino pueda hacerse sin

4 En caso de existir competencia en la licitación, la tarifa que recibirá la empresa privada que opere la central de generación cubrirá los costos de operación más la remuneración y amortización del capital invertido. En este caso, es probable que las centrales radicadas en el interior del país resulten más económicas que otras que las ciudades más importantes utilicen en los picos de la demanda.
Así, se generaría una renta intramarginal que acrecería a los usuarios de las ciudades más importantes (o a sus respectivas provincias). Por ello, si existiera la voluntad de transferir parte de esta renta a las provincias productoras podría implementarse una regalía que la empresa proveedora cobraría al DUC y luego ingresaría al fisco provincial donde esté localizada su central.

agregar al esquema la maraña de controles y limitaciones burocráticas que impedirían su accionar.

El riesgo consiste en crear un monstruo burocrático más grande, con los mismos vicios que las propias empresas y restándoles a éstas el poco poder de decisión que tienen. Experiencias similares, aunque no idénticas, ya se han intentado y fracasado en el país.

2. *Privatización del crecimiento*

Una posibilidad interesante de participación del capital privado en el campo de proyectos de generación es el de aquellos vinculados a algún desarrollo específico como podría ser el aluminio u otro similar electro-intensivo o, como tanto se ha hablado, de la ampliación de alguna central o sistema existente; es decir, privatización del crecimiento.

Esta posibilidad puede lograrse en la medida en que se establezcan claras reglas de juego para el capital que desee participar. En este proceso debe quedar bien entendido que es muy difícil que el capital venga a correr el riesgo empresario sobre la base de una retribución establecida mediante tarifas que, como se sabe, son normalmente políticas.

Un proyecto que podría ser encarado por la actividad privada es el de Carreuleufú que AyE está estudiando. Este aprovechamiento hidroeléctrico complementa el Futaleufú cuyo principal usuario es ALUAR. Dado que prácticamente toda la producción de esta nueva central iría a la planta de aluminio, no hay razón para que no la construya la actividad privada en base a una concesión que puede otorgarse en el marco de la Ley Nº 15.336 existente.

Dentro del primer esquema o en base a otro tipo de retribución que estimule la eficiencia y el riesgo empresario podría encararse el de Pichi Picún Leufú, obra hidráulica comprometida en forma directa con un consorcio argentino-brasileño. La central, que forma parte del sistema de Hidronor, puede operarse en base a un contrato con esta empresa o directamente mediante concesión otorgada por el Estado. Curiosamente, la ley que le otorga la concesión a Hidronor para llevar adelante esta obra requirió largo trámite en el gobierno.

Como estos ejemplos concretos hay otros que pueden estudiarse si es que realmente existe voluntad de privatizar. Está el caso del desarrollo del río Santa Cruz que se puede vincular a industrias electro-intensivas, las ampliaciones en SEGBA, DEBA, etcétera.

Asimismo, si existiera una decisión política de privatizar centrales puede permitirse que el propio sector privado elija aquellas que son de su interés. Para ello ante el pedido de transferencia de una central por parte de un particular, el Estado tendría un lapso de seis meses para llamar a licitación pública internacional sobre la unidad requerida, asegurando de esta forma la existencia de competidores en el proceso licitatorio.

Donde existen mayores posibilidades de privatización es en la distribución. Hay en el país 567 cooperativas que producen y distribuyen energía, en general son más las que solamente distribuyen. En el mismo Gran Buenos Aires hay algunas de ellas operando satisfactoriamente en base a energía comprada a SEGBA. El mayor o menor énfasis en su desarrollo depende del estímulo que se desee dar desde el gobierno.

También en la distribución se puede intentar la participación de grupos empre-

sarios privados. Una alternativa que se consideró oportunamente y que podría intentarse es contratar un área del Gran Buenos Aires para que una empresa, en concesión, compre energía y la distribuya haciéndose cargo de las ampliaciones y renovaciones que la red requiera.

Esta práctica permitiría mejorar la calidad del servicio introduciendo mejoras técnicas que sólo pueden lograrse con un constante flujo de inversiones. A título ilustrativo debe reconocerse que en el Gran Buenos Aires, área servida por SEGBA, se requiere una inversión anual de unos U$S 80 millones por año durante los próximos 5 años para normalizar la distribución; sin embargo el plan de obras previsto por SEGBA para 1986 alcanza a A 87 millones, donde se incluyen generación, transmisión, distribución, administración, etcétera.

3. *Otras actividades privatizables*

Existen muchas prestaciones que realizan las empresas actualmente y que podrían ser efectuadas con mayor eficiencia por la actividad privada. Entre otras pueden citarse:

- Servicios de ingeniería dentro de los que se incluyen estudios de factibilidad, preparación de proyectos y pliegos de licitación, análisis de ofertas, inspección y dirección de obras. Las empresas, en este sentido, deberían quedar solamente con un muy reducido y calificado equipo permanente que supervise la función de los consultores. Esta práctica es normal en numerosos países como Brasil, Colombia, USA, Canadá, Alemania, etcétera.
- Servicios de reparaciones y mantenimiento mayor de instalaciones de generación, transmisión, distribución y alumbrado público.
- Servicio de lectura de medidores, facturación y cobranza. Esto permitiría el acceso de modernas tecnologías a estas actividades ya que se contaría con el capital necesario para implantarlas.
- Servicios sociales tales como servicios médicos, transportes, comidas, etcétera.

En el campo de la ingeniería, el país ha demostrado que la actividad privada puede tomar a su cargo la responsabilidad de grandes obras: tal el caso de Salto Grande, Alicurá, el sistema de transmisión en 500 kw, etcétera.

La participación de la actividad privada evita que los entes estatales se carguen de personal que no se puede aprovechar en forma continua y eficiente.

En otros campos como el de servicios sociales, transporte, y mantenimiento mayor, dichos trabajos pueden ser efectuados, y ya lo han sido en determinados períodos, por la actividad privada. También puede aquí estimularse la formación de sociedades y cooperativas constituidas por el mismo personal de las empresas.

CONCESIONES

1. *General*

Como se sabe, ya se trate de un monopolio geográfico o de un mercado en competencia, la prestación del servicio por terceros distintos del Estado requiere la celebra-

ción de contratos de concesión. En el primer caso para regular un servicio que carece de competencia inmediata, en el segundo por la posibilidad de un cartel o la existencia de una empresa más favorecida. En ambos casos porque se deben reglar las condiciones de la prestación.

Las concesiones actualmente en vigencia SEGBA, Hidronor, EMSA, son con variantes, contratos de coste y costas con un beneficio fijo pactado sobre la base tari faria. AyE y CNEA operan por similitud con ellas y Salto Grande está autorizada a incluir un componente financiero si la recaudación no fuese suficiente para cubrir los servicios de los préstamos tomados para su construcción.

En todos los casos se excluye el aleas del negocio, es decir, el estímulo a la eficiencia, al progreso técnico, etc. En la mecánica de las concesiones actuales, las empresas trasladan a las tarifas sus gastos de operación y mantenimiento independientemente de la eficiencia con que hayan procedido. Una discusión sobre precios o salarios está librada a la condición de buen administrador de los directivos y no a los resultados de la empresa.

Los antiguos contratos, pese a las críticas que suscitaron en su momento, eran más aptos para una prestación privada del servicio; ellos no excluían el aleas del negocio y permitían dentro de un cuadro de tarifas máximas una política comercial de la empresa. La eficiencia resultaba premiada por mayores beneficios y la cláusula de progreso técnico obligaba a compartir con los usuarios los resultados favorables del mismo.

Los contratos más completos a que se hace referencia fueron los celebrados con CADE y CIAE para el servicio de la Capital Federal. La estructura de las tarifas incluía además de las cláusulas de estímulo al progreso y la eficiencia, índices económicos que se basaban en el valor de los combustibles, de los salarios y de la moneda, que pretendían conservar razonablemente los valores pactados.

En los casos mencionados de la Capital, los dos primeros índices, después de complejas negociaciones con la Municipalidad, se convirtieron en cláusulas estrictamente resarcitorias dando así, tal vez sin saberlo, el primer paso hacia la modalidad de coste y costas. La cláusula de ajuste monetaria no llegó a funcionar a pesar de las pérdidas de alguna importancia en el valor de la moneda. En un país todavía no acostumbrado a la inflación (fines de la década del cuarenta, principio de la del cincuenta), la política de turno lo creyó conveniente.

2. *El futuro*

Para el futuro, tanto si se decidiera llevar adelante las posibilidades de privatización antes expuestas, como lograr mejora en la eficiencia, es menester mejorar los contratos de concesión a fin de que se garanticen los derechos de los concesionarios, se establezcan sus obligaciones y se reconozcan adecuadamente los derechos y obligaciones de los usuarios o de otras empresas a las que eventualmente resultaran interconectados.

Esos contratos que deberán contener los objetivos que se proponen, las obligaciones de hacer los parámetros de calidad, etc., en lo esencial, para los temas que se vienen tratando aquí, deben atender a lo siguiente:

- a la eficiencia del prestador;
- a cláusulas económicas que mantengan la ecuación económica de la concesión y la eficiencia;

- a la duración de la concesión;
- a la calidad del servicio.

En lo que sigue se tratan estos puntos con un mayor grado de detalle.

2.1 *Eficiencia del prestador*

Si lo que se busca es lograr eficiencia es obvio que los contratos de coste y costas deben ser descartados. El contrato debe suponer un comportamiento del prestatario en el mercado que se le asigna debajo del cual tenga dificultades. En otras palabras, no debe suprimir el aleas del negocio.

Consecuentemente el sistema tarifario que se adopte debe permitir la movilidad comercial y la actividad en procura de mejoras recíprocas prestatario-usuario.

La eficiencia será estimulada por cláusulas de progreso técnico que permitan al ser aplicadas el beneficio del prestatario y del usuario. Los progresos tecnológicos pueden ser lentos o rápidos, ambos tienden a modificar la ecuación económica pensada para la concesión, v. gr.: el consumo específico de combustible ha ido disminuyendo en el tiempo, las pérdidas en la red también, etc.; nuevos diseños pueden traer cambios más profundos.

Las antiguas concesiones incluían una disposición de este tipo que establecía que de producirse una modificación en los sistemas de generación o distribución de la energía eléctrica que importara un beneficio, éste debía dividirse entre el prestatario y el usuario por partes iguales.

2.2. *Las cláusulas económicas*

Una concesión de servicio público es un contrato de larga duración, lo que obliga a introducir cláusulas que mantengan la ecuación técnico-económica pensada para el mismo, por el mayor tiempo posible, evitando negociaciones frecuentes o, dicho de otra manera, negociando sólo cuando se produzcan apreciables apartamientos de los que se pretende lograr.

En ese sentido son preferibles los índices de tipo económico y no los estrictamente resarcitorios, en razón de que los primeros pueden inducir a la eficiencia.

Los elementos usados normalmente en los contratos han sido: 1) combustibles; 2) salarios; 3) valor de moneda. En el caso de los aprovechamientos hidráulicos donde la aplicación del combustible puede no tener lugar, se puede recurrir a índices de publicación habitual que se especializan en valores de la industria eléctrica.

Además, debe recordarse que, al igual que el caso del gas natural, existirán renegociaciones cada tres años.

2.3. *La duración de la concesión*

Un problema de las concesiones por tiempo definido (con cláusulas de reversión de los bienes y del servicio al Estado) radica en la falta de incentivos para invertir, cuando se acerca el término del contrato a causa de la posterior transferencia al Estado.

El contrato de servicio debe contener cláusulas claras de transferencia o de re-

novación y siempre de tal manera que el concesionario no sienta que va a salir del negocio despojado, pero sí que puede estar sometido a la competencia de un nuevo prestador en su momento.

2.4. *La calidad del servicio*

Otro elemento que incluye las concesiones son los parámetros de calidad técnica y seguridad que deben cumplirse en la prestación y el régimen de penalidades en caso de incumplimiento.

En este sentido, las concesiones existentes conservan, aun con cierto deterioro, los elementos básicos en esta materia por lo que no requerirían importantes modificaciones. Lamentablemente el régimen de penalidades establecido y respetado por las empresas privadas ha perdido vigencia frente a la impunidad de las empresas del Estado cuando no cumplen con lo allí estipulado. Aquí sí debe buscarse una solución donde el poder concedente, gobierno nacional, municipalidad, etc., pueda defender los derechos de los usuarios a través de su poder de policía. Dado que el sistema de multas, en caso de aplicarse, resultaría finalmente pagado por el mismo usuario en forma directa o indirecta, debería estudiarse la manera de que el funcionario a cargo del servicio absorba realmente dichas responsabilidades. Ello requiere también, como contrapartida, un sistema de premios.

SEGUNDA SECCION

Transporte

CAPITULO 13

TRANSPORTE AEROCOMERCIAL

REGULACIONES E INDICADORES

1. *Regulación del Transporte Aerocomercial*

El transporte aerocomercial está reglamentado por la Ley Nº 19.030/71 y el Decreto Nº 6875/71. En lo correspondiente a Política Aerocomercial en el orden internacional se establece que la demanda del transporte entre el territorio argentino y un determinado país se atienda primordialmente con empresas de ambas banderas, fijándose límites a la oferta de vuelos del transportador extranjero.

Por otra parte, se determina que los tráficos regionales sean atendidos, primordialmente por transportadores argentinos y de la bandera del país vecino.

Se determina que Aerolíneas Argentinas es la empresa ejecutora de la política aerocomercial del Estado; por lo tanto es el instrumento elegido para la realización de los servicios internacionales regulares.

Asimismo, se limita a otros transportadores de bandera nacional el acceso al ámbito internacional.

A éstos se les permite hacer prestaciones regionales bajo una serie de condiciones:

a) que Aerolíneas Argentinas no pueda ofrecer la capacidad que le corresponda a la bandera nacional.
b) que sean titulares de concesiones de servicios regulares internos.
c) que no sirvan escalas que correspondan a los servicios internacionales de largo recorrido aprobadas para Aerolíneas Argentinas.
d) que arbitren las medidas necesarias para una recíproca coordinación y efectiva cooperación con Aerolíneas Argentinas para el reencaminamiento de los tráficos a través de ésta.

- Tarifas

Según esta ley, el Estado nacional debe fijar las tarifas de acuerdo a los intereses de la Nación, de los usuarios y de los explotadores nacionales, y no se permite a un explotador de bandera extranjera aplicar tarifas inferiores a las vigentes para el transportador nacional en servicios similares. A servicios equivalentes deberán corresponder iguales tarifas.

- Horarios

El Estado debe aprobar los horarios propuestos por los explotadores, tratando de evitar superposiciones de servicios que resulten perjudiciales para los transportadores nacionales en los aspectos operativos y económicos.

En cuanto al cabotaje se observan las siguientes normas:

Se establece que no menos del 50% de la capacidad total autorizada sea prestada por Aerolíneas Argentinas, dando preferencia a otros transportadores nacionales para cubrir el 50% restante.

Se limita la concurrencia de transportadores aéreos en una misma ruta a los casos en que el potencial de tráfico lo justifique y que las tarifas de los servicios sean económicamente retributivas. Asimismo se dispone de una serie de normas para determinar la forma en que se deberá asignar la capacidad de tráfico de cada ruta.

Finalmente se decreta que las tarifas las determinará el Estado de acuerdo con objetivos económicos y extraeconómicos (interés general de la Nación).

2. *Situación de Aerolíneas Argentinas - Indicadores de gestión*

La Empresa Aerolíneas Argentinas fue creada por el Decreto 26.099/50. Los objetivos que desarrolla son los de prestación y explotación del transporte aéreo comercial, de cabotaje e internacional.

Actualmente, operan conjuntamente con Aerolíneas Argentinas en el mercado internacional empresas extranjeras en el marco de la IATA. En el tráfico de cabotaje interno, además de Austral, actúan Aerochaco, LAPA, LADE y dos empresas que transportan carga únicamente.

Como se observa en el Cuadro Nº 1 el transporte de pasajeros ha tenido un importante crecimiento desde 1965 a 1984, medido en unidades de tráfico (564%).

Cuadro Nº 1
PRODUCCION

	Pasajeros/km (millones)	Δ%	Toneladas/km (millones)	Δ%
1965	962,4	-	11,9	-
1970	2.003,4	108	47,0	295
1975	3.864,9	92	74,2	58
1980	6.963,0	80	192,0*	159
1984	6.292,0	-10	184,0	-6

* Estimado.
Fuente: OACI.

Cabe destacar que en el área internacional la empresa es responsable de alrededor del 50% del tráfico comercial aéreo del país mientras que en el sector de cabotaje supera al 70% del total.

La capacidad de oferta de Aerolíneas Argentinas en 1984 ascendió a 10.340 millones de asientos-kilómetro, distribuidos de la siguiente forma:

OFERTA
mill-as-km

Internacional	5.396	52,19 %
Regional	538	5,20 %
Cabotaje	4.406	42,61 %
Total	10.340	100 %

Asimismo, la demanda en dicho ejercicio fue:

COEFICIENTES DE UTILIZACION

Internacional	59,62 %
Regional	53,47 %
Cabotaje	63,28 %

DEMANDA
mill-as-km

Internacional	3.217	51 %
Regional	288	5 %
Cabotaje	2.788	44 %

El coeficiente de utilización total de la capacidad ofrecida ascendió al 60,86%, índice que se considera aceptable.

- Indicadores de eficiencia

a) Horas por avión (Cuadro 2)

Este indicador nos reporta el número de horas de vuelo por avión por año, resultanto un excelente índice de su uso. Cabe señalar que cuanto mayor sea el uso de la flota los costos fijos se difundirán entre mayores unidades de producto.

Cuadro Nº 2
HORAS DE VUELO POR AVION
(1979)

Empresa	País	Horas de vuelo por avión
National	U.S.A.	3.386
T.A.A.	Australia	2.804
Mexicana	México	2.881
Trans Brasil	Brasil	2.552
LAB	Bolivia	1.676
B.Caledonian	Inglaterra	2.945
Aerolíneas Argentinas	Argentina	3.120

Fuente: OACI.

Como se observa, Aerolíneas Argentinas muestra un muy buen índice de uso de la flota.

b) Asientos - km por empleado (Cuadro 3)

Este es un buen indicador de productividad de la mano de obra ya que relaciona los asientos-km ofrecidos con el número de personal de la empresa.

Cuadro Nº 3
ASIENTOS - Km por empleado

Empresa	País	Asientos km por Agente
National	U.S.A.	2.830
T.A.A.	Australia	693
Mexicana	México	1.121
Trans Brasil	Brasil	1.007
LAB	Bolivia	1.013
B.Caledonian	Inglaterra	1.187
Aerolíneas Argentinas	Argentina	989

Fuente: OACI.

Con excepción de la línea australiana, Aerolíneas Argentinas tiene una menor productividad y en algunos casos el índice de la empresa nacional alcanza a sólo un tercio del correspondiente a otras aerolíneas.

c) Pasajeros-km transportados por empleado

El Cuadro 4 muestra los pasajeros-km transportados en el año 1984 por distintas aerolíneas. Los resultados son consistentes con los del Cuadro 3, que muestran a la empresa argentina alejada de los valores alcanzados por otras compañías.

Cuadro Nº 4
PASAJEROS - KM POR EMPLEADO
Año 1984

Empresa	País	Pasajeros/km por agente	Pasajeros/km por Piloto y Copiloto
Japan Airlines	Japón	1.676.488	25.918.367
Pan American	U.S.A.	1.623.288	28.641.725
British Airways	Inglaterra	1.038.920	17.217.633
Air France	Francia	806.475	21.123.205
Alitalia	Italia	740.149	11.666.382
Iberia	España	669.512	19.196.056
Aerolíneas Argentinas	Argentina	570.148	9.756.098

Fuente: IDEC (1986).

d) Coeficiente de ocupación (Cuadro 5)

Este factor mide qué porcentaje de la oferta es cubierta por venta de pasajes.

Cuadro Nº 5
COEFICIENTE DE OCUPACION

Empresa	País	%
National	U.S.A.	57
T.A.A.	Australia	72
Mexicana	México	20
Trans Brasil	Brasil	62
LAB	Bolivia	55
B.Caledonian	Inglaterra	53
Aerolíneas Argentinas	Argentina	63

Fuente: OACI.

De acuerdo a la muestra, Aerolíneas Argentinas observa un comportamiento superior al promedio.

Cabe señalar que un parámetro utilizado en ámbito aerocomercial para considerar que una compañía está haciendo una buena prestación del servicio es un coeficiente de ocupación del 65%.

- Indicadores financieros

a) Resultado operativo (Cuadro 6)

Este indicador nos muestra la capacidad de la empresa de generar ahorros genuinos para financiar la inversión.

Cuadro Nº 6
RESULTADOS OPERATIVOS
(millones A dic. 1985)

Rubro Período	Ingresos Promedio	Egresos Operativos Promedio	Resultados Operativos Promedio
1965/70	101	117	-16
1971/75	187	192	-5
1976/80	298	276	22
1981/84	360	370	-10

Fuente: Sigep.

Del Cuadro 6 se desprende que la empresa, con excepción del período 1976/80,

no ha tenido una buena performance en su gestión, y en general ha debido recurrir al Tesoro Nacional y al endeudamiento para financiar sus gastos de capital y déficit en cuenta corriente.

b) Aportes del Tesoro/Déficit Corriente - (Cuadro 7).

Este indicador muestra si el aporte estatal sólo estuvo dirigido a cubrir la brecha de desahorro o, también, a solventar gastos de capital de la empresa.

Cuadro Nº 7
APORTES - RESULTADO CORRIENTE*
(millones A dic. 1985)

Rubro Período	(1) Tesoro	(2) Resultado Corriente	1/2
1965/1970	30	-16	1,87
1971/1975	20	-5	4,00
1976/1980	0,8	22	-
1981/1984	35	-10	3,50

* Las cifras son promedios anuales de cada período.
Fuente: Sigep.

Se nota que con excepción del período 1976/80 los aportes del Tesoro han sido significativamente superiores a la necesidad de financiamiento corriente, por lo tanto han solventado gran parte de los egresos de capital.

Nuevamente en el Cuadro 8 se observa la incapacidad de la empresa para generar ahorros para financiar su inversión.

Cuadro Nº 8
COEFICIENTE DE EXPLOTACION

Año	Coeficiente de Explotación *
1965/67	1,43
1968/70	1,11
1971/73	1,11
1974/76	1,00
1977/79	1,00
1980/82	1,00
1983/84	1,11

* Los gastos corrientes no contemplan amortizaciones.
Fuente: Sigep.

Salario medio —Productividad de la mano de obra— (Cuadro 9)

La evolución del personal ocupado, las remuneraciones medias y la productivi-

dad se pueden observar en el Cuadro 9.

Cuadro Nº 9
SALARIO MEDIO
PRODUCTIVIDAD DE LA MANO DE OBRA

Rubros Períodos	Personal	Dic. 1985 Salario Medio A	Productividad (*)
1965/67	6.397	5.426	168
1968/70	6.616	7.035	272
1971/73	7.403	8.413	359
1974/76	8.193	7.966	464
1977/79	8.732	6.820	578
1980/82	9.977	6.887	628
1983/84	9.877	6.718	595

(*) Miles de unidades de tráfico por km, por persona.
Fuente: Sigep.

Se notará que la política salarial, en general, ha sido bastante conservadora.

Nótese, por ejemplo, que entre 1983/84 y 1967/65 la productividad se incrementa en 254% mientras que los salarios medios sólo lo hacen en un 24%.

PROPUESTA

1. *Introducción*

En la sección precedente se ha reseñado el conjunto de restricciones que existen en el mercado aerocomercial argentino. Se fijan tarifas, se asignan tráficos y se asegura una participación sustantiva a la empresa estatal. Asimismo, se mostraron indicadores de gestión de Aerolíneas Argentinas que revelaron una sobreutilización de algunos factores productivos y una difícil situación económico-financiera.

En esta propuesta se hará un análisis crítico sobre la necesidad y conveniencia de mantener estas restricciones para satisfacer objetivos económicos y extraeconómicos teniendo en cuenta los significativos cambios operados en el mercado aéreo mundial. De este análisis puede concluirse que no es necesario regular tarifas y que es factible privatizar la actividad, restringiendo la operación a firmas de capital nacional mayoritario para cumplir con objetivos políticos.

Esta mayor libertad permitirá una mejor atención de los consumidores, quienes se beneficiarán con una mayor competencia.

En las secciones que siguen se reseñan en primer lugar los aspectos más importantes respecto a la necesidad de regulación y posteriormente se efectúa una propuesta para el transporte de cabotaje y el tráfico internacional.

2. *Regulación*

El transporte aéreo está sujeto a múltiples regulaciones, tanto en nuestro país como en la mayoría de las naciones del mundo. Generalmente se imponen restricciones a la entrada de nuevas firmas en las rutas operadas por empresas preexistentes, se fijan tarifas, se reserva el tráfico de cabotaje para sociedades de capital nacional, etc.

La reciente experiencia estadounidense, que desreguló su transporte aéreo interno, y el movimiento hacia un mercado más libre que se visualiza en algunos países europeos sugieren la necesidad de una discusión de los argumentos que normalmente se han esgrimido para justificar la regulación de este modo de transporte.

a) Competencia ruinosa

- Aspectos teóricos

Se argumenta que un mercado libre llevaría a una guerra de precios entre las distintas empresas que terminaría, o bien en una alta concentración de la oferta donde las pocas (o única) firmas sobrevivientes podrían fijar precios monopólicos, o alternativamente en una guerra de subsidios entre los gobiernos de los distintos países que procurarían mantener artificialmente a sus empresas aéreas para que no sucumban ante esta competencia ruinosa.

El problema del "dumping" en cualquier mercado aparece sólo cuando las empresas afectadas son desplazadas y las que quedan cobran precios monopólicos. En el ínterin, y de no existir este efecto pernicioso de más largo plazo, los menores precios son inobjetables porque benefician a los consumidores. Para que la guerra de precios sea un problema las tarifas fijadas expost a la salida de las firmas "perdedoras" tienen que poder mantenerse a un nivel superior al que existiría en un mercado competitivo. Para que esto sea posible las empresas ganadoras tienen que tener la capacidad de limitar la entrada de nuevas firmas que se verían atraídas por los beneficios extraordinarios permitidos por los precios monopólicos.

El transporte aéreo difícilmente pueda ser incluido en aquellas actividades económicas donde existan problemas "naturales" a la entrada de nuevas firmas (sin recurrir a la ayuda del gobierno, que obviamente les estaría vedada en un mercado desregulado).

En primer lugar, las inversiones requeridas para acceder a la prestación del servicio no son muy elevadas si se compara con otras actividades económicas, máxime si se tiene en cuenta que resulta posible alquilar los aviones en lugar de comprarlos.

En segundo término, no existen indivisibilidades importantes en la inversión que se traduzcan en costos decrecientes. El tamaño de los aviones es variado, resultando factible ofrecer un servicio adecuado con aviones con menor capacidad de asientos.

En tercer lugar, el transporte aéreo compite en el tráfico interno con otros medios de transporte sustitutos que brindan un "techo" a los precios que la empresa aérea puede cobrar a los usuarios. Ello no significa que se elimine totalmente la capacidad de cobrar precios superiores a los costos marginales de producción, pero al menos existe un límite al poder monopólico, adicional al que ejerce la propia demanda de los consumidores.

Por otra parte, debe destacarse que empíricamente resulta difícil distinguir si una reducción de precios efectuada por otra firma en el mercado se trata de competencia ruinosa o de una genuina actividad competitiva.

Por último, la capacidad de los gobiernos de financiar una guerra de precios se ve restringida por razones presupuestarias, que se vuelven más limitantes a medida que se profundiza la reducción tarifaria para ganar mercados.

- Algunas experiencias internacionales

La experiencia de desregulación en el mercado aéreo norteamericano no ha llevado a una concentración excesiva del mercado, apareciendo nuevas firmas que han complicado la situación de los grandes transportistas ya existentes.[1]

Asimismo, las líneas aéreas norteamericanas presentan ingresos un 64% superiores al promedio de la IATA[2], aun cuando las tarifas en Estados Unidos se han reducido sensiblemente.

Por último, la ola desreguladora se ha extendido al continente europeo. Un fallo judicial que permitió a una agencia de viajes francesa vender pasajes aéreos por debajo de los precios mínimos autorizados por el gobierno francés ha dado un mayor impulso a la corriente liberalizadora, que se concretaría a través de acuerdos bilaterales entre países que permitirían una mayor libertad tarifaria.[3]

En este contexto el ministro de Transportes francés ha propuesto abrir los aeropuertos provinciales a las aerolíneas independientes y extranjeras y que se autorice la competencia de los vuelos charter en las rutas principales, eliminando los precios mínimos que hoy rigen para este tipo de vuelos.[4]

b) Carencia del servicio a localidades pequeñas

Otra crítica que se hace a la desregulación del mercado aéreo está referida a la eliminación del servicio a las localidades de menor tamaño relativo, que en un mercado regulado podrían ser atendidas financiando las pérdidas que enfrentarían las aerolíneas por abastecer estas ciudades con recursos provenientes de mayores tarifas que se cobrarían en los tráficos más rentables.

Nuevamente la experiencia de desregulación en Estados Unidos no justifica este temor.[5]

Por otra parte, los subsidios cruzados son un mecanismo ineficiente para financiar los tráficos menos rentables. En la medida en que haya más de una aerolínea sirviendo la ruta redituable, las empresas tendrán un incentivo para expandir su tráfico en ese corredor. Sin embargo, al estar vedada la competencia vía precios, porque las tarifas son reguladas centralmente, parecería que es posible mantener los beneficios extraordinarios que permitan subsidiar a los tráficos menos rentables. No obstante ello, existe la posibilidad de competir en otras dimensiones, por ejemplo, a través de la calidad del servicio a bordo.[6][7] De esta forma, la rentabilidad extra de la ruta más concu-

[1] Nótese que al pasar de un mercado regulado con tarifas altas a uno libre es lógico esperar que algunas empresas ineficientes desaparezcan porque la falta de competencia en la situación anterior les permitía sobrevivir artificialmente.

[2] Ver *The Economist*, November 2, 1985.

[3] Ver *Business Week*, May 19, 1986.

[4] Ver *Business Week, op. cit.*

[5] Ver Keeler, 1981.

[6] Este es un ejemplo del fenómeno de "búsqueda de rentas". Ver Krueger (1974), Posner (1975) y Demsetz (1984).

[7] Ver Douglas and Miller (1974)

rrida desaparecerá y seguirá resultando poco atractivo el corredor con menor demanda.

Por último, aun cuando un mercado desregulado no permitiera atender a algunas regiones se podría asegurar el servicio mediante subsidios directos a las aerolíneas que desarrollen estos tráficos.[8]

c) Seguridad

Se argumenta que un mercado aéreo en libre competencia deterioraría la seguridad de los vuelos, probablemente porque las aerolíneas reducirían sus gastos en mantenimiento para poder reducir sus costos y ganar mercados.

En este tipo de argumentos se confunde una situación donde no existen barreras a la entrada de nuevas firmas y se permite fijar libremente los precios de venta, con otra donde no se exigen los recaudos mínimos de seguridad. Los gobiernos pueden exigir que se cumplan standards mínimos de seguridad en la provisión del servicio aéreo para evitar que los usuarios que desconocen las características técnicas de vuelo puedan afrontar riesgos no deseados, o porque pueden existir externalidades que justifiquen la imposición de esas normas mínimas de seguridad.

Esta exigencia obviamente no requiere de las regulaciones de precios y entradas que existen en la actualidad. Por otra parte, el sector de transporte aéreo no se diferencia en este sentido de otras actividades. La exigencia a los autotransportistas de tener cinturones de seguridad en sus vehículos o dispositivos que reduzcan la contaminación ambiental es asimilable a requerir que los aviones cumplan determinados standards. Estas exigencias incrementan los costos de producción pero evitan perjuicios a los usuarios (o en el caso de los autos al resto de los habitantes).

d) Soberanía nacional y seguridad militar

Otro elemento de análisis es el siguiente: "Se necesita la presencia de firmas nacionales para afirmar los derechos de la Nación sobre el espacio aéreo mientras que la competencia de firmas extranjeras eliminaría a las empresas nacionales".

El argumento de la competencia ruinosa fue discutido anteriormente. Respecto al tema de la soberanía es importante señalar que ese objetivo también se cumpliría si operan empresas privadas nacionales, resultando innecesaria la presencia de empresas estatales. En la medida que las restricciones impuestas por el gobierno, tales como la existencia de un monopolio estatal, demoren el desarrollo del sector de transporte aéreo, se dificulta la satisfacción de los objetivos de soberanía nacional y seguridad militar.

Por otra parte, debe señalarse que ha perdido vigencia uno de los fundamentos esgrimidos para restringir el uso del espacio aéreo nacional por parte de empresas extranjeras, referido a la posibilidad de efectuar acciones de espionaje a través de los equipos aerocomerciales que sobrevuelan el territorio nacional. El notable avance tecnológico operado en los sistemas de satélite permiten efectivizar esas acciones de observación sin requerir la ayuda de los aviones comerciales.

[8] En Brasil se financia hasta el 80% de los déficit de los primeros ocho años de gestión. Ver IDEC (1986).

3. *Propuesta para el transporte aéreo de cabotaje*

En la sección 2. se discutieron los argumentos generalmente esgrimidos, tanto en el ámbito local como en otros países, para justificar las regulaciones de tarifas y de entrada en el transporte aéreo.

Ninguno de esos argumentos justifica las múltiples restricciones que operan el mercado de cabotaje argentino. En particular se asegura el 50% del mercado a Aerolíneas Argentinas y se otorgan concesiones a firmas privadas que no pueden competir en otras rutas distintas de las asignadas y que tampoco pueden cobrar precios inferiores a los que percibe la empresa estatal en las rutas que tienen en común. En este trabajo se propone seguir los siguientes lineamientos:

a) Desregulación y privatización del transporte.

Como se ha discutido previamente, no existen razones para mantener las regulaciones actuales en materia tarifaria y de entrada de nuevas firmas.

La propuesta de este trabajo es permitir que empresas de capital nacional mayoritario (51% o más del capital accionario) compitan libremente en las distintas rutas del país. Se permitirá a las firmas fijar libremente sus precios de venta y los descuentos que se consideren adecuados, tanto nocturnos como estacionales, pero sin regular la entrada de otras empresas con el objeto de asegurar que las tarifas sean competitivas. De esta forma cualquier empresa nacional podrá operar en cualquier ruta del país, con los equipos que considere más convenientes y a los precios que desee cobrar.

El requisito de empresas de capital nacional mayoritario refleja la situación imperante en el orden internacional, donde el tráfico de cabotaje está reservado a las empresas del país. Ello no obsta para que las empresas extranjeras tengan alguna participación en el tráfico local. Sobre este tema se abundará en la sección correspondiente al tráfico internacional. Asimismo, la exigencia de un mínimo de capital argentino permite cumplir con el objetivo extraeconómico de soberanía nacional.

Las empresas tendrán libertad de elección de la calidad del servicio que ofrecerán a bordo y podrán determinar el número de personas a cargo de cada vuelo (excepto cuando se afecte la seguridad del mismo).

b) Normas de seguridad

Las compañías que operen en el mercado local deberán satisfacer las normas de seguridad que se establezcan con carácter general y por tipo de avión.[9]

Asimismo, las compañías deberán constituir una garantía para casos de accidentes que permita cubrir los gastos que puedan surgir en el siniestro. La contratación de un seguro puede satisfacer este requisito.

Las normas de seguridad se dictarán a nivel nacional porque en caso de delegarse la instrumentación a nivel provincial se duplicarían los trámites y seguramente se incurriría en costos innecesarios.

c) Autorizaciones para operar

Con el objeto de simplificar el contralor de las normas de seguridad comentadas en el punto anterior se sugiere constituir un departamento dentro del organismo nacional encargado de fijar estos requisitos mínimos, cuya tarea consista en autorizar la entrada de una nueva firma o de nuevos equipos. Debe aclararse no obstante que esa au-

[9] Ello puede incluir la exigencia de un determinado número de personas a bordo del avión, así como inspecciones periódicas a los equipos.

torización previa podrá denegarse únicamente si no se satisfacen las normas de seguridad. Paralelamente, en los equipos de cada aerolínea deberá figurar en lugar visible un certificdo donde conste la aprobación dictada por este ente.

De esta forma, se asegura que los usuarios puedan verificar con rapidez que cada equipo cumple con las normas de seguridad. La autorización previa garantiza que no podrá haber máquinas que no hayan cumplimentado este trámite.

Por último, para evitar demoras en la aprobación, cumplidos los 60 días de la fecha de presentación solicitando la inspección, el Estado pagará una multa diaria a la firma que efectuó el pedido.

Asimismo, este mecanismo de autorización previa será oneroso para evitar la presentación de solicitudes sin fundamento.

d) Aeropuertos

La operación de los aeropuertos estará a cargo de las provincias (excepto el de Ezeiza, que estará a cargo de la Nación), las cuales podrán cederlos en concesión a firmas privadas si lo consideran más conveniente.

El caso de los aeropuertos se asemeja al típico ejemplo de monopolio natural de la literatura microeconómica. Sin embargo, ello no impide que la operación sea efectuada por empresas privadas, siempre que la concesión se otorgue a través de una licitación que se adjudique a quien ofrezca cobrar el menor precio a los usuarios. Los problemas que se presentarían en caso de cambios inesperados en la situación vigente al momento de la licitación justifican la existencia de renegociaciones periódicas del precio y la posibilidad de recurrir a un Comité Arbitral que solucione los diferendos técnicos y de interpretación de las cláusulas contractuales. Los detalles de este tipo de relación comercial se discuten en el capítulo correspondiente a gas natural.

Debe señalarse, sin embargo, que la licitación comentada en el párrafo anterior, que se efectuaría a través del precio que se cobre a las aerolíneas por el uso de las instalaciones del aeropuerto, presenta algunas complejidades adicionales.

En primer término, todo parece indicar que debería cobrarse un cargo fijo por el uso del aeropuerto más un precio variable en función del tamaño de los aviones. De esta forma se complica el proceso de selección de ofertas al existir dos componentes en la tarifa que se cobrará al usuario transportista. Sin embargo, pareciera que este inconveniente no es difícil de salvar porque la provincia podría fijar ex-ante el cargo fijo y dejar que la competencia entre los ofertantes determine el monto variable (que sería el precio máximo a cobrar a cada aerolínea), pudiendo negociarse descuentos para cada caso en particular.

En segundo lugar, la prestación del servicio a las aerolíneas no es el único servicio que prestarán los aeropuertos. Existen negocios de comida, regalos, etc., en los cuales sería posible cobrar precios no competitivos dado el "monopolio locacional" que presentan estas actividades comerciales. En este caso, si bien es cierto que la libertad de precios redundaría en un perjuicio para los consumidores de esos productos, la renta monopólica acrecería al fisco provincial siempre que exista competencia entre los oferentes en la licitación.

En cualquier caso, ya sea que la provincia opere directamente el aeropuerto o lo ceda en concesión a una empresa privada, no existirán regulaciones de orden nacional respecto a los precios cobrados por este servicio. Si la operación es directa por parte del Estado provincial, los distintos aeropuertos competirán entre sí y discutirán libremente con las aerolíneas el precio que rija en sus relaciones comerciales.

Las inversiones en infraestructura deberán financiarse mediante ingresos genuinos. En el caso en que la operación esté a cargo de una firma privada, ésta tendrá que efectuar las obras que estime necesarias, aunque el contrato de concesión deberá incluir una cláusula que exija la devolución de las instalaciones en el estado original de conservación. Para asegurar el cumplimiento de este punto se exigirá a la concesionaria la constitución de una garantía o aval bancario.

En los casos en que por razones políticas se desee mantener en operación un aeropuerto no rentable, los subsidios necesarios estarán a cargo del Tesoro Nacional, pero a cambio de esta asistencia financiera el gobierno central podrá ordenar la privatización del aeropuerto.

e) La situación de Aerolíneas Argentinas en el tráfico de cabotaje

Por las razones expuestas, la propuesta de este trabajo es privatizar y desregular el tráfico de cabotaje. Queda por solucionar el traspaso de Aerolíneas Argentinas a manos privadas.

En primer lugar se argumenta que resulta antieconómico separar el tráfico de cabotaje del internacional, porque una empresa integrada permite brindar un mejor servicio al usuario.

Este punto es de dudosa validez porque los aviones que cubren el trayecto de rutas internacionales no continúan vuelo al interior del país. Los pasajeros que viajan del exterior a una ciudad que no sea Buenos Aires y viceversa, generalmente deben cambiar de aeropuerto al llegar (o para salir) de la Argentina.

Asimismo, nada obsta para que las empresas que cubran el tráfico internacional concreten convenios con las firmas que operen en el mercado interno de forma tal de minimizar los tiempos de espera del viajero, pudiendo adaptarse la frecuencia a las necesidades de la demanda.

En segundo término debe realizarse la transferencia de activos a las firmas compradoras. Se sugiere que los aviones propiedad de la empresa estatal que se utilizan prioritariamente en rutas de cabotaje sean vendidos en licitación pública. En esta licitación podrán darse facilidades para la compra de los equipos, por ejemplo créditos indexables con un interés de mercado, pero dando un período de gracia para el pago de las primeras cuotas. De la misma forma podrían venderse los locales y oficinas de la empresa estatal, especialmente los ubicados en el interior del país.

En la medida de lo posible se procurará transferir el personal al futuro comprador, aunque éste deberá tener la posibilidad de racionalizarlo. Las indemnizaciones por despido estarán a cargo del Estado Nacional.

f) Tratamiento impositivo al sector

La Ley Nº 19.030, que regula la actividad de transporte aéreo, prevé el otorgamiento de facilidades para la compra de aeronaves, reducciones en los derechos de importación de los equipos, menores impuestos y avales del gobierno nacional.

En este trabajo se propone eliminar estos beneficios que pueden discriminarse de una operación a otra o por empresa.

Alternativamente, los transportistas aéreos privados de capital nacional que participen en las licitaciones para la venta de los equipos e instalaciones de Aerolíneas Argentinas utilizados para satisfacer el tráfico de cabotaje interno podrán recibir los be-

neficios que se dispongan para el conjunto de empresas que se privaticen, además de las facilidades crediticias comentadas en el punto anterior.

Paralelamente, las empresas que atiendan el mercado doméstico deberán tributar todos los impuestos nacionales y provinciales, generales y en particular, y no podrán recibir avales para la compra de equipos tanto en el mercado interno como en el extranjero.

Esta inclusión en el marco tributario general debería estar acompañada con una eliminación del impuesto con afectación específica que hoy alcanza a los pasajes aéreos.

g) Rutas no rentables

Cuando por razones políticas se desee mantener el servicio en rutas no rentables se sugiere subsidiar mediante aportes del Tesoro Nacional a la empresa privada que preste el servicio. El problema radica en cómo instrumentar esta transferencia para minimizar los problemas que puedan surgir.

En primer lugar, el monto del subsidio debería ser producto de una licitación pública en la cual participaran distintas empresas interesadas en proveer el servicio mínimo de cobertura aérea. En esta licitación no debería discriminarse por tamaño de avión ni restringirse la posibilidad de ofertar sólo a firmas aerocomerciales preexistentes. Esto facilitará que haya un mayor número de firmas interesadas en la licitación, reduciendo el costo de la medida a través de una mayor competencia potencial.

Al constituirse el subsidio en la variable esencial del proceso licitatorio se facilita el proceso de selección de la firma adjudicataria. Quien oferte el menor monto será quien opere la ruta. Esto permite evitar adjudicaciones discrecionales e insume menos recursos administrativos.

En segundo término debe especificarse la forma en que se recibirá el subsidio. Existen distintas alternativas: pago anual, un porcentaje de la tarifa o incluso exenciones impositivas para la operación de esa ruta.

En las desgravaciones en impuestos como el IVA o en las transferencias efectivizadas a través de un porcentaje de la tarifa, el monto percibido para asegurar la operación de la ruta se incrementa con las ventas, cuando la necesidad de subsidio debería reducirse a medida que aumente la demanda, en el caso más factible en que el déficit de la explotación se origine en una reducida cantidad de usuarios que no justifican la existencia de un servicio regular. Por ello aparece como preferible un monto anual fijo en australes que se indexaría de un período a otro de acuerdo, por ejemplo, a la evolución del índice de precios mayoristas no agropecuarios.

En el análisis de la situación de YCF se objetó la cesión del yacimiento de Río Turbio a una empresa privada, compensando los déficit con un subsidio anual indexable por el precio internacional del carbón. En ese caso, aumentos inesperados en el valor del carbón en el mercado internacional podían no eliminar el subsidio aun cuando éste fuera innecesario para mantener en operación la explotación. Por otra parte, en caso de privatizarse YCF con ese mecanismo, se exigiría un control de las inversiones para evitar que se cobrara el subsidio sin explotar la mina. Las dificultades que planteaba el control de inversiones constituían un serio impedimento para esta alternativa.

En el caso de rutas aéreas no rentables estos problemas pueden salvarse en forma más sencilla. Por un lado, el tema del subsidio redundante se originaría en aumentos inesperados en la demanda por ese servicio o en reducciones de costos. Los cam-

bios en ambas variables parecen más fáciles de prever, al menos si se compara con la necesidad de estimar la evolución futura de los precios de los recursos naturales no renovables en el mercado mundial, máxime si se tiene en cuenta la experiencia petrolera de las dos últimas décadas.

Por otra parte, en este caso no se requeriría un control de inversiones sino de frecuencias mínimas de vuelo, que son fácilmente observables incluso por los propios usuarios. Para ello, en el llamado a licitación se establecería ex -ante la frecuencia mínima de vuelos semanales que deberá cumplir el operador, condicionando la continuidad en el pago del subsidio al cumplimiento de este requisito.

En tercer lugar, el subsidio deberá ser acotado en el tiempo y no deberá restringirse la entrada a otras firmas que, sin requerir asistencia financiera del gobierno, puedan interesarse en operar también la ruta, alentadas por el éxito de la primera empresa. De esta forma se procura asegurar la vigencia de precios competitivos.

4. *Propuesta para el transporte aéreo internacional*

Las razones que justifican la desregulación del transporte aéreo de cabotaje son extensibles al internacional. Sin embargo, las regulaciones que todavía subsisten en el mercado aerocomercial internacional exigen un análisis adicional sobre la forma de liberar este tráfico.

En la actualidad el sector bajo análisis presenta una serie importante de regulaciones. Por ejemplo, se establecen las tarifas en las conferencias de la IATA o por acuerdos bilaterales entre naciones que aseguran el tráfico a las aerolíneas de cada país y se limitan los incrementos de oferta a la plena utilización de la capacidad existente. La tendencia reciente hacia una mayor libertad, claramente efectivizada en Estados Unidos y en vías de concreción en Europa Occidental, permite corroborar el fracaso del esquema anterior. El problema es decidir si conviene desregular este tráfico en forma inmediata y unilateral o adecuar paulatinamente los acuerdos que existen en la actualidad. En ambos casos deben discutirse por separado la libertad de fijar tarifas y la libertad de entrada al mercado.

a) Liberación de tarifas

Aun cuando se mantengan las regulaciones a la entrada de nuevas firmas podría permitirse que las empresas que operan en el tráfico internacional fijen libremente sus tarifas para los pasajeros y cargas que se facturen en nuestro país.

En el tráfico entre la Argentina y otras naciones prestan servicios de transporte empresas de ambos países (exclusivamente Aerolíneas Argentinas en la parte que le corresponde a nuestro país) y en algunos casos aerolíneas de terceros países el tráfico que realicen en esa ruta sea inferior al que efectúen entre la Argentina y su nación de origen.

En este contexto, se propone que las empresas nacionales y extranjeras que operen las distintas rutas internacionales tengan absoluta libertad de precios. De esta forma se entiende que el consumidor se vería beneficiado con menores tarifas, producto de la competencia entre las distintas firmas que operan una misma ruta, por ejemplo a través de descuentos especiales cuando existe capacidad ociosa.

El problema es compatibilizar esta mayor libertad tarifaria con las restricciones que aseguran un determinado porcentaje del tráfico a empresas nacionales.

b) Libertad de entrada en el mercado

La regulación de la entrada al mercado y los acuerdos de división del tráfico entre las naciones contratantes plantean algunas complejidades adicionales a la decisión acerca de liberar o no las tarifas.

Existen dos alternativas no excluyentes para solucionar este punto: liberar solamente las tarifas y mantener el statu quo en relación a la división del tráfico y/o renegociar los convenios con los demás países, tratando de desregular la entrada de nuevas firmas. En el primer caso se continuaría con la situación actual con respecto al número de firmas que operan en el mercado, discutiendo la ampliación de la capacidad en función de la evolución de la demanda, pero permitiendo que estas empresas compitan en la fijación de tarifas, lo que seguramente conducirá a una reducción en los niveles actuales. En el segundo caso, el problema que se plantea es que la desregulación impediría asegurar que por lo menos algún porcentaje del tráfico sea transportado por empresas nacionales.

Con respecto a la segunda alternativa, no existen razones económicas que justifiquen que un determinado porcentaje de la oferta deba ser abastecido por empresas nacionales. Obviamente sí existen razones de índole política. En este caso podría recurrirse a los subsidios directos si en un contexto de mayor libertad entre ambas naciones resultara imposible que las empresas nacionales obtuvieran ese porcentaje deseado del tráfico. Alternativamente puede continuarse con el esquema actual de división del tráfico, que requiere menos recursos del Tesoro y más de los usuarios del transporte aéreo.

En el contexto mundial actual, donde subsisten acuerdos que regulan la oferta, el objetivo político de asegurar un porcentaje mínimo del tráfico a las empresas nacionales es menos costoso para el fisco y más sencillo de obtener si se mantienen las pautas convenidas con otras naciones. Ello no obsta para que exista absoluta libertad tarifaria para las empresas de las otras naciones y las firmas argentinas que operen desde nuestro país. Claramente, en el otro país podrían regir tarifas diferentes para los tráficos embarcados dentro de su espacio territorial; por lo tanto se entiende que no habría mayores inconvenientes en adoptar esta decisión unilateral.

Queda por determinar qué tipo de empresas argentinas, privadas o estatales, operarán en las rutas internacionales.

c) Desestatización del transporte aéreo internacional

- *Solución de largo plazo*

Para facilitar la satisfacción del objetivo político de asegurar un determinado porcentaje del tráfico a empresas nacionales se concluyó en que la mejor alternativa era mantener los acuerdos existentes en materia de división de tráfico. Sin embargo, ello no implica que para lograr este objetivo de soberanía se requiera de una empresa estatal. Firmas privadas de capital argentino aseguran la efectiva presencia de la bandera nacional en el transporte aéreo.

Puede concluirse entonces que correspondería privatizar el tráfico internacional. El problema que se plantea es cómo efectuar el traspaso del derecho de operar las rutas internacionales y de los equipos que hoy posee la empresa estatal.

La propuesta de largo plazo de este trabajo consiste en ceder, a la empresa que resulte adjudicataria en un proceso licitatorio, los derechos respecto al porcentaje de la oferta que hoy tiene Aerolíneas Argentinas. En esta licitación debe especificarse ex-

ante que la firma nacional competirá en materia tarifaria con las empresas extranjeras que estén en el país y tendrá el derecho de operar las rutas que hoy vuela Aerolíneas Argentinas, respetando los convenios firmados con cada nación. Asimismo la firma adjudicataria podrá transferir este derecho, total o parcialmente, a otras firmas privadas argentinas que se interesen en el tráfico internacional de cargas y pasajeros, con la única restricción de comunicar al Estado la cesión de su derecho original. La licitación incluirá los equipos de Aerolíneas Argentinas así como las instalaciones comerciales en el país y en el extranjero que hoy posee la empresa estatal y se adjudicará a aquella firma que oferte el mayor valor en australes. Podrán preverse facilidades para el pago en un plazo reducido de años, indexándose el capital y cobrando la tasa de interés de mercado.

Se propone adjudicar el total de las rutas a una sola firma, con la posibilidad de transferir a otras empresas argentinas una parte de ese total, porque se entiende que los interesados son quienes están en mejores condiciones para determinar la estructura óptima de mercado, es decir si resulta más conveniente que una sola aerolínea opere el porcentaje de tráfico internacional que le corresponde a nuestro país o si es mejor la subdivisión del mismo, asignando las distintas rutas a varias empresas. En otro caso, el Estado debe incurrir en costos para estudiar cuál es la estructura más conveniente, y si se equivoca podrían quedar rutas sin atender.

La empresa adjudicataria (o empresas si se transfieren algunas rutas) participará en las negociaciones futuras con otros países respecto a variaciones en la capacidad, división de tráfico, etcétera.

Por otra parte, los operadores deberán satisfacer las normas de seguridad que se establezcan, tomando como referencia standards internacionales. Este requisito también deberá ser cumplido por las aerolíneas extranjeras.

En el orden tributario estarán sujetas a todos los impuestos generales, asegurándose a cambio que no se gravará a la actividad con gabelas especiales.

Los horarios y tarifas no estarán regulados, eliminándose los requisitos de aprobación previa que hoy existen así como la prohibición que tienen las empresas extranjeras para vender a precios inferiores a los cobrados por las firmas argentinas. No existen posibilidades de "dumping" si se otorga a las empresas argentinas un determinado porcentaje del tráfico internacional.

- *Propuesta de transición*

La necesidad de contar con importantes capitales para adquirir la totalidad de la flota internacional de Aerolíneas Argentinas, mitigada pero no eliminada por la posibilidad de pagar en cuotas, y fundamentalmente la ausencia de empresas privadas argentinas de envergadura con experiencia en el mercado aéreo dificultan que la propuesta discutida en el punto anterior sea de aplicación inmediata.

Por ello, y hasta tanto se desarrolle plenamente el mercado de cabotaje nacional atendido por empresas privadas, se propone que Aerolíneas Argentinas continúe operando en el tráfico aéreo internacional. En ese ínterin, la empresa tendrá libertad para fijar sus tarifas compitiendo con las aerolíneas extranjeras y tendrá vedado el acceso a avales del Tesoro.

Como se prevé una privatización prácticamente inmediata del tráfico local, se entiende que este período de transición no debería extenderse por más de tres o cuatro años.

- *Otros aspectos*

Como parte final de la propuesta para el tráfico aéreo internacional se discuten dos puntos adicionales cuya concreción es independiente del resto de la propuesta.

i. Escala de los vuelos internacionales.[10]

En la actualidad los vuelos internacionales operan generalmente desde los aeropuertos de Ezeiza y Córdoba, quedando vedado a las empresas extranjeras subir y bajar pasajeros en otras ciudades del país. Esta situación encarece y prolonga el viaje de aquellos pasajeros y cargas que, por ejemplo, quieran trasladarse hacia el norte argentino, aun aquellos vuelos que unen a la Argentina con países del hemisferio norte. Ello aumenta innecesariamente los costos para el turismo en zonas como las cataratas del Iguazú.

En este trabajo se propone permitir que las empresas extranjeras hagan escala en otro aeropuerto nacional a su libre elección, siempre que las firmas argentinas internacionales tengan una franquicia similar en los países de origen de esas aerolíneas. Estas facilidades, se negociarán por los gobiernos de las dos naciones. Este mecanismo también facilitaría una mayor frecuencia del servicio a ciudades cuyo tráfico no permita el transporte con coeficientes de utilización razonables.

ii. Tráfico regional

En segundo lugar, sería interesante extender los beneficios de la desregulación propuesta para el mercado interno al tráfico regional.

Se propone que el gobierno negocie con los países sudamericanos acuerdos que permitan a las empresas aéreas que operan en el mercado de cabotaje doméstico extender su servicio cubriendo las necesidades regionales. Estos convenios deberían asegurar la libertad de fijar tarifas y de establecer los horarios más convenientes.

La principal ventaja de esta propuesta es que reduciría sensiblemente las tarifas aéreas entre los países sudamericanos, favoreciendo el proceso de integración regional.

5. *Conclusiones*

La propuesta de este trabajo distingue el mercado aéreo de cabotaje del tráfico internacional. En el primer caso se sugiere desregular las tarifas y la entrada de nuevas firmas y no imponer restricciones respecto del tamaño de los aviones, servicio a bordo, horarios y frecuencias. Cualquier empresa privada podrá operar la ruta que crea más conveniente, eliminando la asignación de tráfico a las distintas aerolíneas.

Aerolíneas Argentinas no operará en el mercado interno y sus equipos e instalaciones se licitarán en oferta pública.

Los aeropuertos quedarán bajo el control de las provincias, las cuales podrán operarlos directamente o cederlos en concesión a empresas privadas.

[10] El desarrollo de este punto fue motivado por la lectura de Zapata (1986).

Los tráficos no rentables que se deseen mantener por razones políticas recibirán un subsidio anual en australes cuyo monto surgirá de una licitación pública.

Esta propuesta permitirá un desarrollo sostenido del tráfico aéreo local, asegurando el objetivo extraeconómico de soberanía al permitir la operación únicamente de firmas de capital mayoritariamente nacional.

En el tráfico internacional se sugiere desregular tarifas pero mantener las restricciones actuales que surgen de convenios bilaterales entre nuestro país y el resto de las naciones. Se entiende que ésta es la forma menos costosa de asegurar un porcentaje mínimo del tráfico a firmas argentinas.

La operación del tráfico internacional se hará por empresas privadas. Se cederá el derecho de operar el tráfico que corresponde a nuestro país a la firma que compre los equipos y otras instalaciones de la empresa estatal. Sin embargo, y hasta tanto se desarrolle plenamente el mercado local, se propone mantener a Aerolíneas Argentinas en el tráfico internacional, pero desregulando tarifas.

Finalmente se sugiere negociar con otros países la posibilidad de que las aerolíneas extranjeras hagan escala en otro aeropuerto del país para alentar el desarrollo de nuestras zonas fronterizas y extender los beneficios de la desregulación al ámbito regional.

CAPITULO 14

TRANSPORTE FERROVIARIO

INTRODUCCION Y SINTESIS DE LA PROPUESTA

En la Argentina, los servicios de transporte por ferrocarril son prestados únicamente por la empresa estatal Ferrocarriles Argentinos. La empresa fue creada por el Decreto Nº 15.778/56 y tiene a su cargo la explotación del servicio, construcción de vías y las reparaciones del material rodante.

Ferrocarriles Argentinos satisface distintos objetivos, cuya consecución afecta la eficiencia en la prestación de servicios de distinta forma.

La descripción de estos fines es necesaria para conocer las limitaciones que existen para una racionalización de la empresa.

En primer lugar está destinada a proveer servicios de transporte de pasajeros y de carga.

En segundo término, en numerosas ocasiones ha sido utilizada como un sustituto de un sistema de seguro de desempleo, circunstancia favorecida por la propiedad estatal del medio.

Finalmente, se la ha utilizado como un instrumento de "promoción regional". Ello se deduce de la resistencia existente al cierre de vías y por lo tanto de la subutilización de un alto porcentaje de su infraestructura vial que son mantenidas en operación aun cuando su antieconomicidad es evidente. La propiedad estatal nuevamente permite que este objetivo sea alcanzado en forma encubierta.

Al tratar de conseguir simultáneamente estas tres metas es de esperar que los resultados operativos de la empresa sean deficientes. Por un lado, los dos últimos significan un quebranto económico y a la vez dan lugar a que gestiones empresarias deficientes se amparen en ellos para justificar las pérdidas de la empresa.

A este problema debe sumarse el subsidio al transporte automotor de cargas[1], para obtener una rápida respuesta a las causas del caótico estado financiero de la empresa.

Una solución global del problema ferroviario podría obtenerse eliminando el subsidio al transporte automotor de cargas y privatizando el ferrocarril. De esta forma surgiría una empresa con un tamaño eficiente, adecuada en términos de personal e infraestructura.

No obstante, la privatización total difícilmente sea viable, por razones políticas y de presiones provinciales y sindicales.

[1] Numerosos estudios demuestran que los camiones no pagan los impuestos suficientes para solventar la destrucción que causan a los caminos (v.f.). Ver González Padilla (1981).

Por ese motivo la propuesta de este estudio consiste en transferir la propiedad del conjunto de los activos del ferrocarril a las provincias (o conjunto de provincias en el caso de las líneas troncales).

En este contexto las provincias podrán operar el ferrocarril con sus propios recursos humanos y económicos, entregarlo en leasing a una firma privada o privatizarlo totalmente. Va de suyo que la decisión que en definitiva se tome, dependerá de las preferencias sociales sobre la propiedad del servicio, estatal o privada, y de la capacidad administrativa de las distintas jurisdicciones.

Ejemplo de estas situaciones han sido reveladas periodísticamente en los últimos meses. Por un lado, los gobiernos de Catamarca y La Rioja han acordado la creación de una línea férrea interprovincial y, por otro, la provincia de Tucumán habría solicitado a Ferrocarriles Argentinos la reapertura de ramales cerrados en 1977, los cuales podrían ser operados por cuenta y riesgo del gobierno provincial o de firmas privadas.

De ser implementada la propuesta emergente de este estudio se eliminarían todas las trabas burocráticas para que los estados provinciales desarrollen su ingenio para mejorar el sistema ferroviario.

Cabe advertir que se observarán dos importantes mejoras respecto de la situación actual: se eliminarán los subsidios cruzados interregionales (entre líneas más eficientes a menos eficientes) y al ser la propiedad exclusiva del medio de la región que es beneficiada por el servicio se asegurará un control administrativo y de gestión sustancialmente superior al actual.

En secciones posteriores se ofrece a las provincias que se inclinen por el manejo privado del servicio los lineamientos más importantes a los cuales deberían ajustase los procesos de privatizaciones. Debe señalarse que dicho esquema intenta captar tanto las prescripciones más importantes del análisis económico como las políticas más exitosas experimentadas en la materia en el ámbito internacional.

Como se ha comentado, la situación económico - financiera de Ferrocarriles Argentinos es delicada[2]. Por ello no sería realista pensar en que sería viable la transferencia de propiedad sin ayuda financiera inicial por parte del Tesoro Nacional.

Para hacer posible la propuesta se sugiere una etapa de transición de 10 años en la cual el Tesoro Nacional otorgará al conjunto de las empresas un subsidio total equivalente, en el primer año, al promedio de transferencias efectuadas en los últimos tres años. En los años subsiguientes irá disminuyendo en un 10% (del monto inicial) hasta que en el onceavo año se suspenderá totalmente el financiamiento de la Tesorería.

Este subsidio se prorrateará en las diferentes empresas de acuerdo a la responsabilidad en el tráfico total que hayan tenido en promedio en los tres años anteriores a la iniciación de la propuesta.

En definitiva y como se prevé que en un plazo de 10 años se suspendan los subsidios del Tesoro Nacional, de la supervivencia del medio dependerá la capacidad de la gestión.[3]

Cabe señalar que la eliminación total del subsidio financiero global debería estar ligada a la obligación del Estado Nacional de incrementar los impuestos al transporte automotor de cargas y pasajeros.

[2] Déficit operativos de alrededor de 1,5 millones de dólares diarios sin contar amortización de inversiones básicas como gastos.

[3] De todas maneras subsistirán los subsidios explícitos a las empresas que el Estado nacional obligue a mantener tramos abiertos por motivos extraeconómicos.

En la propuesta se han distinguido las líneas troncales de las primarias (excluidas las primeras), porque los corredores troncales son, en general, una unidad técnica factible de ser tratada con indepedencia y constituyen un problema interprovincial, mientras que las segundas son un problema provincial. No obstante se dan alternativas para integrar en una empresa a todas las líneas complementarias.

Finalmente se agrega una sección donde se bosquejan las tendencias verificadas en el transporte ferroviario internacional.

SITUACION DE LA RED FERROVIARIA Y DE LA EMPRESA

1. *Infraestructura*

1.1. La red ferroviaria Argentina es de alrededor de 35.000 km, de los cuales el 48% está en estado aceptable y el 52% restante se encuentra en regulares o malas condiciones.

Es importante señalar que las consecuencias del estado de las vías son nefastas para la eficiencia de las operaciones debido a que: i) los trenes deben ir más despacio, ii) impone serias restricciones a las cargas totales de cada tren (especialmente los trenes en block que permiten utilizar al máximo las ventajas comparativas del ferrocarril) y iii) aumenta la probabilidad de descarrilamiento y por ende el riesgo de utilizar este medio de transporte.

1.2. El equipo rodante se considera suficiente para operar correctamente pero el bajo coeficiente de disponibilidad (% del equipo en servicio) lo hace poco confiable y demuestra serios problemas en la eficiencia de la gestión.

- Mercado

La demanda de servicios ferroviarios revela desde hace varias décadas una caída persistente, sólo parcialmente compensada por el aumento de pasajeros suburbanos de Buenos Aires (Cuadro 1).

Tal como se indica en el Plan Nacional de Transporte (1980-81), esta pérdida de tráficos responde básicamente a que Ferrocarriles Argentinos no pudo enfrentar eficazmente la agresiva competencia que en las últimas décadas le impuso el transporte automotor. Ante la irrupción agresiva de este nuevo modo, la empresa tuvo, entre otras cosas, que: i) estudiar la viabilidad económica de su red y luego redimensionarla, ii) ver cómo mejorar la eficiencia en la prestación de los servicios en un contexto de tarifas decrecientes producto de la competencia, iii) modernizar su estrategia de comercialización, habida cuenta que la época del cuasi total monopolio del medio (en que el cliente debía ir al ferrocarril) había terminado y que de aquí en más se debía buscar al cliente y iv) había que evaluar detenidamente la rentabilidad de las nuevas inversiones.

Como estos puntos en general no se cumplieron, el resultado ha sido la pérdida de importancia del ferrocarril en el transporte de cargas y pasajeros.

Cuadro Nº 1
UNIDADES DE TRAFICO
(en millones)
(Promedio de cada período)

Período	Pasajeros / kilometro			Tn. / km
	Urbanos y Suburbanos	Generales	Total	Carga
1960/63	8.057	5.335	13.392	11.931
1964/66	8.933	5.918	14.851	13.596
1967/69	8.375	5.928	14.303	13.596
1970/72	7.702	4.987	12.689	12.422
1973/75	7.591	6.371	13.962	11.841
1976/78	8.043	4.974	13.017	10.921
1979/81	8.079	3.908	11.987	9.873
1982/84*	s/d	s/d	10.769	9.800
1985*	s/d	s/d	10.759	9.382

* Provisorias.
Elaboración propia en base a información de Ferrocarriles Argentinos y SIGEP.

- Indicadores financieros

Productividad Laboral

Ferrocarriles Argentinos es la empresa que mayor número de personal emplea en el ámbito de las empresas públicas.

El número total de agentes ha oscilado entre los 95.000 en 1982 y 173.000 agentes en 1966.

El salario promedio anual de la serie es de aproximadamente A 3.400 (de dic.'85), destacándose como extremo máximo el correspondiente a 1980, un 70% superior al promedio, y el mínimo, en 1982, un 20% inferior.

Si relacionamos la productividad media, medida en unidades de tráfico/persona, con las remuneraciones, observamos para los diferentes períodos la relación detallada en el Cuadro 2.

Cuadro Nº 2

	Salario Medio A dic. 1985	Δ%	Productividad Media Unidades de Tráfico/Agente	Δ%
1966/70	3.211		170	
1971/75	3.497	9%	178	5%
1976/80	3.822	9%	190	7%
1981/84	3.815	-	214	13%

Obsevamos que salarios y productividad han tenido signos positivos, pero la productividad ha crecido, en algunos períodos, a una menor tasa que el salario.

Ferrocarriles Argentinos es una empresa en la cual los ingresos no cubren los gastos de personal. Esto se traduce en un continuo resultado operativo negativo. Obviamente, toda la inversión y demás gastos de capital tienen que ser cubiertos básica-

mente por subsidios provenientes del Tesoro Nacional y en menor medida por fondos específicos.

En el Cuadro 3 se detalla el coeficiente de explotación, definido como el cociente entre egresos e ingresos corrientes. Se podrá observar que, normalmente, los egresos han duplicado los ingresos corrientes.

Cuadro Nº 3

Período	Coeficiente de Explotación
1965/70	1,47
1971/75	2,08
1976/80	2,27
1981/84	2,24

Fuente: Elaboración propia en base a información extraída de SIGEP, Ferrocarriles Argentinos y Plan Nacional de Transportes.

Esto demostraría la existencia de diversos problemas a saber:

a) problema de ingresos insuficientes
b) elevados costos, que podrían deberse a una ineficiente asignación de los gastos (deficiencias de operación).

- Indicadores de eficiencia operativa

Importantes trabajos desarrollados para el sector indican que la crisis ferroviaria argentina responde en líneas generales a una falta de adaptación del medio a los importantes cambios que ha sufrido el transporte en las últimas décadas.

Se comentarán los principales indicadores de eficiencia del sector, de los cuales se desprenden los aspectos que indican las tareas más urgentes a ser efectuadas en ferrocarriles para acelerar su readaptación eficiente en el transporte argentino.

Para evaluar la eficiencia de operaciones normalmente se toma una serie de indicadores, entre los cuales cabe mencionar:

a) disponibilidad de locomotoras.
b) utilización del material remolcado y de tracción.
c) agente por línea.
d) km por vagón y km por locomotora.

a) Disponibilidad de locomotoras es el porcentaje del total de locomotoras que está en servicio.

En el Cuadro Nº 4 se observa la disponibilidad de locomotras Diesel en servicio para un conjunto de países. La Argentina presenta el menor índice del grupo: 56%.

Cabe señalar que este bajo nivel indica que para realizar un mismo tráfico se necesita un parque de locomotoras un 68% mayor (con los costos que ello implica).

Otro elemento interesante para destacar es la cantidad de kilómetros recorridos por locomotoras por período.

En el caso de Ferrocarriles Argentinos asciende a 78.000 km mientras que en los

Cuadro Nº 4

Países	Disponibilidad de Locomotoras Diesel %
Brasil/REFSA	82
Bolivia	82
México	85
EE.UU	91
Francia	92
Reino Unido	94
Pakistán	87
Argentina	56

países europeos es de alrededor de 118.000. Evidentemente, el bajo coeficiente de locomotoras en disponibilidad incide en esta performance.

b) Utilización del material remolcado y de tracción

Cuanto más intensivo es el uso del material rodante, locomotoras y vagones, mayor es la economía de recursos que se hace, ya que permite repartir el costo fijo del capital entre mayores unidades de productos. (Ver Cuadro 5)

Cuadro Nº 5
TRANSPORTE DE CARGAS POR FERROCARRIL

Países	Km por vagón	Coeficiente de ocupación	tn. por tren
Reino Unido	9.000	60,6	202
Holanda	18.000	39,9	205
USA	32.000	n/d	2.078
Australia	38.000	n/d	1.678
Promedio de los países europeos	20.000	40,5	
Argentina	15.000	56,0	380

Fuente: World Data Transport. Martínez, Miguel (1980).

El primero de los indicadores del Cuadro 5 nos dice que cada vagón argentino recorre 15.000 km por año, lo cual revela una baja utilización comparado con Australia y Estados Unidos y el promedio de los países europeos.

En cuanto al coeficiente de ocupación y las toneladas por tren se observa que Ferrocarriles Argentinos presenta una situación favorable comparada con el promedio de los países europeos.

No obstante ello, con respecto a Estados Unidos y Australia, la carga neta por tren es notablemente inferior. Una de las causas que explican este fenómeno (respecto del caso norteamericano y australiano) es la lenta introducción de trenes directos y en block. En el transporte interurbano (Cuadro 6) Ferrocarriles Argentinos exhibe razonables coeficientes de eficiencia, excepto en el recorrido anual de los vehículos.

Cuadro Nº 6
TRANSPORTE INTERURBANO DE PASAJEROS

Países	Km por coche	Coeficiente de Ocupación	Coches por tren
Alemania Occidental	119.000	25%	5,7
Francia	148.000	28%	7,2
Reino Unido	123.000	21%	n/d
Promedio países europeos	125.000	30%	5,3
USA (AMTRAK)	197.000	n/d	7,9
Australia	67.000	n/d	n/d
Argentina	90.000	70%	5,9

Fuente: Op. cit.

PROPUESTA PARA LAS LINEAS TRONCALES

Con el objetivo de mejorar los niveles de eficiencia del servicio prestado por la red troncal se podrían adoptar alguna de las siguientes políticas:

a) Privatizar

Transferir el dominio de las vías y del material rodante de las instalaciones e inmuebles a empresas particulares.

b) Regionalizar

Transferir el dominio de los activos señalados a las provincias por las cuales pasen las vías.

La primera alternativa es razonable en términos económicos dado que solo se mantendrían los corredores rentables, es decir aquellos que devengan ingresos iguales o superiores a los recursos que insumen. La experiencia internacional indica que los ferrocarriles privados se pueden desarrollar compitiendo con los otros medios de transporte, utilizando sus ventajas comparativas.

Por otra parte, el Estado podría concurrir con soporte financiero para solventar aquellas rutas que fuesen económicamente no rentables pero tuvieran significación política o estratégica.

Las ventajas de este esquema serían;

- la empresa privada actuaría con mayor flexibilidad y eficiencia que la empresa pública.
- se limitarían notablemente los subsidios cruzados (de corredores rentables a otros que no lo son) debido a que cada empresa debería discutir y comprobar con el Estado la necesidad de financiamiento gubernamental.

Como desventajas pueden mencionarse la resistencia política que se generaría en las provincias y regiones en las cuales la empresa decidiera interrumpir los servicios por resultar éstos antieconómicos y, fundamentalmente, la renuencia que importantes sectores de la sociedad tienen hacia el manejo privado de estos servicios, sobre todo cuando una de las medidas que inevitablemente tomarían los inversores privados sería la reducción del personal, dado el sobredimensionamiento que actualmente presenta la empresa en ese aspecto.

Es importante señalar que esa caracterísica de la sociedad respecto de algunas empresas explicaría que las mismas firmas privadas no tuvieran incentivos para intervenir en la actividad, si la decisión fuese tomada centralmente sin el consentimiento regional. Otra sería la situación si la decisión de privatizar fuese tomada por las regiones en las cuales los ferrocarriles prestan servicios.

c) Regionalizar

Esta alternativa ofrece numerosas ventajas, entre las cuales merecen mencionarse las siguientes:

En primer término, ceder la operación del ferrocarril al conjunto de provincias por las cuales pasen las vías incentivaría a la región que se beneficia con los servicios, a prestar atención al funcionamiento de este medio de transporte. Ello significa que las decisiones en cuanto al personal empledo, extensión de las líneas, especialización en cargas o pasajeros, fijación de tarifas, etc., dependería exclusivamente de las empresas ferroviarias formadas por los Estados provinciales.

En segundo lugar, y a diferencia de la alternativa anterior, no se podría acusar al Estado nacional de enajenar "el patrimonio social".

En tercer término debe destacarse que si las provicias propietarias de la red advierten que el manejo de la actividad sería más efectivo y eficiente si fuera administrado por empresas privadas, ellas mismas tomarían la iniciativa de otorgar concesiones a firmas transportistas privadas dándole a la decisión el necesario viso de perdurabilidad.

Este hecho tiene un gran significado político puesto que los componentes de cada grupo social pueden tener una marcada diferencia de opiniones en cuanto a la operación privada del medio. Por ejemplo, la región servida por el F.C. San Martín (San Juan, San Luis, Mendoza, Córdoba y Buenos Aires) puede preferir la empresa estatal aunque ésta necesite subsidios, mientras que la región en la que presta servicios el F.C. Urquiza (Mesopotamia) puede estar dispuesta a subsidiar otras actividades y dejar al ferrocarril librado a sus posibilidades de autofinanciamiento.

En consecuencia, la alternativa de provincialización libera al gobierno central de tomar decisiones globales (privatizar o no), revirtiendo a los grupos poblacionales beneficiados por el servicio la capacidad de adoptar las medidas que estimen mas propicias para la operación del medio.

Como desventaja es factible señalar que la descentralización puede implicar algunas deseconomías en términos de mayores costos en el aprovisionamiento de insumos, duplicación de talleres, etcétera.

Estas objeciones son compensadas por economías devengadas del control más directo y eficiente que se generaría por el tamaño de la empresa y la imposibilidad de recurrir (en general) al Tesoro Nacional en busca de subsidios.

Más adelante se expondrán algunos mecanismos que permiten solucionar las consecuencias no deseadas de la "excesiva" descentralización.

Una vez expuestos los méritos y problemas de cada una de las alternativas factibles de ser recomendadas en este estudio, se ha concluido que la provincialización (o regionalización) tiene mayores posibilidades de aplicación.

Por lo tanto, a continuación se brindan los lineamientos generales que deberían regir la reestructuración de esta industria. En la sección correspondiente a las redes primarias, diferentes a las troncales, se exponen con mayor detalle las características que debería tener un proceso privatizador que es totalmente aplicable a las líneas troncales.

1. *La Propuesta*

1.1. *División de la empresa*

La empresa Ferrocarriles Argentinos transferirá sin cargo todos los activos, las vías, material rodante, inmuebles e instalaciones, etc., que actualmente se encuentran afectados a los servicios respectivos a las cinco empresas regionales que se crearán en consecuencia.

Cada línea de la red troncal se constituirá en una empresa en la cual las acciones se repartirán en iguales proporciones entre los Estados provinciales por los que pasa actualmente la vía.[4]

Estas empresas tendrán en su poder todas las decisiones derivadas de la propiedad privada: cerrar algunos tramos, expandir otros, fijar tarifas, etc.

2. *Características de la empresa regional*

2.1. *Formación del directorio*

Se propone que en el directorio de las empresas estén representados todos los sectores beneficiados con el servicio: cámaras de empresarios, asociaciones de consumidores, gobierno, sindicato, etc.

De esta manera se garantizará que las decisiones a tomar cuenten con el consenso de todo el espectro con intereses en el medio de transporte.

2.2. *Transferibilidad de las acciones*

Las acciones de las empresas serán transferibles. De esta forma se posibilita, en primer término, la captación de capitales privados y en segundo lugar se hace factible la decisión de vender todo o la mayoría del paquete accionario al sector privado o a una provincia interesada en dirigir la operación.

Como se ha expuesto anteriormente, se estima que en la actualidad no tiene sentido, no permitir a la iniciativa privada participar en el emprendimiento ferroviario, aun

[4] Debería imponerse como requisito que para que una provincia pueda ser propietaria debería pasar por su territorio al menos el 2% de la vía, o tener estaciones importantes.

que por razones "políticas" se ha optado por ceder la titularidad del capital a las provincias.

2.3. *Precios*

Las empresas regionales tendrán absoluta libertad de fijación de precios.

Tanto la competencia de otros medios de transporte como la movilidad de los establecimientos comerciales[5] aseguran que no será conveniente a las empresas transportistas aplicar tarifas discriminatorias.

Es importante hacer notar nuevamente que ya ha pasado la época en que el ferrocarril tenía un poder monopólico o cuasimonopólico en el servicio de transporte. El crecimiento ininterrumpido del transporte automotor y la aviación y el transporte por cañerías le han quitado al ferrocarril su antigua capacidad de extraer rentas a otras actividades productivas y/o a los pasajeros. Por lo tanto, la necesidad de regular y/o estatizar la actividad, que hace algunas décadas pudo haber tenido sentido, hoy ya no lo tiene.

Es más, la experiencia doméstica e internacional indica que la intervención estatal ha contribuido al estancamiento de esta industria siendo un factor adicional de atraso en la adopción de nuevas tecnologías operativas y comerciales.

Es importante también señalar que las características de monopolio natural no generan de por sí capacidad de fijación de precios. Ello se debe, nuevamente, a la posibilidad de competencia de los otros medios.[6]

En este sentido, la demanda presenta una elasticidad importante, reduciendo significativamente la posibilidad de precios no competitivos.

Asimismo, la factibilidad de discriminación de precios es, en principio, remota debido a que el desarrollo de la tecnología de la información permite rápidamente conocer el esquema tarifario vigente en otros medios y en diferentes tramos de la línea.

No obstante lo expuesto, en esta propuesta se brindará a los consumidores la posibilidad de recurrir a mecanismos legales en los casos en que estimen que están siendo objeto de un trato discriminatorio de precios.

2.4. *Reglas generales de operación*

Las empresas regionales tendrán una serie de obligaciones generadas por su carácter de servicio público.

- Prohibición de discriminar

Se prohibirá discriminar precios entre personas o por tipo de mercadería o por

[5] En Canadá se ha observado que si las empresas productoras de bienes transportables por ferrocarril advierten tarifas monopólicas se desplazan a otras regiones.

[6] Debe tenerse en cuenta el gran desarrollo que ha tenido el transporte a granel por tuberías (poliductos, oleoductos, etc.).

localización, sin posibilidad de competencia de transportes adicionales. Con este objeto se creará en el ámbito de la Subsecretaría de Transporte un Comité de Apelaciones al cual podrán recurrir quienes se consideren perjudicados por medidas en tal sentido.

Como regla general se podrá adoptar la siguiente norma: no se podrá aplicar una tarifa diferente a iguales cargas en distancias similares. De la misma forma se actuará en el transporte de pasajeros.

- Aceptación obligatoria de mercaderías

Si existe capacidad ociosa del medio, las empresas deberán captar las mercaderías a ser transportadas a las tarifas vigentes, independientemente de la persona física o jurídica que requiera el servicio.

2.5. *Comité de Apelaciones*

Operado un aumento de tarifas, los sectores que estimen que se está contraviniendo alguna de las normas expuestas en la sección "Reglas Generales de Operación" podrán apelar ante el organismo Comité de Apelaciones a crearse en el ámbito de la Subsecretaría de Transporte. Este estará constituido por cinco miembros, uno nombrado por el gobierno, dos elegidos por las cámaras empresarias y los dos restantes se seleccionarán a través de un concurso por oposición y antecedentes. Como es obvio, para integrar este organismo se requerirá idoneidad y experiencia en el sector.

Los miembros durarán cinco años en sus funciones y podrán ser reelegidos por un segundo período.

Con el objeto de dotar de agilidad y celeridad a la tramitación de los recursos, la fijación de los tiempos es de gran importancia. En tal sentido se ha elaborado el siguiente cronograma:

a) las empresas deberán anunciar los incrementos tarifarios con 45 días de anticipación.
b) La empresa/s y/o grupo de consumidores que estimen que se están infringiendo las "Reglas Generales de Operación" tendrán 30 días, a partir del anuncio, para presentar su recurso de no innovar ante el Comité de Apelaciones. En el mismo se deberán especificar las razones por las cuales se impugna la medida.
c) A partir del momento de la presentación el comité tendrá 60 días para expedirse, pudiendo requerir a la empresa transportista y a los consumidores presentantes del recurso toda la información adicional que crea necesaria.
d) Una vez tomada la decisión, la misma será comunicada a las partes y será inapelable.
e) Hasta que el comité no se expida, las empresas no podrán aplicar los incrementos tarifarios. Sin embargo, si el fallo fuera favorable a la empresa transportista en el caso de cargas, ésta podrá cobrar los mayores precios desde el momento en que se hubiere tenido la posibilidad legal de hacerlo, es decir, a los 45 días posteriores al anuncio del incremento.

2.6. *Sistema Impositivo - Subsidios*

Las empresas transportistas estarán sujetas a todos los impuestos de carácter general.

Cuando el Estado nacional exija a las empresas el mantenimiento del servicio a alguna región del país deberá compensarla con subsidios explícitos y no mediante desgravaciones impositivas.

Ello se debe a la necesidad de cuantificación de la ayuda financiera, imprescindible para el posterior contralor del cumplimiento de las obligaciones de servicio contraídas por las empresas transportistas.

Se sugiere, siguiendo las experiencias internacionales, que los subsidios sean otorgados mediante contratos en los cuales se fije detalladamente el tiempo de vigencia, las obligaciones de la empresa en términos de cantidad y calidad de servicio y las penalidades que recaerán sobre éstas cuando se observen desvíos en los compromisos asumidos.

REDES PRIMARIAS DIFERENTES DE LAS TRONCALES

Todas las vías, material rodante, instalaciones e inmuebles que no pertenezcan o no estén afectados al servicio de la red troncal serán transferidos a las provincias por donde transite la vía.

1. *Organización*

Se recomienda que las provincias constituyan empresas con acciones transferibles.

Ello se debe a que pueden presentarse distintos tipos de situaciones, dependiendo de las características de cada provincia.

1.1. *Autonomía*

Un primer caso lo constituirán las provincias que deseen explotar con autonomía la red provincial. No se observa ningún problema respecto de esta decisión y se sugiere que las provincias tengan absoluta independencia para expandir o recortar el servicio, fijar tarifas, etc.

1.2. *Privatización*

Habrá Estados provinciales que consideren que la administración de las empresas será más eficiente si es efectuada por el sector privado.

En este caso se advierten tres posibilidades significativas:

1.2.1. Otorgar concesiones de largo plazo a una o más empresas privadas, con libertad de fijar tarifas. En esta alternativa se deberá decidir cómo se escoge a la/s empresa/s concesionaria/s.

El tema en discusión aquí es cuál medio de retribución al Estado provincial brindará mayores recursos sin distorsionar los precios del servicio ni generar elevados costos de control.

a) Participación en las ganancias

Este mecanismo operaría de la siguiente forma: se otorga la concesión a la empresa que licite una mayor participación del Estado en las ganancias.

Esta metodología[7] en principio, no distorsiona la asignación de recursos, generando los incentivos de inversión y precios correctos en el margen. El problema más significativo que presenta es el de contralor, dado que requiere de una infraestructura de supervisión (para verificar los gastos e ingresos de las empresas) que puede ser costosa, y aunque sea competente nada indica su correcto desempeño.

b) Compromisos de inversión

Este método consiste en licitar montos de inversión mínimos. La empresa adjudicataria es aquella que comprometa el máximo monto de inversión a ejecutar en el lapso de la concesión.

Esta alternativa comparte con la anterior la desventaja de los elevados costos de contralor y, adicionalmente, puede implicar ineficiencias en la asignación de recursos, porque algunas inversiones que inicialmente podrían considerarse convenientes, tiempo después pueden perder su sentido económico (irrupción de nuevas tecnologías en otros medios de transporte, etc.). Es decir, se quita flexibilidad a la firma privada para adaptarse a las condiciones cambiantes del mercado, dada la necesidad de cumplir con el plan de inversión convenido en el momento de la firma del contrato.

c) Pago de un canon o alquiler

Aquí se solicita a las empresas interesadas ofertar el pago de un alquiler periódico por el usufructo de los activos. La empresa que gana tales derechos es aquella que ofrece el mayor pago periódico.

Este método minimiza los costos de contralor y al ser el alquiler un monto fijo no presenta problemas distorsivos en la asignación de recursos.

En este caso se deberá dejar aclarado, en el pliego licitatorio, cuáles serán los servicios mínimos que la empresa se compromete a prestar así como también las penalidades por incumplimiento.

Por lo expuesto se sugiere que se escoja esta última metodología, otorgando la concesión del usufructo del servicio a la empresa que licite el mayor pago de alquiler.

d) Cláusulas a establecer en los contratos

d.1. Servicios mínimos

[7] Si se pudiese medir bien la renta económica y si el Estado además compensara las pérdidas en la misma proporción.

Se deberán establecer los servicios mínimos requeridos de transporte, que podrán ser modificados sólo si las autoridades provinciales lo consienten. Simultáneamente podrán especificarse las circunstancias que deberán presentarse para que la firma concesionaria pueda discontinuar el servicio de algunos tramos de vías.

d.2. Lapso de la concesión

Se sugiere que las concesiones sean por plazos de 15/20 años. Se estima que este tiempo es suficiente para que las firmas puedan recuperar sus inversiones.

Finalizado el plazo del contrato, las instalaciones y activos rodantes revertirán al Estado provincial, el que llamará nuevamente a licitación. Cabe señalar que las empresas concesionarias podrían presentarse nuevamente en la licitación.

Ante circunstancias que deberán ser claramente especificadas ex-ante, para evitar tratamientos discriminatorios, se podrán otorgar prórrogas de hasta 10 años adicionales.

d.3. Condiciones de devolución de las instalaciones al Estado

Un problema que se genera en este tipo de contratos es el estado material de los activos al finalizar la concesión.

Se corre siempre el riesgo de que la empresa concesionaria los amortice totalmente al acercarse el fin de la concesión.

Para evitar este hecho, en el contrato deberían ser especificados el inventario y estado en que se pretende que el mismo sea devuelto. A tal efecto se dispondrá que las empresas depositen las garantías suficientes que se comentan a continuación.

d.4. Garantías

Las empresas deberán presentar garantías para:

1) Avalar el pago del alquiler
2) Avalar la devolución de los activos

El monto requerido para el primer tipo de garantías será el equivalente al 25% de la concesión y deberán ser títulos públicos que devenguen interés caucionados en el Banco Nación.

En el caso de atraso en el pago de 2 cuotas se rescindirá automáticamente la concesión y el Estado provincial ejecutará las garantías. Las mismas se desafectarán cuando el contrato finalice, no pudiendo ser utilizadas como parte de pago.

Como garantías para mantenimiento de activos se requerirán avales bancarios y/o bienes reales. Los mismos serán desafectados una vez finalizada la concesión y luego que el Estado provincial haya prestado conformidad por el estado material en que se devuelven sus activos.

d.5. Características del alquiler

La suma que se licitará será una suma fija en australes que se pagará en cuotas trimestrales de igual monto, indexadas por un índice combinado de precios mayoristas y al consumidor.

Como se ha señalado, será el único parámetro de selección de ofertas, habida cuenta de la solvencia de las garantías y las demás condiciones generales especificadas en los pliegos.

d.6. Transferibilidad de la concesión

Se propone que los contratos de concesión sean transferibles con la condición de que el Estado provincial apruebe la operación. La autoridad provincial, entre otros requisitos para la aprobación, deberá considerar las garantías ofrecidas por el potencial comprador y la idoneidad para manejar la empresa.

La firma cedente deberá tener las cuotas del alquiler pagas en el momento de la transferencia.

Aprobada la cesión la nueva firma tendrá todas las obligaciones y derechos de la firma concesionaria original.

d.7. Comité Arbitral

Con el objeto de laudar con relativa celeridad en los casos de diferencia de interpretaciones de las cláusulas contractuales se propone la creación de un organismo arbitral.

El mismo debería ser formado por 5 miembros, dos nombrados por la empresa, 2 por las provincias y el quinto de común acuerdo.

Se deberá requerir idoneidad y experiencia en el sector de transporte ferroviario como elementos imprescindibles para integrarlo.

d.8. Sistema impositivo

El servicio de transporte ferroviario será responsable del pago de todos los impuestos de carácter general existentes.

La única restricción que tendrá el Estado es la de no poder cambiar las tasas impositivas o aplicar nuevos gravámenes una vez iniciada la concesión.

Si se permitiese variar los gravámenes existentes o crear otros nuevos las empresas privadas serían renuentes a participar en la licitación debido a que el ente concedente podría "expropiarlas" a través de este tipo de mecanismos.

1.2.2. Otorgar concesiones de largo plazo a una o más empresas con tarifas reguladas por el Estado provincial

En este caso, en el cual se advierte un sesgo de mayor intervención por parte de la sociedad, se pueden considerar dos tipos de situaciones.

La primera consistiría en que el Estado provincial fijase las tarifas y las empresas estarían compelidas a aceptarlas; y la otra, en que la provincia deba convalidar aumentos tarifarios que sobrepasen un porcentaje determinado de los niveles inflacionarios.

El primer tipo de intervención se considera inconveniente, puesto que sujetaría a las empresas a los vaivenes de las autoridades políticas y es factible anticipar que este tipo de privatización no generaría el interés del sector privado.

El segundo tipo es indudablemente más atractivo que el primero. Sin embargo los gobiernos provinciales deberán tomar todos los recaudos necesarios para garantizar idoneidad en la toma de decisiones de aprobación o rechazo de los pedidos de modificaciones tarifarias.

En los demás aspectos se sugiere que la metodología de otorgamiento de las concesiones sea idéntica a la expuesta en la sección anterior.

1.2.3. *Vender los activos ferroviarios*

Esta alternativa representaría el caso extremo de privatización y sería la enajenación lisa y llana de la empresa al mejor postor.

Si bien esta posibilidad no parece muy realista para ser aplicada en la sociedad argentina, es necesario mencionar a grandes rasgos los méritos y desventajas de la misma.

Los principales méritos (relativos a las anteriores situaciones analizadas) son:

a) Mínima ingerencia estatal

El Estado provincial sólo ejercerá aquí las funciones normales de fiscalizar si se cumplen las obligaciones de servicio público: prohibición de discriminar, recibir cargas/pasajeros a las tarifas vigentes siempre que exista capacidad ociosa, etc. Este hecho le implicará el ahorro de ingentes recursos los que podrán ser abocados a perseguir otros fines más productivos.

b) Inspección de activos

No existirá el problema de tener que verificar el no deterioro de los activos al final de la concesión. Cabe señalar que este punto es conocido en la teoría económica como el "last period problem" (problema del último período), que sintéticamente significa que al acercarse el fin de los contratos todos los concesionarios tienen incentivos para no realizar las inversiones necesarias de mantenimiento de la infraestructura (aunque dicha inversión sea recomendable desde el punto de vista social), puesto que ellos no podrán captar sus rendimientos.

Si bien anteriormente se detallaron los recaudos que debería tomar el Estado para minimizar este fenómeno, es de hacer notar que dicha solución no es gratuita, insume costos y puede dar lugar a numerosos litigios. Simplemente se la ha recomendado como un mal menor.

Como desventajas se podría señalar la renuencia política a dejar en manos privadas servicios que tradicionalmente han sido absolutos monopolios estatales.

Desde el punto de vista del análisis económico, como se ha señalado anteriormente, no se observan inconvenientes debido a la existencia de otros modos de transporte y de movilidad de firmas.

Además, como se ha comentado, con algunas reglas generales de transporte se impedirían las discriminaciones y/o precios monopólicos.

Resta comentar, como desventaja, que ciertos tramos podrían ser levantados por no resultar económicos. Respecto de esta situación el gobierno tendría dos alternativas: aceptar la decisión de la empresa por su razonabilidad económica o bien subsidiar la continuación de la operación[8]. En este caso la única variación que habría en relación a la situación actual es que subsidios encubiertos se tornarían explícitos y acotados a lo que en "realidad" se pretende promocionar.

1.2.4. *Venta de las acciones a la empresa regional de la cual la provincia forma parte*

[8] Por ejemplo si es el único medio de transporte de la localidad.

Una posibilidad factible de ser practicada es que las provincias negocien sus acciones con las empresas regionales propietarias de la red troncal.

Esta alternativa puede ser preferida por las provincias por varias razones:

a) Elevados Costos de Transacción

Pueden existir numerosos inconvenientes en tener dos administraciones, una provincial y otra regional, debido a los costos de transacción, en la compatibilización de programas de inversión, de esquemas tarifarios, etc. En tales casos no se justificará la separación entre los tramos troncales y secundarios y éste será un incentivo natural para la integración.

b) Complementariedad

Las líneas secundarias pueden ser totalmente complementarias con la red troncal en el sentido de que las redes secundarias exclusivamente sean proveedoras de tráfico a las líneas troncales. En tal caso no tendrá mayor sentido económico separar el sistema (conjunto de redes) y la tendencia normal será a integrar el manejo de la empresa.

c) Ahorros en los costos de administración

Aunque no se verificaran los casos anteriores, algunas provincias muy austeras podrían preferir no invertir recursos en mantener una empresa provincial[9] y, por ende, transferir y/o vender el paquete accionario a la empresa regional.

En síntesis, esta alternativa completa una propuesta que tiene la virtud de respetar las preferencias de los habitantes de las regiones a las cuales se presta servicio ferroviario en la actualidad y posibilita a la vez que la industria se organice de la forma más eficiente posible.

SUBSIDIOS

En esta propuesta se sugiere la existencia de dos tipos de subsidios: el subsidio financiero global y el subsidio explícito.

1. *Subsidio financiero global*

Sería imposible pensar en una transferencia de la empresa Ferrocarriles Argentinos a las provincias en su estado financiero-económico actual sin acompañar el proceso en un período (10 años, por ejemplo) de transición con asistencia financiera por parte del Tesoro Nacional.

Por ese motivo se sugiere que se tome el promedio aritmético de las transferencias del Estado nacional a la empresa en los tres años anteriores al inicio del proceso propuesto y se distribuya el monto resultante entre las distintas empresas ferroviarias

[9] Podrían ser a la vez adversas a la privatización.

en proporción a su responsabilidad en el tráfico en dicho lapso. Esta transferencia irá decreciendo en el tiempo a razón de 10 puntos porcentuales por año.

De esta forma, al cabo del décimo año las empresas deberán autofinanciarse.

Adicionalmente deberán tomarse todos los recaudos necesarios para eliminar en ese lapso el subsidio al transporte automotor de cargas y pasajeros (aumentándole los impuestos).

El resultado de este proceso será que finalmente se obtendrá un sistema de transportes eficientes, explotanto cada medio sus ventajas comparativas en cada tráfico.

2. *Subsidios explícitos*

Como fuera comentado en secciones anteriores, el mantenimiento de servicios no económicos impuestos por autoridades estatales deberá ser financiado por transferencias explícitas no reembolsables.

Esta será la única forma de lograr empresas ferroviarias eficientes desde el punto de vista económico.

ALGUNAS EXPERIENCIAS INTERNACIONALES RECIENTES

En esta sección se comentarán algunas políticas experimentadas en el ámbito internacional, normalmente dirigidas a mejorar la eficiencia y viabilidad económica del medio de transporte ferroviario.

A modo de resumen se puede observar una tendencia a la desregulación del servicio, dejando a las fuerzas del mercado desempeñar un rol predominante para el diseño de un esquema tarifario y de recorridos que evite precios no competitivos y a la vez permita al ferrocarril independencia financiera, explotando sus ventajas comparativas como medio.

1. *Canadá*[10]

Con el objetivo de mejorar la eficiencia de su sistema de transporte ferroviario, Canadá desreguló el sector en 1967. Otros países, entre los cuales puede citarse a Australia, Gran Bretaña y U.S.A., han hecho esfuerzos en el mismo sentido.

Esta política ha sido posible por la presencia de mayor competencia que se ha desarrollado por el avance de otros medios de transporte.

Si bien la Ley de Transporte Nacional de 1967 instituye normativamente la libertad comercial de los FF.CC., puede asegurarse que una política de creciente liberalidad venía insinuándose desde hace algunas décadas.

1.1. *Ley de Transporte Nacional de 1967*

En Canadá las tarifas son reguladas por la Comisión de Transporte Canadiense (C.T.C.).

Bajo la nueva ley los ferrocarriles tienen casi completa libertad de precios. Los incrementos tarifarios[11] tienen que ser comunicados a la C.T.C. 30 días antes de ser

[10] Esta experiencia fue extraída del ensayo escrito por la Comisión de Transporte Canadiense (C.T.C.).

[11] Las tarifas máximas no deben superar el 250% de los costos variables.

puestos en práctica y las reducciones pueden efectuarse automáticamente y luego ser anunciadas a la comisión.

No obstante esta gran libertad, el Estado pone como precio mínimo los costos operativos y como máximo, un precio standard que la C.T.C. anuncia periódicamente.

En síntesis, la C.T.C. es una especie de árbitro para solucionar anomalías en caso que se verifiquen prácticas (probadas) no competitivas a las que pueden recurrir quienes se sienten afectados por las variaciones tarifarias.

La experiencia demuestra que en 10 años sólo ha habido un caso de apelación a un incremento tarifario.

Cabe destacar que en muchos casos las tarifas han sido mantenidas por distintas intervenciones gubernamentales: subsidios directos, acuerdos sobre responsabilidades provinciales en la provisión de material para reposición de vías, etc.

Estos subsidios han tenido la virtud de estar acotados y ser explícitos a alguna actividad que por razones extraeconómicas el Estado quiere amparar (promoción regional).

1.2. *Algunas conclusiones de la experiencia canadiense*

Luego de 10 años de haberse desregulado el mercado ferroviario existen claras evidencias de que la competencia ha sido importante en la fijación de tarifas.

Aun en casos en que la competencia intermodal no era fuerte, la posibilidad de que aumentos tarifarios forzaran el traslado de productores hacia puntos geográficos con mayores alternativas de transporte inhibió a los ferrocarriles de hacer (en la mayoría de los casos) uso de algún poder monopólico.

La experiencia ha probado que la tendencia ha sido que los ferrocarriles intentan negociar tarifas mutuamente aceptables con los productores.

Por otra parte, no se han observado precios discriminatorios entre diferentes industrias. Este hecho es importante puesto que la discriminación tarifaria ha sido y es uno de los argumentos más utilizados para justificar la intervención estatal.

Otro efecto de la desregulación ha sido que las empresas ferroviarias desarrollaron un efectivo departamento de marketing, que les ha permitido captar tráfico y mantenerlo ante cambios inesperados en las condiciones de mercado. Varias investigaciones muestran que si hubiese permanecido la política regulatoria anterior muchos tráficos se habrían perdido por la falta de flexibilidd en las políticas tarifarias.

Como conclusión general puede afirmarse que la desregulación (o regulación limitada) ha tendido a beneficiar al consumidor (menores tarifas y mayor calidad de servicio) y a las empresas transportistas, puesto que la flexibilidad tarifaria les permite hacer soportar a los distintos tráficos la responsabilidad que los mismos tienen por los costos totales incurridos.

2. *Regulación del transporte ferroviario de cargas en U.S.A.*

El transporte de cargas de superficie está regulado por la Comisión Interestatal de Comercio (C.I.C.).

El ámbito de la regulación abarca a las tarifas, las rutas, las uniones de empresas y los abandonos de tráfico.

Además los transportadores están obligados a aceptar todo el tráfico con las ta-

rifas establecidas a cambio del derecho de operar las respectivas rutas.

A partir de 1980 se ha observado un cambio de actitud por parte de la C.I.C. y de los ferrocarriles propiciando una mayor libertad, tanto tarifaria como operativa.

Las razones que propician esta nueva estrategia para el transporte de carga son:

a) El desarrollo de los otros medios de transporte ha quitado el predominio cuasi-monopólico que tenía el ferrocarril hace algunas décadas.
b) La rigidez tarifaria y la prohibición de abandonar rutas, entre otras consecuencias han causado al ferrocarril una serie de desequilibrios financieros que impiden su viabilidad económica.
c) La fuerte regulación ha impedido políticas de marketing y el desarrollo de tecnologías ahorradoras de costos (respecto de su potencial), con consecuencias perversas sobre la posibilidad de generar nuevos mercados.

- Staggers Rail Act (1980)

Esta norma disminuye el control de la C.I.C. Las empresas ferroviarias pueden variar (sin permiso) el 6% de las tarifas en un esquema gradual que ascendió al 18% en 1984.

Fuera de ese rango la C.I.C. tiene la carga de la prueba para evitar el incremento.

Por otra parte, esta ley suprimió la separación de mercados que había gobernado la industria de transportes desde la década del treinta.

Los analistas otorgan a esta norma el reconocido auge que tienen hoy los ferrocarriles norteamericanos. Prueba de ello es que el promedio del precio de las acciones de estas empresas ha trepado en los últimos años más del doble que las acciones de la industria americana.

3. *Alemania*[12]

En Alemania los ferrocarriles son del Estdo y han sido utilizados tradicionalmente como un instrumento de políticas económicas y sociales del gobierno.

Este hecho ha generado un permanente déficit, que luego de ser durante varias décadas del 7,3% del gasto público alemán se estabiliza en 1978 en 5,2% del mismo (4.500 millones de dólares).

Para solucionar, en parte, "el problema ferroviario", los esfuerzos se centraron en última instancia en cuotificar los permisos para el transporte automotor, política que habría fracasado.

4. *Inglaterra*[13]

"Inglaterra presenta la característica de haber sido uno de los primeros países en adoptar políticas de regulación con el fin, primero, de impedir que los ferrocarriles ex-

[12] Ver Martínez (1981)

[13] Ver Martínez (1981)

plotaran su poder monopólico y luego para protegerlos frente a la competencia del transporte automotor, y ha sido también uno de los primeros en pronunciarse por un régimen de competencia en el sector, eliminando así la legislación que restringe la competencia del medio automotor y al mismo tiempo otorgándole un alto grado de libertad y de gestión a los ferrocarriles". De esta forma el Dr. Miguel Martínez sintetiza la historia de las políticas de transporte inglesa.

Actualmente los ferrocarriles tienen una amplia libertad para la fijación de tarifas y los subsidios para tráficos tienden a ser explícitos.

Al respecto, la tendencia es que cuando el gobierno considera que hay razones importantes para mantener algunos servicios se deberá financiarlos explícitamente; de otra forma se da libertad a las empresas para cerrar dichos tramos.

CAPITULO 15

TRANSPORTE MARITIMO, FLUVIAL Y PUERTOS

INTRODUCCION

El objetivo del presente trabajo es describir la situación general del transporte marítimo y fluvial argentino, y de los puertos, en cuanto a la actuación de empresas, servicios y organismos del Estado. Particularmente se detiene en la regulación legal de toda esta actividad. Finalmente, en cada caso se proponen medidas tendientes a descentralizar la actividad portuaria; a desregular la maraña de leyes, decretos y reglamentos que traban seriamente el transporte marítimo y fluvial; a limitar y/o reducir el gran número de organismos de control cuyas actividades se superponen, y a limitar la injerencia del Estado federal, otorgando mayor participación a las provincias, municipios y al sector privado.

En las secciones siguientes se presenta un resumen de las principales conclusiones y recomendaciones. Se detallan los distintos organismos gubernamentales que tienen incidencia en el sistema portuario y se evalúa en forma global, sin cuantificarlo, el costo administrativo que ello trae aparejado; se presentan costos comparados entre puertos y transporte fluvial argentinos y extranjeros y se analizan en particular las principales empresas, servicios y organismos públicos que actúan en el ámbito marítimo.

RESUMEN DE LAS PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El sistema portuario y de la navegación marítima y fluvial argentina tuvo una evolución signada por la influencia de las siguientes cuatro concepciones:

a) Fiscal

El puerto (principalmente el de Buenos Aires) es un apéndice de la Aduana. Su función es la de permitir y asegurar el cobro de los derechos de importación y exportación. Este criterio llevó a que en ciertas épocas los puertos dependiesen de la Secretaría de Hacienda junto con la Aduana. Asimismo, se consideró al puerto como un "almacén portuario", del que la Aduana extraía un margen de contribución.

b) Proteccionista "a outrance"

Este concepto fue legado por el régimen colonial español, siendo reactualizado por la política de sustitución de importaciones implementada a partir de la década de

los años '50. El control portuario permite cerrar el país a la entrada de productos del exterior y, como consecuencia inevitable, sólo autoriza la exportación de "saldos".

c) Militar

Las vías navegables son objetivos estratégicos y los puertos son instalaciones básicamente militares, transitoriamente en manos civiles. Por ello la Armada debe controlar directamente todas las empresas y servicios relacionados con los puertos y las vías navegables.

d) Estatista y centralista

A partir de 1943 se transfieren paulatinamente la mayoría de las instalaciones, empresas y servicios al Estado nacional, disponiendo un control estricto de todo aquello que tenga relación con la navegación.

Los cuatro conceptos se apoyan y fortalecen recíprocamente, dando origen al conglomerado de empresas, servicios, organismos y regulaciones que traban el desarrollo portuario en la actualidad. Tomando como punto central de referencia al buque (ya sea de ultramar, cabotaje, barcaza o artefacto naval), se presenta a continuación un resumen de las recomendaciones.

1. *El buque necesita instalaciones portuarias eficientes que compitan entre sí*

Se deben otorgar todas las funciones portuarias a una entidad independiente para cada puerto: operaciones, administración, construcciones y equipamiento, mantenimiento y seguridad. Derogar toda la legislación vigente referente a la Administración General de Puertos (AGP) y transferir el dominio de los terrenos portuarios a jurisdicción provincial. Las entidades portuarias deben ser administradas por un directorio formado en su mayoría por representantes del sector privado que actúen ad honórem, cumpliendo así con los requisitos de democratizar el sector, de federalismo y de eficiencia económica. Deben también tener cargos en el mismo, las provincias y el municipio.

2. *Eliminar el Estado armador*

Respecto a la Flota Fluvial del Estado (en liquidación) se presenta un esquema expeditivo para "liquidar la privatización": transferir los inmuebles a la Dirección de Inmuebles Fiscales par que proceda a su venta, transferir los juicios a la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Subsecretaría de Transporte; consignar a la Dirección de Obras Portuarias las embarcaciones para su posterior remate y despedir al personal. Todo ello se puede hacer en 30 días.

Respecto a ELMA se propone su privatización total, con un plan gradual de venta de sus buques en un plazo de dos años.

3. *El buque necesita remolque*

Derogar la Ley Nº 21.892 y su reglamentación, que le otorgó el carácter de servicio público, permitiendo el libre ingreso de empresas al sector y tarifas libremente pactadas con los armadores.

4. *El buque necesita prácticos*

Privatizar este servicio de la Prefectura Naval y liberar el registro de prácticos, permitiendo su inscripción a todo aquel que cuente con los requisitos mínimos para ejercer la actividad.

5. *El buque necesita empresas de estibaje*

Disolver la Capitanía General de Puertos y derogar las Leyes Nº 16.971 y 16.972. Modificar la Ley 21.429, disolver los entes ENCON y ENGAR, creando un Centro Empresario de Servicios Portuarios (en Buenos Aires), como entidad privada dirigida por las empresas de estiba.

6. *Adecuar la Prefectura a un servicio de guardacostas*

Debe depender de la subsecretaría de Transporte o del Ministerio del Interior. Modificar el procedimiento para fijar las dotaciones de seguridad de los buques. Privatizar el practicaje y transferir la seguridad portuaria terrestre a las sociedades portuarias. Transferir las funciones de sociedad de clasificación a la actividad privada.

7. *El buque necesita canales navegables*

Transformar la Dirección Nacional de Obras Portuarias y Vías Navegables en una empresa del Estado que actúe planificando el dragado. Vender todas las dragas y embarcaciones auxiliares. Generalizar lo más posible el cobro de peaje. Eliminar el dragado del tramo Rosario-Santa Fe.

8. *Privatizar los elevadores portuarios*

Concluir el proceso de privatización de los elevadores, y transferir al sector privado el proyecto de Bahía Blanca. Dar prioridad a la venta del elevador de Barranqueras, con el objeto de reactivar el transporte fluvial.

9. *Modificar la ley de la navegación (20.094)*

Respecto al practicaje y al procedimiento para establecer la dotación de explotación. En este último caso debe eliminarse la intervención del Estado, dejando la ne-

gociación en manos de los armadores y el sector laboral.

10. *Régimen marítimo (REGINAVE)*

Desvincular este régimen de la Armada, disponiendo su simplificación.

11. *Los buques necesitan personal idóneo*

Eliminar la Dirección de Instrucción Naval, que depende de la Armada. Simplificar y transferir el Reglamento de Formación de Personal (REFOCAPEMM) a Prefectura y pasar las escuelas de náutica al Ministerio de Educación, permitiendo la instalación de escuelas privadas.

12. *Los puertos deben ser seguros*

Otorgarles competencia en el área de seguridad a las empresas portuarias, las que deben aplicar el REGISEPORT.

13. *Fomentar la navegación fluvial y con países limítrofes*

Modificar la ley de cabotaje, permitiendo la utilización parcial de tripulación extranjera; eliminar trabas aduaneras y permitir la navegación de buques extranjeros para completar carga en Montevideo.

14. *Derogar la ley de reserva de cargas*

Es suficiente con los acuerdos de pool que realizan las conferencias para generar carga a los buques argentinos.

15. *Conferencias de fletes*

Eliminar la injerencia estatal en las mismas.

16. *Promover la utilización de contenedores*

Derogar la Ley Nº 17347 y el Decreto 925/68, dando plena libertad al uso y circulación de contenedores. Transferir al sector privado el proyecto de estación de contenedores en el puerto de Buenos Aires.

17. *Fondo de la Marina Mercante*

Eliminar los impuestos a las exportaciones e importaciones que lo nutren, disponiendo su financiación a través de Rentas Generales.

18. *Tribunal Administrativo de la Navegación*

Transferirlo de la Armada a la Subsecretaría de la Marina Mercante.

19. *Controles de migraciones, sanitario y aduanero*

Coordinar sus inspecciones y los requisitos que imponen al sector privado, con el objeto de limitarlos y reducirlos al máximo.

Como conclusión final surge la necesidad de efectuar un cambio de sistema en su totalidad, modificando las normas y privatizando las empresas, como parte de un plan global. De esta manera se podrá hacer frente con mayor facilidad a las trabas, críticas y obstáculos que provendrán de los distintos sectores que actualmente se benefician con el sistema vigente y que al quedar sumergidos en un proceso de cambio que los supera no tendrán la fuerza necesaria para frenarlo. Además, por ser todas medidas interdependientes, el beneficio para el país es mayor al modificarse el sistema totalmente en lugar de efectuar cambios parciales.

ORGANIZACION ACTUAL DEL SISTEMA PORTUARIO

El sistema portuario —en un sentido amplio— es, indudablemente, un conglomerado económico de vital importancia para el país. La eficiencia de su operación afecta directamente al volumen de exportaciones e importaciones y se constituye en un componente significativo de su costo. La capacidad competitiva de las exportaciones argentinas, incluso de las provenientes del sector agropecuario, se ve fuertemente limitada por la elevada proporción de los costos portuarios en su valor CIF de venta o indirectamente en el valor despachado a plaza de los insumos de importaciones necesarios para la producción. El análisis siguiente ilustra la complejidad de este problema al detallar los distintos organismos gubernamentales que de un modo u otro juegan un rol en la operación total del sistema portuario:

a - Ministerio de Economía

(1) *Secretaría de Hacienda*
- Administración Nacional de Aduanas (ANA)

(2) *Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca*
- Junta Nacional de Carnes (JNC)
- Junta Nacional de Granos (JNG)

b - Ministerio de Obras y Servicios Públicos

(1) *Secretaría de la Marina Mercante*
- Administración General de Puertos (AGP)

- Capitanía General de Puertos (CGP)
- Dirección Nacional de Construcciones Portuarias y Vías Navegables (DNCPVN)
- Empresas Líneas Marítimas Argentinas (ELMA)
- Flota Fluvial del Estado Argentino (en liquidación)

(2) *Secretaría de Planeamiento del Transporte*

(3) *Secretaría de Obras Públicas*
- Servicio Nacional de Arquitectura (SNA)

c - Ministerio de Trabajo

d - Ministerio de Salud y Acción Social
- Dirección Nacional de Sanidad de Frontera y Transportes

e - Ministerio del Interior

(1) *Dirección Nacional de Migraciones*

(2) *Policía Federal Argentina*
- División Embarcaderos

f - Ministerio de Defensa

(1) *Comando en Jefe de la Armada*

(2) *Prefectura Naval Argentina (PNA)*

(3) *Secretaría de Producción para la Defensa*
- Empresa Astilleros y Fábricas Navales del Estado S.A. (AFNE)
- Astillero Ministro Manuel Domec García
- Empresa Talleres Navales Dársena Norte SACI. (Tandanor)

Las incumbencias de los organismos arriba mencionados son indicativas de la forma en que el Estado está involucrado en el comercio exterior argentino.

Seis ministerios y 18 empresas y organismos del Estado tienen injerencia en el sistema portuario. No existe ningún sistema establecido y claro para la coordinación de esos organismos. Un mínimo de seis de ellos deben abordar todo buque de carga y cumplir su función específica en él para aprobarlo antes de que pueda comenzar la operación de carga. Esto puede significar hasta 20 personas que suben al buque.

Luego, la autoridad de Inmigración y por lo menos otros tres organismos deben subir a bordo y dar su visto bueno a cada buque antes de que pueda zarpar. No se ha hecho ningún intento de colaboración entre los organismos para unificar registros a fin de simplificar el proceso. En comparación hay países en que la cifra se reduce a dos personas que realizan toda la inspección.

Las agencias marítimas deben confeccionar más de 30 formularios con el objeto de presentarlos ante los organismos mencionados. Dichos formularios son de todo tipo, tamaño y color, no existiendo normas standards ni siquiera para los que solicitan idéntica información. Por ejemplo: a) la Declaración General —Anexo 1 al agregado I a la Ordenanza Marítima Nro. 4/80— ante la Prefectura Naval contiene los mismos datos que la Declaración General ante la Dirección de Migraciones; b) para trasladar mercadería a la plazoleta Erickson se debe confeccionar la "Papeleta Parcial" y además una nota al Jefe de la Oficina de Descarga conteniendo la misma información; c) el manifiesto original debe transcribirse en el "Manifiesto General Alfabetizado" y presentarse ambos.

Por otro parte, son constantes los cambios en el formato y contenido de los formularios. Podemos citar el "Manifiesto de rancho" (Res. Nº 7415/68) que originariamente (aproximadamente año 1910) contenía todo el inventario del buque, hoy presenta una lista reducida pero igualmente abundante (llega hasta mencionar caviar, pickles). Ahora bien, la Res. 7415/68 fue posteriormente derogada, pero las agencias continúan cumplimentándola por el temor de que en cualquier momento la Aduana vuelva al formulario de 1910.

Una empresa editora registra en su catálogo las siguientes cantidades de formularios originales: Administración Nacional de Aduanas: 58, Dirección Nacional de Migraciones: 13, Prefectura Naval: 28 (todos referidos al movimiento marítimo). En comparación, una editora similar de los EE.UU. publicita formularios de formato standard, de los que surge el criterio de eficiencia y minimización de su número y contenido. Un ejemplo: el "U.S. Standard Master" tiene el siguiente aviso: "Más de 13 documentos pueden ser preparados total o parcialmente con el tipiado de un master".

Es igualmente complejo el proceso de aprobación de una inversión portuaria. Antes de que pueda construirse un nuevo elevador de granos (caso proyecto Bahía Blanca de la JNG) es necesario cumplir los siguientes pasos:

a) La construcción del elevador es responsabilidad de la ex Dirección de Construcción de Elevadores de Granos, hoy Servicio Nacional de Arquitectura (SNA).
b) La selección del sitio portuario puede requerir decisión de la AGP, la JNG y la DNCPVN.
c) La limpieza y dragado del área de muelles es responsabilidad de la DNCPVN.
d) Cualquier urbanización portuaria puede involucrar a la JNG, el SNA, la AGP, la DNCPVN y la CGP.
e) La construcción de la estructura del muelle, base de la galería de embarque, es responsabilidad de la AGP (hasta 1979 la DNCPVN).
f) La construcción de la galería de embarque es responsabilidad del SNA.
g) Las playas de maniobra ferroviaria de apoyo son responsabilidad de Ferrocarriles Argentinos (FA) y dentro del área portuaria a la AGP.
h) En cuanto a los caminos de acceso podrían hallarse involucrados los siguientes organismos: AGP, Dirección Nacional de Vialidad (DNV), Dirección Provincial de Vialidad y Administración Municipal de Obras Públicas.
i) Los cercos de seguridad, portones, etc., son realizados por la AGP pero patrullados y operados por la PNA.

La situación precitada ilustra la complejidad del sistema existente, que produce en la práctica interminables demoras. El proyecto de factibilidad de Bahía Blanca fue concluido en 1979 y recién en 1986 se inicia el proyecto de ingeniería.

El otro aspecto en que se traduce la complejidad de la intervención estatal en los puertos es el de los costos, tema que se trata más adelante.

- Movimiento de mercaderías por puerto (datos de 1984)

El principal puerto de importación de carga general es Buenos Aires, con el 85% sobre un volumen total de 1.500.000 toneladas. Las importaciones de mineral de hierro, combustibles sólidos y otros minerales suman 4.120.000 toneladas, que se descargan principalmente en Somisa (San Nicolás), Campana y Villa Constitución.

En exportación, la distribución del total es homogénea, con el 15% para Bahía Blanca, Rosario 26%, Buenos Aires 22% y el resto en otros puertos. La exportación de granos y subproductos representa el 91% del total y su distribución por puerto es similar a la del total exportado. En carga general, Buenos Aires participa con un 53% sobre un volumen total de 1.100.000 toneladas.

El transporte de cabotaje entre puertos argentinos, es de alrededor de 27 millones de toneladas entradas a puerto, correspondiendo 20 millones a combustibles líquidos y 5 millones a arena y canto-rodado.

Respecto al total de buques, en 1984 arribaron 3.290 a puertos argentinos, con la siguiente distribución:

		%
Buenos Aires	1.478	45
Rosario	455	14
Bahía Blanca	281	9
San Martín	206	6
Madryn	155	5
Otros	715	21
Total	3.290	100

COSTOS COMPARADOS

1. *Costo comparativo de puertos para buques de carga general*

El Centro de Navegación Transatlántica realizó un estudio con datos correspondientes a agosto de 1985, con los siguientes resultados:

Servicios	Buenos Aires		Santos		Rotterdam		Yokohama
	U$S	%	U$S	%	U$S	%	U$S
1) Pilotaje río	1.619	9,9	-	-	1.102	20,6	1.918
2) Practicaje puerto	1.263	7,7	390	14,4	133	2,5	449
1) + 2)	2.882	17,6	390	14,4	1.235	23,1	2.367
3) Entradas, faros y balizas	1.246	7,6	795	29,3	-	-	105
4) Muellaje + derecho carga	5.068	30,9	245	9,0	2.800	52,2	1.384
5) Remolque	6.814	41,6	893	32,9	1.145	21,4	1.304
6) Amarre - desamarre	210	1,3	65	2,4	173	3,2	177
7) Sereno	168	1,0	131	4,8	-	-	465
8) Otros	-	-	198	7,3	5	-	42
Total	16.388	100,0	2.717	100,0	5.358	100,0	5.845
% Con relación a Bs. Aires	100		16,6		32,7		35,7

Los puertos de Rotterdam y Yokohama, cuyas instalaciones y equipos son los más modernos del mundo y cuyos salarios unitarios son superiores a los argentinos, tienen un costo total equivalente a un tercio del de Buenos Aires.

El análisis de cada rubro permite observar que en todos los casos (con la excepción del pilotaje del río y sereno respecto a Yokohama) Buenos Aires supera a los puertos extranjeros. Resulta ilustrativo el practicaje de puerto, que es tres veces superior a

Santos y Yokohama y 10 veces a Rotterdam. Similares relaciones surgen de la comparación del remolque y de las tarifas de la AGP.

El Comité Interconferencias ha calculado costos portuarios actualizados a junio de 1986. El costo por llamada o ingreso de un buque es el siguiente:

	Miles de U$S	%
— Buenos Aires	38,7	100
— Montevideo	6,9	18
— Río Grande	4,3	11
— Paranaguá	4,1	11
— Santos	4,5	12
— Río de Janeiro	3,0	8
— Puertos Costa Pacífico Sud América	1,5	4

El puerto de Buenos Aires tiene un costo 10 veces superior a los principales puertos brasileros y 25 veces superior al promedio de los puertos del Pacífico Sur.

En cuanto al transporte de contenedores, la situación es la que se detalla a continuación (costo de manipuleo por unidad en cada puerto):

	U$S	%
— Buenos Aires	139	100
— Montevideo	47	34
— Río Grande	77	55
— Paranaguá	70	50
— Santos	60	43
— Río de Janeiro	64	46

En este caso el costo de Buenos Aires duplica al de los costos brasileros y es tres veces superior al de Montevideo.

2. *Costo comparativo de embarque y transporte de granos*

Tomamos como ejemplo una operación de embarque en un buque PANAMAX de 72.000 toneladas de OUT, que carga en Rosario 25.000 completando en Bahía Blanca con 27.000 toneladas, haciendo un total de 52.000. El costo portuario es de:

U$S

	Rosario	Bahía Blanca	Total	Ingresa a:
Entrada	1.485	2.485	3.970	La Administración
Faros y balizas	385	615	1.000	General de
Uso de muelle	10.590	12.600	23.190	Puertos: 30,6%
Amarradores	550	550	1.100	Empresa Amarre
Serenos	400	400	800	Agencia
Encargados	550	550	1.100	
Remolques		24.678	24.678	Empresa remolque 26,8%
Practicaje	15.800	5.400	21.200	Prefectura 23,0%
Agencia	5.355	5.355	10.710	Agencia
Varios	1.885	2.370	4.255	
Total			92.003	

Esto representa 1,77 u$s/tonelada.

Luego debemos sumarle la tarifa de la Junta Nacional de Granos, que es de 4,5 u$s/tn para Rosario y 6 u$s/tn. para Bahía Blanca; la tarifa de AGP de servicio a las cargas que es de 0,755 A/tn. y la tarifa de estibaje, de 0,40 A/tn.

Ello da un total, convirtiendo a dólares, de 8,35 u$s/tn. El costo equivalente de embarcar en un elevador terminal en el Golfo de México (New Orleans-Houston) es de aproximadamente 4 u$s/tn.

Esta no es la principal ventaja, ya que la gran capacidad de embarque permite a los elevadores privados del Golfo cargar un buque en un día y medio (35.000 tn/día) mientras en la Argentina el promedio está en 8000 tn/día, además del tiempo necesario para completar en Bahía Blanca (o zona Alpha) y las demoras para tomar muelle, que en los meses pico llegan a 30 días. En consecuencia, el flete marítimo del Golfo a Rotterdam se situaba a principios de 1986 en 8,5 u$s/tn, mientras que desde la Argentina al mismo destino costaba 15 u$s/tn. En resumen, el poductor argentino pierde alrededor de 10 u$s/tn en relación a su competidor americano, equivalente hoy al 12% del valor FOB de una tonelada de trigo. El derecho de exportación del trigo ha sido fijado en el 5%, o sea que hoy ha cobrado mayor importancia el problema de la ineficiencia portuaria respecto a los impuestos a la exportación.

3. *Costo comparativo del transporte fluvial*

El transporte fluvial en barcazas por empuje ha reducido significativamente sus costos desde la privatización de la Flota Fluvial del Estado. Del elevador de Barranqueras de la JNG hasta la zona de trasbordo en Escobar, donde opera la empresa Del Bene, el flete es de 8 u$s/tn o sea 0,8 centavos de dólar por tn/km. En Estados Unidos este transporte en el Missisipi cuesta alrededor de 0,3 centavos, por lo que todavía habría margen para reducirlo aún más.

El problema del transporte fluvial reside en la sincronización que se debe realizar para que la operación sea viable. El grano debe hacer un trayecto en camión de acopiador al silo de Barranqueras, embarcar en las barcazas y llegar a destino coordinando la fecha para el trasbordo al buque. La alternativa es traer directamente el camión a Rosario para su embarque a buque. Esta última cuesta 26 u$s/tn mientras que por vía fluvial es de 21 u$s/tn, perdiéndose de este modo gran parte de la ventaja del reducido flete fluvial.

ANALISIS EN PARTICULAR DE EMPRESAS, SERVICIOS Y ORGANISMOS[1]

1. *Administración General de Puertos (AGP)*

1.1. *Organización actual*

La empresa tiene a su servicio 5000 personas, de las cuales 3600 son obreros, 1000 empleados y 400 jefes. El sueldo promedio en 1986 es de A 506, el más eleva-

[1] En el trabajo original de FIEL se efectúa un resumen de los antecedentes históricos y la legislación de cada organismo.

do de toda la administración pública, ya que el promedio en empresas del Estado es de A 196, mientras que en la administración central es de A 144. Su gasto en personal es de aproximadamente A 33.000.000, sobre un presupuesto total de A 50.000.000.

Bajo su jurisdicción están 11 administraciones portuarias principales: Buenos Aires, La Plata, Mar del Plata, Quequén, Bahía Blanca, Patagónicos, Rosario, Paraná Medio, Paraná Inferior, Paraná Superior y Río Uruguay, y 42 puertos satélites.

Las tarifas por servicio de entrada, faros y balizas y visita de sanidad van a Rentas Generales. En consecuencia, la AGP ha dejado de actualizar esos conceptos, fijos en australes desde el 15/06/85, que originariamente daban lugar a un ingreso proporcionalmente importante, para incrementar fuertemente la tarifa por uso de muelle, que se establece en dólares estadounidenses a la fecha del embarque. En los últimos 5 años los ingresos de AGP fueron:

	%	
	1980	1984
Servicio a las Mercaderías	83	64
Uso del Muelle	7	26
Ocupación de Inmuebles	6	3
Otros Servicios	4	7
Total	100	100

Originariamente, las tarifas que van a Rentas Generales estaban en una relación de 11 a 1, respecto a la tarifa por uso de puerto. Hoy esta última está en relación de 4 a 1 respecto a las primeras.

La principal característica del sistema tarifario de puertos es su criterio fiscal de lograr un monto de recaudación, ya que no existe una relación con el costo o la utilidad de los servicios prestados. La tarifa por servicios a las cargas en Buenos Aires cuesta A 11,11/bulto, mientras que en los restantes puertos es de A 4,88/bulto.

1.2. *Análisis de diversos proyectos y propuestas de leyes portuarias*

Actualmente está vigente la Ley Nº 22080/80 de políticas portuarias, que no modifica en nada el sistema vigente en esa época. Contiene únicamente una enumeración de objetivos, entre los que puede destacarse los numerados 3.14.2 y 3.14.3: "Propiciar el funcionamiento de puertos privados específicos" y "Propiciar la formación de sociedad mixtas o privadas para la explotación de puertos comerciales".

1.2.1. *Régimen jurídico de base*

El art. 2340 del Código Civil al establecer la distinción entre las diversas categorías de bienes públicos del Estado, menciona las siguientes: bahías, ensenadas, puertos ancladeros. Sin lugar a dudas, Vélez Sarsfield se refirió a los accidentes NATURALES de la costa. Estos lugares son del dominio público, no obstante ello, los particulares pueden utilizarlos sujetos a las disposiciones de orden administrativo de quien tiene jurisdicción sobre aquellos.

De modo que se debe distinguir el concepto puerto como ACCIDENTE GEOGRAFICO NATURAL de aquel que se refiere a un aspecto TECNICO OPERATIVO, como el lugar acondicionado por una serie de inversiones para la carga/descarga de buques, o del que aborda el aspecto JURIDICO como lugar habilitado para tales operaciones.

El inciso 9° del artículo 67 de la Constitución Nacional incluye como atribuciones del Congreso Nacional las de "habilitar los puertos que considere conveniente". Por el inciso 12° también se reserva para el Congreso Nacional la regulación del comercio marítimo. El concepto que utilizan, entonces, tanto el Código Civil como la Constitución Nacional, es el de accidentes naturales de las costas argentinas.

De modo tal que se darían dos posibilidades:

1) El art. 2340, inciso 4º del Código, establece que las costas hasta la línea de la creciente más alta pertenecen al Estado, de modo que hay que recurrir al art. 2342, que prevé la posibilidad de uso por parte de particulares de bienes del Estado. Esto lleva al régimen del Decreto Nº 10.059/43.
2) El art. 2348 justifica el derecho de construir puertos estrictamente del dominio particular de quienes los construyen en sus propios terrenos, aunque fueran destinados a un servicio público de interés común. En este aspecto no hay otra legislación, siendo necesaria cierta precisión al respecto para los puertos existentes anexos a plantas industriales (siderúrgicas en particular).

La Ley de la navegación Nº 20.094/73 establece en su art. 8. que "las aguas navegables de la Nación que sirvan al tráfico y tránsito interjurisdiccional por agua, los puertos y cualesquiera otras obras públicas construidas o consagradas a esa finalidad son bienes públicos destinados a la navegación y sujetos a la jurisdicción nacional". El art. 10 establece el otorgamiento de permiso de "uso exclusivo" de bienes públicos y destinarlos ya sea al uso público como al uso privado (art. 11). Por ello el dominio no juega ningún papel relevante, el énfasis legal recae sobre la utilización y el destino.

- Régimen de los puertos privados - Decreto Nº 10.059/43

El Decreto Nº 131 del 3/3/1909 establece la competencia nacional en materia de habilitación de obras portuarias, fundado en el principio constitucional ya analizado. Todas las concesiones portuarias anteriores a 1943 se otorgaron con carácter precario pero sin fijar plazo a los concesionarios, salvo algunas excepciones como los ferrocarriles. El Decreto Nº 1860/43, estableció el contralor de todos los puertos por parte del Ministerio de Obras Públicas de la Nación. El Decreto Nº 10.059/43 ratificado por la Ley Nº 13.895/42 fue dictado con el objeto de regular "las concesiones que se han conferido por leyes de la Nación para construir obras e instalaciones portuarias y explotarlas para servicio público" y para que el Estado "tienda en definitiva a hacerse cargo de los servicios públicos en todos los casos en que resulte afectada en forma directa o indirecta la defensa nacional o la economía pública".

La finalidad de la norma consiste en que los puertos concedidos pasen al Estado en los casos en que el bien cedido fuera del dominio público, como ocurre con la casi totalidad de las concesiones. Luego dice el Decreto que las operaciones portuarias "constituyen servicios que por su carácter están reservados al Estado" y que "no está justificado ni es equitativo" que se otorguen tales concesiones a los particulares en forma tal que "resten actividad a las instalaciones que el Estado posee para servicio pú-

blico en proximidad de aquéllas, en perjuicio de los intereses fiscales". De modo que la legislación vigente no permite que el sector privado le ofrezca competencia al Estado.

Así, el decreto establece que todos los puertos u obras construidos sobre terrenos del dominio público pasarán al Estado a los 15 años de su habilitación. Seguidamente determina que los buques que operen en muelles privados deberán pagar los derechos que cobran los puertos públicos. El Decreto Nº 10.059 no se ha aplicado estrictamente, pero todavía hoy se exige su cumplimiento.

La puesta en marcha de los puertos cerealeros privados a partir de 1980 llevó al dictado de la Resolución Nº 125 del 4/6/81, que suspendió la aplicación de las tarifas del Estado en dichos puertos. Pero en los fundamentos del proyecto aprobado en el Senado en 1985 se critica dicha medida por actuar en "Desmedro de las instalaciones portuarias oficiales o del Estado" y permitir que "fuera del marco de la conveniencia y de la decisión nacional se realice el negocio portuario en beneficio de intereses particulares ajenos al bien común".

1.2.2. *Proyectos existentes de ley portuaria*

a) Proyecto aprobado por el Senado

Crea el Consejo Nacional Portuario y de Vías Navegables —el que absorbe a la AGP y a la DNCPVN— confiando la administración de los puertos a sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria. Le fija a cada puerto una zona de influencia a fin de que obligatoriamente todas las cargas que salgan o ingresen al país lo hagan por el puerto que fija el Estado.

Este proyecto afectaría gravemente el desenvolvimiento de los puertos privados, complicando aún más el problema portuario con el consiguiente aumento de costos.

b) Proyecto presentado al presidente Alfonsín por ocho cámaras empresarias en septiembre de 1985.

Establece que los puertos del domino del Estado sean administrados por sociedades anónimas formadas por el Estado y los usuarios privados, una por cada puerto, teniendo el sector rivado mayoría en el directorio. También contempla la concesión por 50 años para puertos privados construidos sobre terrenos fiscales.

c) Proyecto del Centro de Estudios Marítimos y Fluviales

Tiene una gran similitud con el anterior, precisando con más detalle conceptos tales como las esferas de acción de las provincias y de la Nación o el carácter de público o privado de un puerto que está determinado por EL USO Y NO EL DOMINIO, tal como vimos más arriba. En sus fundamentos dice: "La actual situación tiene su origen básicamente en que este sistema portuario, con pequeños cambios, sigue conservando su concepto ferro-aduanero de principios de siglo y una centralización en su conducción en una empresa del Estado Nacional desde el año 1956".

d) Propuesta del Comité Inter-Conferencias

Esta propuesta consiste en transferir a las provincias y municipios el dominio y uso de las instalaciones portuarias existentes en sus respectivos territorios, promover

la competencia entre puertos y entre prestadores de servicios dentro del puerto y facilitar la participación del capital privado.

1.3. *Ejemplos extranjeros*

En general, la administración de los puertos en los países desarrollados está a cargo de organismos autónomos cuya dirección se confía a un cuerpo colegiado con representantes de los usuarios del puerto. Resulta conveniente referirse a países cuyo sistema de gobierno y estructura productiva sea comparable con la Argentina. No hay duda que los Estados Unidos son los que cumplen más acabadamente dichas condiciones: tienen un sistema federal de gobierno y son nuestros principales competidores en el mercado internacional de granos; ambos países son los únicos exportadores con participación relevante en trigo y en granos forrajeros simultáneamente.

1.3.1. El puerto de New Orleans

Es el principal puerto del Golfo de México. Está administrado por un directorio de 7 miembros, quienes deben ser votantes calificados y tener su residencia comercial en los municipios que abarca el puerto. Para cada uno de estos municipios se establecen entidades "nominadoras" que deben proponer en forma sucesiva dos nombres para cada puesto. Finalmente, se eleva una terna al gobierno del Estado (provincial) el que nombra al director. Todos los miembros del Directorio deben tener experiencia en el comercio o la industria, referida al área portuaria, y cumplir con los requisitos y calificaciones que establece la ley. El cargo es honorario y ningún miembro puede tener simultáneamente un cargo en un partido político o cualquier organización política ni tampoco un empleo en el sector público como compensación.

Este sistema se aplica en la mayoría de los puertos norteamericanos, asegurando una eficiente gestión y una abierta competencia entre todos los puertos.

En los Estados Unidos todo el desarrollo portuario y de canales navegables constituye una responsabilidad compartida por el Estado federal, los gobiernos provinciales y locales y el sector privado. El Estado federal tiene a su cargo el dragado de los canales, la construcción de escolleras y las ayudas a la navegación (boyas, faros, balizas, etc.). En cuanto a la actividad portuaria en sí, está organizada tal como se ha descripto para el puerto de New Orleans.

1.3.2. *Puerto de Vigo (España)*

Este es un puerto pesquero de un país con un sistema centralizado. A pesar de ello el directorio (Junta del Puerto y Ría de Vigo) se compone de la siguiente manera (1984):

Presidente: representa al Ministerio de Obras Públicas

Vocales: 7 representan al sector público, en su mayoría gobiernos local y provincial; 8 representan al sector privado y eligen al vicepresidente.

1.4. *Propuesta*

En general, la estructura orgánica de los principales puertos del mundo puede dividirse en cuatro áreas de responsabilidad bajo la dirección de una autoridad única:

	Responsabilidad Actual
1) Operaciones	—Capitanía General de Puertos
2) Administración, Gestión y Finanzas	—AGP
3) Construcción y Mantenimiento (incluyendo dragado a pie de muelle DNCPVN)	—Compartida a AGP y DNCPVN
4) Seguridad	—Prefectura Naval Argentina

Estas cuatro funciones deben ser otorgadas a una sociedad o autoridad portuaria única e independiente para cada puerto. En este sentido, deberían seguirse los lineamientos de los proyectos presentados por diversas entidades empresarias y por el CEMARFLU.

El directorio de las sociedades portuarias debe ser integrado en su mayoría, por representantes de entidades privadas que actúen ad honórem. Este criterio tiene su fundamento en nociones de democracia, federalismo y eficiencia.

Deben derogarse las Leyes Nº 13.895 (en cuanto ratifica el Decreto Nº 10.059/43), 14.467 (en cuanto ratifica los decretos-leyes 4263/56 y 7996/56) 16478 (en cuanto ratifica el Decreto-ley Nº 6.675/63), 16.971 y 16.972, 22.080 y 22.345. Ya se ha comentado el Decreto Nº 10.059. El Decreto Nº 4.263/56 convierte la Dirección General de Puertos en la AGP y mantiene la superposición de funciones con la Aduana y para los servicios de practicaje, a la Prefectura Nacional. El 7.996/56 otorga a AGP, el monopolio de la explotación de todos los puertos comerciales del país y le encomienda tareas de fiscalización y regulación de los servicios autorizados en los puertos. El 6.675 se refiere a una modificación al Estatuto aprobado por el 4.263. La Ley 16.971 se refiere a la Capitanía General de Puertos (ver más adelante), y la 22.345 corresponde a transferencia de bienes entre la AGP y la DNCPVN (véase más adelante este organismo).

El dominio de los puertos comerciales debe ser transferido a jurisdicción provincial. Asimismo debe modificarse la Ley Nº 18.398/69 (Ley General de la Prefectura), restando de su ámbito de actuación a los puertos (aunque sólo actúa en los de jurisdicción nacional), art. 4º inc. a) y art. 5º inc. c) punto 2 (véase más adelante dicha ley en el Capítulo 6). De tal modo el REGISEPORT (reglamento de seguridad portuaria), establecido por el Decreto Nº 890/80, pasaría a ser aplicado por la sociedad portuaria.

Como medida inmediata debe permitirse la operación de depósitos privados para exportación en el puerto de Buenos Aires, que fueron prohibidos en 1973.

2. *Flota Fluvial del Estado Argentino (en liquidación)*

2.1. *Situación actual*

La FFEA cuenta con 306 personas a su cargo, 68 barcos y un sanatorio. Ningún barco navega, ya que el último lo hizo el 5/01/1985.

Tal como se analiza con más detalle en el punto de remolque, la "privatización"

de la FFEA no ha sido tal, salvo en el traspaso del dominio de las embarcaciones. Al establecer el carácter de servicio público para el remolque (Ley Nº 21.892/78) y otorgar concesiones por 10 años en los puertos con exclusividad, asegurando una rentabilidad independiente del costo de explotación, se estatizó todo el remolque (el de FFEA y el de empresas privadas existentes en la época). En relación con estas concesiones, FFEA ha demandado en juicio a sus concesionarios por falta de pago y éstos, al Estado por incumplimiento de los términos de las concesiones, creándose un problema jurídico que puede hacer perdurar eternamente a la empresa "en liquidación".

Es interesante notar que hasta 1983 los decretos de designación se refieren a un funcionario "a cargo de la privatización"; a partir de ese año incorporan además el título de "administrador general".

2.2. *Propuesta*

No hay otra solución que terminar de liquidar la empresa, utilizando el siguiente procedimiento:

1) Transferir los inmuebles a la Dirección de Inmuebles Fiscales, para que proceda a su venta.
2) Transferir los juicios a la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Transporte.
3) Amarrar todas las embarcaciones (chatarra) junto con lo perteneciente a la DNCPVN, transfiriéndole la custodia para su posterior remate.
4) Despedir al personal de acuerdo con las normas vigentes.

Esto puede hacerse en 30 días, acortándose el plazo de 270 días que se ha fijado por el Decreto Nº 1208/86, habiéndose nombrado liquidador a un funcionario de ELMA.

3. *Servicio de remolque*

3.1. *Situación actual*

Hasta 1978 este servicio fue prestado por la FFEA y una serie de empresas privadas en un marco de relativa competencia. Como dato ilustrativo, la participación en el mercado que se estableció en 1980 para el puerto de Buenos Aires era la siguiente (Res. SEIM Nº 863/80):

	%
FFEA	35,4
Trans-Ona S.A.	29,8
Satecna S.A.	14,2
Río Luján S.A.	10,5
RUA	10,1
Total	100,0

El 26.10.78 se dicta la Ley Nº 21.892, por la que se declara servicio público al remolque, se precisa que sólo podrá ser efectuado por los permisionarios con embar-

caciones habilitadas al efecto, debiendo ser obligatorio, continuo y regular. El Estado establecerá las tarifas, horarios y demás condiciones. Para calcular las tarifas se atenderá a una razonable rentabilidad del permisionario.

A partir de esta ley se inicia una profusa reglamentación, estableciendo cupos para cada empresa.

Por Res. 939/78 y 661/79 se designa al capitán general de puertos para ejercer el control de remolque. Se crea un registro de empresas de remolque, existiendo ya otro en la Prefectura.

Por Res. 863/80 y 1122/80 se establecen cupos por empresa para el puerto de Buenos Aires. Hasta aquí existía la FFEA. Pero lo importante a recalcar es que por este sistema TODO el sector del remolque está ESTATIZADO, en el sentido que el Estado asegura la rentabilidad a las empresas de remolque e impide la libre entrada al sector. Las tarifas pasaron a fijarse mediante el procedimiento del "costo plus", de modo que a mayor gasto de explotación mayor utilidad, fijándose las tarifas al nivel que cubre los costos de la empresa más ineficiente.

Por Res. 441/83 se otorgan concesiones exclusivas por 10 años, se exige una nueva presentación ante la Dirección Nacional de Actividades Navieras y sólo se permite la entrada de nuevos "prestatarios" cuando el Estado lo juzgue necesario y siempre "asegurando la razonable rentabilidad a los existentes".

La Res. 446/83 otorga el monopolio del servicio en Buenos Aires a Trans-Ona S.A. (44%), Rua S.A. (39%) y Río Luján S.A. (17%), estableciendo un "sistema coordinado". La Res. 497/84 suspende este sistema.

La Res. 1072/84 establece las normas tarifarias, fijando las mismas en dólares estadounidenses. Finalmente la Res. 9/85 actualiza y modifica este cuerpo tarifario.

3.2. *Propuesta*

En primer lugar debe derogarse la Ley Nº 21.892 y toda su reglamentación. Esto dará lugar a juicios contra el Estado por las empresas permisionarias. El Estado tendrá que pagar el compromiso asumido, ya que no sería justo que el transporte de exportación e importación se haga cargo de un "valor llave" creado por el Estado al establecer el monopolio e incluido en las tarifas del remolque. Por ejemplo, en un puerto en particular se calcula en u$s 2.500.000 anuales el valor llave incluido en la oferta por la compra de los remolcadores a la FFEA. Esta oferta fue de u$s 20 millones por 5 remolcadores, cuyo valor era de 5,6 millones, correspondiendo la diferencia al derecho de actuar como único permisionario.

En segundo lugar debe permitirse el libre ingreso de empresas al sector y mantenerse únicamente la reglamentación de la Prefectura, en cuanto a las necesidades de remolque por razones de seguridad en el ingreso de puerto (determina el volumen mínimo del mercado).

Finalmente, las tarifas deben ser libres, pactadas entre armadores y remolque, lo que llevará (existen profundos estudios al respecto) a cuadros tarifarios con drásticas reducciones por operación en horarios y días inhábiles, modificando las secciones, fijando rangos de coeficiente fiscal para adecuarse con más precisión al tamaño del buque, bonificando la operación en horarios no picos, a los usuarios de elevada facturación y estableciendo otras mejoras que el sistema actual no permite introducir.

Ello reducirá el número de remolcadores en operación —en Buenos Aires hay 22 remolcadores, cuando los movimientos bajaron de 12.000 a 5.000 anuales— y ten-

derá a un sistema eficiente. A ello debe agregarse la desregulación del régimen laboral del personal embarcado, que tenderá a reducir el elevado costo de la tripulación de un remolcador (por el número exigido y los elevados sueldos existentes), que insume un 49% de su costo anual, sin considerar costo de capital.

4. *Servicio de pilotaje y practicaje*

4.1. *Situación Actual*

La ley general de la Prefectura 18.398/69 establece en su art. 5º inc. 15 "reglamentar y administrar los servicios de practicaje y pilotaje". Además la ley de la navegación Nº 20.094/73, en su art. 99, establece que el practicaje es un servicio público regulado y controlado por la autoridad marítima".

La PNA, a partir de 1969, administra por su cuenta el servicio como organismo descentralizado, utilizando la cuenta especial ítem 819, subcuenta E. El presupuesto global es de aproximadamente 25 millones de australes y se compone de la siguiente manera:

	%	
Remuneración y cargas sociales de prácticos	62,3	
Gastos de Administración y operación	21,9	84,2
Amortizaciones	15,8	15,8
		100,0

El rubro amortizaciones estaría duplicado, ya que por una parte se establecen amortizaciones contables (7,8%) y por otra se incluye el repago de la deuda generada por ese equipamiento (8%). Corrigiendo la estructura de costos por este concepto tendríamos que los prácticos absorben 67,6%, los gastos generales el 23,7% y la amortización el 8,7%. Los ingresos anuales permiten cubrir el total de los gastos, o sea alrededor de 23 millones de australes. El número total de prácticos llega a 363, por lo tanto el costo mensual por práctico es de A 5.739. Este cálculo tiene su comprobación por la remuneración que perciben: en el caso de un práctico del río Paraná llega a los 4.500 australes mensuales (junio 1986). Estas cifras contrastan con las correspondientes al personal de Prefectura afectado al servicio (500 personas aproximadamente), con un costo mensual promedio de A 261. A los costos mencionados deberíamos sumarle el correspondiente al personal de otros organismos de la Prefectura que están afectados al servicio (conductores de automóviles y lanchas, por ejemplo). Además utilizan el Pontón Recalada, que próximamente será reemplazo por un buque adquirido a la FFEA (El Lago Lácar), que se fondeará en el mismo lugar; en La Plata tienen amarrado el buque, que originariamente se encontraba fondeado en Intersección, km 37 del canal de acceso a Buenos Aires, y han construido un edificio para alojamiento de prácticos en terrenos de la Prefectura, que bautizaron como el "hotel". Los prácticos son enviados en lanchas propias a Pontón Recalada, van en avión a Montevideo y luego en una lancha alquilada (la Arco Iris). También se envían prácticos en avión a puertos como Ushuaia. Cuentan con sucursales en Rosario, Bahía Blanca, Madryn y La Plata. El reglamento del servicio aprobado por Decreto Nº 191/82, modificado por el Nº 2885/84, se compone de 75 artículos. El artículo 2 (Código 102) establece que el practicaje (puer-

tos) y el pilotaje (canales) constituyen un "servicio público impropio". Este concepto proviene del especialista en derecho administrativo Rafael Bielsa, quien distingue servicios públicos propios: "toda acción o prestación realizada por la administración pública activa, directa o indirectamente, para la satisfacción concreta de necesidades colectivas, y asegurada esa acción o prestación por el poder de policía", de los impropios: "aquellos que tienen de común con los propios el satisfacer en forma más o menos continua necesidades colectivas, pero no es el Estado quien los presta ni los concede, sino quien tan sólo los reglamenta". De acuerdo a estas definiciones, dicho reglamento es contradictorio, ya que debiera solamente reglamentar el servicio (siempre que fuese incluido en la categoría de necesidad colectiva) y no proveerlo directamente. Lo anterior se relaciona con la definición de la relación laboral del práctico con la administración pública, ya que no es personal permanente ni tampoco presta sus servicios en locación. Aún hoy el director del servicio no sabe qué encuadramiento jurídico le corresponde.

Para establecer su número se divide el promedio anual de los practicajes realizados en los últimos 5 años por "un divisor" para cada zona. Por ejemplo, para el Río de la Plata el divisor es 70.

Esto da una idea de la frecuencia con que prestan servicio, la que se encuentra en alrededor de 10 días por mes promedio.

El práctico cobra un 30% más que el capitán de ultramar mejor remunerado en empresas del Estado. Este criterio es considerado compatible con el de otros países para los canales o puertos de mayor dificultad, pero no puede ser aceptado para todo el país. Como ejemplo, la Armada utiliza prácticos que son suboficiales de la fuerza y que en ese carácter asesoran al almirante a cargo de un portaviones.

Debe mencionarse que el práctico es considerado un consejero de ruta y maniobra del capitán del buque, siendo éste el único responsable de la conducción y maniobra.

4.2. *Propuesta*

Retornar a la letra y el espíritu de la Ley Nº 3446, sabiamente redactada por el Dr. Manuel F. Mantilla. En tal sentido, incorporar su art. 4º en lugar del art. 99 de la Ley Nº 20.094 y derogar el art. 5º inc. 15 de la 18.398.

Eliminar el Servicio de Practicaje y Pilotaje de la PNA. Transferir su personal a otros servicios del organismo. Desalojar los dos pisos de oficinas que ocupan en la zona céntrica (Corrientes y 25 de Mayo). Poner en venta el "Hotel" (éste puede ser alquilado, si ha sido construido en terrenos del dominio público).

El servicio de practicaje y pilotaje podrá ser provisto por cualquier práctico habilitado por PNA en las condiciones que acuerden en común con los armadores y en función de las normas de la PNA. Por ello, este organismo debe permitir la inscripción de todo aquel postulante que reúna los requisitos mínimos para ejercer la actividad.

La PNA les podrá prestar el apoyo necesario (en aquellos puertos deficientes en comunicaciones) con su sistema propio de comunicaciones y seguirá, como hasta ahora, controlando el movimiento de buques a través del CONTRASE (Control del Tránsido y Seguridad).

Los prácticos ya están agrupados en cuatro asociaciones civiles (del Río de la Plata, del Puerto de Buenos Aires, del Río Paraná y de Bahía Blanca), nucleadas en la

Federación Argentina de Prácticos. Dichas Asociaciones podrían ser las prestatarias del servicio.

Como antecedente interesa destacar que en la década del '60 se privatizó el servicio de baqueanaje, siendo los baqueanos fluviales contratados directamente por los armadores.

5. *Capitanía General de Puertos*

5.1. *Situación actual*

La Capitanía de Puertos fue creada en 1966 por la Ley Nº 16.971 con el objeto de establecer "una autoridad única en jurisdicción de cada puerto, como régimen provisorio hasta tanto se estructure la organización definitiva de los puertos". Han pasado 20 años y sigue el régimen provisional.

El problema fue, tal la ley de Parkinson, creado por no tener una empresa portuaria con TODAS las funciones y entonces, al dividirlas en varios organismos, se crea uno nuevo para coordinarlos, el que en la práctica se sumó a los anteriores y ahora hay que coordinar uno más.

Por la Ley Nº 16.972 se dispuso que la Secretaría de Trabajo podrá delegar en los capitanes de puerto la policía del trabajo portuario, y de este modo se inicia un nuevo problema de competencia compartida. La resolución 497/66 de la Secretaría de Transporte, en su art. 1º inc. d), le otorga a la CGP la función de ejercer la policía del trabajo.

Esta duplicidad se acrecienta con la promulgación de la Ley Nº 21.429, de 1976, que pone como autoridad de fiscalización al Ministerio de Trabajo y como autoridad de interpretación y aplicación a la CGP, aparte de las atribuciones de la Prefectura. Por este motivo las resoluciones con respecto al trabajo portuario deben dictarse en forma conjunta por los ministerios de Trabajo y de Obras Públicas (p.ej. la 78-62/1985, que pone en manos de la Dirección Nacional de Policía del Trabajo la "normativa" con intervención de la CGP).

La CGP ha establecido una serie de normas referentes a la carga y descarga en los puertos. Por la disposición 10/77 determinó que no podrá operar más de una empresa de estibaje por buque en el puerto de Buenos Aires. El fundamento era que al operar un número elevado de empresas también aumentaban la demora y el costo, y de hecho se ha reducido el número de empresas, de 200 en aquel año, a 40 en la actualidad. Esta disposición, aparte de limitar la competencia, no permite la participación del importador en la negociación de la tarifa de descarga. Esta se divide en dos partes: a) de bodega al gancho, operación que se incluye en el flete; y b) del gancho a galpón fiscal, operación que se factura al importador. Al limitar a una sola empresa ésta es designada por el armador y automáticamente queda a su cargo la operación a galpón.

Por otra parte, la CGP establece las tarifas de las empresas de estibaje, comunes para todas, con un valor MINIMO por movimiento, o sea que nuevamente el Estado asegura una rentabilidad mínima, en este caso a las empresas de estiba. La presión del sector es tal que el Centro de Empresas de Estibaje le hace llegar a la CGP la planilla con los valores para que ésta las apruebe. Los valores son remunerativos en tal magnitud que los armadores logran que les hagan gratuitamente la operación bodega-gancho contra la entrega del negocio gancho-galpón, donde el usuario-importador no tiene voz ni voto.

Finalmente conviene destacar que si bien la AGP lleva el registro de las empresas de estibaje habiendo otro en la PNA, la CGP les otorga una habilitación, lo que significa un tercer registro.

5.2. *Propuesta*

Derogar las leyes 16.971/16.972 y todas las resoluciones dictadas por el organismo que disponen su disolución.

6. *Prefectura Naval Argentina (PNA)*

6.1. *Situación actual*

La PNA se rige actualmente por la Ley Nº 18.398, del año 1969, con dependencia del Comando en Jefe de la Armada. El Decreto Nº 3399, del 19.10.84, transfiere la PNA al ámbito del Ministerio de Defensa. Esta medida reviste una gran importancia, pues la "militarización" de la PNA había no sólo aumentado su tamaño sino su poder reglamentador. El personal actual de Prefectura es de aproximadamente 13.000 personas. En 1961 estaba en 8.000 y se consideraba que su número era elevado.

Además existen alrededor de 400 leyes y decretos que establecen la competencia de la PNA (p. ej. la ley de la navegación).

Las sociedades de clasificación son instituciones privadas cuya finalidad primordial es asignar a los buques que se construyen bajo su supervisión una "clase" de aptitud técnica y de seguridad. Las más conocidas son el Lloyd's Register of Shipping, el Det Norske Veritas, el Bureau Veritas, etc.

La Prefectura cumple tales funciones en nuestro país, hecho que no es conveniente pues su función principal es controlar las condiciones de navegación de los buques, tanto argentinos como extranjeros.

6.2. *Propuesta*

Deberá estudiarse la dependencia definitiva del organismo, ya que no es aconsejable su permanencia en el Ministerio de Defensa. La elección debiera estar entre la Subsecretaría de Transporte (Obras Públicas) y el Ministerio del Interior (Policía Federal, DN de Migraciones), teniendo en mente la transformación de la Prefectura en un servicio de guardacostas. En tal sentido, la PNA es un organismo fundamental, que debe mantenerse. No obstante, las funciones establecidas por el art. 5º de la Ley Nº 18.398 han dado lugar a reglamentaciones que pueden aligerarse. Debe destacarse que las relacionadas con la seguridad en la navegación dependen del estado de los ríos navegables, siendo este estado responsabilidad de la DNCPVN. De modo que resulta imprescindible mejorar los servicios de esta Dirección para que la Prefectura reduzca sus exigencias.

La PNA, por el art. 5º inc. 19, determina la dotación de seguridad. Esta función la ha reglamentado por ordenanza marítima 37/68, que se fundamenta en la Ley Nº 17.371/67. Esta ley trata del régimen laboral de la marina mercante y está derogada por la ley de la navegación (20.094/73), arts. 141 y 142, pero continúa vigente como reglamentación, pues ésta última no ha sido reglamentada. Por lo tanto, surge la necesidad de reformar el procedimiento. La PNA debiera fijar el número mínimo necesario pa-

ra la seguridad en la navegación. En la práctica resulta que este número es mayor en nuestro país respecto a, por ejemplo, EE.UU. en situaciones comparables, debido a presiones gremiales (que luego se hacen más evidentes en la determinación de dotaciones de explotación que realiza la Secretaría de la Marina Mercante).

Más arriba se ha propuesto la privatización del practicaje y el traspaso de la seguridad terrestre en el ámbito portuario a las empresas administradoras de los puertos. Como antecedente debe mencionarse que en 1957 se privatizó el servicio de amarradores, que se presta libremente en la actualidad.

La función de sociedad de clasificación debe transferirse a la actividad privada. Mientras no exista una empresa argentina la PNA debería, como lo hace para buques extranjeros, aceptar la inscripción en las principales sociedades que operan en el mundo.

7. *Dirección Nacional de Construcciones Portuarias y Vías Navegables*

7.1. *Situación actual*

Esta Dirección nace por Decreto Nº 8803/49, como sucesora de la Dirección Nacional de Navegación y Puertos. Su función esencial es actualmente la de construir y mantener los canales, teniendo el dragado como actividad principal.

Cuenta con 4.300 personas (2.253 personal embarcado, 1.093 administrativos y 938 técnicos), siendo su retribución promedio aproximadamente la mitad de la correspondiente a la Administración General de Puertos.

Las decisiones con respecto al dragado son de una importancia crucial para el movimiento de mercaderías (particularmente granos) y para el desarrollo de los puertos. Un cambio en la política de dragado puede favorecer a un puerto en detrimento de otros. El problema se complica aún más porque el gasto del dragado es solventado íntegramente (salvo en el caso del canal Mitre, que está sujeto a un peaje) por el Estado nacional, de modo que es considerado por los puertos como un derecho adquirido que no tiene costo.

A continuación se analiza el costo de dragado de mantenimiento de los sistemas Río de la Plata, Quequén, Mar del Plata y Bahía Blanca. El primero se divide en tres tramos:

T1: Desde el Pontón Recalada hasta Zárate, pasando por el canal Emilio Mitre.

T2: Desde Zárate a Rosario.

T3: Desde Rosario a Santa Fe.

El costo de mantener las profundidades actuales es el siguiente (en dólares de 1982):

T 1	60.500.000
T 2	12.100.000
T 3	9.900.000
Quequén	5.400.000
Mar del Plata	1.400.000
Bahía Blanca	6.500.000
Total	95.800.000

Este costo fue calculado considerando el elenco de dragas que posee la DNCPVN y su eficiencia, que se encuentra en los 100 días de trabajo efectivo por año (50% de lo considerado óptimo: 200 días). No considera los restantes sectores de este organismo: talleres, administración, etc.

Si se privatizara la operación de dragado (llevando la eficiencia al 70% solamente) los costos podrían reducirse a:

T 1	38.700.000
T 2	10.400.000
T 3	8.800.000
Quequén	2.300.000
Mar del Plata	2.500.000
Bahía Blanca	5.700.000
Total	68.400.000

De modo que se podría realizar una economía anual de, al menos, 27.400.000 dólares si se privatizara la operación.

Esta situación actual exige la extracción de alrededor de 25 millones de m^3 de sedimentos por año para que los buques de ultramar se internen en el río Paraná y salgan cargados con media bodega, para completarla en la zona Alpha (frente a Montevideo) o en Bahía Blanca. Es un sistema muy oneroso en fletes (tiempo de navegación, costos portuarios, etc.) y en costo de dragado a cargo del Estado. Una alternativa sería que la carga pague el dragado como un método para que el mercado busque los puertos de menor costo (La Plata para contenedores y los marítimos para granos). Otra alternativa, no excluyente de la anterior, sería buscar entre el Estado y el sector privado una solución para el completamiento de granos en aguas profundas (construcción de una isla artificial, utilización del puerto de Montevideo) y organizar un tráfico fluvial con barcazas de empuje (hasta Escobar) y fluvio-marítimas.

Debe descartarse la posibilidad de profundizar los canales del sistema Río de la Plata más allá del límite actual, que permite un calado máximo de 32 pies en el canal de salida (Punta Indio). Por ejemplo, llevarlo a 35 pies tiene un costo anual suplementario de 37 millones de dólares (al 100% de eficiencia), además del costo de apertura o construcción.

7.2. *Propuesta*

Transformar este organismo en una empresa del Estado dentro de la Subsecretaría de Transporte y con participación de la Prefectura en su administración.

Vender todas las dragas y embarcaciones que posee, transformando al organismo en una empresa que subcontrate el dragado, balizamiento, boyado, etc., con empresas privadas. De este modo se trataría de una empresa de ingeniería que planifica el dragado. La supervisión y control debería quedar a cargo de la Prefectura.

En la actualidad se cobra un peaje de 0,35 u$s/tn. por utilizar el canal Emilio Mitre. Suponiendo un volumen de 20 millones de toneladas (en 1985 se embarcaron 16 millones de toneladas de granos por los puertos del Paraná), el ingreso sería de 7 millones de dólares. Esto permite remover unos 3 millones de m^3 por año, cifra que se aproxima al promedio realizado en los últimos años (aunque hay algunos de 6 millo-

nes de m3). Se debería generalizar lo más posible el cobro de peaje a los buques que utilizan la capacidad de calado al máximo.

Por otra parte, debe reducirse o eliminarse el dragado de aquellos tramos donde la carga es de reducido volumen. Es el caso del tramo Rosario-Santa Fe, cuyo costo es de 10 millones de dólares para un embarque anual de granos de 300.000 toneladas, de modo que el costo de dragado únicamente sería de 33 uss/tn (ténganse en cuenta que el valor FOB promedio de los granos puede estar en los 100 u$s).

8. *Empresa Líneas Marítimas Argentinas (ELMA)*

8.1. *Situación actual*

ELMA cuenta con 50 buques en actividad (1985), que se dividen en cinco grupos:

	TPB Promedio	Años Promedio de Edad
1) 3 buques	10.000	21,5
2) 17 buques	10.000	11,6
3) 17 buques	15.000	7,1
4) 10 buques	21.000	7,6
5) 3 buques	10.452	3,6

ELMA no cuenta con buques aptos para el transporte de granos. Los buques del grupo 1 no tienen justificativo por su antigüedad. Los del grupo 2 tienen una capacidad tan reducida de containers que son obsoletos para el tráfico actual de carga general. Los del grupo 3, con capacidad de containers de 138/250 (de 20 pies), ya no son totalmente adecuados para las actuales necesidades. Téngase en cuenta que los barcos porta contenedores más viejos, los C2 (1960), llevan 450 unidades, los C4 (1965), 750, los SL7 (1973), 2200 y los más modernos, los ECONSHIP (1984), 4400.

Los buques del grupo 4 tienen mayor capacidad de carga, aunque cargan sólo 314 contenedores.

Finalmente, las tres unidades frigoríficas convencionales del grupo 5 son nuevas, pero no tendrán posibilidad alguna de obtener ganancias en toda su vida útil. Su elevado costo de construcción demanda un alto valor de amortización que incide directamente en el costo operativo. Además, su estructura no permite tomar carga de retorno a la Argentina y debería cubrir su costo con el viaje de ida únicamente.

El valor de esta flota en el mercado es de 80 millones de dólares (1985), mientras está asegurada en 226 millones y su valor de libros es de 450 millones.

El balance al 31/3/85 muestra que si se valúan sus buques al valor de mercado pierde el 80% de su patrimonio neto. El Estado ha pagado y sigue pagando el capital y los intereses de la deuda correspondiente a la compra de los buques. Si se contabilizan estos valores el patrimonio neto pasa a ser negativo.

8.2. *Propuesta*

La única solución es liquidarla. El Centro de Estudios Marítimos y Fluviales ha

presentado un plan para: 1) vender los 50 buques y reducir el número del personal (5.300 personas) en dos años. 2) Licitar la participación de ELMA en los tráficos conferenciados. 3) Liquidar los restantes bienes, en particular el Sanatorio.

9. *Junta Nacional de Granos (JNG)*

9.1. *Situación actual*

La JNG se rige por el Decreto-Ley Nº 6.698/63, modificado en 1979. En este último año se autorizó la construcción de elevadores terminales de puerto por parte de empresas privadas (aunque subsiste la inseguridad jurídica proveniente del Decreto Nº 10.059/43, que se comentó en el punto referente a la AGP).

Además, la JNG entregó a las entidades cooperativas una serie de instalaciones obsoletas que fueron mejoradas y ampliadas. En sólo 5 años el sector privado pasó de cero a obtener un 28% del volumen embarcado de granos y subproductos a través de sus elevadores. A ello debe agregarse otro 15% embarcado por el sector privado en forma directa de camión a buque. De modo que, a este ritmo, en un par de años los exportadores privados tendrán el 50% del embarque total.

En ese mismo lapso (1979/1986) la JNG ha tenido en construcción un elevador en Rosario (unidad VII) y no ha podido iniciar el proyecto de Bahía Blanca, cuyo estudio de factibilidad data precisamente de 1979.

9.2. *Propuesta*

Privatizar los elevadores que aún se encuentran en manos de la JNG. Transferir al sector privado el crédito del Banco Mundial para la ampliación de Bahía Blanca.

Respecto del transporte fluvial, es fundamental que se privatice el elevador de Barranqueras, que embarca únicamente a barcazas por empuje y que es el eje de coordinación entre los acopiadores y la exportación.

ANALISIS EN PARTICULAR DE REGULACIONES

1. *Ley de la Navegación Nº 20.094 del 15.01.73*

Algunas disposiciones de la ley han degenerado en el siguiente sistema:

La Prefectura establece la dotación de seguridad. En esta etapa ya tiene injerencia la presión gremial, pues se toma en cuenta un cierto exceso por sobre lo mínimo necesario por razones de seguridad.

La Secretaría de la Marina Mercante establece la dotación de explotación. En este caso la injerencia gremial es mucho más acentuada, con representantes que actúan directamente en la Dirección Nacional de Actividades Navieras.

La dotación de explotación puede llegar a triplicar a la de seguridad. No hay duda de que el mayor problema se origina en la Secretaría y en los convenios que han fir-

mado los armadores con el SOMU (Sindicato Obrero Marítimo Unido). La Prefectura permite cierta flexibilidad en su dotación: por ejemplo, hasta el 30% de los marineros puede ser cubierto por personal de servicios auxiliares o cuando un maquinista naval está capacitado como electricista no exigen esto último. La Secretaría no utiliza ninguna de estas alternativas.

Pareciera conveniente modificar el art. 142 (y posiblemente también el 141), limitando la intervención del Estado a la dotación de seguridad. Asimismo, derogar expresamente la ley anterior, que hoy actúa como reglamentación, la Nº 17.371 de 1967, llamada Régimen Laboral de la Marina Mercante.

Asimismo, se propone eliminar el carácter de servicio público del practicaje.

2. *Régimen de la Navegación Marítima, Fluvial y Lacustre Decreto Nº 4516 del 16.5.73*

Es el llamado REGINAVE, que regula "todos los aspectos relativos al buque, la navegación y el personal de la Marina Mercante Nacional". La autoridad de aplicación dispuesta en el decreto es el Comando en Jefe de la Armada (Prefectura).

Este régimen está en constante revisión. En líneas generales permite ser aligerado en su afán regulador. Una medida inmediata sería desvincularlo de la Armada (medida que ya ha sido dispuesta para la Prefectura).

3. *Reglamento de Formación y Capacitación del Personal Embarcado de la Marina Mercante - Decreto Nº 476 del 17.3.81.*

Es el llamado REFOCAPEMM. Reemplaza al aprobado en 1974 y se expande al asignarse en 1973 a la Armada la competencia en la formación y capacitación del personal navegante. Se compone de 11 capítulos y cada uno de ellos tiene una enorme cantidad de artículos.

La autoridad de aplicación es la Armada, por intermedio de su Dirección de Instrucción Naval, que depende de la Jefatura de Estado Mayor. Esa dirección administra las escuelas nacionales de Náutica y Fluvial. La primera medida debe ser transferir el REFOCAPEMM a la Prefectura y a las escuelas darles autonomía dentro de la jurisdicción del Ministerio de Educación, eliminando la prohibición de instalar escuelas privadas. En segundo lugar, debe derogarse la mayor parte de las disposiciones del REFOCAPEMM. Un ejemplo es el capítulo 11, referente a la aptitud psicofísica, donde se detalla todo el organismo humano (no puede ser marinero el que tenga menos de 18 dientes), el que en su último artículo dice: (el Nº 1128) PERSONAL NO INTEGRANTE DE LA DOTACION NAUTICA: "Deberá poseer un certificado que acredite su buena salud". Sólo es necesario ampliar este requesito AL INTEGRANTE DE LA DOTACION NAUTICA y con ello se elimina todo el capítulo (28 artículos), y su implementación (certificados sanitarios de la PNA, Junta de Reconocimiento Médico, etc.) y, finalmente debe eliminarse la Dirección de Instrucción Naval.

4. *Régimen de la Seguridad Portuaria - Decreto Nº 890 de 1980*

Llamado REGISEPORT, contiene normas sobre áreas de seguridad, explosivos e inflamables, mercancías peligrosas, etc. Al respecto, la propuesta es otorgarle, en lo que se refiere al ámbito portuario terrestre, competencia a las empresas portuarias, dejando en manos de la Prefectura la jurisdicción sobre el sector acuático.

5. *Ley de Puertos - Ley Nº 22.080 de 1980*

En la sección anterior se propuso el dictado de una ley que modifique el sistema portuario. De modo que debe derogarse la Ley 22.080.

6. *Ley de Navegación y Comercio de Cabotaje Nacional - Decreto Nº 19.492 del 25.07.44, ratificado por la Ley 12.980*

Su propósito es proteger a la Marina Mercante Nacional. Así dispone que la navegación, comunicación y comercio de cabotaje serán practicados únicamente por barcos argentinos. Actualmente no se permite la inclusión de tripulantes extranjeros en ninguna proporción.

El art. 23 exige realizar trámites aduaneros, formalizar entradas, permiso de descarga, de embarque y despacho de salida, ante el destacamento del resguardo en cuya jurisdicción en encuentren. Esto debe hacerse aunque se transporte mercaderías nacionales entre puertos argentinos.

A fines de 1985 una empresa holandesa instaló un pontón para traslado de granos (el "Doña Flor") en Montevideo, ofreciendo el servicio a un costo menor al del buque Alianza, fondeado en la zona Alpha. El Ministerio de Obras y Servicios Públicos, por Resolución 392/85, basada en esta ley de cabotaje, prohibió el uso de buque de bandera extranjera para operar en Montevideo. No lo hace expresamente sino que "recomienda" a la Prefectura y a la Aduana dar estricto cumplimiento a la ley, en cuanto a sus arts. 1° y 3°, que se refieren al cabotaje nacional. Pero el art. 4° permite a los barcos extranjeros dedicarse al tráfico fronterizo. Por ello sería conveniente aclarar esta situación, derogando dicha resolución y permitiendo la competencia extranjera en la operación de completamiento de carga (Topping-off) en puertos extranjeros de países limítrofes. El uso de puertos extranjeros es comúnmente utilizado en el mundo; EE.UU. usa puertos de Canadá, todos los países europeos (incluida la URSS) utilizan los puertos de Amberes o Rotterdam, etc.

Por otra parte, las trabas impuestas por la legislación argentina llevan a que Paraguay no utilice barcos argentinos y que las mismas provincias argentinas busquen operar por puertos extranjeros: el NOR por Antofagasta en Chile (pero con un subsidio del 10% a las exportaciones por Resolución 906/83 del Ministerio de Economía), y el NER por los puertos del sur del Brasil, utilizando el "tren de la soja" que comunica con Paranaguá. El transporte fluvial argentino sólo puede reactivarse si se lo libera de todas las trabas (incluyendo la derogación de subsidios a puertos extranjeros) y regulaciones que incrementan sus fletes, además de corregir el subsidio a los buques de ultramar a través del dragado gratuito de los canales, ya que las barcazas operan con la profundidad natural del río. Así se podrá aumentar su eficiencia, transportando mi-

neral de hierro desde Corumbá, sobre el río Paraguay, en Brasil, luego tomando barcazas en Barranqueras a costo marginal y retornar con embarques de trigo para el Matto Grosso brasileño.

7. *Ley de Reserva de Cargas 18.250 de 1969*

Está reservada para buques de bandera argentina:

7.1. Todas las exportaciones e importaciones realizadas por empresas y organismos del Estado.

7.2. Todas las importaciones y exportaciones del sector privado que cuenten con créditos, garantías, subsidios, reembolsos, etc. otorgados por bancos y organismos del Estado.

Esta ley no se aplica cuando existen acuerdos internacionales o contratos aprobados por el gobierno que reservan el 50% de los fletes para buques argentinos.

A los fines de esta ley se considera buque argentino al inscripto en el Registro Nacional o al buque extranjero charteado por armadores argentinos (la inversa no se acepta).

Esta ley ha generado un negocio de chartear buques extranjeros sin ningún "beneficio" para el país. La propuesta es derogarla, ya que por otra parte las conferencias de fletes garantizan una proporción del mercado para buques argentinos.

8. *Conferencias de Fletes, Ley Nº 20.447 de 1973*

Prácticamente todo el transporte de carga general se hace mediante tráficos regulares o de línea, uniéndose los armadores para fijar las tarifas de fletes y evitar la competencia entre sí.

Además de convenir las tarifas, los armadores conferenciados organizan "pools" de cargas, imponiendo ciertas condiciones, a fin de que los cargadores estén obligados a transportar dentro de la conferencia (sistema de reembolso diferido o contratos específicos).

Existen dos tipos de conferencias, cerradas o abiertas. Las cerradas son un monopolio total, ya que no permiten el ingreso sin la aprobación unánime de sus integrantes. Las leyes antimonopólicas de EE.UU. no permiten la operación de conferencias cerradas en sus puertos. Las abiertas permiten el ingreso a ellas de todos aquellos armadores que se avengan a condiciones estipuladas.

Otras conferencias son las que llevan a cabo mediante acuerdos gubernamentales, donde solamente pueden entrar armadores de ambos países y donde, como lógica consecuencia, el servicio, al no existir competencia se ve perjudicado.

La Ley Nº 20.447 y su reglamentación establece el derecho de los armadores argentinos al 50% de las exportaciones. La Secretaría de la Marina Mercante debe aprobar todos los arreglos de "pool" y tarifas de fletes.

Hoy hay cuatro grupos de conferencias de fletes: Mediterráneo, Europa, Lejano Oriente e Interamericano. La Argentina se reserva el 40%, los países destinatarios otro 40% y el 20% se deja para terceros países. De la parte argentina ELMA se reserva el

60% (o sea el 24% del total) quedando el 40% para el sector privado. En el caso de Interamericana, tenía exclusividad (no se permitían outsiders) en el transporte a EE.UU., medida que fue derogada por la Resolución 625/86 de la Secretaría.

En cuanto a Brasil, existe un acuerdo de gobierno a gobierno, reservándose el 50% para cada uno.

- Propuesta

Eliminar la injerencia estatal en las conferencias, salvo en lo que respecta a permitir la operación de los outsiders, que son controladores de las tarifas de las conferencias. Negociar la inclusión de tercera bandera en la conferencia con Brasil. Limitar las atribuciones de la Subsecretaría de la Marina Mercante, no permitiéndole disponer la exclusividad en la exportación por una línea dada.

9. *Reglamento de trabajo portuario - Ley Nº 21.429 del 29.09.76.*

Esta ley fue aprobada como reglamento provisorio. Regula la actividad de todas las personas o empresas directamente vinculadas a las operaciones de carga y descarga, genéricamente los estibadores. El Ministerio de Trabajo es la autoridad de fiscalización y la Capitanía General de Puertos es autoridad de interpretación y aplicación.

Con anterioridad a esta ley, las empresas de estibaje firmaron la convención colectiva Nº 420 del 10.10.73, conforme a la Ley Nº 14.250, por la que se crearon dos organismos: el Ente de Contratación, llamado ENCON, y el Ente de Garantización de Jornales, llamado ENGAR; ambos actúan en el puerto de Buenos Aires. Estos entes están administrados por un directorio integrado por cuatro representantes del SUPA (Sindicato Unido Portuarios Argentinos), cuatro representantes del sector patronal y uno del Ministerio de Trabajo que ejercerá la presidencia. Ambos entes son entidades privadas, pero de hecho tiene preponderancia el Estado por las razones que a continuación se detallan.

El costo de contratar un estibador se desagrega de la siguiente forma:

	A	
1) Jornal base	100,00	
2) Feriados pagos y sueldo anual complementario	20,22	
Base	120,22	28,3
3) CAFPE, Obras Sociales, FONAVI y aporte previsional	36,06	8,5
4) Gastos del ENCON (14 % s/Base)	16,83	4,0
5) Gastos del ENGAR (74,5 % s/Base)	89,56	21,1
6) Accidentes	63,64	15,0
7) Provisión herramientas	22,84	5,4
8) Gastos de administración de las empresas de estibaje	75,07	17,7
	424,22	100,0

El estibador cobra 120,22 Australes, el 28,3% del costo que calcula la empresa de estibaje. Los gastos del ENCON y ENGAR suman el 25,1%. Aquí se debe computar el personal de estos organismos, incluso el directorio, que percibe honorarios (por

este sistema los delegados del sindicato se convierten en patronos de los estibadores).

En el puerto figuran actualmente inscriptos aproximadamente 5000 estibadores. La contratación se redujo de un índice 100 en enero 1980 a 19,5 en diciembre 1985, o sea a la cuarta parte.

Por ello, de los 5000 sólo trabajan 2000 y a través del ENGAR se le aseguran 18 jornales por mes a todos los inscriptos. Así el Fondo de Garantía, que está incluido en los gastos del ENGAR (A 45,68), no alcanza, y este ente está en un continuo quebranto que debe ser solventado por el Estado. Esta es la razón por la cual este ente ha pasado a ser otro organismo estatal.

- Propuesta

Modificar la Ley Nº 21.429. Crear un Centro Empresario de Servicios Portuarios como entidad privada sin fines de lucro, cuya finalidad será la administración del personal de estiba, asegurándole al mismo los beneficios de la Ley de Contratos de Trabajo. Será dirigido por representantes del Centro de Empresas de Estibaje, cuyas funciones sean ad honórem, y financiado por aportes de los empleadores. Simultáneamente, había que disolver y liquidar el ENGAR y el ENCON.

Esta propuesta tiene en cuenta la tendencia hacia el transporte por container, que en los países avanzados llega al 80% de la carga general, mientras que en la Argentina está en el 30%. Ello modifica sustancialmente la necesidad de mano de obra.

El sindicato portuario de EE.UU. (International Longshoremen's Association, AFL-CIO) tuvo que pasar por el mismo proceso a partir de 1956, en que se inicia el transporte en containers.

En 1958 trabajaban 31.500 hombres (43 millones de horas/hombre) en el puerto de Nueva York. En 1968 la cifra cae a 23.500 con 42 millones de horas/hombre. En 1980 quedan menos de 10.000 estibadores que trabajaban 17 millones de horas/hombre para mover 19 millones de toneladas. Un aumento de productividad en 20 años del 300%.

La productividad en carga por bulto es de 0,5 tn/hora/hombre mientras que en container es de 2,5 tn/hora/hombre. En Nueva York hubo grandes huelgas: en 1962, 1964, hasta la de 57 días de 1968. Luego de esta huelga el sindicato y los armadores realizaron el convenio llamado "Rules on Container". Los dirigentes sindicales, con una visión realista y progresista, exigieron que sus miembros sean entrenados para los nuevos empleos generados por el contenedor y se estableció un Fondo de Garantía financiado por las empresas estibadoras.

10. *Transporte por contenedores - Ley Nº 17.347/68*

En 1982 Rotterdam mueve 2.160.000 unidades (TEU), Nueva York 1.900.000, Hong Kong 1.660.000, Kobe 1.500.000, etc. El puerto de Buenos Aires creció enormemente, desde 1658 TEU en 1971 a 11.600 en 1976 y 152.200 en 1981. Hoy debe estar alrededor de los 120.000 TEU. Estas cifras son todavía bajas, ya que representan el 30% de la carga posible si se utiliza contenedor, mientras que en EE.UU. y Japón llegan al 80%, con un movimiento total de 8.400.000 y 4.000.000 de TEU, respectivamente, para el año 1981.

El desarrollo del transporte por contenedores pasa por la privatización de todo el sistema de carga-descarga y playa de almacenaje y manipuleo. La AGP ha buscado el camino inverso. Tal como afirma en su memoria de 1984: "queda reservada a la AGP la instalación y operación de grúas de pórtico especiales para carga y descarga de barco de los contenedores". Asimismo, con el objeto de eliminar a la competencia, la AGP solicitó a la Administración Nacional de Aduanas que prohibiera a las empresas privadas que operasen con contenedores fuera de la zona portuaria, medida que se concretó a partir del 31/12/84.

El proyecto de playa de contenedores en el primer espigón de Puerto Nuevo no debe ser encarado por la AGP sino que debe ser otorgado en leasing al sector privado.

La Ley Nº 17.347 ha dado lugar a una reglamentación que dificulta el uso del contenedor. Por el Decreto Nº 925/68 las empresas privadas deben: a) inscribirse en la Aduana, b) requerir de la Aduana la aprobación técnica de los contenedores de su propiedad, c) los transportistas deben contar con permiso de la Secretaría de Transporte. d) la Aduana considera al contenedor como un elemento de importación temporaria y por lo tanto deben confeccionar por cada uno un formulario en particular y tienen que reexportarlo a los 180 días, no permitiéndose su utilización dentro del país.

En este trabajo se propone: derogar la Ley Nº 17.347 y el Decreto Nº 925/68, dando plena libertad al uso y circulación de contenedores argentinos o extranjeros sujetos a la reglamentación aduanera que se dicte en función de este criterio.

11. *Fondo Nacional de la Marina Mercante. Ley Nº 19.870/72*

Es un fondo que se integra con un impuesto del 12% a los fletes de importaciones y un 2% a los fletes de exportaciones, con un ingreso estimado de 40 millones de dólares (impuestos restablecidos por la Ley Nº 23103/84 luego de un período, 1980/84, en que fueron eliminados por generalización del IVA).

Su objetivo es otorgar créditos y subsidios a la industria naval y al armador argentino. El subsidio tiene un máximo del 30% del precio interno y el préstamo cubre el 90% del precio internacional (o sea precio interno menos subsidio), a 15 años de plazo con el 5% de interés anual.

Este sistema se completa con el Decreto Nº 52 del 17/6/70, que permite la importación de buques con un derecho del 20%, incorporándolos a la matrícula nacional siempre que se construya un tonelaje equivalente en el país, para lo cual se suscriben Memorándum de Acuerdo con la Secretaría de la Marina Mercante.

Estas reglamentaciones han dado lugar principalmente, a un negocio financiero y permiten sobrevivir a una serie de astilleros estatales y privados a costa del subsidio otorgado por los productores agropecuarios (principales exportadores) y por los consumidores de productos importados.

Es un régimen que debería ser revisado, resultanto conveniente eliminar los impuestos a las exportaciones e importaciones, nutriendo al fondo directamente de Rentas Generales, en función de las prioridades fijadas en el Presupuesto Nacional.

12. *Control de migraciones - Ley Nº 16.478/65 y 22.439/81*

Es realizado por la Dirección Nacional de Migraciones. Depende del Ministerio

del Interior y reglamenta el ingreso, tránsito y egreso de las personas del territorio argentino. Sería conveniente que coordinara su función con la Prefectura, reduciendo al máximo su intervención.

13. *Control sanitario - Ley Nº 12.206/53*

Es realizado por la Dirección Nacional de Sanidad de Frontera y Transporte. Los avances de la medicina y la mejora del estado sanitario en todo el mundo permiten aligerar la actuación de la autoridad sanitaria en función de lo dispuesto por los convenios internacionales para la prevención de enfermedades infecto contagiosas y endémicas. Conviene coordinar su acción con la de los restantes organismos que actúan en el puerto y utilizar las certificaciones que puedan otorgar médicos privados.

14. *Control aduanero - Ley Nº 22.415/81*

La vastedad de funciones de la Aduana y la amplitud del Código aduanero no permiten realizar en este libro un diagnóstico, por más somero que fuese, salvo en lo referente a su relación con la AGP y puntos específicos (contenedores) que se mencionaron anteriormente.

15. *Tribunal Administrativo de la Navegación - Ley 18.870/70*

Creado en 1970, depende de la Armada. Tiene competencia respecto a accidentes de la navegación que comprometen la responsabilidad profesional del hombre de mar.

Debería ser transferido a un Ministerio civil, por ejemplo la Subsecretaría de la Marina Mercante, sin perjuicio de analizar la conveniencia de su existencia.

TERCERA SECCION

Comunicaciones

CAPITULO 16

COMUNICACIONES

INTRODUCCION[1]

1. *Situación del Sector*

Desde el punto de vista de la inversión pública nacional el sector está integrado por la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTel), la de Correos y Telégrafos (ENCOTEL), la Secretaría de Comunicaciones (SeCom) y el Comité Federal de Radiodifusión (Comfer).

La tendencia del sector está dada por la evolución de las inversiones de ENTel cuya participación supera el 90%. El sector Comunicaciones ha participado históricamente en la inversión pública nacional con un nivel del orden del 8% y en el PBI del 0,4%.

El Cuadro 1 indica las previsiones para 1986/90, considerando que la participación del sector en la inversión pública nacional será similar a la histórica, superando así los bajos niveles del período 83/85.

El principal programa de inversión propuesto oficialmente por ENTel es la instalación, en un plazo de cinco años, de un millón de líneas telefónicas (Plan Megatel).

Cuadro Nº 1
INVERSION PUBLICA NACIONAL
SECTOR COMUNICACIONES
(En miles de australes de junio de 1985)

Empresa	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1986/90
ENCOTEL	4.250	6.436	5.183	9.071	9.888	10.115	10.311	44.568
ENTEL	123.576	92.065	234.516	283.269	318.294	307.579	304.231	1.447.989
Otros *	914	2.118	9.771	9.846	10.324	10.286	11.188	51.415
Total Inversión Real	128.740	100.619	249.470	302.286	338.506	327.980	325.730	1.543.972

* Incluye: Secretaría de Comunicaciones y COMFER.

La inversión total prevista en el presupuesto nacional del quinquenio supera los

1 El trabajo original de FIEL incluye otras comparaciones internacionales e indicadores del sector en la Argentina.

700 millones de australes y representaría aproximadamente el 45% de la inversión total de la empresa, estimada en A 1.500 millones.

El servicio público de telecomunicaciones en la Argentina es operado por:

- ENTel (90%), empresa del Estado que depende administrativamente de la Secretaría de Comunicaciones del Ministerio de Obras y Servicios Públicos.
- CAT (Compañía Argentina de Teléfonos) (7%), empresa privada del grupo ERICSSON que tiene concesión provincial en Mendoza hasta el 2001 y concesiones nacionales vencidas en las provincias de San Juan, Santiago del Estero, Salta y Tucumán.
- CET (Compañía Entrerriana de Teléfonos) (2%), también empresas del grupo ERICSSON con concesión nacional vencida, que opera en la provincia de Entre Ríos.
- Cooperativas Telefónicas (1%), centrales de 100 a 3000 líneas formadas y operadas por grupos vecinales que reglamentados por ENTel se asocian para obtener el servicio telefónico en sus comunidades.

El Cuadro 2 indica la relativa importancia de los operadores mencionados (se dan los valores de 1984 y 1985):

Cuadro Nº 2
SITUACION SERVICIO TELEFONICO ARGENTINA (1984/85)

Empresa		Población (millones)	Demanda (millones)	Terminales (miles)	Teléfonos (miles)	Densidad Tel./ 100 Hab.
ENTEL	'85	25,0	1,55	2.480	3.520	9,93
	'84	24,5	1,49	2.365	3.330	9,64
CAT Y CET	'85	5,3	0,115	249	329	4,62
	'84	5,4	0,09	237	270	4,49
Cooperativas	'85	-	?	47	52	-
	'84	-		42	46	-
Total	1985	30,3	1,67	2.776	3.901	9,00
	1984	29,9	1,57	2.644	3.646	8,70

ENTEL: DEFINICIONES E INDICADORES

1. *General*

Para comprender la situación telefónica de un país no existe un parámetro único, ya que para medir la satisfacción que se le brinda al usuario (existente o potencial) a través del servicio hay que recurrir a varios indicadores.

Para valorar la atención al usuario existente hay indicadores precisos de la calidad de servicio (demora en los tonos, en la atención de operadoras, en el servicio de reparaciones, etc., y los porcentajes de faltas, reclamos, intentos y llamadas completadas).

Para valorar la atención al usuario potencial los mejores indicadores son el tiempo medio desde que se pide hasta que se instala un nuevo servicio telefónico y la cantidad de solicitudes recibidas aún pendientes de conexión (demanda insatisfecha registrada).

Lamentablemente, para una comparación con otros países, estos datos no se publican, ya que en los países con buen servicio la demanda registrada coincide con la a

satisfacer, que no es otra que la del crecimiento vegetativo y económico. En los países subdesarrollados, en cambio, al crecer desmesuradamente el tiempo medio de conexión hace escépticos a los usuarios potenciales, que no registran sus necesidades de servicio y entonces la demanda registrada no representa fielmente a la demanda real.

A modo de ejemplo, en la Argentina el tiempo medio de conexión es superior a los 10 años y las solicitudes pendientes registradas a junio de 1985 superaban 1,3 millones.[2]

La planificación y el estudio de la demanda del servicio telefónico debe hacerse con conceptos comerciales de mercado, ya que no sólo depende de la situación general del país sino de las particulares coyunturas del ingreso familiar y de los niveles de actividades comercial e industrial de los usuarios, tanto potenciales como en servicio.

Es decir, como en todo mercado, la demanda se correlaciona negativamente con el costo que el servicio representará para el futuro usuario. Por ello, al obligar al futuro usuario a aportar, en promedio, el costo total de la línea (A 960), sin devolución alguna, el Plan Megatel sólo consiguió menos de la mitad de los adherentes, lo que hubiera dado una depuración de los registros con el costo de conexión promedio, anterior al Megatel, que se ubicaba en el orden de A 203.

El intentar cobrar —a través del Megatel— un valor único de adhesión, sin considerar que eran diferentes los poderes adquisitivos y las demandas de las distintas áreas a servir por las nuevas centrales, se constituyó en una seria restricción para la expansión de la red telefónica.

Cuadro Nº 3
INDICADORES GENERALES DEL SERVICIO TELEFONICO

País	Teléfonos cada 100 Hab.	Líneas cada 100 Hab.
Argentina, Total	11,9	8,7
Argentina, ENTEL	12,9	9,5
Argentina, CAT	5,6	4,3
Argentina, CET	7,7	6,1
Alemania Federal	57,2	38,9
Alemania Democrática	20,6	8,9
Australia	54,2	38,1
Brasil	7,8	4,9
Colombia	8,9	4,8
España	34,9	22,1
EE.UU	79,5	42,0
Francia	57,1	38,0
Grecia	33,7	27,6
Hungría	12,9	6,3
Inglaterra	52,4	35,8
Italia	40,5	27,5
Japón	53,6	36,7
México	8,5	4,4
Nueva Zelandia	62,8	38,3
Israel	36,6	25,4
Uruguay	11,3	8,7
Venezuela	7,3	6,7

2 Para el plan MEGATEL sólo se consiguieron inicialmente 650.000 adherentes.

En el cuadro 3 se reproduce un detalle comparativo internacional de teléfonos y líneas por habitante, donde puede apreciarse que sobre un total de 18 países considerados, la Argentina ocupa el lugar 14 en ambos casos.

2. *Indicadores de eficiencia y calidad del servicio*

a) Un primero y rápido indicador de eficiencia de una empresa telefónica es la cantidad de empleados por cada 1000 líneas funcionando o índice de productividad del personal.

Así, en el caso de ENTel se ve que en diciembre de 1980 tenía un índice de 23,6 y a diciembre de 1985 el índice fue de 18,7.

En diciembre de 1985 el índice de CAT era 14,4 y el de CET, 17.

La comparación con otros países requiere explicaciones adicionales, en especial cuánto de la construcción de las redes se hace con mano de obra propia y cuánto con contratistas. El caso de Brasil es muy similar al argentino, aunque es más intensivo el uso de contratistas. Sus índices fueron:

Dic. 1978: 25,7

Dic. 1984: 15,95

Los valores publicados por Brasil, 20,9 y 14,7, respectivamente, computan los empleados cada 1000 líneas "habilitadas" y no como ENTel, cada 1000 líneas "funcionando". Es de hacer notar también que muchos países usan como indicadores de productividad la relación teléfonos/empleado, que no es tan representativa, ya que la cantidad de teléfonos adicionales al "principal" actualmente no es objeto de la expansión ni del mantenimiento de la mayoría de las compañías telefónicas.

Resumiendo: si se lista el índice de productividad del personal argentino, comparado con el de empresas estatales de otros países, a diciembre de 1984, se obtiene la tabla siguiente:

Argentina:	ENTEL	19,90
	CAT	13,10
	CET	15,90
Brasil:	Telebreras	15,95
Francia:	PTT	8,40
Alemania:	Bundespost	8,60
Suecia:		8,20

A pesar de las excusas de que los índices no son del todo comparables por la mayor o menor subcontratación que hacen las empresas telefónicas de algunos de sus servicios y obras, la pobre posición de ENTel es reflejo de su hiperestructura y del exceso de personal que, aun sin influencias partidarias, debe tener por exigencias reglamentarias del poder central. De otro modo no se explica que, por ejemplo, ENTel tenga los mayores estudios del país, uno jurídico y el otro de arquitectura. Ambos perfectamente justificados por el cúmulo de reglamentos y normas para contratar, controlar, defender el patrimonio del Estado, etc. El cuerpo legal de ENTel tiene un personal de 110 empleados, la mitad de ellos profesionales universitarios. Los organismos que proyectan, contratan y hacen la sobrestancia de los edificios y de las obras de infraestructura de ENTel, importantísimas en cuanto a plazos, pero que representan sólo el 7% de la inversión, tienen una dotación superior a las 230 personas (la mitad, profesionales).

b) Los principales indicadores del desempeño técnico-operacional o índices de la calidad del servicio no están normalizados ni en sus valores "objetivos", ni en la forma de evaluación, ni en el punto o período de medición.

Por ello es que no se publican internacionalmente y sólo si son buenos figuran en las memorias anuales de las compañías telefónicas.

En lo que sigue, el análisis se limitará sólo a aquellos índices que son intuitivos y de fácil comprensión (y aun de fácil comprobación) por el abonado común. Las definiciones son las de la Secretaría de Comunicaciones (SeCom) y las de TELEBRAS del Brasil (TB), y son tomadas en la hora pico de tráfico:

- Tono de discar

Este índice tan importante no está acotado por la SeCom; TB (y la mayoría de los países) exige que en el 98% de los casos se obtenga el tono de discar en menos de 3 segundos.

Evaluando trimestralmente, el valor obtenido por TB oscila entre el 97% y el 99% y la mayoría de los países cumplen con este objetivo anual.

Excepto en algunas centrales, en especial la central 33, ENTel no cumpliría en Buenos Aires ni con un valor del 90% de los casos en 30 segundos.

- Atención de operadoras

Este índice se refiere a las llamadas que se hacen a los servicios de larga distancia (19), información y reparaciones (114).

Según SeCom y TB el de las llamadas deben ser atendidas antes de los 10 segundos:

TB cumplió el objetivo sólo en 1981 y en 1985 tuvo su valor más bajo (86%).

CAT ronda el 80% y ENTel, excepto el 114, que es automático en Buenos Aires, cuando contesta tiene un tiempo medio superior a los 20 segundos. Por lo tanto no se tienen cifras oficiales.

- Llamadas completadas

Esta es la relación entre las llamadas en que se consiguió establecer la comunicación con el número deseado y la cantidad de intentos que hubo que hacer para lograrlo (la diferencia entre ambas cifras se explica por ocupado, no contesta, equivocado, etc.).

- Servicio urbano automático

Objetivos:	TB: 59%	SeCom: no especifica
Logros:	TB: 49% (1979), 58% (1985)	
	ENTel: 43.7% (valor oficial no confiable)	

- Servicio Interurbano Automático

Objetivos:	TB: 57%	SeCom: no especifica
Logros:	TB: 42% (1979), 55% (1985)	
	ENTel: 21.6% (valor oficial no confiable)	

- Reclamos por facturación

Objetivos:	TB: 0,4%	SeCom: no especifica
Logros:	TB: 0,7%	ENTel: no evalúa

- Pedidos de reparación

Se computan porcentualmente los reclamos iniciales de un año y se los relaciona con el total de líneas en servicio al fin del año:

Objetivos:	TB: 48%	SeCom: 90%	SeCom: 90%
Logros:	TB: 65%	CET = 142	
	CAT: 115	ENTel = 397	

Esta cifra de ENTel implica un promedio para 1984 de 25.700 reclamos por día y no está bien claro si son reclamos o las fallas encontradas (reclamos depurados). El objetivo internacional es de 30 faltas comprobadas anuales cada 100 abonados (0,3/ abonado/año). En otras palabras, internacionalmente se quiere obtener que de cada 3 abonados, sólo uno tenga fallas en el año.

En la Argentina, cada abonado tiene de 2,4 a 4 fallas/año, según el siguiente detalle:

Año	Abonados Total (millones)	Fallas / Abonado / Año
1982	5,183	2,42
1983	5,730	2,52
1984	9,380	3,97

- Atención del pedido de reparación

Objetivos: TB: 95% de los pedidos reparados a las 24 hs corridas de la hora del pedido de reparación.

SeCom: 95% de los casos, atendidos hasta las 24 hs del día siguiente.

Logros:	TB	89% (1984)		
	ENTel:	(1985)	Primeros 10 días:	73%
			11 a 40 días:	24%
			Más de 40 días:	3%
			Demora promedio (días):	8

A modo de resumen cabe señalar que, aunque las cifras oficiales de los indica-

dores de ENTel no son confiables, se observa que los niveles de calidad del servicio son altamente deficientes respecto de los patrones internacionales.

CAUSAS DEL DETERIORO

En el caso particular de ENTel, analizando sus últimos 40 años, las principales causas del deterioro, que paulatinamente fueron creciendo hasta ahogar la gestión empresaria actual, son:

i. Falta de continuidad, en planes y dirigentes. Hubo 22 administradores en los últimos 29 años; cada uno hizo una o varias reorganizaciones, alteró planes, desplazó funcionarios, reingresó otros, nombró asesores, etc.

ii. Falta de profesionalidad. Salvo excepciones, los niveles superiores fueron ocupados por políticos o militares sin conocimientos del área ni la debida capacidad ejecutivo-gerencial para el cargo.

iii. Excesivo control. Las decisiones están muy centralizadas y cuanto más alta es la instancia que aprueba menos conoce el problema.

iv. Dilución de responsabilidades. El cúmulo de controles y reglamentaciones que rigen la gestión hacen más fácil el dejarse estar y dificultan enormemente el querer cumplir con la función.

v. Trámites largos y pesados. La exagerada importancia del expediente y la poca flexibilidad de los reglamentos y controles hacen engorroso y de dudoso final cualquier proyecto. Además, los lógicos errores no se capitalizan como experiencia y se castigan desmesuradamente resarciendo el eventual daño al Estado con el patrimonio del funcionario.

vi. Sindicatos altamente politizados. Los gremios interfieren hasta con las normas técnicas y al tener mayor continuidad, en cada cambio de administración consiguen nuevas "conquistas gremiales" que resienten aún más la productividad y el principio de autoridad.

vii. Excesiva interferencia de los proveedores. Los reglamentos de compra del Estado permiten prórrogas, impugnaciones y otras argucias legales que dejan impotente al funcionario frente a un proveedor deficiente.

viii. Pérdida de autoridad de las jefaturas. Proveedores y gremialistas consiguen casi siempre en las altas esferas lo que los funcionarios de carrera les niegan en defensa de los intereses de la empresa.

ix. Publicidad de slogans y planes sin bases serias. Casi todos los gobiernos han usado a ENTel para la publicidad de lo que van a hacer y, salvo una que otra excepción, jamás han cumplido, tapando sus falencias con semiverdades publicitadas como logros.

x. Estado juez y parte. Al ser ambas del Estado, la Secretaría de Comunicaciones siempre se creyó prestadora del servicio telefónico a través de ENTel y ésta, a su vez, cree que legalmente le corresponde ejercer la policía del servicio. Tal confusión de roles hace que nadie controle las deficiencias y que el usuario quede completamente desprotegido.

xi. Tarifas. Las tarifas se fijan, en general, de manera exógena a la empresa, sin to-

mar en cuenta su situación económico-financiera.

xii. Bajos salarios. Casi sin excepción los salarios de directivos, empleados y obreros de ENTel fueron siempre más bajos que los de igual categoría y misma función de sus proveedores o empresas privadas (CAT y CET). Además, por convenios laborales, la remuneración no puede ser proporcional al mérito y dedicación (en una misma categoría ganan lo mismo el eficiente y el inútil). Se produce así el círculo vicioso: aumentar la ineficiencia por los bajos salarios al no dar buenos sueldos a los que se considera eficientes.

Los puntos anteriores, en especial el iv y el viii que son en realidad consecuencias y no causas, provocan el mayor problema de ENTel (y de toda la Administración Pública en manos del Estado): el desaliento de los buenos funcionarios y el aliento a la permanencia de los menos eficientes.

Así, la consecuencia más grave de la politización de ENTel y principal causa del deterioro de su organización es que sus funcionarios no van a arriesgar su estabilidad y patrimonio si saben que jamás serán castigados por no hacer lo que deben, ya que excusas legales son las que más sobran (jamás fue sumariado un funcionario por no hacer, ya que los posibles sumariantes saben que es inútil). En cambio, son abundantes los sumarios con riesgo patrimonial del funcionario acusado por haber beneficiado a la empresa infringiendo la letra de algún inciso de las infinitas normas que rigen reglamentariamente su gestión, coartando su iniciativa empresaria. Si a ello se agrega el bajo nivel de los salarios, se tiene una excusa adicional para no hacer.

Resumiendo lo expuesto, la docena de causas del deterioro citadas obedecen a sólo dos defectos:

- Enorme interferencia política, que hace de las empresas del Estado feudos del partido gobernante el que con fines electorales concede privilegios antiempresarios a correligionarios, opositores, usuarios, sindicatos y proveedores, resintiendo la organización, los planes de obra y los servicios.
- Excesos de control sobre los funcionarios públicos para proteger los intereses del Estado.

La segunda causa es en realidad consecuencia de la primera, ya que como se da por natural que los que dirigirán las empresas no son idóneos, es lógico que el Estado reglamente su protección, creando sindicaturas, tribunales y otros organismos que se superponen en sus funciones y traban aún más la gestión.

El marco social es el de una comunidad que ha confundido, en general, la prestación de un servicio público con prestación necesariamente estatal, por ser servicio público.

Al ser ENTel una empresa teóricamente rentable y eficaz, la propuesta de su privatización puede hallarse aún con mayor oposición que en el caso de una que no tuviera esos atributos. El argumento en contra sería: ¿por qué privatizar justo esta empresa que no empeora la situación del conjunto de empresas públicas, o al menos es más fácil hacer eficiente aun dentro de la propiedad pública?, ¿por qué favorecer a las empresas privadas vendiéndoles esta empresa pública para que hagan un buen negocio?

Ocurre que:

- Difícilmente un empresario privado arriesgue varios cientos de millones de dó-

lares en ENTel si no tiene seguridades de poder manejarla y de que se le admitan tarifas rentables.

- Aun suponiendo que se lo encuentre y el gobierno de turno le asegure las condiciones necesarias, ¿cómo evitar que el próximo gobierno no vuelva a nacionalizar la empresa o a fijar demagógicamente tarifas?

De todos modos algo se ha progresado. Si los argentinos estudian y analizan los resultados y antecedentes de las nacionalizaciones de las empresas públicas, más de un partido se verá tentado a incluir privatizaciones en su plataforma para las próximas elecciones, mientras que en la anterior campaña electoral hubiera sido un suicidio político incluir privatizaciones.

EMPRESAS MIXTAS VS. PRIVATIZACION

En las secciones siguientes se comentan los problemas que puede suscitar la creación de empresas mixtas provinciales y se discuten los aspectos más importantes de una alternativa más descentralizada.

Provincialización de ENTel

1. Análisis de factibilidad

La provincialización de ENTel requiere de un análisis previo que permita evaluar la factibilidad técnico-económica de empresas locales de reducidas dimensiones.

El Cuadro 4 reseña los datos estadísticos geo-telefónicos de las 22 provincias, Tierra del Fuego y Capital Federal.

En él se calculó para cada una de ellas la demanda a 1990 con un factor de crecimiento anual del 3,13%[3]. En rigor, se estaría subestimando la demanda al suponer que demanda real es igual a la registrada, ya que en ellas siempre hubo más pesimismo en registrar solicitudes que tenían menos chances de satisfacción en plazos razonables que en Bs. As. y las grandes ciudades. Tampoco se hizo el cálculo de las líneas de las centrales obsoletas a reemplazar (En Córdoba todavía están funcionando líneas de la primera central automática del país, con una antigüedad promedio de 45 años. Las primeras 3.200 líneas se habilitaron entre 1924 y 1931.)

El objetivo del Cuadro 4 es dar una rápida idea de la magnitud del problema y de las viabilidades de solución.

En él se puede observar que:

a) El Gran Buenos Aires (Capital y suburbios) con el 35% de la población total, posee el 57% de las líneas del país.
b) Capital Federal y las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba tienen el 85% de las líneas y el 66% de la población.
c) la satisfacción de la demanda de todas las provincias, excepto posiblemente Buenos Aires (sin suburbios), Santa Fe y Córdoba, puede lograrse en menos de 5 años.

[3] En el trabajo original de FIEL se explicita la metodología seguida para proyectar la demanda.

Cuadro Nº 4
DATOS (1984) Y PROYECCION DEMANDA POR PROVINCIAS

Servicio Telefónico	Bs.As.(Pcia)	Cap.Fed.	Suburbios Bs.As.	Gran Bs.As	Pcia. Bs.As. sin Suburbios	Provincias				
						Santa Fe	Córdoba	Mendoza	Tucumán	Entre Ríos
	ENTEL	ENTEL	ENTEL	ENTEL	ENTEL	ENTEL	ENTEL	CAT/ ENTEL	CAT	CET
1. Población x 1000	11.830	2.990	7.450	10.440	4.380	2.616	2.567	1.300	1.071	953
2. %	39,3	9,9	24,7	34,7	14,5	8,7	8,5	4,3	3,6	3,2
3. Superficie (km2 x 1000)	308					133	169	151	23	76
4. Densidad (hab/km2)	38,4					19,7	15,2	8,6	46,6	12,5
5. PBG/h (U$S/h) (*)	735	2.306				975	790	915	750	730
6. Teléfonos x 1000	998	1.033	597	1.630	401	239	176	110	62	74,2
7. Líneas x 1000	902	930	542	1.471	360	211	155	82	45	60
8. Líneas (%)	34,6	35,7	20,8	56,5	13,8	8,1	5,9	3,1	1,7	2,3
9. Densidad Tel: Líneas/100h	7,6	31,1	7,3	14,1	8,2	8,1	6	6,3	4,2	6,3
10. Pendientes (x1000)	646	349	418	767	228	96	84	39	20	20
11. Demanda (Pendientes + líneas)	1.548	1.279	960	2.238	588	307	239	121	65	80
12. Demanda a 1990 (+20,3%)	1.860	1.540	1.160	2.690	710	370	290	150	80	100
13. Líneas a instalar (1986/1990)	960	610	620	1.220	350	160	135	70	35	40
14. Promedio anual (86/90)	190	120	125	245	70	52	27	14	7	8
15. Demanda anual (1991/95)	62	51	32	90	24	12	10	5	2,7	3,3
Megatel a 1990				440	157	55	95	-	-	-
Déficit a 1990				780	193	105	40			

(*) Valores de 1980 (CFI)

Cuadro Nº 4 (Cont.)

DATOS (1984) Y PROYECCION DEMANDA POR PROVINCIAS

Servicio Telefónico	Provincias									
	Chaco	Salta	Corrientes	Misiones	S.del Estero	San Juan	Jujuy	Río Negro	Formosa	Chubut
	ENTEL	CAT	ENTEL	ENTEL	CAT	ENTEL	ENTEL	ENTEL	ENTEL	ENTEL.
1. Población x 1000	762	733	706	658	639	504	462	442	327	297
2. %	2,5	2,4	2,3	2,2	2,1	1,7	1,5	1,4	1,1	1
3. Superficie (km2 x 1000)	100	155	88	30	135	68	53	203	72	225
4. Densidad (hab/km2)	7,6	4,7	8	21,9	4,7	7,4	8,7	2,2	4,5	1,3
5. PBG/h (U$S/h) (*)	450	580	550	540	400	530	835	855	375	1.700
6. Teléfonos x 1000	21,6	32,3	25,1	16,9	22,6	30,5	9	25,5	6,1	15,6
7. Líneas x 1000	17,7	24,5	20,2	14,4	15	23,5	7,7	21,9	5,5	13,6
8. Líneas (%)	0,7	0,9	0,8	0,5	0,6	0,9	0,3	0,8	0,2	0,5
9. Densidad Tel: Líneas/100h	2,3	3,3	2,9	2,2	2,4	4,7	1,7	5	1,7	4,6
10. Pendientes (x1000)	13	16	16,4	12,7	8	13,1	7,2	14,2	3,1	9,6
11. Demanda (Pendientes + líneas)	31	41	37	27	23	37	15	36	9	23
12. Demanda a 1990 (+20,3%)	40	50	45	33	28	45	18	43	11	28
13. Líneas a instalar (1986/1990)	20	25	25	20	13	22	10	21	5	14
14. Promedio anual (86/90)	4	5	5	4	25	4	2	4	1	3
15. Demanda anual (1991/95)	1,3	1,7	1,5	1	0,9	1,5	0,6	1,4	0,4	0,9
Megatel a 1990	6	-	15	10	-	-	6	12	5,5	15
Déficit a 1990	14		10	10			4	9	-0,5	-1

(*) Valores de 1980 (CFI).

Cuadro Nº 4 (Continuación)
DATOS (1984) Y PROYECCION DEMANDA POR PROVINCIAS

Servicio Telefónico	Provincias							Totales		
	Neuquén	San Luis	La Pampa	Catamarca	La Rioja	Santa Cruz	T. del Fuego	País	ENTEL	CAT + CET
	ENTEL	ENTEL	ENTEL	ENTEL	ENTEL	ENTEL	ENTEL			
1. Población x 1000	288	229	226	223	175	132	35	30.165	25.065	5.100
2. %	1	0,8	0,7	0,7	0,6	0,4	0,1	100	83	17
3. Superficie (km2 x 1000)	94	77	193	100	92	244	20	2.767	2.200	567
4. Densidad (hab/km2)	3,1	3	1,2	2,2	1,9	0,5	1,8	11	11,4	9
5. PBG/h (U$S/h) (*)	1.290	735	995	540	440	1.835	1.475			
6. Teléfonos x 1000	13,2	9,3	18,9	7,6	8,7	4,5	3,9	2.964	2.635	329
7. Líneas x 1000	11,7	7,4	16,8	6,4	7,5	3,8	3,4	2.606	2.357	249
8. Líneas (%)	0,5	0,3	0,6	0,3	0,3	0,2	0,1	100	90,5	9,5
9. Densidad Tel: Líneas/100h	4,1	3,2	7,4	2,9	3,8	2,9	9,7	8,6	9,4	4,9
10. Pendientes (x1000)	9,9	7,1	11,5	4,9	3,7	5,1	3,7	1.413	1.298	115
11. Demanda (Pendientes + líneas)	22	15	28	11	11	9	7	4.019	3.655	364
12. Demanda a 1990 (+20,3%)	27	18	34	13	13	11	9	4.835	4.397	438
13. Líneas a instalar (1986/1990)	15	10	17	7	5	7	6	2.229	2.040	189
14. Promedio anual (86/90)	3	2	3,4	1,4	1	1,4	1,2	446	408	38
15. Demanda anual (1991/95)	0,9	0,6	1,1	0,4	0,4	0,4	0,3	161	146	15
Megatel a 1990	12,5	8	6	5	1	3,6	1,7	-	850	-
Déficit a 1990	2,5	2	11	2	4	3,4	1,3	-	1.190	-

(*) Valores de 1980 (CFI).

d) la satisfacción de la demanda global del Gran Buenos Aires (Capital y suburbios) tendrá que ser en 10 años.

Además, este conjunto que para la explotación del servicio conforma el Area de Servicios Metropolitana de ENTel será técnicamente difícil de escindir en sus componentes geo-políticos: Capital y Provincia de Buenos Aires (Si se concreta el proyecto de trasladar la Capital Federal y se forma una nueva provincia con el Gran Buenos Aires el problema del párrafo anterior quedará obviado naturalmente si coinciden los límites políticos con los de la red telefónica actual).

e) la satisfacción de la demanda de las provincias de Buenos Aires (sin suburbios de la ciudad de Bs. As.), Santa Fe y Córdoba tardará menos de los 10 años que se necesitarán para el Gran Buenos Aires y algo más de los 5 años necesarios para las otras provincias. Ello dependerá de las velocidades de formación de las empresas provinciales y de las prioridades y plazos de entrega de los fabricantes y proveedores de equipos y servicios.

f) en todos los casos, excepto para Chubut y Formosa, en las que cumple con la modesta demanda calculada, el Plan Megatel es deficitario.

Es de hacer notar que el total del déficit del plan Megatel (1,2 millones de líneas) fue calculado para 1990 y que cualquier plan que englobe al Gran Buenos Aires tendrá déficit para esa fecha, ya que, para no sobredimensionar las industrias locales, la solución del Gran Buenos Aires y de las provincias "grandes" debe ser encarada a más de 5 años.

Vemos entonces que, excluyendo al Gran Buenos Aires, se puede clasificar al resto de las divisiones geopolíticas, según su demanda anual, así:

- más de 5.000 líneas/año: *Mdza* (5), *Crba.* (10), *Sta. Fe* (12) y *Bs. As.* (resto) (24)
- 1000 a 5000: *E. Ríos* (3,3), *Tcmán.* (2,7), Salta (1,7) *Ctes.* (1,5), *San Juan* (1,5), *Río Negro* (1,4), *Chaco* (1,3), *La Pampa* (1,1) y *Msnes.* (1).
- hasta 1000 líneas/año: *S. Estero* (0,9), *Chubut* (0,9), *Neuquén* (0,9), *Jujuy* (0,6), *S. Luis* (0,6), *Formosa* (0,4), *Catamarca* (0,4), *La Rioja* (0,4), *S. Cruz* (0,4) y *Tierra del Fuego* (0,3).

Las cifras entre paréntesis indican la demanda anual para el período 1991/95 y las provincias que figuran en bastardilla indican que son explotadas total o mayoritariamente por empresas privadas (CAT-CET).

Esta clasificación no es del todo arbitraria ya que los precios de los equipos de conmutación urbana varían significativamente según la capacidad de la central.

Manejadas con criterios empresarios, sin injerencias políticas, todas las empresas que se formen para atender el servicio total de telecomunicaciones dentro de los límites provinciales serán rentables.

Esta aseveración tan general se verifica fácilmente para cada una de las provincias clasificadas más arriba en los grupos a) y b), si se las compara con la CET, que opera en una provincia b) y tiene buenos resultados.

La CET (Compañía Entrerriana de Teléfonos) cotiza en la Bolsa y sus balances son públicos y positivos. La comparación con lo que se propone para cada una de las provincias a) y b) evidencia aún más que éstas serán de mayor rentabilidad que la CET, si se tiene en cuenta que ésta no opera sola en Entre Ríos y que, excepto la Provincia de Buenos Aires, Entre Ríos es la provincia más cercana a la ciudad de Buenos Aires Esto último significa menos pulsos por minuto en las comunicaciones de larga distan-

cia, con la consiguiente disminución de los ingresos (Es de hacer notar aquí que del total de pulsos facturados en las ciudades y provincias del interior el 90% en promedio corresponde a larga distancia).

También se podría citar como ejemplo a la CAT, que opera en provincias: a) (Mendoza), b) (Tucumán, Salta y San Juan) y c) (Santiago del Estero). La comparación no sería del todo valedera ya que hay economías de escala al ser una sola compañía la que explota el servicio en varias provincias.

Por lo expuesto, no es necesario mayor detalle para aseverar que serán rentables las empresas que se formen en las provincias:

a) con más de 150.000 líneas instaladas a 1990 y demandas anuales superiores a las 5000 líneas a partir de 1990.
b) con más de 35.000 líneas instaladas y demandas superiores a 1000 líneas anuales, ambas a 1990.

Con respecto a las 10 provincias restantes, cuya demanda promedio apenas llega a 600 líneas anuales y con 10 a 30 mil líneas funcionando en 1990, deberán ser manejadas con más cuidado. De las más chicas, se puede asegurar que no serán deficitarias pero posiblemente no atraerán más que a aquellos inversores sólo interesados en tener servicio. No obstante, las empresas que se formen en estas provincias serán rentables, como lo son muchas cooperativas igual o menores en tamaño, que funcionan en el área de ENTel. Además, estas provincias tienen un alto ingreso por las comunicaciones de larga distancia, ya que el 90% de ellas son con Buenos Aires, es decir con la tarifa más alta por lo distante. Por otra parte, aquí podría caber una solución de empresa regional como CAT; por ejemplo, una empresa Patagónica formada por Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego tendría 118.000 líneas en 1990 y una demanda anual a partir de 1991 de 4000 líneas. Este tamaño la haría perfectamente rentable, más aún si la Capital Federal se traslada a Viedma.

2. *Análisis de las expansiones necesarias*

Por lo expuesto, la formación de empresas provinciales es perfectamente factible. Para finalizar este estudio puede observarse que hasta 1990, excepto Entre Ríos (67%) y La Rioja (63%), todas las demás provincias necesitan un 76% o más de líneas a instalar que las que tienen funcionando.

Teniendo en cuenta que no se han considerado en este análisis las líneas obsoletas a reemplazar, prácticamente en todas las provincias hay que duplicar el plantel existente para que en 1990 se recupere el atraso actual.

En otras palabras, cada empresa provincial será rentable en cuanto a la explotación, pero la gran mayoría no tendrá los excedentes para la expansión necesaria a 1990.

No cabe entonces otra alternativa que recurrir a la capitalización de los aportes de los futuros usuarios. Pero para no restringir la demanda, a diferencia del Megatel, los requisitos ineludibles deberán ser:

a) el aporte será propiedad del futuro usuario o aportante. Consistirá en una participación accionaria en la inversión o le será devuelta con parte de la facturación del servicio en plazo y forma a convenir.
b) fechas concretas de instalación del servicio a partir de las cuales corresponderán penalidades por mora.
c) pago en cuotas.

d) podrán preverse aportes no uniformes para todos los interesados a fin de permitir el acceso de grupos de menos ingresos.
e) tanto el plan como los aportes deberán ser manejados por empresas más ágiles y eficientes que las del Estado (federal o provincial) y las cuentas especiales a las que irán los aportes tendrán sólo la finalidad de la compra de los activos necesarios para la expansión, asegurando así una garantía real de las inversiones de los futuros usuarios.

Lo expuesto conduce natural y prácticamente a la formación de empresas provinciales de telecomunicaciones de capital mixto con mayoría privada.

Para demostrarlo se analizará previamente el costo total de una línea completa instalada, es decir, incluyendo terrenos, edificios, conmutaciones y redes, tanto urbanas como interurbanas, aparato telefónico, sistemas de transmisión de larga distancia, etc. Más adelante se discuten otros aspectos relacionados con estas empresas mixtas.

El valor promedio de los costos pagados por ENTel (que es un mal comprador mayorista) a diciembre 1985 se muestra en el Cuadro Nº 5.

Cuadro Nº 5
COSTOS PROMEDIO LINEA COMPLETA INSTALADA

Item	Conmutación			
	Electromecánica		Electrónica	
	U$S	%	U$S	%
Terreno	25	1,5	25	2,3
Edificio	90	5,5	50	4,5
Conmutación Local y LD	880	53,3	380	34,2
Instalación Abonado	80	4,8	80	7,2
Red Urbana	230	14,0	230	20,7
Red Larga Distancia	320	19,4	320	28,8
Varios	25	1,5	25	2,3
Total	1.650	100,0	1.110	100,0

Cabe notar en primer lugar la gran diferencia de precios entre la conmutación electromecánica antigua y la moderna electrónica.

- Línea de Conmutación: 880/380: 132% más cara
- Línea Completa: 1650/1110: 48% más cara[4]

Teniendo en cuenta que para 1990 habrá que renovar por obsolescencia 280.000 líneas, o sea un 12.4% adicional al total de 2.253 a instalar, el precio de 1.110 U$S/línea completa aumentará a U$S 1.250.

[4] Es aquí oportuno destacar que ni aun con estas cifras publicadas por ENTel en 1984 se pudo evitar el perjuicio económico y técnico al país, que se hizo sólo para no evidenciar el atraso del Megatel, contratando desde su inicio más de 200.000 líneas electromecánicas, en lugar de "canibalizar" las centrales a las que van destinadas, reemplazándolas por las electrónicas, más modernas y más baratas en todo sentido: costo inicial, menor espacio y bajo mantenimiento.

Descartando por ahora la posibilidad de que esos U$S 140 adicionales los paguen los abonados existentes, se hace notar que de esas 280.000 líneas a renovar, 180.000 (64%) corresponden al Gran Buenos Aires que posee el 56,5% de las líneas o sea que el resto tendrá una carga algo menor que U$S 140 por el reemplazo de las centrales con más de 30 años de antigüedad. No obstante, calculando con el precio promedio de U$S 1.250, se puede hacer un universo de accionistas que aporten cantidades diferentes de acciones, según las necesidades y el poder adquisitivo, propias y del área que habitan, de forma que el valor medio ponderado resulte igual al costo de la línea completa instalada: 1.250 U$S.

Como ejemplo, se pueden establecer 3 categorías de centrales y en cada una de ellas las 3 categorías actuales de abonados: comerciantes, profesionales y casas de familia.

Se hace notar que ésta es una de las tantas posibilidades y que se mantiene la clasificación actual de los abonados porque el público ya está acostumbrado a ella y es necesaria para que, con espíritu comunitario, los que pueden más y/o tienen mayor necesidad de comunicación comercial compren más acciones y puedan así acceder con menos acciones los que necesiten mayoritariamente comunicación vital y no comercial.

Ello abaratará los costos globales y permitirá satisfacer, con ligeras variantes, una demanda igual a la que fue registrada con cargos de conexión menores que los aportes, con retención de su propiedad, que ahora se requieran.

Si la demanda estuviera satisfecha, es evidente que toda compañía telefónica no cobraría más a comerciantes y profesionales, que son los principales generadores de tráfico = pulsos = ingresos.

A continuación se esbozará una posible distribución válida en general, pero que para cada provincia o región tendrá que ser motivo de estudios más detallados, que saldrían fuera del marco de este trabajo. Así, calificaremos como centrales "A" a las de barrios o zonas de gran actividad comercial y/o con residentes de gran poder adquisitivo (en Bs. As. ellas serían las del microcentro y Barrio Norte, donde clandestinamente se paga hasta U$S 4000 por una instalación). Las centrales "B" serían las de los barrios periféricos y ciudades del interior con preponderancia de abonados de casas de familia de clase media y profesionales. Las "C" serían aquellas de los barrios más humildes y pequeños pueblos del interior donde el Megatel no tuvo adherentes.

Con C, P y E indicaremos respectivamente las categorías de abonados: comerciantes (10), profesionales (5) y casas de familia (85). (Las cifras entre paréntesis indican, para ENTel, los porcentajes en que históricamente se dividen estos abonados.). Para cada área y abonados en cada una de ellas supondremos una repartición en porcentaje como se indica entre paréntesis en el Cuadro 6.

Cuadro Nº 6
EJEMPLO DE APORTES MINIMOS EN ACCIONES POR AREA Y CATEGORIA

Categoría Central	Clasificación Abonados	Porcentaje s/Total	Acciones 125 U$S	Aportes U$S
A (20%)	C (20%)	4	20	2.500
	P (10%)	2	16	2.000
	F (70%)	14	12	1.500
B (50%)	C (10%)	5	16	2.000
	P (5%)	2,5	12	1.500
	F (85%)	42,5	10	1.250
C (30%)	C (3,5%)	1	12	1.500
	P (3,5%)	1	8	1.000
	F (93%)	28	6	750
Total (100%)	C (10%)			
	P (5%)	100	10,3	1.254
	F (85%)			

En las condiciones supuestas para el cuadro, vemos que el universo de adherentes se repartirá de la siguiente manera, para dar un valor medio ponderado del aporte, igual al costo de la línea completa: U$S 1.250.

%	Acciones	Monto (U$S)
4,0	20,0	2.500
7,0	16,0	2.000
17,5	12,0	1.500
42,5	10,0	1.250
1,0	8,0	1.000
28,0	6,0	750
100,0	10,3	1.254

En resumen: el 28% comprará acciones equivalentes a la mitad del precio de la línea, un 42,5% al mismo precio y un 11% a valores bien superiores, de los cuales sólo un 4% comprará acciones por el doble: U$S 2500 (Nótese que el plan Finantel pedía valores de A 2520, sin devolución.).

En otras palabras, la distribución del Cuadro 4 es una de las tantas factibles y demuestra la necesidad de que los aportes (con devolución) no sean uniformes para todos los adherentes, si se quiere captar la mayor demanda posible. Evidentemente este análisis es global y cada provincia deberá adoptar soluciones parecidas y posiblemente más costosas, porque:

- no todas tendrán un 20% de centrales "A"
- el costo por línea crece inversamente a la capacidad de la central de conmutación, como lo indica el Cuadro 7

Cuadro Nº 7
COSTO POR LINEA = f (Capacidad)

Capacidad Central	Costo U$S / Línea
30.000	240
20.000	251
15.000	263
10.000	276
5.000	322
4.000	360
3.000	415
2.000	490
1.000	650

Los valores de este cuadro son los de la línea, en U$S, producción local, sin I-VA, sin instalación ni equipos auxiliares. Para dar un orden de ideas, en esas condiciones ENTel, en promedio, para un contrato de 200.000 o más líneas, paga U$S 250/línea.

Esta gran variación de precios es la que ha hecho que siempre se busque una solución global nacional, ya que fraccionar el problema implica un desmesurado aumento de los costos.

Desde hace una década el problema no es tan grave ya que las modernas centrales electrónicas se deben aplicar a áreas de servicio y no a cada comunidad o pueblo del área.

El costo por línea es enorme en las pequeñas centrales debido a la gran incidencia de los controles y órganos comunes que hacen "inteligente" a la central para el manejo de las conmutaciones necesarias y están calculados para un gran número de líneas. Por ello, la solución moderna es instalar en la ciudad o pueblo principal de un área o partido, con intereses comunes o no, una central de conmutación con capacidad mayor que la necesaria para la ciudad en que irá instalada y con la capacidad necesaria para que en ella también conmuten los abonados de las pequeñas comunidades que la rodean. Aunque ello implique un aumento de las necesidades de líneas de enlace de larga distancia, ese costo no es significativo frente a los de variación por capacidad de la central.

Un rápido ejemplo, que difícilmente será tan simple en la práctica, indicará los valores en juego.

Supongáse una ciudad mediana cuya necesidad total es de 10.000 líneas, rodeada en 50 o más km a la redonda por 5 pueblos cuyas necesidades sean 3000, 1000 y 3 de 2000 líneas. La comparación, tomando valores del Cuadro 7, es:

Solución clásica: ciudad por ciudad

Ciudad Principal	Capacidad 10.000	Costo U$S / Línea 276	Total U$S x 1000 2.760
A	3.000	415	1.245
B	2.000	490	980
C	2.000	490	980
D	2.000	490	980
E	1.000	650	650
Total	20.000	380	7.595

Solución moderna: área servida con una central

Capacidad:	20.000	
Costo línea:	251	(34% menos)
Monto total:	5,02 millones U$S	(2,575 millones menos)

Sin contar el ahorro de edificios, personal, etc., el costo del necesario aumento de enlaces interurbanos y equipos auxiliares es ínfimo frente a las economías de escala que se obtienen con la solución moderna.

Por último hacemos notar que los valores del Cuadro 7 corresponden, en promedio, a los dos grandes proveedores locales de equipos de gran capacidad de conmutación de la Argentina: Equitel (Siemens) y PeComNec. Las provincias del grupo (C) del Cuadro 6, tendrán que ser equipadas con técnicas y equipos cuyos módulos de gestión y control común no estén diseñados para grandes capacidades y puedan adaptarse económicamente a las necesidades, más rurales que ciudadanas, de esas provincias. Si valorizamos las líneas existentes y el capital necesario para las líneas nuevas, en el Cuadro 6 veremos que los aportes de los futuros usuarios para satisfacer la demanda a 1990 superarán el valor actual del activo fijo de las redes y equipos existentes en cada provincia.

En efecto, en promedio, es necesario un adicional del 87% al plantel existente para satisfacer la demanda a 1990. Ese 87% significa 2,253 millones de líneas nuevas, que al precio de U$S 1250 c/u representan 2,8 mil millones de U$S.

Las 2,6 millones de líneas existentes son, prácticamente en su totalidad, electromecánicas (a la fecha, agosto de 1986, hay sólo cerca de 100.000 líneas electrónicas). La vida útil media contable (V.U.M) de todo el plantel con conmutación electromecánica (edificios, redes, equipos, etc.) es calculada por ENTel en 30 años.

En esas condiciones, con la antigüedad real que se indica, el Cuadro 8 calcula la antigüedad promedio y el valor residual del plantel existente:

Cuadro Nº 8

ANTIGÜEDAD Y VALOR RESIDUAL PLANTEL EXISTENTE

Cantidad de líneas x 1.000	%	Antigüedad (años)			
		real	ponderado	real	ponderado
950	36	0 a 10	1,8	83	29,9
630	24	10 a 20	3,6	50	12,0
410	16	20 a 30	4,0	16	2,6
613	24	30 a 60	9,6	3	0,7
2.603	100	14 a 24	19,0		45,2

Vemos así que los 2,6 millones de líneas existentes tienen una antigüedad media ponderada de 19 años y un valor residual contable inferior a la mitad (45,2%) del costo de la línea nueva.

Y aquí caben dos posibilidades conflictivas para determinar el costo contable de la línea nueva (ver Cuadro 5):

- El valor de libros, teóricamente U$S 1650, porque casi todas son electromecánicas, o,

• El valor de reposición U$S 1110, ya que la expansión se hará con líneas electrónicas modernas y 67% más baratas.

Aunque este último criterio es el correcto, no tiene sentido que con estos cálculos "promedios" se analicen todas las posibilidades de negociación reales.

Supondremos que se llegará en la mayoría de los casos a un arreglo "50 y 50".

En esas condiciones el valor promedio de la línea existente será:

0,452 x (1.650 + 1.110) /2 = U$S 624

y el costo total de la red existente:

624 x 2.603.000 = 1,625 mil millones U$S

Resumiendo, en promedio, comparando lo que se necesitará para la expansión y lo que existe como activo fijo, resulta:

	Expansión a 1990	Existente 1984	Total 1990	Expansión Total
Líneas (miles)	2.253	2.603	4.856	46,4 %
Costo/línea (Uss)	1.250	624	-	-
Total millones (Uss)	2.816	1.624	4.440	63,4 %

Es decir que el aporte privado necesario para la expansión representará una participación mayoritaria del 63,4% en el capital total.

Un cálculo más detallado con el patrimonio neto de ENTel, CAT y CET (descontando pasivos), agregando los intereses intercalares de los aportes y con las reducciones de costos y precios por aumento de eficiencia y eliminación de licitaciones, demuestra que, aun con los aportes de menos del 70% de los adherentes aquí calculados para satisfacer la demanda supuesta hasta 1990, el capital accionario total para esa fecha queda mayoritariamente conformado por los aportes privados de los futuros usuarios.

Este cálculo promedio, válido para el total, donde las líneas para la expansión son el 87% de las existentes, es aún más favorable si se toma el promedio total sin el Gran Buenos Aires o los grupos de provincias (A), (B) y (C), donde el porcentaje de expansión es mayor y el grado de obsolescencia contable de las líneas existentes es igual o superior.

Lo expuesto fue sólo para encuadrar a grandes rasgos la factibilidad de las soluciones y tiene los errores de todos los cálculos promedios. Es evidente que cada provincia deberá ser analizada particularmente, pero no es difícil valorar que, si el costo de la línea existente es la mitad de la nueva (624/1250) y la expansión necesaria siempre supera el 63% de lo existente en cada provincia, los aportes privados de los futuros usuarios serán siempre mayores que el activo fijo existente. Los mayores errores de este razonamiento son que el costo de U$S 624 de la línea existente se calculó sobre la base de la antigüedad promedio del total de líneas del país y que se compara con activos fijos globales y no con el patrimonio que, de las grandes empresas prestatarias, correspondería a cada provincia.

Por lo expuesto y con la salvedad de un análisis particular para cada caso, vemos

que sólo con el aporte de los futuros usuarios es perfectamente factible crear compañías provinciales de telecomunicaciones para que se hagan cargo de la explotación y expansión de los servicios necesarios intra e interprovinciales.

3. *Ventajas de la solución provincial*

a) Solución del problema de telecomunicaciones intraprovinciales y de las grandes ciudades del interior en menos de 5 años (1990) para todas las provincias, excepto Capital Federal, Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba, que tardarían entre 7 y 10 años para satisfacer sus demandas.

b) Posibilidad casi natural de formar empresas de capital mixto con mayoría privada, sin enajenar el patrimonio actual del Estado federal y con las ventajas de agilidad empresaria que significaría el liberarse de los controles y reglamentaciones con los que deben actuar las empresas del Estado.

c) Habrá competencia y posibilidad de comparación entre distintas empresas "argentinas" sin las excusas de que "afuera" es mejor o peor, por causas o ventajas "no nuestras", que ahora hacen difícil demostrar la ineficiencia de nuestros servicios públicos por comparación con sus similares extranjeros.

d) El personal de carrera de ENTel que quedaría en esas empresas provinciales y los nuevos que se incorporen a ellas tendrían más posibilidades de trabajo y progreso. Esto es importante ya que les permitirá ser más audaces (o por lo menos no tan burocráticos) al eliminarse el miedo al riesgo actual de que, debido a la profesión especializada que tienen, si pierden el cargo o empleo en ENTel no tienen adonde recurrir para un nuevo trabajo.

e) Al achicar las empresas se deberán reducir también las superestructuras actuales y habrá más posibilidades de eficiencia por la menor dispersión de esfuerzos y funciones superpuestas.

f) A pesar de que el sindicto de empledos y obreros (FOETRA) es y seguirá siendo una federación de sindicatos, los problemas gremiales podrán ser más manejables que negociados a nivel nacional.

g) No se seguirá con la costumbre de instalar y/o ampliar las centrales del interior con lo "viejo" (y a veces obsoleto técnicamente) y dejar lo moderno para Buenos Aires y sus alrededores.

h) Los proveedores y contratistas de equipos y servicios de telecomunicaciones tendrán ampliado su mercado con la seguridad de una carga de trabajo promedio regular y permanente, sin los altibajos del "todo o nada" del monopolio nacional.

i) Al haber más clientes que los analicen, los proveedores podrán competir para desarrollar productos más eficientes y baratos y hacer mejorar las monopsónicas especificaciones actuales de equipos y sistemas, invendibles a otras administraciones.

j) Posibilidad de crear empresariamente o dejar totalmente librada a la iniciativa y a la competencia privadas el enlace de las capitales o centros telefónicos de las provincias, entre sí e internacionalmente.

k) Solución acorde con la Constitución Nacional, ya que pone en práctica el federalismo y promueve el bienestar general.

4. *Desventajas y peligros*

a) Aun con contratos plurianuales, las provincias tendrán mayores costos de inversión por pérdida de la economía de escala y mayor necesidad porcentual de centrales de pequeña y mediana capacidad.

b) Los costos de explotación y administración de las provincias chicas (en tamaño "telefónico") serán mayores. De todos modos serán menores que la repartición "a prorrata" de la actual hiperestructura de ENTel.

c) Enorme preponderancia en el mercado de la(s) empresa(s) que se forme(n) con la actual Area Metropolitana de ENTel, que sirve a la Capital Federal y sus suburbios en detrimento de precios, prioridades y plazos para el resto de las compañías provinciales.

d) Si no se adopta la solución mixta con mayoría privada existirá el peligro de la repetición a escala provincial de los males de la ENTel actual:

- proliferación de nombramientos
- falta de idoneidad en los cargos
- interferencias de proveedores y sindicatos
- hiperestructuras internas y externas que limitarán la gestión empresaria
- etcétera.

e) Aun adoptando soluciones de gestión privada, mixta o total, también existirá el peligro de que cada provincia cree hiper/organismos y/o secretarías o ministerios provinciales para controlar, planificar, regular, etc., las compañías provinciales que actúen en su ámbito.

f) Si para evitar la no deseable situación que resultaría del punto e) anterior, el poder de policía lo ejerce la Nación, acatando la Constitución y los fallos de la Corte Suprema de la Nación, habrá que evitar que la Subsecretaría de Comunicaciones de la Nación, en lugar de orientar y planificar en general, siga su tendencia actual de especificar y regular hasta el más mínimo detalle, equipos, sistemas, edificios, redes, etc.

g) En contrapartida al punto anterior f) existirá el peligro de que cada provincia se equipe sin seguir normas mínimas comunes a todas las empresas o, peor aún, que fomente antieconómicamente la radicación de industrias sólo afines a ellas, que proliferarían sin tamaño rentable en todo el país.

5. *Conclusión*

En resumen, esta solución es la más conveniente para las provincias teniendo en cuenta que:

- en las provincias servidas por ENTel, el Plan Megatel no satisfará sus necesidades a 1990.
- en las provincias servidas por CAT y CET, la Subsecretaría de Comunicaciones no las autoriza a capitalizar los aportes de los futuros usuarios. Se frena así la expansión desde hace más de un año.

ENTel tiene insuficiente estructura para una solución nacional y sigue dando prioridad al Gran Buenos Aires, y lo residual es para el resto del país.

Los casos más rápidos y fáciles de implementación serían los de las provincias

servidas por CAT y CET. Allí tendrían que renovarse las concesiones por 15 o más años y lanzar los planes de expansión con capitalización accionaria de los aportes.

En las provincias servidas por ENTel, el Estado federal cederá, venderá o retendrá acciones por el patrimonio que representan las instalaciones y servicios en el ámbito de la provincia en cuestión.

Si cede graciosamente o vende a la provincia, es sólo el Estado provincial el que participará de la Sociedad Anónima que se forme. Si el Estado federal retiene total o parcialmente acciones participará en la proporción correspondiente en la sociedad con el Estado provincial y los adherentes al plan de expansión.

Las variantes son muchas, pero los integrantes de esas sociedades serán como máximo:

- Estado federal
- Estado provincial
- Futuros usuarios
- Accionistas varios (entre ellos, proveedores)

En el punto siguiente se analiza el caso de empresas mixtas.

Empresas mixtas

Esta solución consiste en formar con cada empresa regional, sus proveedores y empresas líderes nacionales, los actuales adherentes al Plan Megatel y accionistas privados, una sociedad anónima de derecho privado.

Condición imprescindible es que la sociedad tenga mayoría privada, es decir, el Estado provincial será el accionista principal, pero siempre con menos del 50% de las acciones.

Con una adecuada sindicación de acciones se puede, por ejemplo, limitar las tenencias, así:

- Estado: no más del 40%.
- Proveedores y empresas líderes: no más del 20% en total y no más del 5% individualmente.
- Accionistas privados: el resto, pero ninguna persona real o jurídica puede poseer más del 5%.

Las variantes porcentuales pueden ser muchas, pero el espíritu es conseguir las siguientes ventajas:

a) que las empresas actúen como firmas privadas, eliminando las interferencias políticas y las trabas burocráticas que impiden una gestión empresaria eficiente.

b) no se enajena el patrimonio del Estado, quedando éste como socio de un negocio rentable.

Esta variante de empresa mixta presenta tres aspectos probables:

- acallará las protestas gremiales y políticas de los que usan demagógicamente su oposición a vender el patrimonio del Estado.
- permite una captación de recursos genuinos basados en el ahorro del público y en las inversiones de los proveedores, que son los directos beneficiarios de un plan de expansión.
- defiende al usuario, ya que capitalizará los aportes de los adherentes a Megatel. (Actualmente el Plan Megatel hace pagar los activos fijos dos veces: con el aporte y con

la tarifa.). Además, si el usuario es dueño de parte de su aporte, se conseguirán más de los 620.000 adherentes actuales.

c) se acallarán también las protestas gremiales y políticas al comprobar que el socio del Estado no es una multinacional ni un poderoso grupo nacional, sino cientos de miles de pequeños accionistas privados.

d) con ello, además, se evitarán posteriores nacionalizaciones demagógicas, ya que habrá que confiscar los bienes de cientos de miles de ciudadanos cuyo voto hay que tener bien en cuenta.

e) siendo el Estado el mayor accionista (sin la mayoría), esta solución "privatizante" permite la continuidad de las políticas anteriores (contratos vigentes, fábricas instaladas, fabricación nacional, etcétera).

La suma de ventajas detalladas no asegura que con ser mixta, con mayoría privada, la empresa será más eficiente. Sí se puede asegurar, en cambio, que si es acompañada de una adecuada desregulación operativa los responsables de la conducción no tendrán la cantidad de reglamentaciones, discontinuidades y causas que se reseñaron anteriormente, que les han servido de escudo para ocultar la ineficiencia. Esto sólo ya justificaría el intento de esta solución.

Las únicas excusas para no ser eficientes que pueden renacer serían bajas tarifas y problemas gremiales. Por ello, necesariamente, habrá que implementar reglas claras desde el inicio y asegurar su continuidad.

Las tarifas de estas sociedades mixtas deben ser fijadas en cada caso por las provincias o directamente por el directorio de la empresa regional, donde estarán representados los usuarios (que serían los perjudicados en caso de tarifas monopólicas) y el gobierno provincial (que debería financiar los subsidios), tratando de obtener una rentabilidad adecuada, calculada sobre el costo de eficiencia media de operación del servicio.

Por último, las empresas regionales tendrían vedado el acceso a subsidios del Tesoro Nacional.

• En cuanto a los problemas gremiales que puedan afectar la eficiencia, es fácilmente comprobable que una empresa privada negocia más libremente que una estatal, en particular sin continuidad, y que los dirigentes gremiales son lo suficientemente razonables para convenir cuál es el límite a partir del cual se deteriora el interés común.

Por lo expuesto, de las posibles soluciones (empresa estatal "eficiente" o mixta con mayoría privada) ésta es la que más probabilidades tiene de conseguir el objetivo de mejorar y ampliar los servicios de telecomunicaciones, ya que es la que mejor se adapta a las realidades existentes más arriba citadas y la que evita la mayor cantidad de los problemas que llevaron a la situación actual.

1.1. *Oposición a la solución mixta*

No obstante que son evidentes las ventajas y soluciones que aportará esta opción, no le faltarán opositores, entre ellos:

a) Las actuales autoridades del área.

Estando en plena ejecución el Plan Megatel, las autoridades insistirán en que continúe tal cual ha sido oportunamente diseñado.

b) Los grandes proveedores de ENTel.

Un plan como se propone, con su participación accionaria, encontrará resistencia. Fundamentalmente se argumentará que la situación actual no hace a las inversiones muy deseables y que deberían participar de un negocio que les es ajeno (en algunas firmas no figura como objeto social la actividad planteada).

Como se dijo más arriba, después de tantos años de adaptarse a las más variadas y contradictorias políticas, el empresariado argentino no está seguro de si una solución como la propuesta lo beneficiará en términos absolutos, es decir, si los beneficios serán superiores a los costos luego del cambio.

c) Los proveedores especialistas en ENTel y empresas del Estado.

Estos proveedores grandes, medianos y pequeños se han especializado en aprovechar intensivamente las innumerables disposiciones de los reglamentos de compra del Estado. La excesiva burocratización de las empresas públicas, por otro lado, ha dejado con muy poca o muy lenta capacidad de reacción a los funcionarios ante planteamientos legales.

Gran mayoría de estos proveedores son intermediarios de los fabricantes, a los cuales ENTel no puede convencer que coticen directamente, porque no tienen organización para llevar toda la documentación que se les exige para cotizar, aceptar la orden de compra y luego las demoras para cobrar.

La situación de lentitud y profusión de trámites del régimen de compras de ENTel alienta la existencia de colusión o acuerdos entre algunos oferentes. Esto implica un mayor costo para ENTel. Los que participen de una situación tal sin duda serán perjudicados si los prestadores del servicio telefónico se volvieran ágiles y eficientes (Actualmente, el mantenimiento de los precios cotizados es, en general, de 30 días. Este período es inferior al tiempo medio de decisión de una compra por ENTel, debido a los múltiples pasos que sigue cada expediente.).

d) Los gremios

En general, éste es un caso parecido al de los grandes proveedores citados en b): bloquearán la solución hasta que, superado el bloqueo, puedan evaluar si la decisión superior es consultiva o ejecutiva, para oponerse o negociar, respectivamente.

Esto es casi seguro con los dirigentes, pero las bases reaccionarán de distintas maneras según el gremio. El único que tiene real fuerza política es FOETRA y allí es donde cabe concentrar la atención y explicar bien lo favorable que puede ser para todos una solución que haga eficiente a la empresa e incremente la posibilidad de obtener un empleo alternativo.

En cuanto a las asociaciones de funcionarios, es dable pensar que en una empresa privada no deberían tener razón de ser. Sus afiliados reaccionarán en función del grado de utilidad propio o del cargo que detentan. Cuanto menos útiles se saben, más se oponen.

Es evidente que lo que más preocupa a los gremios y a sus afiliados es el necesario aumento de la eficiencia y la consiguiente racionalización de la hiperestructura actual.

Una racionalización obligará a eliminar una gran cantidad de cargos, afectando, prácticamente, sólo a los funcionarios. La mejor solución es implementar un régimen similar al discutido para la administración nacional.

Esta solución es equitativa, pero evidentemente justifica la oposición al cambio de los que no están seguros de mantener el empleo o de la justicia con que se hará la racionalización.

En resumen

La solución de empresas mixtas con mayoría privada tiene diversas ventajas:

- reducirá la burocracia y controles del Estado.
- permitirá continuidad y profesionalidad.
- limitará las influencias políticas, gremiales y de proveedores dentro de lo razonable, evitando que entorpezcan la gestión empresaria.
- aprovechará y mejorará el Plan Megatel (o sucedáneos).
- agilizará compras e instalaciones, acortando plazos y mejorando costos.
- eliminará a los malos proveedores.
- se terminará con el mercado negro de instalaciones nuevas, traslados, el servicio clandestino de reparaciones y los abonos de "protección".
- no se "enajenará" el patrimonio del Estado y la empresa seguirá siendo nacional.
- el Estado, con menos del 50%, es el socio mayoritario de la sociedad, los socios poderosos quedan acotados en su participación y el resto lo forman los millares de accionistas que evitarán la tentación de algún gobernante de reestatizarla.

A su vez, como todo cambio, generará reacciones contrarias de los que por temor, ignorancia, interés o ideales bloquean la consideración de esta solución y se opondrán abiertamente si se decide sin mayor consenso:

- autoridades actuales del área
- malos proveedores
- gremios

Esta lista de eventuales disconformes se limita a los grupos de poder del área, que se supone conocen la realidad actual; a ella habría que agregar a los que desconocen esta realidad, y han formado su opinión sobre bases equivocadas por falta de información o por preconceptos.

1.2. *Implementación*

- Las empresas regionales se transformarán en sociedades anónimas de derecho privado.
- Para optimizar el Plan Megatel en curso el gobierno devolverá en acciones los aportes de los adherentes actuales y futuros que actualmente están capitalizando a ENTel sin contraprestación alguna.
- Como no es justo que los proveedores se beneficien, con el esfuerzo de los usuarios ellos deberán también adquirir acciones, por lo menos en una proporción del 20% de lo que facturarán en total por prestaciones y suministros para el plan de 1.000.000 de líneas.

  En cinco años el aporte anual es del 4% de la facturación.
- Las empresas líderes que quieran participar también deberán ser accionistas, integrando como mínimo 10 millones de australes en 5 años (que es aproximadamente la mitad de lo que correspondería a cada una de las tres empresas proveedoras de equipos de conmutación, que son las que más facturan).
- La suma de las acciones de todas las empresas accionistas no podrá superar el 20% del total y no podrán transferirse a extranjeros.

Bien publicitada y mejor explicitada, la solución de la empresa mixta sería una continuación casi natural del Megatel y su consenso sería elevado, dada las características apuntadas más arriba.

La implementación legal de la solución puede tener innúmeras variantes, por lo cual no presentará inconvenientes.

Los representantes de los usuarios, si no se forma una asociación de usuarios, como en Francia, podrán ser propuestos por organismos de Defensa de Consumidor, sin conexiones políticas y/o gubernamentales.

Las acciones de los usuarios serán transferibles.

Soluciones no monopólicas: posibilidades de competencia

La solución provincial propuesta hasta ahora se supone monopólica en su área de explotación.

La posibilidad de una solución competitiva en el área de las telecomunicaciones no encuentra impedimentos técnicos ni constitucionales. Los mayores problemas son los de orden legal y los de orden práctico, si en estos últimos no se define el tamaño y límites del área de servicios comunes.

Tanto en el Gran Buenos Aires como en las grandes ciudades del interior la asignación de una empresa competidora de la empresa regional sería poco conveniente. En efecto, en esas redes hay mucha oferta futura ya construida o instalada para soportar ampliaciones del servicio previstas para 20 o más años. Si bien el costo de estas inversiones es sólo de entre 10 y 15% del total, cada empresa competidora debería realizar nuevamente la infraestructura, removiendo las calles y veredas.

Si por el contrario, a las empresas competidoras se les permitiera explotar áreas o servicios nuevos o muy postergados por ENTel, habría muchas posibilidades prácticas que por la competencia se comprueben y modifiquen las trabas que impiden el accionar empresario de una empresa estatal.

La aparición de la competencia, ya sea por el efecto comparación comentado o por el efecto demostración de lo que la actividad privada puede ofrecer, beneficiará al servicio. No es muy arriesgado afirmar que los actuales planes Megatel y Finantel nacieron, y se tratan de realizar a ultranza, gracias a los esbozos de aparición de competencia privada.

Pero la aparición de la competencia actualmente está severamente limitada, ya que por ley la concesión de servicios sólo se puede hacer a cooperativas, y por resolución de ENTel, sólo en aquellas áreas en las cuales no se contemplan planes de provisión del servicio en un plazo "razonable" (5 o más años). Es decir, el bloqueo es completo, ya que se requiere de los privados el cumplimiento de una función social del Estado y se reserva para el incumplimiento de éste, el mayor incentivo para que exista iniciativa privada.

De cambiarse esta dinámica podrían desregularizarse servicios tales como:

Grandes redes privadas telefónicas y/o informáticas, con acceso a la red nacional e internacional para abonados con intereses comunes: operadores de mercado, agentes de bienes raíces, casas matrices y filiales de grandes empresas, etcétera.

Redes privadas de informática nacionales y/o internacionales en abierta competencia de precios y facilidades con la actual red ARPAC, que además pondrían en evidencia la obsolescencia técnica del servicio Telex actual y eliminaría tempranamente del mercado al facsímil.

Servicios privados de larga distancia, competidores en precios y servicios con los de ENTel, por medio de satélites domésticos u otros medios de transmisión que ENTel no utiliza (fibras ópticas en los hilos de guardia de los sistemas de transmisión de energía eléctrica, telefonía rural, en los sistemas de electrificación rural, etc.).

Explotación del servicio de telefonía móvil terrestre, fluvial y/o marítimo.

Explotación integral de los teléfonos públicos con recolección y venta de las fichas o tarjetas y prestaciones modernas para comunicaciones nacionales e internacionales.

Las posibilidades que se generarían por la desregulación del sector son innumerables, basta para tomar conciencia de las mismas ver la experiencia de países que han comenzado a transitar ese sendero, como EE.UU. y Gran Bretaña.

Conclusiones

La propuesta de este libro para el caso de ENTel es transferir la operatoria a las provincias, constituyendo empresas mixtas con participación minoritaria del Estado provincial y mayoritaria de los usuarios y proveedores privados.

Se entiende que esta alternativa es factible de aplicar en el contexto político actual, donde una privatización más profunda encontraría seria oposición por parte de algunos sectores.

Ello no obsta para que se permita a empresas privadas contratar la prestación con otros entes privados, si consideran que pueden obtener un servicio telefónico nuevo, mejor, prescindiendo de la empresa regional mixta.

Asimismo, se dará mayor libertad a entes privados (cooperativas o asociaciones de usuarios) para que satisfagan sus necesidades de servicio prescindiendo, si así lo desean, de la empresa mixta; o alternativamente, alquilando instalaciones de las sociedades regionales a través de contratos libres entre las partes.

Se espera con esta propuesta mejorar sensiblemente la calidad y cantidad del servicio telefónico, permitiendo un control directo del usuario en su carácter de accionista e indirecto a través de los representantes que designe su gobierno provincial.

En la transición, el Estado nacional puede mantener una participación en el capital de las nuevas sociedades provinciales, interviniendo en el negocio para ayudarlo y cimentarlo, tal como sucede en Brasil, donde el Estado Federal participa accionariamente en las empresas concesionarias de cada Estado.

Por último, la propuesta de empresas mixtas donde los usuarios participan en el capital accionario es justificable en el caso de ENTel, dada la existencia del Plan Megatel, donde la notoria demanda insatisfecha actual será abastecida vía la prefinanciación de los usuarios. En este caso, dicha propuesta parece la solución práctica más sencilla de implementar en un plazo breve, ante los problemas que tendría la alternativa de transferir los sucriptores de Megatel a concesionarios privados que obtuvieron el derecho de satisfacer la demanda telefónica de una provincia en particular. En este caso, las licitaciones vía precio, explicadas en el capítulo correspondiente a Gas del Estado, tropezarían con la existencia de un valor de la línea telefónica ya establecido en el Plan Megatel, que puede ser distinto al que fijaría una empresa privada.

ENCOTEL

No existe una disposición constitucional que establezca el monopolio de pres-

tación de servicios de correos y telégrafos por una empresa del Estado nacional. La norma constitucional sólo se refiere al destino de la renta de correos y a asegurar el servicio.

No existen, por lo tanto, impedimentos legales para aplicar sanos principios económicos de competencia.

Se propone consecuentemente:

- Separar la aplicación y el control de las regulaciones que aseguren el servicio de las empresas de prestación, pasando las primeras a la Secretaría de Comunicaciones y convirtiendo a ENCOTEL en una empresa exclusivamente concesionaria.
- La Ley Nº 22.005 debe reformarse permitiendo la actuación de empresas privadas en cualquier área de servicio y no sólo cuando existen razones de fuerza mayor, otras causas que afecten la regularidad del servicio o cuando ENCOTEL no pueda suministrar algún tipo de servicio solicitado por el mercado.
- Las tarifas por prestación serán fijadas libremente por cada empresa, estando sujetas solamente a los controles necesarios para evitar que se exploten beneficios monopólicos. Por las razones expuestas más arriba no se justifica el pago a ENCOTEL de una tarifa equivalente al franqueo normal.
- ENCOTEL aplicará un estricto criterio de contratación con el sector privado de todos los servicios secundarios: mantenimiento de muebles y equipos, impresión de guías postales, etcétera.
- Comprenderá analizar la descentralización de ENCOTEL, separando los servicios de telegrafía y formando empresas provinciales o regionales para la prestación de servicios de correos.
- ENCOTEL deberá autofinanciarse en el futuro, recibiendo subsidios explícitos para la prestación de servicios no rentables cuando razones no económicas lo justifiquen.
- Se considera que la satisfacción de las necesidades de demanda originada en menos servicios, como es el llamado "correo electrónico" debería satisfacerse totalmente por la actividad privada.

CUARTA SECCION

Otras empresas

CAPITULO 17

SIDERURGIA

INTRODUCCION

El objetivo de este trabajo es el de promover algunas hipótesis con relación al futuro de Somisa. Dada la inserción de la empresa dentro del sector siderúrgico argentino y la importancia de éste dentro de la actividad económica general, se efectúa un diagnóstico del sector a fin de que las recomendaciones tiendan no sólo a una mejora en la situación de la empresa, sino a un mejor aprovechamiento de la capacidad instalada en el ámbito nacional y con ello mejorar la situación competitiva de la industria siderúrgica en particular y de la industria argentina metalmecánica en general.

El ejemplo siderúrgico constituye un símbolo de intervención y planeación por parte del Estado en el desarrollo de una rama industrial. La sobreinversión, la superposición de esfuerzos, el desequilibrio de capacidades en cada etapa, la magnitud de subsidios otorgados para apoyar el esfuerzo de inversión, constituyen elementos que ponen en tela de juicio la acción orientadora, reguladora y empresaria del Estado para lograr una actividad industrial eficiente, rentable y competitiva.

Del punto de vista estratégico, esa expansión de la siderurgia nacional se dio en momentos en que en el mundo se estaban desarrollando las industrias siderúrgicas de los países en desarrollo y, fundamentalmente, la de aquellos países como Brasil donde se presenta una ventaja comparativa excepcional por las cercanías de la industria con las fuentes de materias primas. Lamentablemente, también se desarrolló, después de la primera crisis petrolera, un factor que impulsó a un proceso de "desacerización" de las economías generado por cambios tecnológicos tanto en los procesos de producción de acero como en su utilización.

La sobreinversión en la industria del acero, el altísimo intervencionismo del Estado en la aprobación de cada proyecto, los esfuerzos fiscales de la comunidad para financiar esos proyectos, constituyen sólo un ejemplo que explica los motivos del estancamiento nacional.

1. *El mercado mundial*

La producción de acero en el orden mundial experimentó un importante desarrollo entre los años 1945 y 1974, como consecuencia del proceso de industrialización, verificándose un crecimiento promedio del orden del 6% anual. Sin embargo, la crisis de los años '70 y el estancamiento en el ritmo de desarrollo de las economías occidentales provocaron que proyectos iniciados con anterioridad a 1974 generaran un exceso de oferta en el mercado siderúrgico y consecuentemente una rápida caída de sus pre-

cios. En efecto, en el período 1974/80 los precios en dólares del mercado internacional de acero subieron un 20 % frente a un 70 % de incremento en el nivel general de precios de EE.UU. Esto equivale a una caída del 30% en términos reales.

Se observa entonces un desplazamiento de la oferta desde los países industrializados hacia los países en desarrollo. Considerando la tendencia de la última década los países desarrollados de economía libre han disminuido la producción un 19% (1,7% promedio anual), los de economía planificada la aumentaron un 29% (2,6% promedio anual) y los países en desarrollo 143% (9,3 promedio anual).

El impacto de la caída de los precios sobre la rentabilidad inició un proceso de depuración de la oferta y concentración en los países desarrollados a favor de las empresas más eficientes y actualizadas.

El crecimiento en los países de menor grado de desarrollo puede explicarse por un lado, por el hecho que existen, en muchos casos, condiciones favorables para producir con buena disponibilidad de materia prima barata, y por otro, por la decisión política en muchos de esos países de alcanzar el autoabastecimiento de acero, aun a costa de precios internos muy superiores a los internacionales.

De todos modos, el crecimiento de la capacidad de producción de estos países ha superado ampliamente el incremento de sus consumos internos.

Según estimaciones del International Iron and Steel Institute, el problema de sobrecapacidad de oferta no será resuelto en el mediano plazo. Las proyecciones de consumo de acero en el mundo occidental para 1995 resultan sólo un 9,1% superiores a 1985 (0,9% anual), año en el cual se presenta un excedente de capacidad de oferta del orden del 20%.

Estas estimaciones pronosticarán la prolongación de la crisis siderúrgica internacional hasta el año 2000.

ACERO CRUDO
(en millones de tn.)

	Capacidad Producción	Consumo Aparente
	1980	1995
C.E.E.	223	115
América del Norte	152	90
Japón	142	73
Países en Desarrollo	60	140
Otros Países	18	49
Total Mundo Occidental	595	467

Esa sobre capacidad fue generada por un exagerado optimismo en las proyecciones de demanda que no tuvo en cuenta la crisis internacional y un proceso de "desacerización" producto de cuestiones tecnológicas: reducción de los espesores en los laminados, sustitución de acero por otros materiales y ahorro de acero crudo dentro del proceso siderúrgico mismo por inclusión de la colada continua, minituarización de bienes y cambios estructurales.

2. *El proceso siderúrgico*

Antes de analizar la industria siderúrgica, conviene describir brevemente los distintos pasos del ciclo productivo del acero para una mejor comprensión de los conceptos utilizados:

El proceso siderúrgico puede dividirse en tres grandes etapas:

1) Reducción
2) Aceración
3) Laminación

1) Existen dos procesos de reducción de mineral de hierro. El tradicional alto horno que transforma la materia prima en arrabio líquido y la reducción directa por la que se obtiene hierro esponja.

2) Para la aceración se procesa el arrabio o el hierro esponja junto con chatarra, ferroaleaciones y piedra caliza en convertidores OBM o LD, hornos de solera abierta (Siemens Martin) u hornos eléctricos de arco, obteniéndose acero crudo. Existen dos procesos para la transformación de acero crudo en semiterminado: por desbaste o por colada continua. Esta última permite una mayor producción de semiterminados con igual cantidad de acero líquido.

3) Los distintos productos semiterminados pasan a la etapa de laminación para la obtención del producto terminado.

a) No planos: tochos y palanquillas se transforman en perfiles, rieles y alambrón por laminación en caliente. Estos productos tienen como principal destino la industria de la construcción.

b) Planos: planchones y slabs son laminados en caliente para obtener chapas y flejes, los cuales pueden ser luego laminados en frío. En este proceso surge un tercer producto: la hojalata. La chapa laminada en caliente se utiliza principalmente en la producción de bienes de capital: maquinaria agrícola, material de transporte, etc. La chapa laminada en frío, en cambio, encuentra su principal aplicación en la industria de bienes de consumo durable: automotores y artefactos para el hogar. La hojalata, por su parte, se destina casi exclusivamente a la producción de envases.

c) Tubos: el redondo para tubos se convierte en tubos sin costura. Este producto es usado en forma intensiva en la perforación de pozos petrolíferos y en el transporte, tratamiento y distribución del petróleo y gas.

El desarrollo de este proceso puede tener lugar en una sola empresa (empresa integrada), o en distintas empresas según la etapa en que se encuentre (empresas semiintegradas)

3. *La Argentina en el contexto*

La actividad siderúrgica comienza en el país durante la segunda guerra mundial a través de un grupo de empresas laminadoras. En ese momento existía una fuerte presión de demanda insatisfecha producto de una economía en crecimiento.

El gobierno nacional tomó la decisión de alcanzar el autoabastecimiento lanzando el "Plan Siderúrgico Argentino" con la sanción de la Ley Nº 12.887 el 21 de junio de 1948 (conocida como Ley Savio). El objetivo del plan era lograr el abastecimiento de acero de alta calidad a la industria nacional. Para ello se crea la Sociedad Mix-

ta Siderúrgica que produciría arrabio y laminados con beneficios impositivos especiales y protección arancelaria; haciéndose extensivos estos beneficios a toda sociedad de capital mixto o privado que se ajustara a los objetivos del plan. Es éste el punto de partida de una serie de leyes y decretos que, sancionados hasta los años '70, favorecieron e incentivaron la inversión tanto pública como privada en forma desordenada.

En 1960 la Ley Nº 15.801 que modifica la Ley Savio, establece una modificación importante sobre el precio de los laminados. El texto original establecería que éste debía fijarse "a la par" del "vigente en los centros de producción extranjeros" más importantes, con una tolerancia en más del 5%. La nueva ley establece que dicho precio debía ser simplemente "similar" al que tengan "en el mercado de Buenos Aires" los productos provenientes del extranjero, generando la posibilidad de crear un importante subsidio a las empresas siderúrgicas.

En 1958 por Decreto Ley Nº 1052 se crea el "Fondo de contribución al desarrollo del Plan Siderúrgico Argentino" con los recursos provenientes de tarifas aduaneras y recargos a la importación de materiales y productos siderúrgicos y con el fin de asegurar la evolución y afianzamiento de la industria siderúrgica. La administración de este fondo se encuentra en manos de la Dirección General de Fabricaciones Militares, organismo que funcionó como empresa del Estado hasta 1979, momento en que se transforma en ente autárquico. Tratándose de empresas estatales o de economía mixta, la Dirección transferirá los fondos en carácter de préstamo sin interés.

En 1961 por Decreto Nº 5038 se establecen nuevas facilidades para la instalación y ampliación de unidades siderúrgicas: a) exención de derechos aduaneros y recargos sobre las máquinas, repuestos, materiales y productos que se importen con destino a las plantas siderúrgicas; b) a los efectos del pago del impuesto a los réditos y los beneficios extraordinarios, las inversiones realizadas pueden deducirse en un 100% para las empresas integradas y en un 80% para las semiintegradas y c) exclusión del impuesto a los sellos.

En 1974 el Decreto Nº 619 (reglamentario de la Ley Nº 20.560) sanciona un nuevo régimen de promoción del sector: a) las empresas pueden optar por una participación del Estado en sus proyectos; b) el Ministerio de Economía asegura un trato especial de avales y créditos al sector y c) diferimiento del impuesto a las ganancias correspondientes a los 10 primeros años contados a partir de la puesta en marcha.

Los considerandos y el anexo de dicho decreto definen claramente el espíritu de la legislación sobre el tema. Se establece como objetivo que una vez alcanzado el autoabastecimiento deberán tomarse las medidas necesarias para que "la capacidad de producción se mantenga superior a la demanda interna". Para ello, al margen de los planes anteriormente aprobados, se aconsejaba una expansión que para 1985 alcanzara los 13 millones de toneladas.

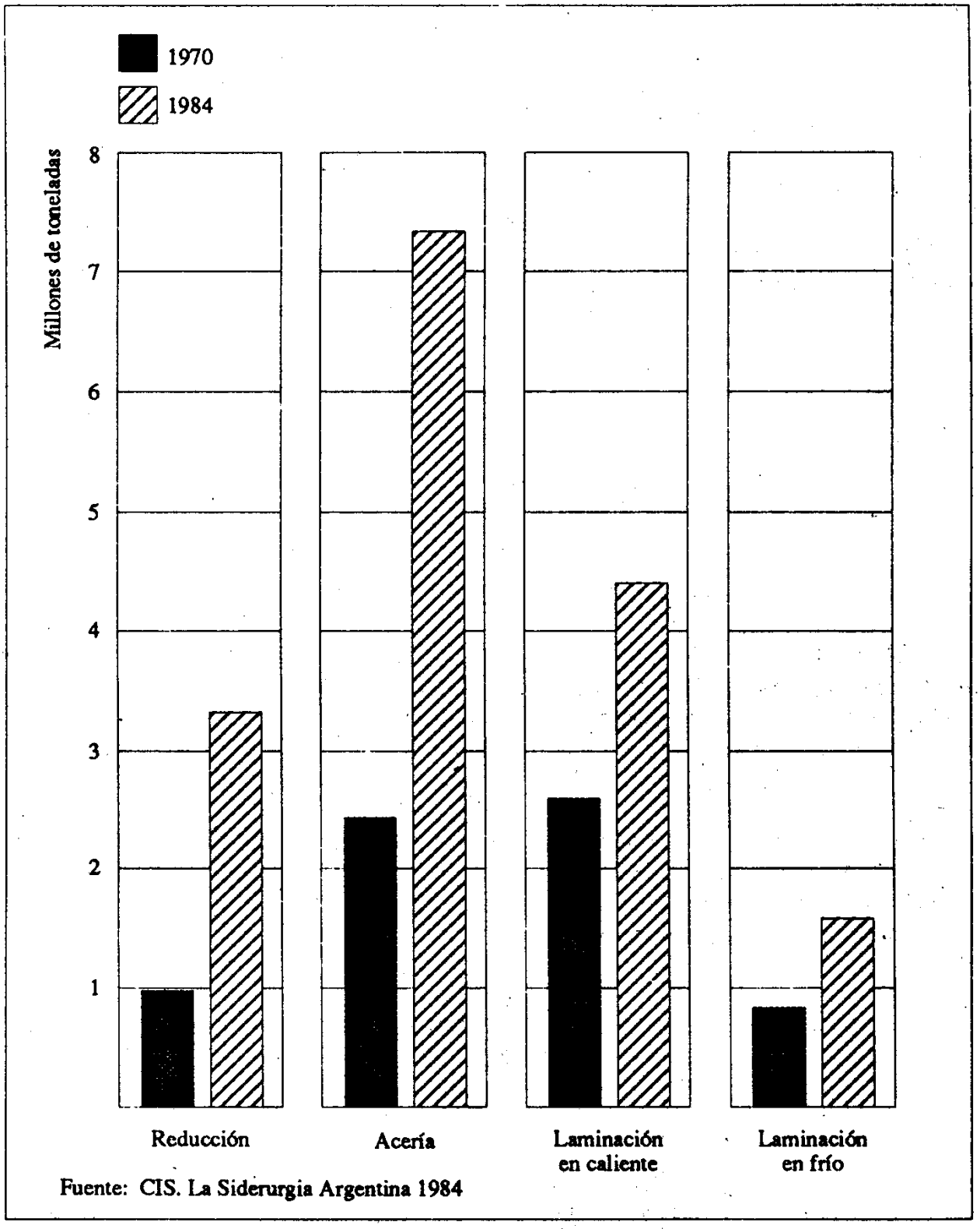
Considerando que el consumo para 1985 fue de 2 millones de toneladas, se obtiene una media de la magnitud de las sobreestimaciones de la demanda que sirvieron de base para la planificación oficial del sector.

En efecto, la capacidad de producción de acero se incrementó en el período 1970/85 un 198%.

	Millones de tn		Incremento %
	1970	1985	
Reducción	0,988	3,485	253
Acería	2,379	7,078	198
Colada continua	0,070	3,700	5.186
Laminación caliente	2,578	4,497	74
Laminación frío	0,839	1,584	89

Fuente: CIS.

Sin embargo, este crecimiento no fue proporcional en las distintas áreas del proceso productivo, reultando un fuerte desequilibrio entre las capacidades instaladas de los mismos, como se observa en el siguiente cuadro:



Fuente: CIS. La Siderurgia Argentina 1984

La producción de acero tampoco acompañó el ritmo de crecimiento en las capacidades teóricas.

	Consumo Aparente	Producción	% Abastecimiento
1965	2,755	1,370	50
1975	4,723	2,243	47
1983	3,307	2,991	90
1984	3,085	2,677	87
1985	2,071	2,956	143

Fuente: CIS

El crecimiento de la produción para la última década asciende a un 15%, lo cual resulta muy distante del crecimiento experimentado por el total de los países subdesarrollados del 143%.

Esto ha hecho que se generen importantes niveles de subutilización, los cuales se agudizan en la etapa de aceración y elaboración de semiterminados donde la inversión fue más fuerte.

UTILIZACION DE LAS CAPACIDADES

	1985
Reducción	67%
Acería	42%
Laminación en caliente	44%
Laminación en frío	36%
Hojalata	73%.

El consumo por su parte ha alcanzado en 1985 los niveles de hace 30/40 años atrás.

Esta caída responde fundamentalmente al deterioro en la tasa de inversión interna del país (inversión pública, construcción privada, etc.), agregándose factores tales como la declinación en la producción total de automóviles y electrodomésticos (estos últimos están produciéndose a un nivel inferior al de los años 1972/75).

Sólo en 1985, la producción ha compensado en parte la caída en la demanda interna, poniendo su objetivo en la exportación, según se observa en los Cuadros 1 y 2, alcanzando el 40% de la producción interna. Sin embargo, cabe señalarse que la posición de la Argentina no es privilegiada como productor potencial de mercado internacional. Con excepción del caso de los tubos sin costura, los cuales constituyen una especialidad con menor competencia.

CUADRO Nº 1
EXPORTACIONES SIDERURGICAS EN TERMINOS DE ACERO CRUDO
(miles de toneladas)

Años	Laminados Terminados	Semi-terminados	Total	% sobre producción
1974	477	-	477	11,8
1975	74	-	74	1,9
1976	460	-	460	14,8
1977	376	-	376	10,1
1978	832	200	1.032	29,9
1979	411	256	667	16,4
1980	280	143	423	15,8
1981	509	262	771	26,9
1982	875	157	1.032	30,1
1983	859	-	859	23,5
1984	701	-	701	20,2
1985*	1.080	350	1.430	40,1

* Cifras provisorias
Fuente: INDEC y CIS.

CUADRO Nº 2
EXPORTACION POR PRODUCTOS
(miles de toneladas)

Productos	1985 (9 meses)
Materias primas	7
Semiterminados	185
Palanquillas y tochos	185
Planchones	-
Laminados terminados	554
No planos	270
Otros	66
Planos	126
Chapas gruesas y medianas	13
Chapas finas de acero	106
Otros	7
Tubos sin costura	145
Otros productos	13

Fuente: INDEC

Comparada con los tradicionales productores de acero en el mundo, EE.UU. y Japón, la Argentina conserva ciertas ventajas en el costo de algunos insumos.

	Argentina	Estados Unidos	Japón
Gas natural(U$S/mill.BTU)	1,3	4,4	-
Electricidad (U$S/mill.kwh)	28,0	44,0	66,0
Chatarra (U$S/t)	72,0	76,0	88,0
Mineral de Hierro (U$S/t)	32,0	51,0	31,0
Personal (miles U$S/hom/año)	8,8	40,0	25,0

Sin embargo, estas ventajas son compensadas por índices negativos en cuanto a la utilización de la capacidad instalada. Esto aumenta fuertemente la proporción de activos fijos sobre ventas con su lógico impacto negativo en la rentabilidad. Estos valores ascienden a 490 U$S/ton. para Japón, 550 para EE.UU. y 1.340 para Argentina.

También es negativo el índice de rendimiento de mano de obra, el cual medido en toneladas por hombre al año se eleva a 80 para la Argentina, mientras que para Japón asciende a 430 y 240 para EE.UU. Este hecho obviamente, compensa la ventaja del menor salario por trabajador al año.

Además, existe una desventaja importante para la importación de materias primas, que consiste en la falta de un puerto de aguas profundas cercano a los centros de producción incrementando fuertemente el costo de los fletes. En efecto, la imposibilidad de que ingrese un barco de gran calado al puerto de San Nicolás, obliga a redu-

cir el tonelaje de mercaderías transportadas en un 40% con igual costo.

No debe dejar de considerarse que, en el caso de EE.UU., se trata de un país que habría agotado sus ventajas comparativas iniciales con el mercado internacional, cediendo su lugar a nuevas potencias siderúrgicas como son Brasil y Corea con ventajas relacionadas con el costo de provisión de materia prima, energía y mano de obra, y con fuertes inversiones que permitieron a Brasil, por ejemplo, exportar 6,4 millones de toneladas en 1984 (un monto igual al total de la capacidad de acería de la Argentina).

Si se toma como pauta de comparación el nivel de precios, se observa claramente que las empresas argentinas no podrían centrar su estrategia en los mercados exportadores sin ver muy perjudicado su equilibrio económico, salvo que se incrementen en forma significativa los beneficios a la exportación.

PRECIOS EN DOLARES
(Abril 1986)

	Palanquilla	Chapa laminada en frío	Chapa laminada en caliente
EE.UU	-	574	471
Argentina (interno) SOMISA	249	527	458
Argentina (exportaciones) FOB	178	286	216

El cuadro muestra cómo el precio interno con relación al precio FOB varía de acuerdo al tipo de producto, creciendo en los sectores donde la competencia interna es menor. En efecto, dicha diferencia se eleva a un 40% para el caso de la palanquilla, un 80% para la chapa laminada en frío y un 100% para la chapa laminada en caliente.

4. *Estructura del sector*

En la última década, como resultado de las grandes inversiones en el sector, la industria siderúrgica argentina experimentó un proceso de transformación tecnológica que le ha permitido alcanzar niveles de importancia en relación con otros países del mundo.

Se incorporaron técnicas evolucionadas como la automatización, la reducción directa, los convertidores básicos de oxígeno, el horno eléctrico de ultra alta potencia, la gasificación al vacío, la colada continua y trenes de laminación continua de alta precisión. En 1985 el 63% de la producción de acero se procesó por colada continua. Esto pone a la Argentina en un nivel destacado, ya que el nivel mundial para 1984 había sido del 42%.

En este proceso de renovación existió una tendencia hacia la concentración e integración de empresas (Ver Cuadro 3).

Cuadro Nº 3
VARIACION DE LA ESTRUCTURA INDUSTRIAL SIDERURGICA
Período 1975 - 1984

Tipo de empresa	Cantidad de Empresas	
	1975	1984
Integradas	2	4
- Altos Hornos, Acería y Laminación	2	2
- Reducción directa, Acería y Laminación	-	2
Semiintegradas:	7	2
- Alto Horno (exclusivamente)	-	1
- Acería y Laminación	7	1
Laminadoras Exclusivas	47	33
- De no planos en caliente	38	23
- De chapa en frío	1	2
- De flejes en frío	8	8
Total	56	39

Fuente: CIS

De 56 empresas que operaban en 1975 se pasó a 39 en 1985:

a) Integradas (Alto horno): SOMISA, constituida en 1947, de capital mixto (aporte privado 0,03%), y Establecimiento Altos Hornos Zapla, gubernamental, dependiente de la Dirección General de Fabricaciones Militares.
b) Integradas (Reducción directa): Acindar, empresa privada constituida en 1943 y cuya integración industrial tuvo lugar en 1978; en Siderca, también de capitales privados, constituida en 1948 e integrada posteriormente en 1976.
c) Semiintegradas: Aceros Bragado, aceradora y laminadora privada, y Tamet, empresa privada dedicada exclusivamente a la producción de arrabio.
d) Laminadoras: Propulsora Siderúrgica, laminadora exclusiva de chapas en frío, de capitales privados; La Cantábrica, laminadora exclusiva de no planos en caliente y otros 30 laminadores de pequeña magnitud.

Considerando el peso relativo se observa que la oferta se encuentra prácticamente repartida entre cuatro de ellas: SOMISA, Acindar, Siderca y Propulsora Siderúrgica.

PARTICIPACION % EN LA PRODUCCION

	Acero Crudo	Semiterminados	Laminados
SOMISA	41,46	38,11	32,87
ACINDAR	32,95	36,06	27,17
SIDERCA	14,38	16,09	11,27
PROPULSORA	-	-	15,75
ALTOS HORNOS ZAPLA	6,12	5,22	3,82
OTRAS EMPRESAS	5,02	4,51	9,10
Total	100,00	100,00	100,00

Fuente: CIS.

Si se toma como medida de la participación en el mercado el nivel de ventas agregado de productos terminados y semiterminados, un tercio de éste corresponde a SOMISA, un tercio a Acindar y el otro a Siderca y Propulsora Siderúrgica, consideradas conjuntamente. De todas formas, existe por parte de las empresas cierta especialización en determinado tipo de productos. Por ejemplo Siderca posee de hecho la producción exclusiva de tubos sin costura, SOMISA se especializa en la producción de planos y perfiles pesados y Acindar en la de no planos.

Establecimiento Altos Hornos Zapla conforma junto con la Empresa Forestal Pirané y la mina de hierro Zapla un conjunto productivo administrado por la Dirección General de Fabricaciones Militares. Forestal Pirané y la mina Zapla proveen de materia prima a Altos Hornos. Zapla es productor de aceros especiales.

A su vez la Dirección General de Fabricaciones Militares tiene a su cargo la administración de la firma Hipasam, que realiza la explotación de una mina de hierro. Esta empresa abastece de pelets a SOMISA, con un costo de producción que, según estimaciones, llegaría a superar en un 700% al costo de producción del mismo material en Brasil.

Considerando la estructura de cada empresa en particular, se observa cómo existen fuertes desequilibrios dentro de las propias empresas. SOMISA posee un notorio excedente en la capacidad de aceración respecto a su capacidad de reducción y de laminación. En el caso de Acindar este desequilibro se da en menor magnitud entre las etapas de reducción y aceleración.

Muy distinto se muestra el caso de Siderca, con equilibrio tanto en las capacidades como en la producción, con un nivel de utilización de un 95% en promedio.

A continuación se presentan cuadros estadísticos que muestran, para las principales empresas durante el año 1984, la producción y utilización de capacidad productiva. Cabe destacar que la capacidad de producción depende de la mezcla de materias primas y productos terminados que se presupone para su estimación.

SOMISA

	Producción	Capacidad	% Utilización
Arrabio	744	2.200	33,81
Acero crudo	1.110	4.500	24,66
Semiterminados	911	4.500	20,24
Palanquilla fría	125		
Tocho p/ rieles y perfiles	53		
Planchoes	733		
Terminados	910	2.527	36,01
Rieles y Perfiles	49	250	19,60
Chapa laminada frío	275	717	38,00
Chapa laminada caliente	500	1.450	34,48
Hojalata	90	110	81,81

SIDERCA

	Producción	Capacidad	% Utilización
Hierro esponja	321	360	89,16
Acero crudo	384	430	89,30
Semiterminados	384	385	99,74
Redondo	215		
Esbozos	169		
Terminados	311	325	95,69
Tubos sin costura	311		

Fuente: CIS.

ACINDAR

	Producción	Capacidad	% Utilización
Hierro esponja	576	650	88,61
Acero crudo	882	1.690	52,19
Semiterminados	863	1.885	45,78
Palanquilla fría	814		
Slabs	48		
Terminados	752	1.475	50,98
Redondo p/hormigón	171		
Redondo p/otros usos	59		
Cuadrado	1		
Exagonal	3		
Planchuela	14		
Alambrón	409		
Palanquilla p/forja	17		

PROPULSORA

	Producción	Capacidad	% Utilización
Chapa laminado en frío	436	735	59,32

Fuente: CIS.

El caso de SOMISA

Anexado al desequilibrio de capacidades se observa en SOMISA un exagerado nivel de capacidad ociosa que oscila entre un 70 y un 80%, según la etapa de produc-

ción. Además, puede verse claramente el desperdicio de acero crudo que por la utilización del proceso de desbaste hace reducir el tonelaje de 1.100.000 tn de acero líquido a 911.000 tn en productos semiterminados.

Además, SOMISA produce su palanquilla por un proceso de laminación independiente, aumentando los costos en la etapa de elaboración del semiterminado ya que existe un doble procesamiento, a diferencia del sistema utilizado por otras empresas del país y de países avanzados.

Con respecto a la política comercial de SOMISA se observa que:

- La estructura de precios de venta internos no es coincidente con la de exportación. La diferencia absoluta o relativa entre los precios internos y los internacionales varía entre productos (palanquilla, laminados en frío, laminados en caliente y hojalata). Esto implica una grave distorsión al resto de la economía, si se desea promover un aumento de las exportaciones.

- Precios relativos en baja de la palanquilla vs. la chapa laminada en caliente.

Se ha analizado información que muestra, para el mercado interno, una disminución a través del tiempo del precio de la palanquilla con respecto al de la chapa laminada en caliente. Esta tendencia no respondería a movimientos en los precios internacionales, sino a una estrategia empresaria para aumentar o mantener una participación en el mercado interno de palanquilla.

La palanquilla es utilizada por los laminadores independientes no integrados; SOMISA por su lado tiene una baja participación en la producción de palanquilla y presentando un precio relativamente competitivo en este producto mejora los márgenes de la actividad no integrada, perjudicando a las empresas integradas.

Llama la atención la discriminación que esta política provoca sobre empresas con moderno equipamiento, con problemas financieros y que han sido privilegiadas con regímenes de promoción siderúrgica.

- La exportación de palanquilla tendría un valor agregado nacional nulo o muy bajo.

Esto indicaría un interés de la empresa por el crecimiento en detrimento de su rentabilidad. Es posible que esta actividad aumente las pérdidas operativas o el gasto público, subsidiando exportaciones netas inexistentes.

- El precio interno de SOMISA para la palanquilla soportaría la competencia del exterior con un arancel muy bajo.

El precio interno de lista de la palanquilla era en abril de 1986 un 40% superior a su precio FOB. Esto significa que el precio interno, considerando los altos costos de transporte, podría competir con importaciones con un arancel mínimo.

- La posesión monopólica de la chapa en caliente es aprovechada por la empresa para incrementar sus márgenes totales.

Con respecto al precio de la chapa laminada en caliente, donde la empresa tiene el monopolio del mercado interno, se observa una diferencia del 112% con respecto a su precio FOB. Mientras el valor interno de la tonelada es un 83% superior al de la tonelada de palanquilla, los precios FOB de idénticos productos muestran una diferencia de 21%. Esto estaría indicando que la etapa de elaboración de la chapa en caliente tendría una protección de su valor agregado con respecto al precio FOB de casi 400%. Sin duda esta estimación no refleja la ineficiencia de la empresa sino su política discriminatoria de precios internos, generando serias distorsiones en el proceso productivo. Cabe aclarar que la diferencia entre precios internos y eventuales precios

CIF oscilaría en un 70% para la chapa en caliente y un 45% para la chapa en frío

- En chapa fría, cuyo insumo principal es la chapa laminada en caliente, SOMISA no tiene el monopolio.

En este rubro tendría una desventaja con relación a sus competidores, ya que algunos de sus productos poseen calidad y rendimiento inferiores por razones de tecnología.

En cambio cuando se efectúan comparaciones con las diferencias de precios locales y FOB entre chapas laminadas en frío y en caliente, se observa que los aumentos absolutos en ambos precios son coincidentes; es decir, la etapa de laminación en frío operaría con un nivel de remuneración equivalente al internacional.

Cabe señalar que SOMISA vende parte de su chapa laminada en caliente a precios diferenciales a laminadores, quienes sólo tienen opción de adquirir ese insumo en el mercado internacional cuando la empresa estatal no les provee la cantidad necesaria.

Los precios de esta venta serían un 20% superiores al precio CIF de importación. Además existe un factor adicional que incrementaría los costos internos de esta chapa y que consiste en la menor dimensión de la bobina respecto de la que se adquiere en el mercado internacional.

De todas formas SOMISA tiene la capacidad de "regular" los márgenes brutos de esos relaminadores al poseer capacidad ociosa en su tren de laminación en frío y capacidad financiera a través del manejo monopólico de la chapa en caliente, subsidiando, si es necesario, su laminación en frío.

- En hojalata, la empresa tiene el monopolio pero no aplicaría un precio discriminatorio, sino que, de acuerdo con la opinión de especialistas, la subsidiaría.

En materia de hojalata no se ha podido efectuar una comparación numérica, pero de acuerdo con la opinión de los expertos el precio interno no estaría fuera de línea con el precio internacional CIF.

- La empresa debe enfrentar mayores costos.

Por el lado de los insumos, SOMISA está obligada a adquirir pelets de Hipasam a un costo superior a la materia prima importada que es de mejor calidad, perjudicando su proceso productivo.

Es no menos conocida la escasa transparencia del sistema de comercialización de la empresa a través de su red de distribuidores, hecho que permitiría aumentar los precios de venta a terceros con beneficios no claros para la empresa.

Todos estos elementos, sumados a una muy baja productividad física del personal, ocasionan una ineficiente utilización de recursos, lo cual, dada la posición de la empresa en el mercado, tiene muy fuerte inmpacto en cascada sobre toda la industria siderúrgica, metalmecánica y de construcción.

Esta situación podrá revertirse, no sólo si se ordena la empresa, sino también si se encuadra al sector siderúrgico en un esquema que tienda a lograr una industria más eficiente.

- *Racionalización del sector*

Dada la situación mundial de sobreoferta de productos siderúrgicos y considerando que dicho exceso de capacidad se prolongará por más de una década, se recomienda producir una racionalización del sector con el fin de aprovechar la capacidad existente más eficiente y evitar nuevas inversiones que agudicen el problema social futuro y la mala utilización de esfuerzos de inversión.

Es importante también observar durante el período de racionalización la intensidad con que se desarrollen las relaciones comerciales con Brasil, dado que este país por sus condiciones naturales y la magnitud de sus mercados posee los costos siderúrgicos más bajos del mundo. Al respecto cabe mencionar la alta posibilidad de generar un comercio intrasector entre ambos países.

La racionalización de capacidades involucra racionalización de empresas. Ello trae aparejado un tema importante que no puede ser dejado de lado en este trabajo: el costo social que se encuentra atado a este proceso. Más adelante se hará referencia al mismo.

¿Qué se hace?

- Concentrar en SOMISA la producción de chapa y hojalata. Mantener activo solamente un alto horno y un convertidor L.D., cerrando definitivamente los Hornos Siemens Martin.
- Discontinuar la producción de perfiles pesados y de palanquillas. Este nivel llevaría la dotación de 12.000 a 5000 empleados aproximadamente y permitiría el funcionamiento a pleno de la capacidad en operación que subsista.
- Desactivar la empresa Hipasam dado que sus altos costos generan necesidades al Tesoro Nacional y aumentan los costos de la industria siderúrgica, particularmente de SOMISA.
- Efectuar un análisis del costo de producción de acero de Altos Hornos Zapla, incluyendo todos los subsidios indirectos correspondientes a los que perciben la mina Zapla y la Empresa Forestal Pirané, para compararlo con el que poseen las plantas competidoras, a fin de producir una posterior desactivación de aquellos que presenten costos más altos, permitiendo aprovechar más racionalmente la capacidad instalada actual. A priori, la empresa Zapla muestra una menor productividad dado que su plantel de 4400 personas produce entre tres y seis veces menos toneladas por año comparada con SOMISA y Acindar respectivamente.
- Concentrar en Acindar la producción de palanquilla para abastecer a los laminadores independientes aprovechando su actual capacidad ociosa.
- Eliminar el Fondo Siderúrgico y el Decreto de Promoción Siderúrgica.
- Imponer reglas de juego claras para evitar que las empresas que subsistan impongan condiciones monopólicas en el mercado. Para ello debe abrirse el comercio imponiendo aranceles sobre la importación; ello pondrá un techo sobre los precios siderúrgicos locales. Sin duda, dada la crisis internacional y la gran diferencia entre los precios internos y de exportación de los productos siderúrgicos en la mayoría de los países, el arancel inicial deberá ser de un nivel del 60% aproximadamente.
- Ese nivel de arancel debería ser decreciente en el tiempo hasta llegar en un plazo de 10 años al nivel de arancel mínimo.

¿Quién lo hace?

- Tiene que existir una firme convicción política de racionalizar la industria siderúrgica y de reconocer que las empresas del Estado no deben orientarse a objetivos diferentes del de la eficiencia económica, que implica bajar costos permanentemente, dejando a otros instrumentos el cumplimiento de esos fines.
- Tiene que existir una firme convicción de privatizar el sector siderúrgico. Privatizar implica asumir el costo de todas las decisiones producto de la racionalización
- El grupo que eventualmente se haga cargo de SOMISA debe estar compuesto por las principales empresas de acero del país; ello facilitaría un entendimiento para racionalizar capacidades y aprovechar economías de escala teniendo como objetivo priori-

tario la reducción de costos. Sin este acuerdo reultaría jurídicamente imposible la racionalización del sector, ya que seguramente serán necesarias reestructuraciones dentro de las empresas privadas con eventuales desactivaciones de plantas, de modo de poder enfrentar las condiciones de competitividad que propone este esquema.

- En cuanto al precio de la operación de venta debe descontarse la posibilidad de obtener un precio igual al valor libros de SOMISA. El valor de un bien lo da el mercado y no los registros contables. Dentro del paquete, el Estado podría quedar temporariamente en situación minoritaria hasta que finalice la etapa de racionalización posterior.
- Se recomienda licitar el paquete mayoritario de SOMISA en una oferta internacional, aclarando las reglas de juego sobre protección arancelaria y eventuales subsidios a la racionalización del sector.
- Con las modificaciones expuestas, la capacidad productiva de SOMISA quedaría conformada de la siguiente manera:

	Miles de Toneladas	
	NUEVA	ANTERIOR
Reducción	1277	2200
Aceración	1140	4500
Semiterminados	2200	4500
Terminados	2277	2527

Fuente: CIS.

- Respecto del plantel de personal, esta racionalización provocaría una reducción entre un 30% y un 40%, tomando como medida el personal correspondiente a las seis empresas más importantes del país, manteniendo los niveles de producción actuales, con excepción de la chapa laminada en frío.

CAPITULO 18

PETROQUIMICA[1]

1. *Características salientes de la industria petroquímica*

Las características más importantes de la industria petroquímica son las siguientes:

a) Es una industria capital intensiva.

El costo de inversión para cada puesto de trabajo puede variar entre U$S 200.000 a U$S 2.000.000, para el caso de instalaciones de tamaño internacional.

b) Presenta un efecto de economía de escala importante.

Por esta razón, se tiende a instalar plantas de mayor tamaño, acorde a lo que permita el mercado, para disminuir costos.

c) La inversión específica (monto de inversión sobre capacidad anual de producción en tn/a) varía entre los valores extremos de 63 a 2500 U$S/tn/a.

Sin embargo, se debe tener en cuenta que para llegar a productos finales es necesario pasar por una sucesión de plantas y al prorratear la inversión correspondiente de plantas de básicos e intermedios, se obtiene una inversión específica final considerablemente mayor.

La conclusión es que para alcanzar producciones de escala internacional se necesitan inversiones considerables, siendo por ello la disponibilidad de capital uno de los factores más limitantes para el desarrollo del sector.

d) La materia prima ocupa un lugar preponderante en los factores de costo de producción.

Sin embargo, debido al escalonamiento seriado de las plantas, la incidencia inicial elevada para la primera planta se reduce a valores muy bajos a medida que se avanza en la cadena.

Como consecuencia de lo expuesto, los costos de inversión son el factor más importante en la industria petroquímica.

2. *Perspectivas de evolución de demanda de productos petroquímicos.*

Los productos de la petroquímica: termoplásticos, termorrígidos, elastómeros, fibras sintéticas, adhesivos, recubrimientos para materiales, pinturas, solventes, detergentes, fertilizantes, plaguicidas, etc., ocupan lugar preponderante en todas las actividades productivas.

[1] La parte técnica de este capítulo se basa en un trabajo del ingeniero de Santiago. Las recomendaciones son responsabilidad de FIEL.

Reemplazan a metales, vidrio, madera y otros materiales convencionales en la construcción de bienes permanentes y de consumo, con ventajas extraordinarias en sus posibilidades de diseño. Presentan mayor funcionalidad, precisión, menor peso, mayor estética, estabilidad dimensional: no tienen problemas de corrosión o ataque por insectos, etcétera.

Además se debe consignar que necesitan menor cantidad de energía para su fabricación, a pesar de usar un hidrocarburo energético como materia prima.

El reemplazo de materiales por plásticos no ha cesado y se espera que nuevos polímeros con agregados estructurales continúen sustituyendo a metales (plásticos de ingeniería).

En muchos casos los productos petroquímicos no reemplazan a los naturales, sino que se asocian a ellos formando materiales de mayor calidad en lo referente a su uso. Tal es el caso de las fibras, que después de gran penetración en el mercado mundial (fibras artificiales: nylon, poliéster, acrílicas, etc.), su crecimiento disminuyó a consecuencia de la recuperación del mercado por parte de las fibras naturales.

La actual tendencia es hacia el uso de las fibras sintéticas, compuestas por mezclas de fibras naturales y artificiales.

Los plásticos reemplazan a las maderas en el campo del embalaje y en accesorios para amoblamientos. Con respecto a los muebles, los productos petroquímicos se incorporan a las maderas sintéticas, mediante el aporte de resinas, adhesivos, laminados, obteniéndose productos de mayor calidad estructural y estética.

En el campo de las gomas, los petroquímicos alcanzaron equilibrio en el consumo con relación a los cauchos naturales, obteniéndose una extensa variedad de calidades y aplicaciones.

En resumen, las previsiones de mercado indican:

a) crecimiento superior al de la economía en el uso de plásticos (PE, PP, PVC, PS) y copolímeros, por su mayor penetración en las industrias automotriz, electrónica y aeroespacial. Se estima que nuevos productos acelerarán el proceso de expansión;
b) un mercado estable para las fibras sintéticas (mezcla con las fibras naturales), que acompañará el crecimiento de la industria textil;
c) reducción del mercado de los cauchos, como consecuencia de la producción de automóviles más pequeños, livianos, y la mayor duración de cubiertas por sus nuevos diseños. Existe la posibilidad de que se produzcan nuevos reemplazos por la introducción en este campo de nuevos termoplásticos;
d) previsión de mayor crecimiento para resinas y plásticos de ingeniería;
e) para solventes y detergentes se estima un crecimiento equivalente al de la economía en general;
f) para fertilizantes y agroquímicos se proyecta un crecimiento moderado, relacionado con las exigencias de nuevas variedades agrícolas, de mayor rendimiento;
g) un mercado en plena expansión para extensores de naftas con poder antidetonante en reemplazo del plomo tetraetilo. En este rubro se destacan: MTBE, TAME, metanol.

Materias primas y productos básicos:

- Olefinas:

Se estima que se acelerará la tendencia al uso de materias primas livianas como etano y propano. Este aspecto provocará disminución en la producción de propileno y

butadieno; aspecto que contrasta con el aumento relativo previsto para la demanda de propileno.

Previsiones de UNIDO-1985 indican una transformación de la estructura de demanda de olefinas según se indica a continuación:

ESTRUCTURA ACTUAL		ESTRUCTURA PREVISTA	
Olefinas	60%	Olefinas	57-58%
Propileno	32%	Propileno	35-36%
Butadieno	8%	Butadieno	7-7,5%

Los desarrollos tecnológicos darán la respuesta, ya sea por la tendencia a la producción de derivados del etileno cuyas propiedades reemplacen a las de los derivados del propileno, o por el uso de métodos que permitan producir propileno con alta selectividad.

- Aromáticos:

Las muy optimistas previsiones de mercado de la década del '60 han provocado sobrecapacidad de producción, agravada por aumentos en los precios a consecuencia de las crisis del petróleo. Estos aspectos conducen a prever que la actual depresión mundial de precios se mantendrá vigente, acompañada por un relativo estancamiento del mercado. Se espera una reversión de esta situación hacia 1990, retomando luego el ritmo de crecimiento de la economía general.

Al sobredimensionado crecimiento de las inversiones petroquímicas de los países desarrollados, se sumó posteriormente la tendencia de los países productores de petróleo, en especial de países arabes, a erigir plantas de commodities y pseudocommodities de gran capacidad para destinarlos a la exportación. Este hecho provocó una elevada depresión de precios. Por ejemplo, Arabia Saudita ha construido una sobrecapacidad para exportación del orden de 3,5 millones, con la ventaja de utilizar precios para materias primas valorados muy bajos (ej.: para gas natural el precio es de 0,5 US$/MMBTU).

Frente a esta situación, los países industrializados han orientado su expansión hacia el desarrollo de productos de química fina y especialidades.

3. *Transporte y comercialización de productos petroquímicos*

Tanto el transporte como el almacenamiento o la manipulación de productos petroquímicos constituyen factores cuya importancia va más allá de un simple factor de costo. Se necesitan facilidades y tecnologías especiales y su disponibilidad y costo son elementos que pueden incidir en la factibilidad de una industria petroquímica.

De acuerdo a los problemas de manipulación los productos petroquímicos se pueden clasificar en: (UNIDO 1985).

- Materias primas derivadas del petróleo
- Productos gaseosos
- Productos básicos líquidos
- Productos intermedios líquidos
- Productos finales sólidos

Las materias primas derivadas del petróleo se comercian generalmente a través de cañerías, cuya longitud se trata de minimizar localizando la industria petroquímica en terrenos aledaños a refinerías de petróleo. Esto se enfatiza por la necesidad económica de dar uso a subproductos retornándolos a la refinería de petróleo.

Esto ha movido a las compañías petroleras a entrar en la producción de petroquímicos básicos tratando de optimizar sus beneficios. Así se comenzó a diseñar un nuevo esquema de refinería de petróleo con énfasis en la maximización de la producción de petroquímicos.

Las dificultades técnicas y costos asociados en el transporte masivo de gas natural movieron a los países productores de petróleo a industrializar el gas asociado que debía ventearse, produciendo una nueva modificación en la estructura mundial de la producción de petroquímicos.

Vemos así cómo los problemas de transporte han sido determinantes de las estructuras de producción.

Los productos gaseosos, tales como etileno, propileno, butadieno, VCM y amoníaco requieren de facilidades especiales de almacenamiento y barcos con ese destino específico de alta tecnología para su comercialización internacional. El costo de transporte es elevado y sólo se justifica para cubrir problemas coyunturales y desequilibrios en producciones y demandas locales.

El grueso de estos productos se transporta a través de gasoductos entre empresas, y regidos por contratos a largo plazo. El precio internacional de los productos gaseosos transportados es muy variable y está influido por el alto costo de transporte.

La ubicación de las plantas en cercanías de terminales da una gran flexibilidad a las plantas productoras, lo que les permite desprenderse de excesos de producción o proveerse de productos para dar cumplimiento a contratos en caso de fallas en su propia planta.

Para el caso de líquidos, los problemas de transporte son menores, aunque cuando se trata de transportar grandes volúmenes se deben seleccionar cuidadosamente las instalaciones de almacenamiento, manipulación y transporte.

Los costos de transporte son del orden del 10% para productos intermedios, 10% a 15% para productos básicos y finales, y del 20% a 30% para amoníaco, fertilizantes y gases.

Los costos de fletes pueden ser minimizados mediante el uso de transportes adecuados, contratos a largo plazo, coordinación de ventas y compras.

Otra forma de minimizar costos de transporte es, por supuesto, la agrupación de plantas en parques industriales, permitiendo la conexión directa entre fábricas, minimizando no sólo costos de transporte sino tanques de almacenamiento y cantidad de material a almacenar. Esto disminuye los requerimientos de capital de trabajo.

En el caso de ventas por cantidades menores, la constitución de compañías de comercialización (traders) por grupos de empresas puede racionalizar también los costos de transporte y obtener una mayor eficiencia en las operaciones de comercio internacional.

4. *Estructura empresaria*

La industria petroquímica argentina presenta amplia variedad de conformación en su estructura empresaria.

Así se distinguen sociedades anónimas totalmente estatales (Petroquímica General Mosconi S.A.I.C., Yacimientos Petrolíferos Fiscales), mixtas con mayoría estatal (Petroquímica Bahía Blanca S.A.I.C.), mixtas con minoría estatal (Petropol S.M., Polisur S.M., etc.).

En el ámbito privado se distinguen: empresas de capital privado nacional, de capital privado nacional con socio extranjero y de capital extranjero.

A continuación se detallan:

EMPRESAS DE PROPIEDAD ESTATAL

Empresa	Tipo	Composición Accionaria	Personal	Valor de Producción
Petroquímica General Mosconi S.A.I.C	Complejo de Aromáticos	Y.P.F. 50% D.G.F.M. 50%	790	96.787.050
Yacimientos Petrolíferos Fiscales (La Plata)	Planta de ABL	Ministerio de Obras y Servicios Públicos 100%	102	30.635.000
Dirección General de Fabricaciones Militares	Planta de HNO_3 (R.III) Fábrica Militar de Tolueno (FMTS)	Ministerio de Defensa 100%	330 221	7.284.380* 17.242.600*
Totales			1.443	151.949.030

* Presupuesto de ventas para 1985

SOCIEDADES MIXTAS CON PARTICIPACION ESTATAL

Empresa	Tipo	Composición Accionaria	Personal	Valor de ** Producción
Petroquímica Bahía Blanca S.A.I.C.	Productora de Etileno.	Estatal 51% Privada 49%	398	72.858.956
Polisur S.M.	Productora de polietilenos	Ipako SA 70% D.G.F.M. 30%	330	123.051.940
Petropol S.M.	Productora de polietileno de alta densidad	Polefinas 70% D.G.F.M. 30%	*184	En construcción
Monómeros Vinílicos S.M.	Productora de cloruro de vinilo monómero	Viniclor 70% D.G.F.M. 30%	*207	En construcción
Induclor S.M.	Productora de cloro-soda	Inquiba 70% D.G.F.M. 30%	*330	En construcción
Atanor S.A.M.	Productora de agroquímicos, resinas y formaldehído	Privado 79% D.G.F.M. 21%	938	52.240.000[1]
Petroquímica Río III	Productora de TDI	Atanor 51% Y.P.F. 38% D.G.F.M. 11%	360	30.291.644
Totales			2.747	278.442.540[2]

Valor de producción correspondiente al Estado: 99.886.955
Valor de producción correspondiente a capitales privados: 141.987.585

* Personal estimado para la puesta en marcha
[1] Estimación de ventas 1985 proporcionada por la empresa.
[2] Se considera sólo el 30% de las ventas de Atanor S.A.M. correspondiente al área petroquímica.
** Valor de producción en U$S.

EMPRESAS DE CAPITAL PRIVADO NACIONAL

Empresa	Tipo	Personal	Valor de Producción**
Indupa S.A.	Productora de P.V.C.	697	29.325.000*
Ipako S.A.	Productora de polietileno de baja densidad.	100	16.965.000
Carboclor	Productora de alcohol isopropílico, MIBK, MEK, acetona, butanol secundario.	184	13.285.832*
Compañía Química	Productora de anhídrido ftálico	48	18.618.938*
Estiquim	Productora de ésteres ftálicos	60	14.356.690
Resinfor	Sin datos	62	-
Plast S.C.A./Neo Plax	Productora de poliestireno expandible	29	16.332.773
Maleic	Productora de anhídrido maleico	66	4.183.404
Polibutenos	Productora de poliebutenos	60	10.153.776
Hisisa	Productora de poliacrilonitrilo y fibras acrílicas.	480	28.466.000
Totales		1.786	151.687.413

* Se valora únicamente la producción correspondiente al área petroquímica.
** Valor de producción en U$S.

Conclusiones

En función del valor de sus ventas, el porcentaje que corresponde a cada uno de estos sectores es el siguiente:

- Empresas del Estado 16,3%
- Empresas Mixtas 26,0%
- Empresas Privadas Nacionales 16,3%
- Empresas Privadas con Socio Extranjero 12,0%
- Empresas Extranjeras 29,4%

5. *Problemas y ventajas que tiene el sector para lograr un desarrollo autónomo*

a) Mayores costos de inversión

Uno de los problemas clave que afectan la rentabilidad de la industria petroquímica es el aumento de los costos de inversión, que tiene lugar al desarrollarse un proyecto en la República Argentina.

La Cámara de la Industria Química y Petroquímica ha realizado un minucioso análisis de las causas de este aumento de costos (7º Congreso Argentino de Petroquímica -Buenos Aires- Octubre 1984).

El trabajo realiza la siguiente distinción:

a) Costo de inversión
b) Contingencias

EMPRESAS DE CAPITAL PRIVADO MIXTO (NACIONAL y EXTRANJERO)

Empresa	Composición accionaria		Personal	Valor de Producción UsS
MAFISA	Capital privado argentino Enka Int. Holding	60% 40%	500	10.894.992
SNIAFA	Capital privado argentino Societé Participations Internationales (SAPINA) (SNIA, Italia)	77% 23%	350	7.209.921
Electroclor S.A.	Capital privado argentino Celulosa Duperial	40% 40% 20%	592	28.347.500
Ducilo	Capital privado argentino Dupont	17,19% 82,81%	2.470	65.335.087
TOTALES			3.912	111.787.500

EMPRESAS DE CAPITAL PRIVADO EXTRANJERO

Empresa	Tipo	Composición accionaria	Personal	Valor de producción
Casco S.A.I.C.	Productora de metanol y formaldehido	Boudeu Inc. 100%	193	2.518.540*
Monsanto S.A.	Productora de poliestireno convencional y alto impacto	Monsanto Overseas S.A. 100%	348	43.647.927
Petrosur S.A.	Productora de urea	Empresa Sudamericana Consolidada 100%	400	18.850.040
PASA S.A.	Productora de estireno, butadieno, cauchonitrilo SBR	Amcorp S.A. 25% Vista Chemical Co. 25% Uniroyal Inc. 25% Witco Chemical Corp. 13,5% Fish Inter America Inc. 11,5%	945	112.589.157
Duperial S.A. y C.	Productora de PEBD y anhídrido ftálico	Imperial Chemical Industries (ICI) 100%	1.732	26.395.357**
Indoquim	Productora de polioles	DOW 100%	150	21.300.900
BASF Argentina SA	Productora de poliestireno expandible	BASF AG (RF. de Alemania) 100%	400	9.412.149
Cabot	Productora de negro de humo		113	39.412.800
TOTALES			4.281	274.126.870

* Evaluación parcial, sólo incluye metanol y formaldehido
** Incluye PEBD y anhídrido ftálico únicamente.

c) Diseño de planta (tamaño económico, localización).

A continuación se detalla un resumen de los conceptos analizados en el ítem a), que se refiere a terrenos, obra civil, equipos, ingeniería, seguros y transporte, estudios previos, licencia, gastos preoperativos, capacitación, impuestos, financiamiento.

a.1. Terrenos

Aunque este ítem carece de importancia económica (normalmente no sobrepasa el 1% del valor del proyecto), diversos problemas relacionados son fuente de mayores costos

- Al instalarse la planta en tierras de dominio fiscal, la escritura traslativa de dominio se debe hacer en base a un proyecto que aún no está definido.
- Las restricciones al dominio que pone el Estado impiden su utilización como instrumento de garantía, frente a créditos a obtener.
- Los trámites a realizar, o las discusiones a mantener con los correspondientes organismos estatales, toman entre 1-2 años para su conclusión.

a.2. Obra civil

El m2 de construcción oscila entre 130%-170% superior al de un país desarrollado. Entre los factores que contribuyen a este aspecto se pueden destacar:

- Infraestructura:

Existen deficiencias estructurales, y aun la que está erigida generalmente no se encuentra en condiciones aceptables de utilización (ineficiencia en los servicios).

- Alquiler de equipos:

El reducido mercado para equipos pesados, y las grandes distancias para su traslado, encarecen los costos entre 70%-90% con respecto a los países medianamente desarrollados.

- Mano de obra:

Inciden simultáneamente: salario de bolsillo (inferior al homólogo de un país desarrollado), cargas sociales (equivalentes a países altamente desarrollados), eficiencia (50% inferior a consecuencia de: mayor ausentismo, menor cantidad y calidad de herramientas para desarrollar la tarea, etc.).

a.3. Equipos

Equipos importados: son aproximadamente 33% más caros porque a su valor FOB debe adicionársele costo de transporte, gastos por nacionalización, y seguros.

Equipos nacionales: aproximadamente 40% más caros. Basta considerar la protección arancelaria existente cercana al 35% a la cual debe adicionársele el flete.

a.4. Ingeniería

Básica: La importación de tecnología de por sí representa un gasto adicional. Al mismo se suman otros aspectos, como mayores previsiones por parte de las empresas de ingeniería por mayores gastos por viajes, comunicaciones, etc. El incremento resultante es del 50%. Situación similar se observa para el uso de licencia del proyecto.

a.5. Seguro y transporte locales.

La existencia de escasa disponibilidad de oferta y la ausencia de competencia externa encarecen este rubro en aproximadamente un 65%.

a.6. Impuestos

La mayoría de los actos de una empresa exigen el pago de aranceles de registro o impuesto sobre sellos.

Cabe mencionar en especial lugar el impuesto al valor agregado (IVA) que debe tributar todo bien en la Argentina y que al ser contabilizado desde el momento en que el bien fue adquirido como crédito, sufre sucesivas indexaciones hasta que el bien forma parte de la planta en marcha. Este aspecto, sumado al hecho de que puede ser recuperado en cinco cuotas a partir de la puesta en marcha, permite por simple razonamiento establecer que en cuatro años, con tasas de interés internacional del 8%, la empresa ha perdido el 32% de este tributo a consecuencia de su costo financiero. Este crédito obligado del inversor hacia el Estado repercute además en el incremento de las dificultades para cerrar el cuadro de origen de fondos del proyecto.

En el caso de registro de contratos de transferencia de tecnología y de licencia, los aranceles, calculados sobre el monto total del proyecto, presentan el inconveniente de que deben ser abonados en la etapa de implementación, cuando deberían serlo en una etapa posterior.

a.7. Financiamiento

Al no existir un mercado de capitales (bolsa) dimensionado adecuadamente, el financiamiento de los proyectos debe ser realizado por:

- capital propio
- créditos bancarios:
  - locales
  - externos

- Locales: no existen créditos ordinarios para financiar el activo fijo a largo plazo. Los proyectos que tuvieron créditos locales los han obtenido por decreto promocional del P.E.

b) Otros problemas

- Alto costo de fletes, para llegar a los mercados de países desarrollados, en relación con otros países exportadores (Brasil, México, países árabes, Canadá, China, etc.).
- Encarecimiento adicional por falta de infraestructura de puertos e ineficiencias en transporte interno. Estos factores actúan asimismo como una protección a la producción interna, pero los mayores costos perjudican al mercado exportador de las manufacturas.

La situación competitiva de la industria petroquímica argentina se ha complicado por la introducción en el mercado mundial de las grandes plantas petroquímicas instaladas por los países árabes que, con relación a la Argentina, tienen las siguientes ventajas comparativas:

- Mayor disponibilidad de materias primas.
- Menor flete a los mercados consumidores.
- Alta disponibilidad de recursos financieros

c) Ventajas

Algunas ventajas que pueden anular parcialmente estos mayores costos son:

- Costos de materias primas a niveles de precios inferiores a los de países industrializados (ver Cuadro 1).

CUADRO Nº 1
COMPARACION DE PRECIOS DE INSUMOS PETROQUIMICOS

Insumos	U.S.A.[1]	West Germany[1]	Japón[1]	Argentina[2]
Nafta virgen	262,0	245,0	271,0	85,0
Etano	212,0	-	-	71,6
Propano	-	225,0	485,0	111,0
Butano	236,0	225,0	276,0	111,0
Gas natural	195,0	160,0	353,0	64,6

[1] Fuente: S.R.I.
[2] Existe promoción al precio de materias primas petroquímicas.
[3] Valores historicos. Se toma precio etano a Petroquímica Bahía Blanca S.A.I.C.
[4] Varía de acuerdo a localización. Se toma valor promedio

RELACION DE PRECIOS DE INSUMOS PETROQUIMICOS

Insumos	U.S.A./ Agentina	West Germany/ Argentina	Japón/ Argentina
Nafta virgen	3,08	2,88	3,2
Etano	2,96	-	-
Propano	-	2,03	4,37
Butano	2,13	2,03	2,49
Gas natural	3,02	2,48	5,46

- Idem respecto de servicios (ver Cuadro 2) y de personal (ver Cuadro 3), en especial con alta especialización técnica.

CUADRO Nº 2
COSTOS DE SERVICIO

Servicios	U.S.A.[1]	West Germany[1]	Japón[1]	Argentina[2]
Agua de enfriamiento	1,74	1,98	3,38	1,70
Vapor (UsS/tn)	17,13	17,31	22,16	6,25
Agua de proceso (10-2 UsS)	20,30	7,66	16,90	102,80
Electricidad (10-2 UsS/Kwh)	5,10	3,96	8,02	4,33
Fuel Oil (UsS/Millón TU)	4,60	4,82	5,56	3,07
Gas natural (UsS/millón TU)	3,70	2,96	6,73	1,62

[1] Fuente: S.R.I.
[2] Estimaciones propias.
[3] Varía de acuerdo a localización. Se toma valor promedio
[4] Varía de acuerdo a los contratos , localización, etc. Se toma en Bahía Blanca.

RELACION DE COSTOS DE SERVICIO

Insumos	U.S.A./ Agentina	West Germany/ Argentina	Japón/ Argentina
Agua de enfriamiento	1,02	1,16	1,99
Vapor (Uss/tn.)	2,75	2,78	3,56
Agua de proceso	0,20	0,07	0,16
Electricidad	1,18	0,91	1,85
Fuel Oil	1,50	1,57	1,81
Gas natural	2,23	1,83	4,18

CUADRO 3
COSTO DE MANO DE OBRA USS / HORA

U.S.A.	West Germany	Japón	Argentina
20,8	15,43	14,71	8,6[1]

[1] Promedio dalario base 1984. Incluye 50% de cargas sociales

Otro factor a tener en cuenta para estimar las posibilidades de nuevos proyectos de inversión en el sector y su posible dimensionamiento, se relaciona con los siguientes defectos de integración de la industria:

a) Déficit en la producción de etileno a partir del año 1987, del orden de 85.000 tn/ año.
b) Ausencia de una línea de producción de óxido de etileno y derivado.
c) Falta de una línea de producción de propileno y derivados (polipropileno, acrilonitrilo, óxido de propileno).
d) Una planta de cumeno inactiva por falta de consumo en una planta de fenol-acetona.
e) Disponibilidad de gases de refinería, actualmente usados como combustibles.
f) Exceso de producción de aromáticos: benceno, tolueno y xilenos, destinados a exportación.
g) Posibilidad de reemplazo del plomo tetraetilo como antidetonante en naftas en el mercado interno o para preparación de naftas sin plomo para exportación.
h) Déficit en la oferta local de fertilizantes nitrogenados, fundamentalmente de urea.

6. *Rol actual del Estado*

6.1. *Materias primas petroquímicas*

La provisión de materias primas se viabiliza a través de dos grandes empresas:

Yacimientos Petrolíferos Fiscales, proveedor de cortes líquidos y volúmenes reducidos de gases de refinería, y Gas del Estado S.E., proveedor de cortes gaseosos.

a) Disponibilidad de cortes gaseosos.

La Argentina tiene reservas confirmadas de gas natural cercanas a los 700 millones de m3. Esta cifra, relacionada con el consumo actual, equivale a aproximadamente 60 años de aprovisionamiento, es decir, casi diez veces superior a las reservas comprobadas de petróleo.

El aspecto anteriormente destacado permite afirmar que la disponibilidad potencial de materias primas para el sector es relativamente abundante.

Sin embargo, un análisis más profundo indica que las mismas se encuentran dispersas en diversas localizaciones y que el factor limitante para la provisión es la ausencia de una adecuada infraestructura de transporte.

De este modo la *real disponibilidad* de cortes gaseosos para ser utilizados por el sector se localizan en la actualidad en aquellas áreas donde se identifican las mayores reservas: Neuquén, Magallanes y Campo Durán.

Para pequeños volúmenes se podría disponer de gas a lo largo de gasoductos troncales.

Plantas de tamaño internacional, como: fertilizantes (amoníaco/urea), metanol/combustible o nafta sintética, podrían ser ubicadas únicamente en zonas como Tierra del Fuego, Neuquén, gasoducto sur y aun allí el potencial inversor debería realizar obras de infraestructura para disponer de él.

Una localización tal como Bahía Blanca necesitaría la construcción de un nuevo gasoducto (inversión aproximada: 560 millones de U$S).

Para solucionar estos déficit en la capacidad de transporte, la Secretaría de Energía tiene previsto realizar las siguientes obras de infraestructura:

Gasoducto	Aumento Capac. de Transp. Mill. Nm^3	Inversión Millones Us.S	Fecha Estimada de Operación
Norte	4,0	450	1988
Centro Oeste Cogasco (Aumento de capacidad de comprensión)	8,0	550	1988
Nuevo gasoducto Neuquén Bahía Blanca	1a..Etapa 2a. Etapa 3a. Etapa	556,1 226,8 212,2 995,1	1a. Etapa 1988
Total	50,7	1.995,1	

Sin embargo, el desarrollo de estos planes de expansión presenta una importante limitación: el financiamiento.

Los gases licuados (LPG) estarían disponibles en las localizaciones de plantas extractoras, sin embargo, esto es relativo, desde que, por ejemplo, el propano y el butano son comercializados por Gas del Estado para usarlos como combutible, primor-

[3] Ese gasoducto ha sido contratado con un consorcio mexicano a fines de 1986.

dialmente, aun cuando el régimen promocional para el sector establece su primacía para uso petroquímico.

La disponibilidad de gases de refinería se identifica, fundamentalmente, en dos destilerías, cuya provisión depende de Y.P.F.

Se ha mencionado en detalle el área de los hidrocarburos gaseosos porque un potencial desarrollo del sector se visualiza únicamente por esta orientación.

b) Cortes líquidos.

Con respecto a los cortes líquidos se estima que la actual provisión de 850.000 m3 por año de nafta petroquímica es la adecuada para abastecer a los dos grandes consumidores: Petroquímica General Mosconi S.A.I.C., a la que le corresponde un consumo aproximado de 530.000 m3/año y Petroquímica Argentina S.A. (PASA), con 320.000 m3/año. No se prevé incremento del consumo por lo menos hasta 1996.

- *Precio*

Otro aspecto a considerar, es el precio de los insumos petroquímicos.

La promulgación del Decreto Nº 814/79 de promoción para la industria petroquímica en principio establecía la prioridad de los hidrocarburos para su destino petroquímico. Este aspecto, en la práctica, nunca fue tomado en cuenta por las empresas proveedoras Y.P.F. y Gas del Estado, que priorizaron sus propios objetivos de venta de combustibles.

Tres años después de la promulgación del Decreto Nº 814/79 recién se estableció la Resolución 324/81, de precios petroquímicos, que sólo estuvo en vigencia hasta el año 1984, en el que fue suprimida sin que la autoridad competente diera una explicación razonable a la industria usuaria.

Por otra parte mientras en el marco internacional, en general, han disminuido los precios para acompañar el descenso del precio del crudo, en la Argentina los precios se mantuvieron prácticamente constantes. Sin embargo, como se observa en el Cuadro 1, en 1984 la industria local pagaba por sus insumos precios muy por debajo de los internacionales. Por lo tanto, la no modificación de los valores internos sumada a la caída en los mercados mundiales se tradujo en 1986 en precios aproximados a los internacionales.

Actualmente, el Ministerio de Economía está evaluando una propuesta de la Secretaría de Energía para fijar los precios de los insumos líquidos en el 60% del precio internacional. La diferencia con el valor interno debería ser aportada por el Tesoro Nacional.

- *Comportamiento de las proveedoras de materias primas*

Se hace necesario destacar brevemente la necesidad de que los criterios con que se manejan las proveedoras de materias primas acompañen a los de las productoras de petroquímicos, para evitar deficiencias en la provisión.

- Gas del Estado, por ejemplo, ha ocasionado importantes pérdidas al Polo Petroquímico de Bahía Blanca, por interrupciones en la provisión de etano.
- Petroquímica General Mosconi, en ocasiones, tuvo que adquirir materia prima de otros orígenes, como consecuencia de que Y.P.F. aseguraba que no disponía de nafta virgen.

6.2. *Legislación de promoción*

Un análisis retrospectivo de los distintos regímenes de promoción muestra la continua *subordinación del marco legal general* a decretos, leyes, y reglamentaciones especiales, mediante los cuales la autoridad de aplicación ha promovido lo que ella ha considerado como bases para el desarrollo del sector.

Ejemplos de esta realidad son las dos empresas líderes del sector: Petroquímica General Mosconi S.A.I.C. (creada por Decreto Nº 624/70) y Petroquímica Bahía Blanca S.A.I.C. (creada por Ley Nº 19.334/70), para las que se establecieron regímenes especiales porque el ordenamiento legal entonces vigente no satisfacía los requerimientos de tales proyectos para ser llevados a cabo.

Otro acontecimiento a tener en cuenta es la promulgación del Decreto 592/73 (reglamentario de la Ley Nº 20.560 de Promoción Industrial) y su falta de cumplimiento. Al investigar las causas de este fracaso la Cámara de la Industria Química y Petroquímica en su trabajo al 7º Congreso Argentino de Petroquímica indica su falta total de realismo por propiciar una fuerte participación estatal, sumada a *una ausencia de mecanismos claros y concretos* de cómo llevar adelante esta participación especialmente en lo referente a la asignación de recursos necesarios para ello.

Esta falta de coherencia entre directivas nacionales/legislación/medios de aplicación tuvo como consecuencia que durante los años de vigencia del Decreto Nº 592, sólo se aprobaran cuatro proyectos, y el más importante de ellos, el Complejo Petroquímico de Bahía Blanca, demandó para su implementación la promulgación de una ley especial, según se destacó previamente.

Otro error de importancia fue la fragmentación del sector en tres categorías: básicos reservados al Estado, intermedios para sociedades mixtas de mayoría estatal, productos finales reservados para empresas de capital nacional; aspecto en contradicción con uno de los principios básicos de la industria petroquímica y su desarrollo: la integración. Además se inhabilitó a las empresas extranjeras para ser acreedoras de los beneficios promocionales, restringiendo la oferta de potenciales capitales inversores para el sector.

Cuando, luego de tres años de estudio, se promulgó el Decreto Nº 814/79, no aportó demasiado empuje a un ya alicaído sector, desde que no brindaba una salida coherente al punto central del problema:

- *Imposibilidad de conseguir un esquema financiero accesible.*

El régimen promocional concede beneficios en los impuestos que debe tributar la propia firma petroquímica y desgravaciones a esos inversores. Sin embargo, de nada vale diferir y deducir impuestos a partir de la puesta en marcha cuando la misma se torna difícil de realizar.

Otro aspecto es la *inoperancia del sistema administrativo* establecido para la aprobación de proyectos, frente a la cual funcionarios del Estado y empresarios del sector adoptan una actitud de flexibilidad y razonabilidad, tornándose distraídos para no cuestionar proyectos aprobados por decreto que saben no podrán cumplimentar.

- *Procedimiento administrativo*

En el esquema actual, el Estado, a través de su autoridad de aplicación, se limita a ser un simple receptor y evaluador de iniciativas propuestas por empresas públi-

cas o privadas. Las iniciativas van desde proyectos concretos, y en algunos casos con principios de realización, hasta propuestas vagas.

Una vez presentada la iniciativa aparecen un sinnúmero de presiones y acciones tendientes a lograr que esa iniciativa resulte aprobada, ya que para lograr su aprobación debe competir con todas las demás iniciativas, sean éstas plantas ya construidas y en funcionamiento o proyectos de dudosa viabilidad.

Huelga decir que en esta competencia abierta, en la que cada participante puja por obtener "su decreto", la victoria, por lo general, corresponde a quien mejor ha conducido las acciones o presiones tendientes a lograr la aprobación de su proyecto. En este proceso, la autoridad por lo general juega un papel de espectador pasivo que se limita a verificar que cada proyecto cumplimente todos y cada uno de los aspectos formales, a la espera de que algún nivel superior o externo tome la decisión de empujar determinada iniciativa.

Que el proyecto elegido cuente con una localización acorde con los intereses generales de la población, o con las posibilidades futuras de una integración racional, o que las materias primas elegidas sean las que más convengan desde un punto de vista global, son circunstancias sobre las cuales las posibilidades de análisis y decisión por parte del Estado son pocas. Más aún, que el proyecto que resulta aprobado después se lleve a cabo, también constituye una variable sobre la que el Estado no tiene manejo alguno.

Pretender asignar la culpa de este ineficaz procedimiento a los funcionarios de los distintos niveles que intervienen en el proceso sería no sólo injusto, sino también equivocado. Lo que falla es el sistema, y por tanto, debe ser sustituido por otro que evite todos los inconvenientes señalados.

6.3. *El rol del Estado como empresario petroquímico*

La participación del Estado en la industria petroquímica argentina se justificó en su momento por entenderse que, si bien presentaba una tasa de rentabilidad social positiva, el reducido tamaño de su mercado origina que sólo puedan obtenerse rentabilidades aceptables a un plazo demasiado largo, no existiendo inversores privados dispuestos a asumir ese riesgo.

Los grupos privados que integran el Polo de Bahía Blanca solicitaron al Estado que se asociara a ellos. Esto sirvió para obtener cierta seguridad jurídica y económica y la posibilidad de acceder a créditos de organismos internacionales.

- *Factibilidad de privatización*

La factibilidad de privatización debe hacerse sobre cada empresa, sobre la base de procedimientos normalizados, con alta profesionalidad, y con una sólida base jurídica.

A continuación se hará un análisis de las empresas estatales o mixtas del sector, en relación con el problema de privatizaciones:

- *Petroquímica General Mosconi S.A.I.C.*

Su alta rentabilidad, eficiencia y manejo gerencial de tipo privado la hace codiciable por grandes empresas internacionales. Sin embargo, en la coyuntura actual de

precios y frente a los compromisos derivados de sus proyectos de expansión, de escasa rentabilidad, su privatización puede ser muy complicada.

- *Petroquímica Bahía Blanca S.A.I.C.*

Es una central de materias primas, base de un polo industrial.

La privatización de las acciones del Estado debería efectuarse tratando de mantener la actual estructura de operación y sin preponderancia de ninguno de los accionistas privados usuarios de etileno.

- Empresas del Polo Petroquímico de Bahía Blanca.

Es probable que una cotización en Bolsa sea el camino más adecuado para reducir la participación del Estado.

Se debe distinguir el caso de Polisur S.M., empresa en funcionamiento, con respecto a las otras empresas, en las que, por no haber comenzado su operación, el riesgo es mucho mayor.

- *Atanor S.A.M.*

Su estructura de tipo privado con cotización en Bolsa podría facilitar el procedimiento de privatización, resueltos los problemas legales.

Las características de esta empresa, de gran cantidad de productos muy especiales, hace que sea muy razonable su privatización.

- *Petroquímica Río Tercero*

Pertenece al grupo Atanor y podrían caberle los mismos conceptos.

Sin embargo, debe evaluarse su posible integración con la planta de ácido nítrico de la Dirección General de Fabricaciones Militares, que mejoraría la operatividad del complejo.

En tal sentido resultaría conveniente analizar una privatización conjunta de ambas empresas.

- *Dirección General de Fabricaciones Militares*

Su principal incidencia en la petroquímica es a través de su participación accionaria en Petroquímica General Mosconi S.A.I.C. y empresas del Polo de Bahía Blanca (PPBB).

Las plantas petroquímicas de su propiedad son pequeñas y poco rentables.

La planta de ácido nítrico podría pasar a Petroquímica Río Tercero, tal como se indicó, y la planta de tolueno sintético debería ser puesta fuera de servicio y vendido su equipamiento, pues su tamaño está fuera de la escala económica para la producción de aromáticos.

- *Yacimientos Petrolíferos Fiscales*

En la Argentina se adoptó el criterio de instalar plantas petroquímicas linderas a refinerías de petróleo (PASA, PGM, IPAKO, POLIBUTENOS, CARBOCLOR) utilizando cortes de nafta virgen y gases de refinería. El procesamiento de estos cortes involucra grandes intercambios de productos con el consiguiente costo de manipulación e ineficiencia energética.

Sin embargo el "interés" de YPF en la petroquímica provocó conflictos técnico-

económicos. Por ejemplo, en Ensenada YPF y PGM poseen plantas de reformado de nafta que compiten por una misma materia prima.

En ocasiones el gran consumo de nafta súper hizo que YPF regulara las entregas de nafta virgen a PGM, pese a la prioridad dada al uso petroquímico por el Decreto Nº 814/79.

- *Gas del Estado S.E.*

Gas del Estado es una empresa de servicios: transporte, distribución y venta de gas natural y gas licuado.

Su participación como operador de plantas de proceso que sirven a plantas petroquímicas ha sido deficiente. Sería aconsejable la separación de estas plantas de la actual estructura administrativa, para ser privatizadas individualmente o como parte de los polos petroquímicos.

6.4. *Promoción de la investigación tecnológica*

En este enfoque no se ha hecho mención alguna sobre el manejo y desarrollo de la tecnología en la petroquímica. Esto ha sido así pese a la importancia que tiene como factor para el desarrollo del sector.

La industria petroquímica ha comprado tecnología en el exterior toda vez que fue necesario, dedicando únicamente esfuerzo al mantenimiento de la tecnología del proceso, solución de problemas y cuellos de botella, etcétera.

El gobierno argentino, a través de la Secretaría de Ciencia y Tecnología y el CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas), ha realizado una labor continua de apoyo a grupos de investigación tecnológica, relacionados con temas de interés del sector.

Así se han creado el Programa Nacional de Petroquímica y el Comité Nacional de Catálisis (CONACA), que coordinan trabajos de investigación en el área petroquímica.

Si bien tradicionalmente la industria y los institutos de investigación han trabajado con muy poco contacto entre sí, esta situación tiende a cambiar y en los últimos años se han multiplicado los contratos de asesoramiento y consultoría.

En Bahía Blanca y en Ensenada se han constituido organismos formales de coordinación y promoción de asesoramiento científico y solución de problemas tecnológicos de la industria por parte del sistema científico.

En los institutos de investigación se ha concentrado una gran capacidad tecnológica, dada por la apreciable capacitación de sus recursos humanos, el instrumental científico, medios de computación y bibliotecas especializadas.

CONCLUSIONES FINALES

1. *Aspectos sobresalientes de la industria petroquímica argentina*

1.1. El Estado nacional participa en la industria petroquímica argentina en los siguientes aspectos:

a) Es proveedor y propietario de las materias primas que utiliza.

b) Regula la actividad mediante acciones de promoción (exenciones de impuestos a la inversión y operación de plantas, disminución en precios de materias primas, avales a créditos internacionales, fijación de aranceles a la importación de productos, etc.).
c) Es empresario, solo o en sociedad con capitales privados, para la producción de petroquímica.

En una reformulación del rol del Estado, todos estos conceptos deben tratarse simultáneamente para maximizar el beneficio nacional.

1.2. La Argentina es un país con un mercado de tamaño mediano y con buena disponibilidad de materias primas a costos bajos.

Tiene una aceptable estructura industrial y capacidad técnica, pero escasos recursos financieros.

Por ello el desarrollo de la petroquímica debe seguir los siguientes lineamientos:
a) Cuidadosa selección de los productos petroquímicos a fabricar desde que el mercado no permite un desarrollo completo de la industria petroquímica.

En este sentido una complementación con Brasil parece sumamemnte conveniente, pues se sumarían mercados y se podría fabricar una gran variedad de productos muy especializados y de mayor valor agregado.
b) Para alcanzar tamaños internacionales (economía de escala) y alta eficiencia se debe dimensionar la producción en plantas únicas, con sobrecapacidad destinada a la exportación.

Deben agruparse en parques industriales, alrededor de centrales de materias primas que socialicen costos de servicios comunes y sobre localizaciones que faciliten operaciones de importación y exportación.
c) Una racional asociación con empresas extranjeras, que no sólo facilite la concreción de proyectos para la provisión al mercado interno, sino que asegure una razonable competitividad en los mercados externos.

1.3. Lo expresado en el punto anterior sólo sería posible mediante subsidios que equiparen los costos de la inversión a los existentes en los países desrrollados y lograr una expansión integral de la industria que aumente sus beneficios.

2. Estado actual de la industria petroquímica argentina

2.1. La industria petroquímica se compone de un conjunto de plantas que se interrelacionan a través de los productos. Se pasa en una cadena de 3, 4, 5, ó 6 eslabones desde productos básicos a intermedios y finales.

Esta estructura no ha alcanzado un completo desarrollo en la Argentina. Se exportan productos básicos (el 30% de la producción) y se importan productos intermedios o finales de mayor valor agregado, que podrían haberse fabricado con los productos exportados.

2.2. Una estimación promedio del valor agregado de la industria petroquímica (excluida la industria pequeña de química fina y de especialidades) indica un monto de aproximadamente 397 millones de dólares USA/año, que surge del siguiente detalle:

	Millones de U$S
- Costo de insumos (hidrocarburos provistos por el Estado)	226,1
- Productos intermedios importados	172,9
- Ventas Mercado Nacional	616,3
- Ventas Exportación	179,4

2.3. Las estadísticas, en miles de toneladas, de productos petroquímicos totales para los años 1983, 1984 y 1985 son las siguientes:

Año	Producción	Importación	Exportación	Consumo Aparente
1983	1.675	244	384	1.535
1984	1.745	323	353	1.715
1985	1.710	276	467	1.519

La capacidad total de producción es del orden de 1.800.000 toneladas, por lo tanto se deduce un buen aprovechamiento de la misma.

2.4. El consumo aparente de productos petroquímicos finales es apropiado al desarrollo actual de la economía argentina

Por ello, se infiere que el crecimiento del mercado interno seguirá el ritmo de crecimiento de la economía, con excepción de plásticos para manufacturas y de ingeniería, que crecerán a un ritmo superior en 25% al crecimiento del PBI, debido a un creciente reemplazo de metales.

2.5. El análisis de la estructura actual de la industria petroquímica argentina muestra los siguientes conceptos:

a) Déficit en la producción de etileno a partir del año 1987, del orden de 85.000-tn año.
b) Ausencia de una línea de producción de óxido de etileno y derivados.
c) Falta de una línea de producción de propileno y derivados (polipropileno, acrilonitrilo, óxido de propileno).
d) Una planta de cumeno inactiva por falta de consumo en una planta de fenol-acetona.
e) Disponibilidad de gases de refinería, actualmente usados como combustible.
f) Exceso de producción de aromáticos: benceno, tolueno y xilenos, destinados a exportación.
g) Posibilidad de reemplazo del plomo tetraetilo como antidetonante, en naftas en el mercado interno o para preparación de naftas sin plomo para exportación.
h) Déficit en la oferta local de fertilizantes nitrogenados, fundamentalmente de urea.

2.6. Se observa además:
a) Altos costos originados en la ineficiencia de administración del Estado de los regímenes de promoción y cuantiosos subsidios que no se transfirieron a los consumidores; y

b) que las empresas del Estado no actuaron en el pasado integradamente sino que defendieron sus propios intereses en contra de otras empresas del Estado y en contra de los objetivos generales perseguidos para el sector.

2.7. Si bien la Argentina mantiene una ventaja relativa en la abundancia y costo del gas, esta ventaja ha perdido importancia relativa luego de la caída de los precios de los hidrocarburos. No debe olvidarse tampoco la competencia que actualmente plantean los principales países petroleros que han iniciado la producción masiva de productos básicos, lo que hace pensar que los actuales niveles de precios se mantendrán por un período prolongado.

Recomendaciones

La propuesta de este capítulo intenta solucionar los problemas más importantes que impiden un desarrollo sostenido del sector, a precios razonables para los consumidores.

En primer lugar, la disponibilidad de materias primas del país (abundante en gas natural) indica que los proyectos gasíferos podrían desarrollarse en forma más autónoma, aun cuando esta ventaja relativa se ha reducido luego de la caída en los precios de los hidrocarburos en 1986.

Para solucionar el problema de integración del sector es conveniente desregular el comercio exterior permitiendo la libre importación y exportación de productos petroquímicos, sujetos a un arancel no muy significativo (dada la elevada incidencia de los costos de transporte). De esta forma se evitará que mediante la discriminación de precios entre mercado interno y externo, los productores de productos básicos puedan descolocar a las firmas "downstream".

Asimismo, como esta apertura al comercio exterior se extenderá a los productos finales, se asegura que los precios cercanos a los internacionales se trasladen a los consumidores finales.

En este punto, es importante destacar que la industria "downstream" es menos capital intensiva que las primeras etapas de producción. Esto relativiza el problema de sobrecostos en la inversión señalado anteriormente.

Paralelamente, las empresas petroquímicas tendrán libertad absoluta para instalar las plantas fabriles donde estimen conveniente, sujeto a las normas sobre seguridad y contaminación ambiental que se dicten con carácter general. Esta mayor libertad se extiende a la negociación con empresas proveedoras de insumos (estatales o privadas) o incluso para desarrollar sus propios yacimientos (si los obtuvieron en concesión) o para construir gasoductos desde las zonas productivas hasta la de su localización. En este sentido, al eliminarse el monopolio que hoy detenta Gas del Estado, es dable esperar que la obtención de precios reducidos por el gas natural sea consecuencia del libre juego del mercado, que hoy muestra un elevado porcentaje de venteo.

Los insumos derivados del petróleo no serían subsidiados por el Estado, asegurándose el abastecimiento a través de la liberación del comercio exterior.

Con respecto al régimen promocional y teniendo en cuenta que en una primera etapa pueden subsistir los sobrecostos de inversión y restricciones al financiamiento, se propone concentrarlos en desgravaciones a los inversores del proyecto de una magnitud compatible con los beneficios que se concedan a otras actividades económicas.

Por último, las empresas en poder del Estado deberían privatizarse paulatinamente una vez explicitado el nuevo marco general para el sector, transfiriendo las ac-

ciones en licitaciones públicas donde en el caso de empresas mixtas se privilegiará a igualdad de precio a los restantes accionistas. Esta restricción parece adecuada dada la pérdida de valor de capital que éstos pueden sufrir por el cambio en el marco regulatorio.

No existe razón alguna que justifique la provisión directa por parte del Estado, pues los intereses de los consumidores se resguardan a través de la liberación del comercio exterior.

CAPITULO 19

INDUSTRIA PRODUCTORA DE ARMAMENTOS

ANALISIS Y PROPUESTAS GENERALES

1. Aunque existen antecedentes más remotos, es a partir de la segunda guerra mundial que las Fuerzas Armadas Argentinas encararon esfuerzos industriales considerables, impulsadas por las dificultades de aprovisionamiento que derivaron precisamente del conflicto y de la limitada capacidad de la industria nacional para satisfacer sus requerimientos de equipos y materiales.

La carencia de industrias básicas: siderurgia, química pesada, bienes de capital, etcétera, era la limitante esencial para cubrir tales requerimientos; por esa causa se generaron en cada fuerza iniciativas para evitar tal carencia.

El Ejército, con la inspiración del general Savio, crea la Dirección General de Fabricaciones Militares. Esta iniciativa se basa en la acción de los Ingenieros Militares y en una vocación industrialista muy fuerte. Este proyecto es el más ambicioso de todos y el más variado en sus propósitos y alcances.

La Armada por su parte crea en la década del cincuenta los Astilleros y Fábricas Navales del Estado, así como los talleres de reparaciones navales, que inician la construcción de grandes unidades navales y su soporte y mantenimiento.

Por último la Fuerza Aérea, a partir de sus áreas de materiales, crea la Fábrica Militar de Aviones, que luego daría base para el desarrollo de la industria del automotor en la provincia de Córdoba. Aunque el fundamento de estas iniciativas se basaban en la necesidad de asegurar el equipamiento militar, se derivó paulatina y progresivamente hacia la producción de bienes que tenían como destinatario el uso civil. Hasta llegar al extremo que del conjunto industrial una proporción mayoritaria de su actividad era ajena al interés directo de lo militar.

Debe destacarse que en los propósitos explicitados en sus comienzos se pretendía que una creciente participación privada sustituyese la acción estatal, pero en su evolución la debilidad del sector privado y las intenciones corporativas pesaron más en la configuración del perfil de esta estructura.

La participación creciente de las Fuerzas Armadas en la vida política militar fortaleció la participación militar en actividades industriales, hasta el extremo de pasar, durante el último gobierno de facto, a depender todas de los Comandos en Jefe de las Fuerzas Armadas, pese a que en su origen Fabricaciones Militares, por ejemplo, dependió de otros sectores del Estado.

En 1984, el conjunto de empresas y organismos productivos que estaban en jurisdicción de los citados Comandos pasan a depender directamente del Ministerio de Defensa. Aunque deben consignarse algunas excepciones; el Area Material Córdoba, con su Fábrica Militar de Aviones, que depende de la Fuerza Aérea, así como también organismos de las fuerzas que prestan servicios a terceros, por ejemplo: Comando de

Ingenieros, Talleres Navales, Servicios de Computación, etcétera.

2. La importancia que adquirió esta estructura industrial, sumada a la influencia que tuvieron los organismos militares en su gestión y conducción, otorgó un grado de independencia a este grupo, que prácticamente ningún otro sector del Estado pudo lograr respecto de las orientaciones políticas de turno.

Esa característica generó un carácter corporativo que condicionó sus modalidades de conducción, sus formas de relacionarse tanto con el resto del Estado, cuanto con el sector privado. En la medida en que las Fuerzas Armadas asumieron responsabilidades políticas mayores, se manifestaron divisiones por fuerza que afectaron al grupo, dividiéndose en subgrupos donde los estilos de cada una de ellas impusieron su impronta.

La formación del grupo fue realizándose progresivamente, de forma tal que las ideas imperantes en cada momento fueron influyendo las formas jurídicas de los organismos o empresas que se constituyeron. Asimismo, la división entre las fuerzas incidió en que cada una de ellas conformara sus propios proyectos industriales, sin guardar necesariamente coherencia con los encarados por las otras.

Como consecuencia de lo descripto se distinguen algunas características importantes.

Una de ellas es la gama de formas jurídficas adoptadas en las entidades de la jurisdicción, así se encuentra una gran variedad de organismos. Otra remarcable es la notable superposición de propósitos en las orientaciones productivas, derivado esto fundamentalmente del interés autónomo de cada fuerza.

Otro hecho destacable es que el peso relativo de las instituciones armadas dentro del Estado permitió a los organismos del grupo un alto grado de autonomía respecto del resto de las jurisdicciones, esto además reforzado por capacidades legales que les fueron asignadas en su origen en materias propias de otras áreas de gobierno. Esta peculiaridad se ha visto ampliada a su vez por la independencia de decisiones entre las distintas fuerzas.

Por su parte estas actividades adquirieron grados diversos de independencia respecto de los organismos superiores de los que dependían y, según los casos, quedaron sujetas a núcleos profesionales restringidos; esto trajo como consecuencia que los objetivos de las fuerzas y de las entidades industriales que controlaban no fueran necesariamente coincidentes.

Ejemplo de esta característica es la relativamente poca participación de la Dirección General de Fabricaciones Militares en los procesos de equipamiento del Ejército; la no participación de los Astilleros en el desarrollo y diseño del equipamiento naval; iguales consideraciones pueden hacerse con distintos matices a la Fuerza Aérea.

Existió en esta materia un divorcio entre los sectores usuarios y las estructuras industriales que se habían creado para servirles.

En lo que se refiere al manejo del grupo en sí mismo, se reproducen los caracteres autónomos de cada organismo como los del grupo respecto al resto del Estado; así cada uno de éstos formula sus planes y concreta su gestión de manera independiente.

En lo relativo a la producción de material para la defensa, el señalado divorcio existente entre los organismos productivos y los usuarios ha provocado, como consecuencia, un inorgánico dimensionamiento de las capacidades, una carencia de autonomía tecnológica y la imposibilidad de dar respuesta, en tiempo útil, a requerimientos

de emergencia.

Ese divorcio actual dista mucho de uno de los objetivos de origen de este grupo: el de asegurar para el país una aptitud de movilización industrial que permita un adecuado nivel de independencia en la provisión para la defensa nacional.

De esta forma, cuando el país enfrentó crisis potenciales o activas de tipo bélico, la industria nacional de la defensa no tuvo una participación decisiva en el equipamiento militar, debiéndose recurrir a volúmenes importantes de compra en el exterior. Además el conflicto puso en evidencia el inconveniente de no disponer tecnologías propias, sufriendo las consecuencias de la interferencia y la imposibilidad de ejercer contramedidas que neutralicen la acción del enemigo.

CLASIFICACION DE LAS EMPRESAS DEL MINISTERIO DE DEFENSA

Resulta de interés, como paso previo a la formulación de una propuesta sobre las empresas dedicadas a la producción de armamentos, dividir sectorialmente a las empresas dependientes del Ministerio de Defensa a efectos de separar a aquellas que son tratadas en otros capítulos de este libro.

En los listados que se agregan se incluyen dentro de cada agrupamiento tanto unidades empresarias, cuanto establecimientos integrados en empresas u organismos, pero que tienen una individualidad que hace posible su escisión e incorporación a otra entidad.

Grupo Químico y Petroquímico

a) *Polo Petroquímico Bahía Blanca*
- Petroquímica Bahía Blanca
- Induclor
- Monómeros Vinílicos
- Petropol
- Polisur

Grupo Siderúrgico

- SOMISA
- Altos Hornos Zapla y Establecimiento Forestal Pirané (Dirección General de Fabricaciones Militares)
- Hipasam
- Sidinsa

Grupo Industria Naval

- AFNE
- Tandanor
- Astillero M. Domecq García
- EDESA

GRUPO METALMECANICO Y VARIOS (Se incluye en propuesta general para privatización directa)

a) *Metalmecánico*
- Forja
- Establecimiento San Francisco (D.G.F.M.)
- Establecimiento Río Tercero (D.G.F.M.)
- Establecimiento San Martín (D.G.F.M.)

b) *Varios*
- Vainas y Conductores Eléctricos D.G.F.M.
- Establecimiento Minero Capillitas D.G.F.M.

GRUPO DE PRODUCCION MILITAR

Establecimientos de Fabricaciones Militares
- Fray Luis Beltrán
- Domingo Matheu
- Pólvoras y Explosivos de Villa María
- Materiales Pirotécnicos

y los siguientes:
- FANAZUL (Dependiente de AFNE)
- TAMSE

Corresponde también incorporar aquí al Area Material Córdoba y TEA. De la clasificación expuesta surge que, de más de treinta establecimientos, organismos o empresas que dependieron de los Comandos en Jefe y actualmente del Ministerio de Defensa, sólo menos de una decena tienen una actividad orientada a uso militar. (Debiendo aclarar que en la industria naval, en casos como el de AFNE, el peso relativo de tal actividad ha crecido en términos relativos por la caída de la demanda de origen civil —estas industrias se ven en el capítulo siguiente—.) En los de las fábricas de explosivos y material pirotécnico, además, la proporción más significativa de su producción ha sido orientada en los últimos años a satisfacer las demandas derivadas de la actividad minera petrolera.

Si la comparación se hiciera teniendo en cuenta otros parámetros, tales como mano de obra ocupada o volumen de ventas, la proporción "militar" sería aún menor por la caída de la demanda derivada de la reducción del presupuesto militar operada a partir de 1984; así la Dirección General de Fabricaciones Militares no proveyó virtualmente de ningún elemento al ejército desde 1983 hasta 1985 inclusive.

PROPUESTAS ESPECIFICAS RELATIVAS A LA PRODUCCION DE USO MILITAR

- *La producción militar*

El propósito de la presente sección es hacer una descripción de los rasgos que han caracterizado la producción de elementos para uso militar en nuestro país, los organis-

mos que han tenido a su cargo tal función, así como los procesos de decisión en la materia tanto de sus aspectos de demanda como de política tecnológica.

Para tal finalidad se tratará de hacer una descripción de la estructura productiva y su funcionamiento, los comportamientos de la demanda y los procesos que ella genera para por último delinear algunos conceptos que puedan orientar un posible ordenamiento futuro.

Es fácil inferir de la sección anterior que el interés original que "justificó" la participación militar en actividades industriales (el de proveer al equipamiento de las Fuerzas Armadas) no ha sido en los hechos el sentido fundamental de la orientación y el desarrollo de todo el grupo industrial.

Es coherente presumir que las orientaciones originales derivaron en un interés corporativo y que el citado conjunto industrial impulsó su propia lógica de crecimiento, alejándose del interés directo de la defensa militar en lo que se refiere a su componente militar.

Las diferencias de orientación de las distintas fuerzas pueden observarse en los siguientes ejemplos.

La Fuerza Aérea la incluyó dentro de su propia estructura y asignó a su conducción oficiales en actividad. El Ejército creó Fabricaciones Militares, destinando a ingenieros militares en actividad a la conducción de la repartición, que tomó la forma de organismo descentralizado de la administración pública, mientras que las empresas que dependen de ella incluyeron en una alta proporción oficiales retirados, generalmente ingenieros militares, en los puestos más relevantes.

En el caso del TAMSE comenzó como un emprendimiento interno de la fuerza y luego tomó la forma de sociedad del Estado donde, por estatuto (ahora modificado), los componentes de su directorio debían ser los oficiales superiores en actividad que ocupasen determinadas jefaturas en la fuerza.

La Armada tendió a organizar las empresas como sociedades de derecho comercial y destinó fundamentalmente a su conducción a oficiales retirados. En algunos casos incluyó militares activos pero no fue la nota dominante.

Esta diversidad de opciones tuvo sin embargo una consecuencia común: los componentes de las fuerzas que tuvieron responsabilidades en las empresas y organismos de producción en general fueron un núcleo reducido, en el caso de los oficiales ingenieros militares, tanto del Ejército como de la Fuerza Aérea, sólo un grupo de especialidad ajena a la función de Comando o Estado Mayor de su respectiva institución.

De tal circunstancia puede inferirse que en las decisiones para definir la demanda que deriva de los requerimientos de las fuerzas, los organismos de producción no tuvieron el peso que se podría esperar de independencia de las organizaciones militares.

Las definiciones en cuanto a especificaciones, número y procedencia de los elementos y equipos que se adquirieron estuvieron en manos de otros grupos, generalmente ligados a los sectores operativos, mientras que los responsables de la producción tuvieron sólo una reducida participación secundaria.

En los organismos productivos en los que su conducción estaba a cargo de oficiales en actividad, se produjo además un proceso adicional que deriva de las exigencias y mecanismos de las carreras militares: la rotación periódica de sus destinos. Esta rotación, que puede tener sentido desde el punto de vista castrense, provocó una peculiar situación en los referidos organismos: se ascendía en la jerarquía empresaria en función del grado y no de la aptitud o eficiencia de la gestión. Por otro lado, la perma-

nencia de un oficial en una función estaba delimitada por las exigencias de su carrera extraempresaria, sin tener en cuenta los intereses de la función productiva.

Este proceso de elevada rotación tenía consecuencias adicionales, además de las que naturalmente afectaban la eficiencia de la gestión empresaria; una era la imposibilidad de acceder a determinadas funciones si no se era oficial en actividad, con la correspondiente lesión del principio de selección en función de la aptitud profesional específica para el puesto; la otra, era la permanente disponibilidad de personal, en general de alto grado jerárquico, que pasaba a situación de retiro y por tanto en imposibilidad de continuar en sus funciones empresarias (las reservadas para el personal en actividad). En función a una ley no escrita se destinaba a estos oficiales retirados a ocupar puestos de conducción superior en organismos y empresas dependientes.

Esta característica generó los siguientes efectos: por un lado consolidó el interés corporativo y la continuidad de la dependencia de determinadas actividades industriales del área de Defensa y, por el otro, la constitución de un núcleo de intereses que operaba de manera independiente de las fuerzas.

Esta independencia repercutió en su orden interno por el desplazamiento que se hizo de los ingenieros militares de las funciones de conducción superior de sus instituciones, obligándolos en alguna forma a retener las estructuras industriales, entre otras razones, para tener un campo de acción que les permitiese llegar a las máximas jerarquías.

Se produce así una suerte de efecto de estanco, que separa a las industrias del interés puramente militar, y que lleva a los citados ingenieros a especializarse en una elevada proporción en temas ajenos a ese interés, por ejemplo: siderurgia y química respecto de electrónica o informática.

Esa separación del núcleo de decisión de sus fuerzas llevó a que éstas tomasen sus definiciones de compras en forma independiente, generalmente tomadas por personal que desconocía las estructuras industriales que de ellos dependían o que podía tener una actitud de competencia con los responsables de sus conducciones.

De esta forma la estructura de producción fue ajena a los planes de demanda que desarrollaban las instituciones armadas, orientándose éstas a proveedores tanto en la selección de la tecnología, cuanto de los productos.

Por lo tanto, la demanda principal de las fuerzas se orientó de una manera acentuada a la provisión externa y dejó a la de origen local casi excluyentemente destinada a los organismos y empresas del área, sólo una demanda marginal y errática. Muy especialmente en el caso de Fabricaciones Militares.

Esta peculiaridad se vio reforzada por el divorcio existente entre las fuerzas, que llevaba a una a definir especificaciones en sus materiales distintas de las correspondientes a producciones de entidades dependientes de la otra, independientemente de que tales producciones pudieran satisfacer plenamente sus requerimientos, prefiriéndose la de origen externo.

Así existió permanentemente una discrepancia de intereses, en cuanto a la preferencia o protección de la industria local, mientras se tendía a promover políticas de alta protección en las industrias con destino al mercado civil que le dependían; pero en sus compras importantes se obviaron las posturas de "compre nacional". Este divorcio entre la demanda y la oferta llevó a que la capacidad instalada local no respondiese a un requerimiento normal y que no estuviese en condiciones de dar respuesta a requerimientos de emergencia. La dependencia del proveedor externo, más la erraticidad de la demanda, provocó que en períodos de conflicto potencial o activo el país

no estuviese en aptitud de movilizar su industria para satisfacer sus requerimientos de defensa.

• *Los grandes emprendimientos*

Un capítulo aparte merecen los grandes emprendimientos que, con un alto grado de esfuerzo industrial involucrado, fueron encargados por las fuerzas en la década del '70:

- *Plan Nacional Naval Militar*

Por este plan la Armada inicia un enorme esfuerzo de equipamiento y encara la construcción de 16 unidades navales; se selecciona un material de origen alemán, prácticamente en su totalidad cada serie de elementos eran prototipos, por lo que se produjeron desarrollos que incrementaron la capacidad tecnológica de aquel país sin participación en su definición de los astilleros locales. Construyó seis unidades en Alemania y compró materiales o "kits" para producir diez en el país. Asimismo, emprendió la construcción de un nuevo astillero, con una gran inversión, sin tener en cuenta la capacidad estatal y privada existente y en aptitud de satisfacer los requerimientos, creando la muy peculiar situación de tener una (o la única) de las pocas "fábrica de submarinos" existente en el mundo.

El plan no tuvo asegurado el financiamiento, sufriendo a partir de 1982 demoras que afectan fundamentalmente la parte de producción local, pues la correspondiente a la participación externa ya fue concluida; creando un grave riesgo de paralización industrial, ampliado por el incremento irracional de capacidad generada. A todo esto se suma un elevado nivel de endeudamiento externo que pesará en su presupuesto por muchos años.

- *El Tanque Argentino Mediano*

En este caso el Ejército desarrolla en Alemania con firmas de ese país un nuevo vehículo blindado; aunque existía capacidad de montaje en nuestro país, en los astilleros o en la propia Fabricaciones Militares, crea una nueva empresa y una nueva planta. A su vez también se le presentan graves problemas financieros, reduciendo la serie programada y paralizando su producción por falta de elementos externos, todos ellos vitales para la fabricación, quedando capacidades industriales y material elaborado sin aplicación, además de un considerable endeudamiento externo.

– *El Avión de Entrenamiento Avanzado*

Nuevamente firmas alemanas se ven favorecidas por un contrato que les permite encarar el desarrollo de un nuevo producto. También se encaran inversiones en equipamiento en el Aréa Material Córdoba, que amplían la capacidad de producción, por supuesto sin tener en cuenta la existente en el país, con equipamientos que en algunos casos son superiores a una industria como la brasileña. También en este caso el proyecto se ve afectado por problemas de financiamiento y sufre en consecuencia grandes demoras. Cabe señalar que en este caso no quedaron endeudamientos significativos, aunque si una gran capacidad ociosa.

En estas experiencias se observan rasgos comunes, que pueden tomarse como

paradigmas de la política nacional en materia de equipamiento militar y su relación con la política industrial y tecnológica:

- Los proyectos no respondieron a planes de acción conjunta de las fuerzas.
- No tuvieron el financiamiento asegurado. Imprescindible para emprendimientos de largo plazo.
- Incrementaron capacidades de producción sin tener en cuenta las existentes.
- Agravaron el problema de endeudamiento externo.
- No generaron una aptitud tecnológica independiente.
- No generaron una mayor capacidad en la defensa nacional, acorde con el esfuerzo involucrado.

Podemos distinguir dos etapas en el desarrollo del complejo industrial militar, una primera fundacional, en la que las fuerzas emprendieron una actividad industrial, sentando las bases para asegurar un grado de autosuficiencia que les permitiese superar crisis de aprovisionamiento externo. Esta fase se desvía de su intención original y se divorcia del manejo concreto de la demanda que generan las instituciones militares. Otra etapa en la que se encaran grandes emprendimientos donde se desarrollan proyectos ambiciosos pero inconsistentes en sus aspectos industriales, tecnológicos y de factibilidad financiera.

Una hipótesis que podría explicar esta situación es la siguiente: La asimilación de la cultura europea y la aceptación de sus principios a comienzos de siglo implicó paralelamente aceptar su "cultura militar", sus esquemas defensivos y consecuentemente sus estructuras militares, basadas en realidades políticas, económicas, sociales, geográficas, etc., diferentes de las del país.

Este modelo fue potenciado, entre otros sectores, por los comerciantes de armamentos interesados en mantener la filosofía implícita y beneficiarse con las consecuencias que de ella se desprenden.

Por otro lado, la evolución política y económica del país en la década del 40 produjo vacíos en su desarrollo industrial, que fueron resueltos por la estructura militar, de tal forma que grandes áreas productivas fueron desarrolladas bajo su influencia directa: siderurgia, petroquímica, química pesada, etc. Esta ocupación por parte del sector militar fue perdiendo de vista su objetivo original.

Concurrentemente, las decisiones tecnológicas en materia de defensa quedaron bajo su competencia directa. De esta forma, el usuario decidió, sin tener en cuenta que debido a la complejidad del tema y la multiplicidad de intereses afectados, que las decisiones requerían una consideración más amplia de sus efectos indirectos, tecnológicos e industriales.

La delegación de toda la responsabilidad en el campo de la defensa (en el "usuario militar") demostró resultados no convenientes.

En el sector defensa, desde un punto de vista tecnológico, la atención se centra en el papel que desempeñó el usuario, al ser promotor de una demanda de prestaciones en función de una tendencia de disponibilidad y sus parámetros de evaluación.

Desde otro ángulo, el divorcio mencionado con la estructura productiva, aun la dependiente de su propia jurisdicción, impedía la generación interna para abastecer tales requerimientos.

Se encararon desarrollos dirigidos a producir uno o dos prototipos muy costosos, siguiendo la moda del exterior y desconociendo la disponibilidad de otros sistemas y tecnologías que los neutralizan haciéndolos obsoletos o limitando su utilización a con-

diciones muy distintas de las planteadas en un planeamiento militar.

Se importaron para ello maquinarias de fabricación que sólo sirvieron para hacer unas pocas unidades involucradas en esos prototipos, hallándose algunas hoy inmovilizadas, y también se importaron hasta los materiales, con desinterés de la apertura de los paquetes tecnológicos que hubiera permitido una mayor participación nacional.

Desde ya, estos proyectos de inversión no eran inducidos por la exportación, de modo que sus efectos sobre la economía (gasto fiscal, endeudamiento externo) se suman a los relativos al sector: importaba industria pero no invertía para exportar. El sector defensa era fundamentalmente importador y los desarrollos que se encargaban eran neutralizados, en su nivel tecnológico, por nuevas adquisiciones en el exterior. De esta forma, aquéllos no llegaban nunca a su pleno nivel de producción.

- Hacia un nuevo ordenamiento

Para poder encontrar un hilo conductor que lleve a una nueva propuesta ordenadora del complejo industrial que debe servir a los propósitos de la defensa, se debe tener presente que en ningún sector como en éste, uno de sus elementos centrales es el de tener el más alto grado de capacidad de decisión autónoma en materia tecnológica. Lo exigen la independencia de acción y el grado de autonomía que enfrenten las naturales presiones externas que tienden a limitarla.

El tener "capacidad de decisión autónoma en materia tecnológica" supone contar con capacidad para definir, establecer y controlar la "mezcla tecnológica" (nacional, importada, antigua, moderna, artesanal, basada en ID, etc.) más conveniente para satisfacer una determinada demanda.

Se genera así un proceso político y social que parte de un manejo de la tecnología en esos términos; es decir, estar en condiciones de definirla en función de objetivos propuestos, de producirla dentro de las limitaciones de recursos, de seleccionarla entre la disponibilidad (propia o ajena) y emplearla en la realidad socioeconómica existente.

Los sectores de la estructura social que intervienen en el proceso de generación de una capacidad autónoma en materia de tecnología para la defensa son los usuarios (la estructura militar operativa), la estructura productiva (estatal y privada), la infraestructura científico-técnica y el sistema administrativo.

Con estas premisas se pueden esbozar los lineamientos de un ordenamiento; primero la necesidad de que en el plano estrictamente militar exista un plan militar conjunto, que formule los requerimientos para satisfacer las premisas establecidas por el poder político.

Segundo, que se distingan, como acto inicial, las estructuras industriales destinadas a satisfacer necesidades militares de aquellas que tienen una orientación definida hacia el mercado civil.

Tercero, que se reasegure a los diferentes protagonistas del proceso de decisión tecnológica el rol que les corresponde; de esta manera el usuario militar debe renunciar al virtual monopolio de todo el proceso que detentaba hasta el presente.

Por lo tanto:

1) Se deben separar la función profesional militar de la productiva.

2) A tal efecto se debe limitar la tarea del oficial ingeniero militar a la de interfase entre el usuario (el operativo) y el complejo tecnológico productivo.
3) Recomponer el proceso de la demanda militar, asignando los roles a cada protagonista: usuario, establecimiento industrial, infraestructura científico-técnica y sistema administrativo.
4) Por lo establecido en los puntos 1, 2 y 3, formular la demanda en términos de mediano y largo plazo, para así asegurar la amplia participación de la industria nacional.
5) Desregular, en la mayor medida posible, la exportación.
6) Como no existen razones que impidan que la producción de armamentos sea encarada por empresas privadas, se recomienda descentralizar el complejo Fabricaciones Militares y transferir las empresas al Ministerio de Hacienda para su licitación al sector privado, o cierre, si no hubiera interesados en su compra.

CAPITULO 20

ASTILLEROS

Introducción

El objetivo del presente capítulo es realizar una descripción y análisis de las siguientes empresas:

- Astilleros y Fábricas Navales del Estado S.A. (AFNE)
- Talleres Navales Dársena Norte S.A.C.I. y N. (Tandanor).
- Empresa de Desarrollos Especiales S.A. (EDESA).
- S.A. Para el Desarrollo de Tecnología Acuática (Satecna)
- Astillero Ministro Manuel Domecq García
- Sisteval S.A.

Todas ellas se encuentran actualmente operando bajo la figura jurídica de sociedad anónima con mayoría estatal (Ley Nº 17.318).

1. *Astilleros y Fábricas Navales del Estado S.A. (AFNE)*

En 1960 el astillero se adapta para la construcción de barcos mercantes ante la posibilidad de contar como clientes a las flotas del Estado recientemente constituidas: ELMA, FFEA e YPF. Construye la mayor parte de los buques de ELMA (18) y cuatro buques tanque de 60.000 tn para YPF.

Su relación con ELMA es ilustrativa de cómo dos empresas del Estado ligadas entre sí por ser una de ellas proveedora de la otra piramidan sus ineficiencias al carecer de los controles típicos existentes en una vinculación similar entre empresas privadas. La falta de competencia lleva a AFNE a facturar a ELMA sus altos costos. Ello da pie a ELMA para solicitar fondos del Tesoro Nacional. Además, ambas empresas no tienen reparo en incumplirse recíprocamente sus contratos. El contrato por dos buques portacontenedores (uno de ellos el Islas Malvinas) ha tenido constantes cambios desde 1982. Después de firmado y de adquirido el material, ELMA cambia el proyecto pues quería más espacio de bodega, AFNE se adecua a esas exigencias para después recibir la orden de volver al proyecto original. Y, mientras tanto, el avance de la tecnología de los buques portacontenedores ya había vuelto obsoleto dicho proyecto.

El 1º de enero de 1970 se transforma en S.A. bajo la Ley Nº 17.318, con el 96% de sus acciones en manos del Ministerio de Defensa y el 4% restante de Fabricaciones Militares. Actualmente el Ministerio de Defensa posee el 99,733% y Tandanor el 0,267% restante.

Esta transformación de AFNE es común a las restantes empresas que se analizan en este capítulo. Pero junto con la transformación jurídica viene otra que lleva a AFNE a incursionar en otros campos, primero dentro del campo naval pero después fue-

ra de éste, en nuevas áreas donde también compite con el sector privado. Este segundo cambio de objeto es común en las otras empresas de este grupo, según se verá oportunamente.

Esta política de diversificación se pudo cumplir con gran amplitud en AFNE, pues desde su origen fue ideada para construir la mayor parte de los elementos que componen un buque. Fabrica motores marinos de hasta 23.000 CV bajo licencias Sulzer, Burmester y Babcox y Wilcox. Sus equipos le permiten fabricar turbinas hidráulicas, como las instaladas en el aprovechamiento de Río Hondo, fundir bogies para vagones de carga de FF.AA., placas soporte para condensadores de la Central Nuclear Atucha II, grúas (con licencia Brissoneau et Lotz Marine) y maquinaria de cubierta para buques portacontenedores de ELMA, torres, recipientes y tolvas para la destilería Luján de Cuyo de YPF.

Para la marina de guerra, AFNE construye seis corbetas misilísticas tipo Meko. La licencia y parte de los materiales y equipos son suministrados por el astillero Blohm und Voss, de Alemania Federal. En materia de barcos mercantes, la Memoria correspondiente al ejercicio cerrado el 30 de junio de 1985 informaba que se encontraban en gestión los contratos para la construcción de dos buques de 23.000 t.p.b. para Cuba y doce graneleros de 6.700 t.p.b. para Polonia.

Esta empresa posee también una fábrica de pólvora en la localidad de Azul (Provincia de Buenos Aires: FANAZUL. En cuanto a explosivos de uso civil la Memoria comenta que los producidos por AFNE se ven aceleradamente desplazados por el avance de barros (emulsiones) que sustituyen a los tradicionales basados en nitroglicerina.

En total su personal ocupado oscila entre 3600 y 3800 personas, de las cuales 2900 serían del astillero.

En 1985 entregó una corbeta tipo Meko 140, la Espora, y un buque portacontenedores, el Isla Gran Malvina. Actualmente, tiene contrato para otras cinco corbetas y dos buques portacontenedores.

- *Resultados económicos*

AFNE tiene un importante activo valuado al 30 de junio de 1985 en A 184,5 millones, de los cuales A 19, 2 millones corresponden a bienes de uso. Su patrimonio neto era de A 49,6 millones. Estas importantes inversiones no tenían correlato en la producción de la empresa, que en el ejercicio cerrado en esa fecha había vendido por apenas A 6,5 millones. El resultado mostró una pérdida de la misma cantidad. Cabe mencionar que el blance muestra una facturación "no apropiable" de A 29,4 millones a A 31,3 millones, en su mayoría no facturada. Aun así, este monto sería sumamente bajo en relación a la inversión y mostraría una caída frente al máximo facturado en 1981 de A 42 millones.

Otros datos sobre la situación económico-financiera pueden verse en el Cuadro 1.

- *Propuesta*

Es una empresa con alta capacidad ociosa en un sector como el de astilleros, que se encuentra en retroceso en el mundo entero. No obstante ello, su equipamiento le permite encarar la producción de otros productos de la industria metalúrgica. Dada la conveniente diversificción que encara la empresa, el elemento defensa, que pudo con una visión cerrada justificar la pertenencia al sector público, ha quedado relegado a segundo término. Aun cuando la construcción de barcos para la marina de guerra fuera

su principal actividad, los ejemplos de otros países muestran que tampoco es argumento decisivo para que deba pertenecer al Estado. Así parece ser la opinión del Poder Ejecutivo en vista de que no ha incluido a AFNE entre las empresas cuya privatización no se contempla conforme al texto del proyecto enviado al Congreso.

Debe, por lo tanto, encararse su privatización, que en vista de la buena capitalización de la empresa y lo valioso de su equipamiento, no debería ser una tarea difícil, siempre que se pretenda un precio realista y generosas condiciones de pago. Una alternativa sería la de licitar el management de la empresa ofreciendo una opción de compra a quien resulte adjudicatario. Al tomar el management una empresa privada, AFNE saldría de la esfera estatal mejorando su situación al verse libre de todas las trabas que limitan la necesaria flexibilidad que debe tener una empresa industrial.

Es probable que sea conveniente escindir de AFNE la fábrica de explosivos FANAZUL, que poco tiene que ver con la construcción naval. Esta sería privatizada separadamente, mediante venta del fondo de comercio o liquidando los activos.

Un problema importante probablemente resulta de las 3600/3800 personas que trabajan en AFNE, obviamente excesivas en relación con la producción (A 8.400 al año por empleado). Pero de conseguirse una expansión importante en las ventas, esta situación podría mejorar considerablemente.

2. *Tandanor*

Su origen se remonta a 1879, año en el cual se monta un taller naval para mantener y reparar la escuadra de río creada por el presidente Sarmiento.

La empresa Talleres Navales Dársena Norte S.A.C.I. y N. (Tandanor) fue creada por la Ley Nº 18.544 del 31 de diciembre de 1969. Se constituyó con terrenos e inmuebles del Arsenal Naval Buenos Aires y las obras portuarias y diques de carena de la Administración General de Puertos. En 1973 se fusiona con la empresa del Estado Talleres de Reparaciones Navales (Tarena), que había pertenecido a las compañías de navegación Mihanovich y Dodero.

De este modo surgen las dos plantas ubicadas sobre los accesos Norte y Sur al Puerto de Buenos Aires. La planta 1 en Dársena Norte de 87.000 m2 posee dos diques secos y dos flotantes, capaces de poner en seco buques de hasta 180 metros de eslora. La planta 2, en Dársena al Este, sobre el canal Sur, de 181.840 m2 tiene un dique flotante de 12.000 toneladas que admite buques de 190 metros de eslora y un moderno complejo Syncrolit con cuatro playas de varado que totalizan 665 metros de longitud.

En el ejercicio 1984/85 el 51,5% de su facturación correspondió a los armadores oficiales. La correspondiente al sector privado incluye barcos de bandera extranjera, en su mayor parte pesqueros soviéticos, uruguayos y polacos. Tandanor tiene un contrato con el Ministerio de Pesca soviético por el cual atiende a los barcos de esta bandera tanto en diques como a flote. La empresa ha atendido la reparación de algún submarino también, compitiendo de tal forma con el astillero oficial Domecq García.

Su capital está en un 93,39% en manos del Ministerio de Defensa y el restante 6,61% pertenece a la Administración General de Puertos.

En esta empresa trabajan 1017 personas (1985). En el ejercicio 1984-85 el personal se redujo en un 10% correspondiendo íntegramente esta disminución a la mano de obra indirecta.

• *Situación económica*

No obstante la caída en la ocupación de los diques ocurrida en el ejercicio 1984/85 (el último publicado), cuando el número de buques ingresados cayó de 203 durante el ejercicio anterior a 177 y el tonelaje de 1.396.000 t.p.b. a 1.227.000, la rentabilidad de la empresa mejoró, pasando de una pérdida del —2,5% sobre ventas en el ejercicio 1983/84 a una ínfima ganancia del 0,5%.

La Memoria se queja de las grandes demoras en los pagos incurridas por YPF y la Dirección Nacional de Construcciones Portuarias y Vías Navegables que representaban por sí solas el 50% de la cartera de créditos por venta. Se confirma de tal modo la regla general de los rutinarios incumplimientos contractuales que ocurren en las relaciones entre las empresas públicas. La ocupación de las instalaciones de la empresa era sumamente baja durante el último ejercicio del que se conocen cifras, pues alcanzaba a poco más de la mitad de su capacidad: 51,5%, habiendo descendido respecto del ejercicio anterior, en que había sido del 64,6%.

• *Propuesta*

No se advierte ninguna razón para que esta empresa se mantenga en el sector público. Debería por lo tanto privatizarse, ya sea vendiéndose las acciones o los activos, que quizá pudiera hacerse en dos bloques correspondientes a cada una de sus instalaciones en los accesos Norte y Sur al puerto de Buenos Aires. De tal modo, podría provocarse cierto grado de competencia entre las dos empresas que sucederían a Tandanor. Claro está, previamente habría que cerciorarse de si ambas plantas no son complementarias, lo que haría inconveniente la escisión propuesta.

En 1985, de acuerdo a la Memoria correspondiente, tuvo la intención de vender los diques flotantes de 1000 y 1500 tn pero no tuvo éxito en su gestión. Por otra parte, el Syncrolit y otros bienes menores pertenecen al Ministerio de Defensa, que se los arrienda a Tandanor.

3. *Astillero Ministro Manuel Domecq García S.A.*

Esta empresa se creó en 1979 con el único objetivo de construir submarinos. La empresa proveedora de la tecnología para los mismos, Thyssen Nordswerke, tiene una participación minoritaria del 25% en el capital social. El restante 75% pertenece al Ministerio de Defensa (71,985%) y a Tandanor (1,14%).

Con relación a la construcción de submarinos, hubo un intenso debate entre la alternativa de organizar e instalar un nuevo astillero que tuviera ese fin específico o la utilización del ya existente de AFNE, tal como lo sugirió el presidente de esta última empresa. Por razones difíciles de entender, la Armada insistió en tener "su astillero de submarinos", como si AFNE no le perteneciera y así se resolvió, incurriéndose en una inexplicable duplicación de inversiones.

Estas fueron de gran magnitud tanto en galpones e instalaciones industriales, como en el edificio administrativo. Sobre un terreno de 135.000 m2 en la Costanera Sur de Buenos Aires, el edificio industrial cubre una superficie de 15.000 m2 más 50.000 m2 de playas de hormigón. El astillero está dotado de capacidad de construcción en recintos cubiertos y climatizados, con puentes grúas fabricados por IMPSA, aptos en todas sus naves para elevar a gran altura grandes pesos. La nave central de 200 metros

de largo posee una luz de 32 metros y una altura a los ganchos de los puentes grúas de 27 metros. El parque de mecanizado con máquinas herramientas de control numérico es calificado de "modernísimo" por la misma empresa. El personal fue capacitado en Alemania. El edificio administrativo tiene seis plantas y las oficinas del directorio son de un lujo poco común e innecesario, particularmente en un caso como éste, donde el único cliente es el principal accionista.

El astillero está especialmente diseñado para la construcción de submarinos TR-1700, bajo licencia Thyssen Nordswerke de Alemania Federal. Se trata de los mayores submarinos convencionales (no nucleares) en existencia, de 2200 toneladas, plenamente alistados. El costo de uno de estos submarinos se estima en la actualidad en 150 millones de dólares. Tienen un largo de aproximadamente 60 metros. Los únicos actualmente navegando son los dos ya construidos en Alemania para la Marina argentina. La Marina alemana no los utiliza por cuanto prefiere naves menores adecuadas para ser usadas en el Báltico y el Mar del Norte. La Marina argentina eligió los TR-1700 por su mayor autonomía, que se estimó más adecuada para el Atlántico Sur.

Teniendo en cuenta el programa de adquirir un total de seis de estos submarinos, cuatro de ellos en nuestro país, se efectuó el diseño fabril que es seguramente lo más moderno existente en el mundo. Supera ampliamente a los astilleros de Thyssen Nordswerke que, como la gran mayoría de los astilleros del mundo, se han ido haciendo mediante sucesivas ampliaciones de astilleros preexistentes, dando lugar normalmente a problemas para la entrada y salida de nuevos buques.

El 90% de las partes del submarino son importadas, en su mayoría de Alemania, pero también de Francia, Italia y los Estados Unidos. El astillero trata de incrementar las piezas nacionales, pero dados los extremos requisitos de calidad, tan sólo utiliza cables, electrodos y ciertas piezas metalúrgicas simples. Aproximadamente el 50% del costo del submarino es mano de obra. En este aspecto, Domecq García tendría ventajas comparativas frente a la competencia, aunque en compensación debe pagar el derecho de piso de su falta de experiencia en la materia. Según información obtenida del propio astillero, "en Alemania se hacen apuestas de que no conseguiremos terminar una unidad".

La Memoria correspondiente al ejercicio 1984/85 da cuenta de la construcción de tres submarinos TR–1700 con licencia Thyssen de Alemania Federal. La orden por el tercer submarino había sido cancelada por la Marina, pero ante la insistencia de la empresa, que señaló el alto costo de mantener capacidad ociosa, aquélla renovó la orden de compra, con lo que se "amplía el panorama laboral de la empresa en más de 2 años (aproximadamente hasta 1990)", según expresa la Memoria correspondiente al ejercicio cerrado el 31 de julio de 1985. Se estaba en ese momento gestionando la venta de un cuarto submarino, pero las restricciones presupuestarias impiden concretar la orden.

La construcción de estos submarinos lleva seis años de plazo. El primero se entregaría en 1990.

Los especialistas en el tema consideran a este emprendimiento como un dislate y un producto del espíritu belicista de la Marina imperante en esa época (1979). Desde el punto de vista económico, la empresa no tiene futuro a menos que:

1) La Marina le encomendara la construcción de un gran número de submarinos y esto excede por completo la capacidad económica del país por muchos años.

2) Su gran eficiencia y bajos costos le permitieran competir en la construcción de esas naves para las marinas de guerra de otros países. La licencia de Thyssen Nords-

werke permitiría la exportación pero habría que ver hasta qué punto la licenciataria no va a competir duramente por las escasas órdenes que puedan surgir. La mejor salida para evitar esta competencia podría consistir en darle el management del astillero con una opción para comprar el 75% de las acciones en poder del Estado nacional; funcionarios de la empresa comprenden que en la expotación está su salvación pero la obtención de pedidos no está a la vista y probablemente no se puedan conseguir hasta que el primer submarino esté botado y haya recibido las calificaciones pertinentes en cuanto a sus aptitudes. Aunque la Memoria se refiere a la posibilidad de realizar reparaciones en submarinos de otros países latinoamericanos (Colombia), pese a que Domecq García ganó la licitación, aún no ha obtenido la orden consiguiente.

3) El astillero se oriente hacia otras actividades que nada tienen que ver con su destino original: barcazas de empuje para el transporte fluvial (8 barcazas portacontenedores vendidas a Astisur para ser exportadas al Uruguay), buques pesqueros, plataformas off-shore, lanchas rápidas de uso militar, grúas navales y de puerto, elementos nucleares, puentes tipo Dailey. Casi todas estas actividades no son sino proyectos. Como puede verse, no sólo compite con astilleros y empresas metalúrgicas privadas, sino que se superpone marcadamente con la labor de AFNE.

Trabajan en el astillero 1100 personas.

- *Situación económica*

La situación general del astillero puede verse en el Cuadro 1. Cabe, sin embargo, efectuar una importante advertencia: la propiedad de la tierra y de las construcciones civiles y equipamiento no ha sido transferida a la empresa sino que se mantiene en cabeza de la Marina. La inversión efectuada alcanza a 130 millones de dólares según información dada por funcionarios de Domecq García. Esta empresa paga un alquiler por su uso, de un monto que no fue suministrado.

En razón de lo dicho, el balance general cerrado el 31 de julio de 1985 muestra un valor de los bienes de uso de tan sólo A 13.218.972,24. De tal manera, la cifra de ventas en dicho ejercicio, A 13 millones, no alcanza al 10% de la enorme inversión incurrida. Al no ser propietaria de los edificios ni de la mayor parte de los equipos, la empresa no debe incurrir en su amortización; esto mejora su estado de resultados, que arroja una utilidad de A 3,2 millones.

- *Propuesta*

La inversión en una fábrica de submarinos por parte de un país de escasa tradición sin experiencia tampoco en la materia, dependiente de la obtención de licencias y de la provisión de la mayor parte de los insumos del exterior es, indudablemente, de muy alto riesgo. Muy pocos son los astilleros y los países que construyen submarinos en el mundo. Sin embargo, la gran altura del edificio permitiría utilizarlo para otros propósitos, fundamentalmente calderería, como ya está ocurriendo en mínima escala. El acceso directo al acceso Sur al puerto de Buenos Aires sería especialmente interesante a firmas productoras de bienes de capital con capacidad exportadora.

Por consiguiente, parecería que las opciones en cuanto al destino de la empresa serían dos:

1) Ofrecer la administración del astillero a la firma licenciadora de los tres submarinos en construcción, según ya se sugirió anteriormente, con la esperanza de que consiga vender naves en el exterior. El contrato daría opción de comprar el 75% de las ac-

ciones de la empresa (el 25% ya es de propiedad de Thyssen Nordswerke) y asimismo la tierra, edificios y equipos industriales propiedad de la Marina.

2) De no surgir interés por parte de Thyssen Nordswerke, o de no llegarse a un acuerdo satisfactorio (aun cuando la capacidad negociadora del Estado argentino es sumamente limitada en este caso) ofrecer lo mismo en licitación pública.

4. *Empresa de Desarrollos Especiales S.A.*

Nació en 1975 con el objeto de vender misiles a Libia. Está integrada por dos fábricas: la de artefactos navales (torpedos y minas para el astillero Domecq García), denominada "Ministro Domingo F. Sarmiento", ubicada en Dársena Sur (1979), y la de cohetes y misiles, situada en Zárate, Provincia de Buenos Aires (1975).

La de artefactos navales cuenta con un terreno de 17.000 m2 y 5100 ms cubiertos. Realiza montajes de torpedos SST4 y NUG 1/1 bajo licencia de REG-TELEFUNKEN, y una variedad de minas, cargas de profundidad y otros accesorios.

La de misiles produce el sistema integral de arma "Albatros", con cohetes de 70 mm y el misil aire-superficie radioguiado "Martín Pescador".

Cuenta con un total de 106 personas. Su capital está en manos del Ministerio de Defensa (99,76%) y Tandanor (0,24%).

En 1985, por Decreto Nº 1097 se creó la Comisión de Venta de Armamentos, compuesta por representantes de los Ministerios de Economía, Relaciones Exteriores y Defensa. Esta comisión debe autorizar toda venta al exterior. Los responsables de E-DESA se quejan de las trabas que impone la Comisión, pero la verdad es que las exportaciones de armas han sido mínimas en los últimos años, ya que el mercado es muy competitivo y sus productos estarían obsoletos. Las limitaciones presupuestarias del Tesoro Nacional explican, asimismo, las escasas ventas internas no permitiendo entrever mejoras en el futuro.

- *Situación económica*

  No se han obtenido estados contables de esta sociedad.
- *Propuesta*

  Estas fábricas debieran cerrarse, vendiéndose sus instalaciones. Una alternativa sería fusionar la fábrica de torpedos con el astillero Domecq García.

5. *S.A. para el Desarrollo de Tecnología Acuática (Satecna)*

Esta empresa nace en 1977 por iniciativa de la Marina. Se parte de dos premisas:

1) La conveniencia de remover la gran cantidad de cascos hundidos en el Río de la Plata.

2) Como parte de la estrategia adoptada ante la posible guerra con Chile, se pensó que era necesario importar una grúa de gran capacidad de izamiento para el caso de tener que remover buques a ser eventualmente hundidos en los canales del Río de la Plata durante el conflicto bélico. Se adquiere entonces una grúa flotante de 2000 tn de izaje en Japón. Esta llegó en 1978 y prácticamente nunca trabajó, pues aparentemente el número de cascos hundidos no es tan grande o al menos no obstaculizan el tráfico marítimo.

Satecna es una sociedad anónima con participación minoritaria estatal: EDESA tiene el 40% y un accionista privado el 60%. Pero el presidente del directorio es nombrado por la Marina (inicialmente el comandante en jefe de la armada). La grúa fue comprada con un aval de U$S 10 millones del Banco de la Nación, sucursal Nueva York, registrado en el Ministerio de Economía como aval del sector público. Además se compraron dos remolcadores de 3600 HP que no hacían falta para la grúa.

Satecna ganó la licitación del CEAMSE para realizar la limpieza del Riachuelo por un precio de U$S 11 millones. Lo percibido como consecuencia de este más otros pequeños trabajos le permiten cubrir una deuda que había contraído para arreglar la grúa, pues se había roto en el viaje desde Japón.

En las licitaciones de remolcadores de la Flota Fluvial, Satecna gana las referentes a los de Buenos Aires y Bahía Blanca. Por los primeros ofrecieron U$S 39 millones, y por los segundos U$S 20 millones. Satecna se asocia con Wijsmuller, una empresa holandesa de remolques del puerto de Amsterdam, para constituir otra empresa que se denomina Satecna Costa Afuera S.A. A ésta se le transfieren los remolcadores de Bahía Blanca. Los ocho remolcadores de Buenos Aires que le habían sido adjudicados, los cede a la empresa Rúa. Ello como consecuencia de las quejas a que dio lugar el hecho de que la privatización de la Flota Fluvial derivara en la transferencia de esta empresa estatal a otra empresa estatal. Rúa asume casi todo el pasivo con el Banco Nación (U$S 17 millones sobre 20 millones en total).

En Satecna Costa Afuera, Satecna tiene el 60% del capital y Wijsmuller el 40%. Esta empresa opera en el puerto de Bahía Blanca con seis remolcadores.

La grúa flotante ha sido utilizada para distintos trabajos, tales como la descarga de chatas fluviales procedentes del Mississippi, montaje de las patas de la plataforma petrolera producida y exportada por Astilleros Corrientes y, al cierre de la Memoria 1984/85, negociaba su participación en el dragado del puerto de Quequén, pero, como se reconoce en la Memoria, la grúa está manifiestamente subutilizada.

- *Situación económica*

Puede verse en el Cuadro 1 que Satecna facturó en el mencionado ejercicio tan sólo A 200.000, produciendo una pérdida equivalente. Esto revela la escasa utilización de la grúa.

- *Propuesta*

El Estado debe privatizar Satecna, vendiendo el 40% que mantiene en dicha empresa. (Si su socio no quiere comprar esa participación, la empresa debería vender la grúa y disolverse). Previamente, Satecna debe vender el 60% del capital que tiene en Satecna Costa Afuera. Lo más apropiado sería ofrecérselo a su socio, Wijsmuller.

6. *Sisteval S.A.*

Esta empresa realiza el mantenimiento de sistemas electrónicos de buques de la Armada. Es una sociedad con participación mayoritaria estatal (71,906%, del Ministerio de Defensa), mientras que Philips y Signal Aparaten tienen una participación minoritaria del 20,015%.

Esta empresa, de la que no se ha obtenido el balance, debería privatizarse totalmente.

CUADRO 1

CUATRO EMPRESAS ESTATALES LIGADAS A PUERTOS Y CONSTRUCCIONES NAVALES

Datos de sus balances (en millones de A)

	AFNE	AST. DOMECQ GARCIA	SATECNA	TANDANOR
Activo corriente	74,2	3,0	0,6	4,6
Activo no corriente	110,3	13,2	8,7	15,7
Bienes de uso	49,2	13,2	7,7	15,0
Activo total	184,5	16,2	9,3	20,3
Pasivo corriente	75,1	1,0	6,4	1,8
Liquidez corriente	1,0	3,0	0,1	2,6
Pasivo no corriente	59,9	5,2	1,1	0,3
Pasivo total	135,0	6,3	7,5	2,1
Patrimonio neto	19,6	9,9	1,8	18,2
Pasivo/Activo (X)	73,2	38,3	80,65	10,34
Ventas	6,5	13,0	0,2	8,5
Ventas s/activo	0,04	0,80	0,02	0,42
Ganancias	6,5	3,2	0,2	0,04
Ganancias s/ventas (X)	–	24,62	–	0,47
Ganancias s/patr. neto (X)	–	32,32	–	0,22
Aporte Tesorería	4,8	–	–	–
Personal	3,600/3,800	1,038	s/d	1,017

Nota: los datos corresponden a balances cerrados el 30 de junio de 1985 en los casos de AFNE y SATECNA y al 31 de julio de 1985 en los del Astillero Domecq García y TANDANOR.

CUARTA PARTE

Actividad regulatoria del Estado

CAPITULO 21

REGULACIONES

1. *Introducción*

La actividad regulatoria del Estado en la economía argentina se manifiesta de diversas formas. Por un lado, existen normas referidas al intercambio con otros países; por otro, la intervención gubernamental también se hace presente en la producción y comercialización interna de bienes y servicios.

Esta presencia estatal ha perseguido varios objetivos que generalmente se justificaron en el deseo de asegurar un mayor bienestar a la comunidad, presumiendo que la libre interacción de las fuerzas del mercado no permitía cumplimentar esa meta de política económica.

Los objetivos habitualmente buscados con la intervención normativa del Estado se vinculan con:

a) la necesidad de asegurar precio o ingreso a una determinada actividad;
b) subsidiar inversiones privadas con sobrecostos de localización;
c) normar el desenvolvimiento general de los mercados y las relaciones entre partes.

Por su parte, se han utilizado distintos instrumentos regulatorios para contribuir al logro de estos fines. Básicamente, la intervención estatal se efectivizó a través de la presencia de empresas de propiedad pública actuando como testigos en el mercado, o a través de la provisión privada sujeta a numerosos controles y normas impuestos por el gobierno.

El fracaso evidente en la performance de crecimiento de la economía argentina ha puesto en la actualidad en tela de juicio la efectividad que han tenido estos mecanismos. Por un lado, se considera que el cúmulo de regulaciones existentes explica el estancamiento en que se halla sumida la economía nacional desde hace más de una década. Por otro, hay quienes entienden que una intensificación y profundización de los controles asegurarían el tan ansiado despegue económico. Esto revela la necesidad de un estudio exhaustivo sobre el tema.[1]

[1] Nótese que es altamente probable que este análisis no concluya en una propuesta de eliminación total de normas gubernamentales. Sin embargo, es importante destacar que muchas veces argumentos teóricos a favor de una mayor injerencia estatal suponen que la intervención gubernamental tiene costo cero y se puede implementar en la forma sugerida por el análisis conceptual. La realidad indica que en la práctica, aun en aquellos casos en que teóricamente se justifica el control estatal, existe un compromiso ("trade-off") entre los costos que la regulación involucra y la falla de mercado que se trata de solucionar.

Una clasificación elemental de los principales grupos de regulaciones a identificar permite discriminar aquellas vinculadas con el sector externo de las que operan directamente sobre el mercado interno.

- *Regulaciones externas*

La política comercial argentina externa no escapa a la norma general que caracteriza a la mayoría de los países latinoamericanos: existen numerosas trabas para la importación y en algunos casos restricciones cuantitativas e impuestos sobre la exportación, control de cambios y regulaciones que afectan la actividad portuaria.

Estas limitaciones normalmente se han fundado en la necesidad de desarrollar la actividad industrial doméstica y en el intento de asegurar la exportación de productos con mayor valor agregado local. Con tal objeto, se ha recurrido tanto a aranceles e impuestos a la importación y exportación, como también a restricciones cuantitativas, prohibiciones o al requisito de obtener una autorización previa por parte de algún ente gubernamental.

- *Regulaciones internas*

a) *Provisión pública de bienes y servicios*

Como fuera señalado anteriormente, el Estado argentino en muchas ocasiones optó por la presencia de empresas públicas que, actuando como empresas testigo, pudieran controlar un mercado en particular.

Sin embargo, paradójicamente, en algunas oportunidades se concedió a esas empresas la posibilidad de restringir la entrada de competidores o se les aseguró un determinado porcentaje del mercado. En otras, se garantizó el monopolio estatal. De esta forma se sustituyó la posibilidad de un presunto monopolio privado por uno seguro estatal.

Por otra parte, las tarifas son fijadas por el gobierno central y no por la empresa respectiva, demostrando una falta de confianza en el poder regulador concedido.

Como resultado de estas políticas contrapuestas se obtienen usuarios insatisfechos que pagan tarifas políticas y no se permite que firmas privadas contribuyan a la provisión de esos bienes y servicios.

El análisis exhaustivo de este tipo de intervención estatal se efectuó en la Tercera Parte de este trabajo, donde también se realizaron propuestas orientadas a descentralizar, privatizar y eficientizar esta forma de regulación del Estado.

b) *Provisión privada de bienes y servicios regulada por el Estado*

La intervención del Estado en la economía argentina no se agota en los puntos señalados anteriormente. También la actividad privada está sujeta a múltiples controles. Este esquema regulatorio ha sido establecido por numerosas normas legales y es aplicado por distintos departamentos gubernamentales. Asimismo, en muchas ocasiones, el deseo de contribuir al desarrollo de una actividad económica se concretó en la práctica mediante subsidios gubernamentales a firmas privadas, junto con restricciones cuantitativas o prohibiciones que aseguraban un mercado cautivo.

En la economía argentina actual el Banco Central regula la actividad financiera y cambiaria, la Superintendencia de Seguros, a las compañías aseguradoras; la Secretaría de Comercio Interior establece controles de precios y ejecuta la Ley de Abastecimiento; la Secretaría de Energía, determina la política petrolera, que entre

otras cosas fija el precio de venta al usuario final y la salida de destilería, regula el comercio exterior de hidrocarburos y limita la entrada de nuevas bocas de expendio minorista; la Secretaría de Industria concede desgravaciones impositivas en forma selectiva para contribuir al desarrollo industrial, y a cambio controla la ejecución de los proyectos; la Secretaría de Transporte establece normas que pemiten la reserva de cargas y regula el tráfico aéreo, marítimo, fluvial, ferroviario y automotor; el Ministério de Defensa, a través de Fabricaciones Militares, controla el abastecimiento de insumos de la industria siderúrgica que debe recibir autorización previa para la importación de algunos insumos esenciales; la Secretaría de Agricultura interviene en los mercados agropecuarios estableciendo precios sostén y regímenes preferenciales para algunos cultivos, etcétera.

Paralelamente, en muchas ocasiones el Estado valida restricciones impuestas por grupos privados (por ejemplo, las regulaciones que imponen algunos Colegios Profesionales para ejercer la profesión son avaladas por el Estado o se asegura la estabilidad laboral de algunos grupos de trabajadores).

En este capítulo se efectúan algunas consideraciones generales sobre este tipo de regulaciones orientadas a lograr los objetivos a) b) y c) mencionados anteriormente.

El análisis pormenorizado de estas regulaciones escapa al marco de este trabajo, por ello es que al solo efecto de ejemplificar el tipo de análisis exhaustivo necesario se incluyen en el apéndice la descripción, evaluación crítica y recomendaciones respecto de las regulaciones del mercado laboral.

2. *Análisis general de las regulaciones al sector privado*

a) Regulaciones vinculadas con la necesidad de asegurar precios o ingresos a determinada actividad:

Este tipo de regulaciones se dividen a su vez en dos categorías:

i) las asociadas con las economías regionales; y
ii) las relacionadas con alguna actividad o producción que se desea privilegiar.

i) Economías regionales:

Las regulaciones en estas actividades obedecen a una estructura de mercado particular: muchos productores minifundistas que venden a pocos elaboradores. Estas actividades han sufrido crisis periódicas —algodón, vino, tabaco— o permanentes —azúcar—. En todos estos casos, la desregulación exitosa sólo se logrará con una reconversión permanente del sector.

El punto central es que el actual sistema de subsidio, al asegurar precio, e independizarlo de las tendencias internacionales o estructurales lleva implícita la falta de incentivos para la reestructuración o reconversión del sector.

La propuesta general en estos casos es: explicitar el monto del subsidio, transferirlo en forma directa a las provincias, y modificar su mecanismo para que incentive la reconversión, con un monto decreciente en el tiempo, asociado a los planes de reestructuración. Este subsidio debe ser incorporado al régimen de coparticipación federal.

Para los casos en que el subsidio actual sólo garantice niveles de subsistencia y no resulte suficiente para una reestructuración sectorial —caso azúcar, en Tucumán—

se podrá estudiar un incremento transitorio del mismo, que financie el programa de reforma y luego pasar al mecanismo general de montos decrecientes.

Para aquellos casos en que ya existe un fondo específico, se requiere rediseñar el destino del fondo, para financiar la actividad de reconversión.

ii) Regulaciones vinculadas con actividades que se desea privilegiar:

Este tipo de normas tiene como objetivo privilegiar o prioritar algún tipo particular de producción o industria. Dentro de este conjunto se encuentran aquellas regulaciones que limitan el accionar del Estado y sus empresas, por ejemplo, compre nacional o compre argentino; o privilegios especiales a sectores o empresas privadas: reservas de mercado, restricciones cuantitativas de importación, etc.

Estas últimas regulaciones se han desarrollado con "efecto cascada": por ejemplo, se protegió a la industria proveedora de insumos, y luego se necesitó proteger a la elaboradora del producto final.

En este caso, y de acuerdo con los lineamientos generales de la reforma, la propuesta está encaminada a derogar, en los casos necesarios con algún cronograma de transición, todo este conjunto de normas que impiden la competencia y, por lo tanto, la eficiencia, e introducen fuertes distorsiones en la asignación de recursos.

A modo de ejemplo se describen los aspectos más importantes de las regulaciones al transporte automotor.

- Regulaciones al transporte automotor

El transporte automotor de carga y pasajeros está sujeto a múltiples regulaciones de orden general. Desde el punto de vista económico, estas normas deberían tratar de evitar el perjuicio a terceros (externalidades) por parte de los transportistas.

Pueden justificarse así las leyes de tránsito y un conjunto de requisitos que deben cumplir los usuarios de vehículos (cinturones de seguridad, matafuegos, cubiertas en buen estado, etc.), que si bien en muchos casos incrementan el costo del transporte, permiten que los propietarios "internalicen" los costos que podrían imponerse a los usuarios y a otros particulares.

La situación es completamente distinta para cualquier otro tipo de regulaciones que pueden establecerse para esta actividad. Recientemente[2] la provincia de Buenos Aires reglamentó el transporte automotor de carga de cereales, oleaginosas, forrajeras y papas determinando su carácter de servicio público.

De esta forma la Dirección Provincial de Transporte determinará zonas de tráfico, debiendo abastecerse las necesidades de esas regiones exclusivamente con camiones radicados en las mismas; fijará las tarifas de envío y estadía, y llevará un Registro Público de Transportadores de Carga de la Provincia de Buenos Aires, pudiendo abrirlo o cerrarlo total o parcialmente de acuerdo con las necesidades de transporte de la provincia. Con estas regulaciones se procura optimizar este tipo de transporte.

Las regulaciones al tráfico por camiones no son nuevas en el mundo, el objetivo perseguido por estas normas ha sido en general asegurar iguales condiciones a todos los que encarguen el transporte de una determinada carga y evitar las guerras de tarifas entre los transportistas.

Sin embargo, las posibilidades de explotación monopólica de algunos usuarios y los peligros de guerras de tarifas dependen fundamentalmente de las características de cada sector económico en particular. Por ejemplo, la presencia de barreras natura-

[2] Decretos 4423 y 4424 del 16 de julio de 1986.

les a la entrada de otras firmas puede facilitar la existencia de precios monopólicos, y la posibilidad de obtener beneficios extraordinarios luego de eliminar al competidor, mediante una guerra tarifaria, dependerá de la factibilidad de limitar la entrada en el futuro.

El transporte automotor de carga dudosamente pueda ser considerado como una actividad donde la posibilidad de acceder al mercado esté trabada "naturalmente". No pueden incluso esgrimirse argumentos basados en imperfecciones en el mercado de capitales que dificultan el acceso de los competidores, porque la inversión requerida no es de una magnitud considerable. Adicionalmente existe la competencia de medios sustitutos (ferrocarril), que coadyuvan a lograr una solución competitiva.

Por ello, todo indica que la legislación recientemente sancionada en la provincia de Buenos Aires redundará en mayores costos para su población, que deberá proveer los recursos adicionales para financiar las nuevas actividades del ente regulador, y en mayores costos para los usuarios que en definitiva deberán soportar las mayores tarifas que se originen en la falta de competencia. (Nótese que las normas sancionadas prohíben el transporte a precios inferiores a los fijados por la Dirección Provincial.)

b) Regulaciones destinadas a subsidiar inversiones privadas con sobrecostos de localización:

Dentro de este tipo de regulaciones se encuentran principalmente los regímenes de promoción industrial. Se entiende que el objetivo de una mejor distribución espacial del sector industrial y un desarrollo regional más armónico puede ser alcanzado por otro tipo de instrumentos que los utilizados hasta el presente.

En efecto, un análisis económico en materia de promoción requiere como punto de partida determinar si es conveniente que el Estado intervenga promoviendo ciertas actividades y regiones, o si en realidad debería ser el mercado, a través del mecanismo de los precios, el que determine en dónde se asignarán los recursos económicos. El enfoque de este trabajo ha adoptado el criterio de tomar la decisión de promover como dada, tratando de mostrar las falencias de los instrumentos promocionales adoptados en los últimos años.

Una vez tomada la decisión de promover, lo indicado es adoptar un esquema lo más racional posible tratando de minimizar los costos de bienestar que se deriven de su aplicación, como también tratar de seleccionar los instrumentos compatibles con los múltiples objetivos perseguidos.

No obstante, los distintos regímenes implementados en el país en general no se han caracterizado por su racionalidad, básicamente por el hecho de que al haberse instrumentado como subsidios encubiertos resulta imposible cualquier análisis de costo-beneficio. Esto parecería indicar que la decisión de promover es independiente de los costos que ella implica para la comunidad en su conjunto.

El fomento del desarrollo regional en los últimos diez años ha tenido mayor preponderancia que la promoción sectorial. Esto se explica por la desaparición del beneficio de diferimientos no indexados en 1977, que era el gran subsidio con que contaba la promoción sectorial; a su vez la promoción regional se ha focalizado en actividades productivas orientadas al mercado interno, demostrando la presencia de un sesgo antiexportador en el cuadro promocional actual.

• *Distorsiones: aspectos económicos*

Una de las consecuencias más significativas que trae aparejada el régimen promocional es la competencia de carácter desleal que genera. Las empresas que reciben beneficios promocionales pueden reducir sus costos y de esta forma disminuir los precios de sus productos sin afectar la rentabilidad de sus operaciones. De esta manera la industria instalada o a instalarse en el futuro, que no goce de los beneficios promocionales, corre el riesgo de ser desplazada del mercado.

Las señales que emite el sistema de precios distorsionado por estos mecanismos, arrastran a las empresas a una incorrecta combinación de factores en el proceso productivo. De esta forma, se incentiva la selección de tecnologías no apropiadas, dada la dotación de recursos existentes en las distintas regiones, llegándose al caso extremo de solicitar promoción para proyectos capital intensivos y no utilizar recursos de la región a instalarse con gran abundancia de mano de obra.

Se observa que el otorgamiento de estos subsidios hace rentables proyectos que desde un punto de vista estrictamente económico distan de serlo, generando incentivos para la inversión en actividades y localizaciones que la toman ineficiente, a la vez que la subsistencia en el tiempo del proyecto depende de la permanencia de dichos subsidios.

De esta manera y en la medida en que se van extendiendo estas distorsiones, se va erosionando la productividad global de la economía, llevando a una paulatina moderación en el ritmo de su crecimiento.

• *Distorsiones: Aspectos fiscales*

Los efectos negativos generados por el régimen de promoción industrial se extienden también el plano fiscal. La importancia de los mismos se traduce en primera instancia a través de los ingresos que el Estado deja de percibir. El costo fiscal anual de los proyectos promocionados era en 1978 del 0,5% del PBI, año a partir del cual se conocen cifras precisas, pasando al 2% en 1985 y 2,6% estimado en el Presupuesto de 1986.

Por otra parte, cabe señalar que aun cuando los decretos regionales cubren la totalidad del país y las franquicias que otorgan son de características similares, las diferencias cuantitativas que poseen promueven a la larga reclamos por parte de las provincias menos beneficiadas a efectos de lograr una nivelación hacia arriba en las franquicias que se les permite otorgar. De esta forma, se logra en definitiva una generalización de los subsidios concedidos a través del régimen promocional, pero a niveles cada vez superiores.

Independientemente de esta puja por obtener una legislación más generosa, se produce una situación similar en relación con la extensión de las desgravaciones. Estas benefician no sólo a las firmas promovidas, sino también a quienes inviertan en ellas, como asimismo a los proveedores de insumos, tal como ocurre en el caso del Impuesto al Valor Agregado, a quienes se les permite la liberación de su pago por el monto del débito fiscal correspondiente a su venta a las empresas promovidas.

Como se observa, la situación descripta va creando un paulatino vaciamiento de la base imponible de los principales tributos. A menos que, dada la restricción presupuestaria, se opte por disminuir la asignación hacia otras erogaciones alternativas, estas exenciones traen aparejada la necesidad de aumentar la presión fiscal sobre los sectores no promovidos para cubrir la consecuente pérdida de ingresos. Una consecuencia de esto último, es decir, creación de nuevos tributos y aumento de las alícuotas ya

existentes, es provocar un aumento de la evasión tributaria, agravando los efectos negativos sobre los ingresos fiscales.

La implementación de un régimen promocional cuyos beneficios fiscales se otorgan a través de exenciones del pago de impuestos implica lisa y llanamente la concesión de subsidios por parte del Estado, pero con la particularidad de que los mismos son encubiertos. Dado que la única limitación que este sistema permite a las desgravaciones es el nivel de actividad que despliegue la firma, no hay posibilidad de conocer a priori el verdadero costo fiscal que genera, lo cual lleva a la imposibilidad de efectuar comparaciones en relación a los objetivos deseados.

El Estado debe cumplir con funciones que le son inherentes o que las circunstancias han llevado a que las tome a su cargo (por ejemplo, salud, educación, etc.), para lo cual debe también realizar pagos y disponer de los recursos necesarios. La presencia de objetivos que son competitivos entre sí, la restricción presupuestaria generada por el monto de recaudación que es posible obtener sin alterar fundamentalmente las actividades productivas del sector privado, y la existencia de un cierto tamaño óptimo del Estado, más allá del cual disminuye la productividad global de la economía, hacen necesarios la elección y esclarecimiento de los objetivos a cumplir. Resulta vital para dicho proceso de selección de alternativas saber el costo que cada una de ellas tiene; la toma de decisiones ignorando dicha información se hace riesgosa y sumamente ineficiente.

- *Lineamientos para el futuro*

De los argumentos que actualmente tratan de justificar los regímenes de promoción industrial, solamente el regional merece una atención especial.

Las medidas promocionales deben cumplir los siguientes requisitos:

1. Debe limitarse sustancialmente el otorgamiento de beneficios promocionales, eliminando como mínimo la desgravación del Impuesto al Valor Agregado y la disminución arancelaria como beneficios promocionales.
2. Deben ser automáticos, evitando el otorgamiento de beneficios caso por caso que a través de la concentración de fuertes beneficios en pocos proyectos, da lugar a emprendimientos ineficientes que además destruyen competitivamente actividades ya instaladas y que están produciendo sin beneficios promocionales.
3. Deben ser generales a toda actividad económica, de tal manera que la promoción que subsista se efectivice por decisión del sector privado en aquellas ramas más eficientes de cada región, sean éstas industriales, agropecuarias o de servicios. En el aspecto regional, el objetivo debe ser una mayor radicación económica en el interior del país sin que deban plantearse diferencias por tipo de actividad económica.
4. Deben ser eficientes en el logro de los objetivos perseguidos. Por ejemplo, tradicionalmente los regímenes aplicados han favorecido la instalación de tecnologías capital intensivas con escasos resultados en cuanto al empleo de mano de obra, cuando uno de los objetivos fundamentales en materia regional es la creación de fuentes de empleo que eviten la concentración urbana en el litoral. En este sentido parece claro que el instrumental promocional debería concentrarse en el abaratamiento para el empleador del costo de la mano de obra.
5. Finalmente, deben considerarse con particular atención los alcances de los regímenes provinciales de promoción, procurando evitar que a través de ellos se continúen generando las distorsiones que actualmente se verifican por los sistemas nacionales de promoción.

Por todo ello se recomienda explicitar los subsidios, dar transparencia a la información y evitar distorsiones en el sistema de precios, de manera que los mismos sirvan como señales de asignación de recursos. En ese sentido, se requiere evitar el uso de desgravaciones de impuestos formadores de precios de mercado —caso I.V.A.— como recurso promocional.

La propuesta básica consiste en incorporar el régimen de promoción regional al sistema de coparticipación federal, incrementando las alícuotas de las provincias que se quiera beneficiar. Estas provincias promocionarán, a través de un mecanismo automático, las actividades que deseen, mediante un subsidio explícito que compense costos de localización o deseconomías externas por falta de infraestructura básica. Los subsidios serán decrecientes en el tiempo, en función de las mejoras que se vayan realizando en los elementos que justificaron la promoción. Se sugiere asimismo que, si lo que se desea es promocionar la mayor utilización de mano de obra, el subsidio se destine a abaratar los costos del empleador, modificando el actual sesgo antimano de obra de la promoción. Esto último puede ser vinculado con los incentivos fiscales a crearse para la recolocación de personal del sector público en la actividad privada.

Por su parte, las promociones sectoriales deberían ser eliminadas paulatinamente, con un calendario de transición. Esta medida debería ser acompañada por una reforma arancelaria que, también mediante un cronograma de transición, elimine las restricciones cuantitativas y vaya reduciendo la dispersión de las protecciones nominales, de manera que el arancel cumpla objetivos fiscales y compense a lo sumo ineficiencias globales ajenas al sector específico, imposibles de superar en el corto plazo.

c) Regulaciones que norman el desenvolvimiento general de los mercados y la relación entre partes:

Este es, sin lugar a dudas, el conjunto más disperso y a la vez más importante de regulaciones que impide una producción eficiente y conspira, en muchos casos, con mejoras en el bienestar.

En él se encuentran desde las regulaciones en el mercado de trabajo, hasta la ley de inversiones extranjeras, pasando por transferencia de tecnologías, ley de abastecimiento, lealtad comercial, etc.

Es en este campo donde se impone una reforma profunda. Las regulaciones en el mercado de trabajo, por ejemplo, implican un alto grado de discrecionalidad en las políticas, e introducen rigideces que impiden una correcta asignación de los recursos, tanto en el sector público, como en el privado (ver apéndice a este capítulo).

La propuesta básica, en este sentido, consiste en redefinir los alcances de la negociación colectiva, descentralizando al nivel de cada empresa los aspectos salariales, de productividad y todos aquellos que afecten específicamente los costos laborales.

Asimismo, resulta imprescindible reducir el monto de los impuestos al trabajo, eliminando el Fondo Nacional de la Vivienda, que constituye un regresivo mecanismo entre asalariados, y reduciendo los aportes jubilatorios y de obras sociales (ver propuestas respectivas).

Un elemento fundamental para el período de transición de la reforma surge del fomento del empleo temporario. Deben reducirse al máximo las actuales limitaciones al empleo temporario, favoreciendo la ampliación del número de empresas de servicios eventuales y la competitividad entre estas firmas.

En línea con la propuesta sectorial respectiva, los privilegios, beneficios especiales, o regímenes particulares que regulan el mercado de trabajo de las empresas y

organismos públicos, deben ser eliminados, con la salvedad del régimen de estabilidad para el personal técnico de la administración pública, con las características particulares que se plantean al tratar la propuesta específica de carrera administrativa.

Complementariamente con estos aspectos, se encuentran los vinculados a la liberación de los mercados de productos.

La ley de abastecimiento debe ser derogada y reemplazada por la aplicación efectiva de una legislación antimonopolios y de lealtad comercial, que incluya a las empresas de servicios públicos, interactuando con una reforma arancelaria que elimine las prohibiciones y restricciones cuantitativas a la importación y exportación, y diseñe un perfil arancelario que tienda en el tiempo a reducir los niveles absolutos y relativos de la protección efectiva.

Este criterio de liberalización requiere ser extendido al mercado de factores. No sólo al ya mencionado mercado laboral, sino también al correspondiente mercado de capitales.

En ese sentido, la eliminación de las actuales trabas que el régimen de control de cambios impone al movimiento internacional de capitales se convierte en una condición necesaria para el éxito de una política de crecimiento a través de un incremento de la inversión.

En cuanto al tratamiento al inversor extranjero, la recomendación general sería la derogación de toda norma discriminatoria. Sin embargo, dado que razones extraeconómicas presionarán para su mantenimiento, las actuales leyes de inversión extranjera y de transferencia de tecnología, si bien perfectibles, presentan un marco legal adecuado.

Asimismo, de no poder ser derogadas, cobra gran importancia en estas leyes su estabilidad en el tiempo. Es por ello que no se aconseja su modificación.

La forma de implementar las regulaciones también debe ser modificada, otorgando mayor automaticidad a las normas, reduciendo trámites y demoras innecesarias y pasando, siempre que sea posible,a la actividad privada —a través de asociaciones profesionales de productores y consumidores— aquellos aspectos regulatorios relacionados con controles de calidad, tipificación, etcétera.

d) Conclusiones:

La propuesta central en el campo de las regulaciones es la de liberalizar los mercados tanto de factores como de productos, permitiendo la competencia interna y externa, explicitando los subsidios, descentralizando el proceso de toma de decisiones, eliminando privilegios especiales, y estableciendo una efectiva participación del ciudadano, en su carácter de contribuyente y de consumidor. La intervención estatal debe concentrarse en prevenir prácticas monopólicas, y en brindar y asegurar transparencia en la información. En el Cuadro 1 se detalla una enunciación de las regulaciones más importantes. El trabajo original de FIEL incluye una descripción de cada una, junto con los costos presupuestarios directos de su implementación, en los casos en que su determinación fue posible.

Cuadro Nº 1
LISTADO DE REGULACIONES Y NORMAS ESPECIALES

A. Promoción de Economía Regionales

A.1 Producción, industrialización y comercialización vitivinícola
Leyes 14.878. 18.798 y 18.905
A.2 Producción, industrialización y comercialización del algodón
Ley 19.990
A.3 Producción, industrialización y comercialización de yerba mate
Leyes 20.218, 20.371, 20.572 y 22.294
A.4 Producción, industrialización y comercialización de tabaco
Leyes 19.800, 20.132, 20.678, 22.876 y 23.074
A.5 Producción, industrialización y comercialización de materias primas sacarígenas, azúcar y subproductos en todas sus etapas
Ley 19.597
A.6 Promoción del crecimiento en zonas de frontera
Ley 18.575

B. Actividades Promocionales

B.1. Promoción Industrial
Ley 21.608, Decreto 2541/77

I. Regímenes Regionales
- De alcance general
Decreto 922/73
- De alcance general
Decreto 261/85
- Provincia de Tucumán
Ley 19.614
- Provincia de La Rioja, Catamarca, San Luis y San Juan
Leyes 22.021, 22.702 y 22.973
- Provincia de Formosa
Decretos 2406/84, 2429/84 y 3648/84
- Región Norpatagónica
Decreto 1237/76 y 2332/83
- Región Sur Patagonia
Decreto 1238/76 y Decreto 2332/83
- Provincias del Noroeste
Decreto 2140/74
- Provincias del Noroeste
Decreto 575/74
- Provincias de Río Negro, Neuquén, Chubut y Santa Cruz
Ley 22.465
- Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur
Ley 19.640, Decretos 9208/72, 1057/83, 1349/83 y 2530/83
- Inversiones en Tierras de baja Productividad
Ley 22.211

II. Regímenes Sectoriales

- Industria Siderúrgica
  Decreto 619/74
- Industria Petroquímica
  Decreto 814/79
- Industria Celulósica Papelera
  Decreto 1177/74
- Industria Naval
  Ley 19.381 Decretos 4367/73 675/81 y 254/85
- Empresas que participen en Licitaciones Internacionales
  Ley 20.852, Decreto 2099/76
- Contratos de riesgo en exploración y explotación de Hidrocarburos
  Ley 21.778
- Concesionarios de Obras por Peaje
  Ley 17.520
- Industria del Tractor
  Decretos 105/81 y 3318/79
- Industria de Motores
  Decretos 556/81 y 3317/79
- Servicios de Radiodifusión
  Ley 22.285

B.2 Pesca
Leyes 17.500, 19.000, 19.001, 19.002, 20.135 y 22.260

B.3 Promoción Minera
Ley 22.095

B.4 Industria Electrónica
Decreto 614/86 - Resoluciones SICE 44/85, 268/85 y 170/85.

B.5 Fabricación de Automotores
Ley 21.392

B.6 Fabricación de Tractores
Ley 20.479

C. Regulaciones Generales de Empresas del Estado y Administración Pública

C.1 Sindicatura y Auditoría de las Empresas Públicas
Leyes 21.801 y 22.639

C.2 Procedimientos Administrtivos
Ley 19.549, Decreto 1759/72

C.3 Régimen preferencial de compras
Decreto-Ley 5340/63, Ley 18.875

C.4 Consultoría
Ley 22.461

C.5 Construcción de Obras Públicas por parte de Contratistas del Estado
Leyes 13.064 y 12.910

C.6 Contrataciones con el estado
Decreto 5720/72

C.7 Régimen de Reserva de Cargas
Ley 19.877
C.8 Transporte terrestre de bienes
Ley 23.341

D. Regulaciones sobre sectores o actividades con participación mayoritaria de Empresas del Estado

D.1 Telecomunicaciones
Ley 19.798
D.2 Emisiones de radio y televisión
Ley 22.285, Decreto 286/81
D.3 Transporte aéreo comercial
Ley 19.030
D.4 Regímenes Ferroviarios
Ley 18.360
D.5 Servicios Públicos de Transporte Automotor
Leyes 12.346, 17.233 y 22.139
D.6 Política Portuaria
Ley 22.080
D.7 Exploración y explotación de hidrocarburos líquidos y gaseosos
Leyes 17.319 y 21.778

E. Otras regulaciones

E.2 Inversiones Extranjeras
Leyes 21.382 y 22.208
E.3 Transferencia de Tecnología
Ley 22.426
E.4 Producción y comercialización de semillas
Ley 20.747
E.5 Comercio e industrialización de carnes
Leyes 21.740, 22.845 y 23.055
E.6 Comercialización interna y externa de granos y subproductos
Leyes 21.469, 22.108, 22.294 y 22.470
E.7 Industria elaboradora de productos de uso veterinario y alimentarios de origen animal
Ley 19.852, Decreto 367/73
E.8 Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
Leyes 15.429, 20.340, 21.680 y 22.064
E.9 Explotación de bosques y tierras forestales
Leyes 13.723, 20.531, 21.394 y 21.695
E.10 Seguros
Ley 11.672, Decreto 1063/63
E.11 Restricciones al régimen de seguros y reaseguros
Leyes 16.793, 17.356, 20,091, 22.201, 22.560, 22,708 y 23.217

E.12 Abastecimiento de bienes y servicios
Ley 20.680
E.13 Competencia en los mercados
Ley 22.262
E.14 Identificación de mercaderías y publicidad de bienes muebles, inmuebles y servicios
Ley 22.802
E.15 Oferta pública de títulos valores
Ley 17.811
E.16 Inspección General de Justicia
Ley 22.315
E.17 Juegos de Azar
Leyes 18.226, 19.336 y 21.133
E.18 Actividad Hípica
Leyes 17.710 y 18.550
E.19 Actividad Cinematográfica
Leyes 17.741, 20.170, 21.505, 22.397 y 23.052
E.20 Actividad Cooperativa
Ley 20.337
E.21 Asociaciones Mutuales
Leyes 17.376 y 19.331
E.22 Registro Nacional de Actividades Industriales
Decreto 10.363/61
E.23 Navegación de Cabotaje
Decreto 19.492/44

ANEXO

REGULACIONES AL MERCADO DE TRABAJO

INTRODUCCION

El objetivo de este apéndice es explorar las principales regulaciones sobre el mercado de trabajo en la Argentina. El concepto de regulación es lo suficientemente amplio como para abarcar distintas formas de intervención estatal, salarial o no, en el mercado laboral. Sin embargo sólo se discuten las políticas o regulaciones directas sobre este mercado con un enfoque de equilibrio parcial, prescindiéndose de un análisis de equilibrio general que obligaría a determinar el impacto sobre el mercado de trabajo de instrumentos diseñados para actuar principalmente sobre otros mercados (política fiscal, monetaria, de comercio exterior, etc.).

La interrelación de los mercados no debería ser soslayada en cualquier debate sobre "desregulación" del mercado laboral. De hecho la eliminación de distorsiones en un mercado aislado no necesariamente garantiza una mejora desde el punto de vista del bienestar. Generalmente, se requerirá también —como condición de estabilidad— la desregulación simultánea en otros mercados, a efectos de contrarrestar las coaliciones que, técnicamente, podrían bloquear la solución más competitiva. En el caso que nos ocupa, se verá que existe una estrecha relación entre política salarial de carácter discrecional y economía con un alto nivel de protección. De tal modo, la recomendación de desregulación en el mercado de trabajo debe acompañarse de una liberalización más amplia del sistema económico en su conjunto.

En la primera parte de este apéndice se destacan las tendencias principales del mercado de trabajo argentino y el contexto en el que surge la legislación reguladora.

Se describen a continuación las principales regulaciones y restricciones al funcionamiento de los mercados laborales en el sector público de la economía, para analizar luego la intervención gubernamental en política salarial, que ha derivado en una permanente inestabilidad de los niveles salariales por sobre las amplitudes que acompañan al ciclo económico. Se discuten luego otras restricciones al desarrollo de los mercados de trabajo —la negociación colectiva, la legislación protectora—, así como la incidencia de los impuestos al trabajo.

Este apéndice tiene un carácter exploratorio, pretendiendo identificar las regulaciones o intervenciones —fundamentalmente estatales— en los mercados laborales, que se espera hayan afectado de manera significativa su funcionamiento, o constituyan en algún sentido un obstáculo para su desarrollo.

En forma preliminar se sugieren asimismo las principales vías que debería seguir un proceso de desregulación necesario en el momento de plantear el cambio en el rol intervencionista que el Estado ha jugado en la Argentina en las últimas décadas.

El mercado de trabajo argentino sufrió numerosas transformaciones en las últimas cuatro décadas, y la creciente intervención estatal y las regulaciones que caracterizan su funcionamiento actual parecen estar firmemente relacionadas con los cambios operados en ese pasado reciente.

Las principales dimensiones del cambio pueden ser presentadas en los siguientes términos.

- Urbanización

En poco más de treinta años, desde 1947 a 1980, el proceso de urbanización se aceleró, primero, para estabilizarse a mediados de los años '70. La población rural, que hacia 1947 representaba al 37,8% del total, cayó a poco menos del 17% en 1980. Las migraciones alcanzaron un flujo máximo durante los primeros quince años, atenuando su importancia a partir de mediados de los años '60. En términos absolutos, mientras la población total creció 75,8% en todo ese período, la población urbana lo hizo en 134,6%, mientras que la rural descendió 20,8% estabilizándose desde los años '70 en poco menos de cinco millones de habitantes.

La presión sobre el mercado laboral urbano (y por defecto, sobre el mercado agropecuario) fue considerable durante esos primeros quince a veinte años de migraciones de gran magnitud. Ese período coincide, asimismo, con el surgimiento de buena parte de la legislación de "protección" al trabajo: negociación colectiva de salarios y sindicalización obligatoria (mitad de los años '40), estabilidad de empleados públicos (1950 a 1960), salario mínimo vital y móvil (1964).

- Ciclo largo de expansión y contracción en la industria

La industria manufacturera tuvo un proceso de moderada expansión hasta fines de los años '50, acelerándose el crecimiento en los quince años posteriores. La tasa media anual de crecimiento del valor agregado industrial pasó del 4% en el período 1950/60 al 6% en el período 1960/73.

El empleo industrial, sin embargo, creció hasta mediados de los años '60, estabilizándose y aun cayendo durante los años '70, particularmente a partir de 1976. La contracción del empleo en los últimos diez años se dio en el contexto de ciclos industriales de gran amplitud y de alta frecuencia, con estancamiento en el nivel medio de producto. Hacia fines de 1985 y de acuerdo con el Censo Nacional Económico, la industria manufacturera privada ocupaba aproximadamente el 10,5% de la población económicamente activa (PEA) total, desde un nivel del 16% de la PEA alcanzado a mediados de los años '70.

Hacia 1975 se ubica asimismo el momento de mayor poder de negociación logrado por el sindicalismo argentino en todo el período bajo análisis. A ello contribuía no sólo una situación política peculiar (el sindicalismo como elemento catalizador fundamental del partido gobernante), sino también el relativamente alto nivel de participación en el empleo logrado por el sector industrial, el crecimiento del empleo en el sector público y el bajo nivel de la tasa de desempleo a fines de 1974 (2,5% en el área del Gran Buenos Aires).

- Atomización del empleo en el sector privado

A partir de mediados de los años '60, y con más nitidez desde mediados de la dé-

cada siguiente, diversos elementos fueron contribuyendo a la atomización del empleo, en el sentido de una pérdida de peso relativo de las grandes unidades demandantes de personal en el sector privado. Entre los diversos aspectos que fueron configurando esta tendencia cabe mencionar, en primer lugar, el crecimiento relativo del empleo terciario, que pasó de representar el 43% de la PEA ocupada hacia 1947, a poco más del 54% en 1980, a expensas del empleo agropecuario y del sector industrial.

Dado el bajo número de ocupados por establecimiento en el sector terciario, este desplazamiento horizontal redujo el "tamaño medio de establecimiento" para la economía en su conjunto. Entre 1974 y 1985, el tamaño medio del agregado "Industria, Comercio y Servicios" cayó de 4,1 a 3,9 personas por establecimiento (Censos Económicos) y si se incorpora en el mismo período la expansión de los trabajadores por cuenta propia en más de seis puntos porcentuales de la PEA total, la reducción del tamaño medio de establecimiento en la economía argentina es aun más significativa. En este último aspecto debe señalarse que hacia 1980, el 25,3% de la PEA ocupada integraba la categoría de trabajador por cuenta propia o patrón. También se observa en los últimos treinta años una débil expansión en la proporción de "trabajadores familiares", que hacia 1980 representaban ya un 3,1% del empleo total (poco más de la mitad en el sector agropecuario y otro 25% en el terciario).

Estas tres dimensiones principales del cambio operado en el mercado laboral argentino en los últimos cuarenta años dieron lugar asimismo al surgimiento del Estado como principal demandante de empleo. Así, a mediados de 1975, año en que se alcanzan niveles récord, el 19,3% de la PEA estaba empleada por el sector público. Obsérvese que si la PEA se restringe a las áreas urbanas exclusivamente, ese porcentaje se elevaba entonces al 23,4%. Hacia 1985, estimaciones realizadas a partir del Censo Nacional de Población y las Encuestas Permanentes de Hogares permitían estimar que 18,4% de la PEA estaba empleada por el sector público, elevándose ese porcentaje hasta el 22,2% si los empleados públicos eran considerados respecto de la población activa urbana ocupada.

La expansión del empleo público tuvo como consecuencia inmediata la creciente injerencia estatal en política salarial: las decisiones sobre salarios públicos pasaron a constituirse en elemento central para la fijación de salarios en los restantes sectores de actividad. A ello se sumó el hecho de que el Estado también fijaba los ingresos de jubilados y pensionados, que hacia 1986 equivalían al 26,5% de la PEA, dado que en la Argentina el sistema jubilatorio es de reparto. En otros términos, el Estado había pasado a establecer los ingresos mensuales de una considerable proporción de la población, activa y pasiva, y por tanto los demás sectores contaban con un parámetro testigo de creciente importancia para la toma de decisiones.

Esta creciente participación del empleo público está en la base de la inestabilidad de las políticas salariales en los últimos veinticinco años en la Argentina, tema que se analizará más adelante. Se observará allí que los ciclos de expansión y contracción del nivel de actividad, acentuados a partir de los '70, tuvieron como uno de los instrumentos centrales a los salarios públicos (tanto para el auge como para la depresión), arrastrando en buena medida —directa o indirectamente— los ingresos laborales de los restantes sectores de actividad, dado el carácter cerrado de la economía.

Por otra parte, la expansión del empleo público dio lugar al surgimiento de los sindicatos públicos como las corporaciones gremiales de mayor número de afiliados, y por lo tanto, con mayor peso relativo en las negociaciones laborales. En buena medida la negociación salarial general pasó a estar dominada por las discusiones entre sin-

dicatos y organismos públicos, aun cuando sistemáticamente se trató de mezclar en dicha negociación al sector privado —atándolo de tal modo a las características de la evolución del sector público—.

Dada esta descripción de la evolución del mercado de trabajo argentino, se comprenderá que el énfasis del presente documento se halle tanto en los aspectos de intervención estatal (en política salarial e impuestos al trabajo), como en los más específicos de regulaciones laborales (normas sobre despido, rotación, licencias). De hecho, las regulaciones en el sector privado —no así en el sector público— han disminuido notablemente su tasa de expansión desde mediados de los años '70, y por tanto adquirieron un segundo orden de importancia respecto de la constante intervención estatal en política salarial y en las políticas de precios (que indirectamente afectaron la demanda de trabajo del sector privado). Aun así, el carácter inflexible de las disposiciones regulatorias introducidas hasta mediados de los años '70 dificultó en forma creciente la operación del sector privado, en vista de la aceleración del cambio tecnológico y el cambio en los mercados internacionales del país, que hubieran exigido un replanteo de las condiciones bajo las que se desenvolvía el mercado de trabajo. La renegociación de las cláusulas convencionales no era, sin embargo, aceptada por las estructuras sindicales y aun por las estructuras políticas, que mantenían la ideología del conflicto en toda relación laboral. De tal modo, toda cláusula convencional era considerada una conquista social sobre la que no había posibilidades de retorno, aun cuando tales logros se hubieran dado en períodos circunstanciales de auge coyuntural de la economía o de los mercados internacionales en los que el país era un oferente neto, o en otro estado de la tecnología.

Esta particular visión de las relaciones laborales, aceptada y extendida en otros países durante las décadas de 1920 a 1940, tuvo en la Argentina el carácter de visión oficial de las relaciones del trabajo y de allí que no extrañe la permanencia de una legislación protectora concebida esencialmente en términos de conquistas irreversibles de una porción de la población.

REGULACIONES EN EL SECTOR PUBLICO

Los diversos regímenes específicos existentes en el sector público introducen todo un espectro de normas (reglamentarias, estatutarias, convencionales o legales) que inciden sobre el funcionamiento del mercado de trabajo en que se desenvuelve cada organismo o empresa. Dichas normas regulan, entre otros aspectos, el ingreso, ascensos, traslados y despidos, así como también establecen regímenes especiales de licencias por sobre lo estipulado en la Ley de Contrato de Trabajo.

La mayoría de estas disposiciones que se comentan tienen consecuencias de carácter económico, al afectar las decisiones de asignación que tendrían lugar en ausencia de las normas regulatorias. Así por ejemplo, la existencia de "bolsas de trabajo" en diversas empresas —un sistema por el cual se otorga el monopolio de la oferta de trabajo a un grupo particular de individuos nucleados en un "sindicato"— introduce la posibilidad de discriminaciones tanto desde el punto de vista de la asignación de recursos, como desde el punto de vista distributivo.

Sin embargo, la regulación introduce no sólo discriminaciones de naturaleza económica, sino también de carácter político y social —al establecer privilegios que

pueden ser usufructuados por pequeños grupos de la comunidad—. Algunas de estas regulaciones otorgan a esos grupos un considerable poder de negociación, que tiene su expresión límite en las huelgas encaradas por los sindicatos de los servicios públicos. El poder de tales sindicatos se funda, en efecto, en la legislación que protege a estos grupos y que, al crear un monopolio de oferentes, induce un comportamiento de carácter similar al de una empresa cooperativa, donde se persigue la maximización del ingreso per cápita. Los "socios cooperativos" intentan así explotar de modo óptimo toda venta que se les pueda ofrecer, como, por ejemplo, la que resulta para el gremio de Luz y Fuerza de ser el sindicato único de la empresa estatal monopólica de generación eléctrica.

En este apéndice se destacarán las principales normas y regulaciones en el sector público, por grandes sectores: Administración Central, Empresas del Estado, Regímenes Especiales, Provincias y Municipalidades.

Aunque la cobertura no es exhaustiva, dada la proliferación de regímenes especiales y las diferencias que se presentan entre organismos agrupados bajo un mismo ítem (Provincias, Empresas, Municipios), se hará hincapié en las regulaciones referidas a los organismos de mayor envergadura en materia de empleo, destacando los aspectos recurrentes de la legislación que la diferencian notoriamente de la vigente para el sector privado de la economía. Esta diferenciación no obsta, sin embargo, a que las regulaciones en el sector público afecten también el funcionamiento del sector privado: la ineficiencia resultante del primero se transfiere últimamente al segundo y, además, las regulaciones en el sector público ejercen a largo plazo un negativo efecto imitativo "de demostración"[1] sobre el sector privado, ya que los mercados de trabajo sectoriales no son compartimentos estrictamente estancos.

- *Administración Central.* Comprende actualmente a unos 300 mil agentes, de los cuales unos 120 mil se hallan regidos por el Estatuto del Personal Civil de la Nación (Ley N° 22.140), sancionado en 1980. El Estatuto, sobre el cual se desarrollará en primer lugar el análisis, comprende esencialmente al personal de los ministerios del Poder Ejecutivo Nacional y a la Presidencia de la Nación. En otros términos, es el régimen laboral de la "burocracia" en el orden nacional.

En los hechos no se realizan concursos y exámenes para el ingreso del personal, utilizándose mecanismos informales de selección o el "screening" que proporciona el currículum vitae. La incorporación de agentes opera, en general, a través de "oleadas", ya que el congelamiento de vacantes en la administración fue la norma en los últimos veinte años. Cuando se admite el descongelamiento por períodos generalmente breves, se produce el ingreso masivo de agentes, manteniéndose luego estable o levemente decreciente la dotación hasta la próxima oleada de incorporaciones.

Incorporado el agente, el régimen de ascensos es, en la práctica, también de carácter informal, ya que sólo excepcionalmente se realizan concursos o tests de capacidad. En rigor el ascenso sigue el mismo trámite que el ingreso, al requerirse el descongelamiento de la vacante correspondiente o la apertura de la estructura.

Los traslados entre sectores u organismos son posibles en tanto se mantenga el nivel jerárquico (categoría) del funcionario. La provisionalidad de tales cambios sería subsanada por la Ley de Presupuesto de 1986 (y años subsiguientes, según se presu-

[1] En el sentido introducido originalmente por R. Nurkse.

me), que en su artículo 49 autoriza al Poder Ejecutivo a "disponer traslados de agentes públicos con carácter definitivo, entre los distintos organismos de la Administración, respetando el nivel escalafonario alcanzado".

El Estatuto garantiza la estabilidad del personal con 12 meses de antigüedad. Estabilidad significa conservar tanto el empleo como el nivel escalafonario alcanzado, cuando no medie causa que justifique el alejamiento del cargo. El sumario es el mecanismo previsto para determinar la cesantía o la exoneración, según corresponda en cada caso. Alternativamente, el personal puede ser declarado en situación de disponibilidad. En tal caso es separado del servicio y percibe sus haberes, pudiendo permanecer en tal situación por un período máximo de 12 meses, momento a partir del cual le debe ser asignada alguna tarea de jerarquía similar o bien debe ser dado de baja (percibiendo la indemnización de ley). El personal puede ser declarado en situación de disponibilidad cuando se produzcan reestructuraciones que impliquen la eliminación de organismos, dependencias, cargos o funciones.

La idea de estabilidad en la función pública fue incorporada a la Constitución Nacional en oportunidad de la reforma de 1957, en su artículo 14 bis. A partir de entonces, el empleo en la administración pública nacional prácticamente se elevó en un 60% en los casi veinte años transcurridos hasta 1975. En ese mismo período, la PEA total había crecido poco más del 30%.

La estabilidad se constituyó en una barrera para la racionalización del sector público, tanto desde el punto de vista de la norma de jure, como desde el punto de vista de la argumentación política. En el primer aspecto, porque el despido pasó a requerir siempre del mecanismo del sumario. A través de éste fue siempre difícil probar un desempeño deficiente del agente, a menos que éste hubiera incurrido en reiteradas inasistencias injustificadas (cinco consecutivas, o diez alternadas en el año), hubiera sido suspendido treinta días en el año, o hubiera cometido delitos dolosos. El desempeño deficiente en las tareas asignadas requiere —para ser causa de cesantía— probar durante dos años consecutivos o tres alternos, en los últimos diez, la incompetencia del agente. El sumario se tornó así en una garantía para la permanencia del funcionario, dada la lentitud y dificultades probatorias que presenta.

Sin embargo, quizás, las principales dificultades para la racionalización de la función pública han provenido más del principio de estabilidad que de su reglamentación. En efecto, más allá de las dificultades del mecanismo del sumario, en pocas oportunidades se utilizó el mecanismo de declarar en disponibilidad al personal, que si bien tiene un costo indemnizatorio total superior al que rige en el sector privado, no presenta mayores restricciones legales para su aplicación. Cabe suponer que estando previsto un mecanismo de ajuste, su no utilización responde al criterio político de "evitar el conflicto" que han sustentado los gobiernos civiles y militares en las últimas décadas. Así, la estabilidad de jure es en la administración complementada en buena medida por una estabilidad de facto, fundada en consideraciones de carácter político. De tal modo se ha privilegiado típicamente el nivel de empleo al nivel de salario, insistiendo en un trade-off que, si bien pudo evitar coyunturales conflictos sindicales, fue destruyendo el sistema de incentivos salariales en la administración pública nacional (el salario real medio descendió durante 1985 a poco más del 60% del promedio histórico 1973/84) y generó la base de un potencial conflicto ulterior de mayor envergadura (al persistir el incremento del empleo, junto con la caída salarial).

También debe señalarse que desde el punto de vista del management del sector público, no hay incentivos claros para racionalizar el empleo a través del mecanismo

de pase a disponibilidad. Obsérvese en efecto que, en presencia de restricciones al ingreso (congelamiento de vacantes), el pase a disponibilidad sólo permite reducir en términos absolutos el empleo, no permitiendo rotar por nuevo personal hasta tanto se liberen las vacantes. Este es un proceso muy largo (al menos un año) para la duración media del manager público de alto nivel en la Argentina (usualmente un subsecretario permanece menos de dos años en su cargo). Y en tanto el éxito de la gestión tenga un comportamiento importante de "minimización del conflicto", es improbable que se adopten aisladamente decisiones de racionalización del empleo.

Finalmente en la medida que la estabilidad es no sólo un principio jurídico, sino particularmente un hecho incontrovertible de los últimos treinta años en la Argentina (a pesar de fallidos intentos de limitación como la Ley de Prescindibilidad del período 1976/80), ha pasado a constituirse en un hecho político sustentado por los partidos mayoritarios y en consecuencia las dificultades son considerables para su eliminación, o al menos para la introducción de una forma más atenuada de estabilidad (vía seguro de desempleo, por ejemplo).

En otro orden, cabe observar que el tiempo de trabajo disponible en la administración es sustancialmente inferior al que prevalece en otros sectores de la economía. A ello contribuye, en primer lugar, la jornada laboral de 7 horas que rige para las categorías 1 a 16, y de 8 horas para las categorías superiores, que dan un promedio inferior a la jornada media en el sector privado de la economía. Pero a ello cabe adicionar un excepcional sistema de licencias, que autoriza ya a un empleado con apenas dos años de antigüedad a concurrir sólo unos 160 días hábiles en el año (sobre unos 250), esto es, un promedio de tres días semanales en el año percibiendo íntegramente sus haberes. Las principales causas de tal ausentismo institucionalizado son: régimen especial de vacaciones, licencias especiales para estudiantes de nivel terciario, licencias por "familiares enfermos", y licencias por "razones particulares", entre muchas otras licencias específicas.

- *Resto de la Administración Central.* Está regulado a través de regímenes especiales, siendo los de mayor significación los relativos a docentes, a personal militar, de seguridad y policía, y al personal diplomático comprendido en la Ley de Servicio Exterior de la Nación. Estos regímenes comparten, en general, en grado diverso, las restricciones al funcionamiento de los mercados laborales señaladas precedentemente. Son de destacar los costos económicos que involucra el traslado (movilidad) en el caso del personal militar y de seguridad. Asimismo, estos regímenes introducen numerosos beneficios de diversa índole que indirectamente afectan el funcionamiento de esos mercados laborales a través del elevado costo laboral que generan, incrementando así las restricciones a la entrada o trasladando esos costos a otros mercados. Tal es el caso de los regímenes jubilatorios sustancialmente diferenciados que favorecen a estos agentes de la administración y que les permiten anticipar en los casos numéricamente de mayor importancia hasta en diez años la edad media de jubilación ordinaria.

- *Dirección General Impositiva (DGI).* Este organismo, que en la estructura estatal es centralizado, se rige por un convenio colectivo que, tomando como base el Estatuto del Personal Civil de la Nación, adiciona cláusulas específicas logradas en diversos acuerdos paritarios. El convenio rige para unos diez mil agentes de la Dirección y es el convenio de mayor envergadura en la administración central, que, como ya se

observó, se rige, en general, por estatutos específicos.[2]

El convenio contempla la existencia de bolsas de trabajo por las que el sindicato provee de al menos el 50% de los postulantes a ingresar en la Dirección. En el caso de viudas e hijos de agentes fallecidos se establece que el ingreso a la DGI no requerirá de las correspondientes pruebas de aptitud. Ambas disposiciones están suspendidas provisionalmente, con plazo máximo de entrada en vigencia a partir del 1-1-1987.

Las bolsas de trabajo instituyen legalmente un monopolio de oferta que reduce el conjunto de posibilidades para la firma, en este caso la DGI. La restricción es tanto más operativa cuanto mayor es el nivel de calificación requerido para el puesto en cuestión, pues allí es donde pueden verificarse apartamientos respecto de la elección sin restricciones. El sindicato obliga a maximizar bajo una restricción que puede alejar a la firma de la frontera de eficiencia, pero que permite incrementar el ingreso de las familias vinculadas al sindicato. Se trata así de una conducta típicamente cooperativa que en la DGI recibe diversos estímulos. Entre éstos, el de mayor importancia que le sigue a las "bolsas" es el fondo estímulo creado para los agentes de la Dirección (que comparten con los agentes de la Secretaría de Estado de Hacienda) equivalente al 6‰ de la recaudación impositiva de la DGI. Esta participación en los ingresos (que dependen positivamente no sólo de la evolución del nivel de actividad, sino también del nivel de los tributos en alícuotas, valuaciones, niveles presuntos de los impuestos, etc., esto es, del nivel de la presión fiscal efectiva), estimula una actitud de empresa cooperativa en el sindicato, de maximización del ingreso individual de cada "socio cooperativo". La eficiencia está así disociada de la acción de cada agente, cuyo ingreso familiar es negociado por la "cooperativa" a la que pertenece (el sindicato).

Algunos aspectos específicos de interés del convenio del personal de la DGI se refieren a los ascensos por "mérito", que se realizan a propuesta del sindicato y al hecho de que los sumarios al personal se realizan por un instructor designado en base a un listado que también es propuesto por el sindicato. Ambos hechos constituyen un inequívoco incentivo adicional para que todo el personal se afilie al sindicato, ya que de otra manera se halla relativamente "desprotegido" por ese grupo de poder dentro de la organización.

Tal como en muchos otros organismos públicos, el personal de la DGI tiene estabilidad luego de seis meses en el cargo (la no confirmación puede dar lugar a que el sindicato solicite la constitución de un Tribunal Paritario para rever el caso). No se contempla el despido sin causa, pero cabe suponer que es posible declarar la situación de disponibilidad del personal en eventuales reestructuraciones.

En materia de tiempo de trabajo disponible, el convenio establece la jornada general de 7 horas diarias (35 semanales) y un régimen de licencias algo superior al del Estatuto del Personal Civil de la Nación, particularmente en materia de vacaciones.

- *Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.* Los regímenes de empleados de provincias y municipios son sin duda numerosos como para llevar a cabo aquí una exhaustiva investigación comparada. Puede señalarse, sin embargo, desde el punto de vista de la evolución de dichos regímenes, que existe un principio de asimilación al "régimen más favorecido" que se desarrolla en las administraciones públicas provincia-

[2] Recientemente la Argentina adhirió al Convenio 151 de la Organización Internacional del Trabajo que cabe esperar se constituirá en la base para la negociación colectiva para todos los empleados públicos no incluidos actualmente en convenciones colectivas de trabajo (a excepción de docentes y Fuerzas Armadas).

les y que consiste en la incorporación progresiva en provincias y municipios de las cláusulas más favorables al agente público que estén vigentes en otras provincias y municipios. Como un caso extremo pueden señalarse las recientes modificaciones de las Constituciones Provinciales (Santiago del Estero, San Juan y Salta), que incorporaron el concepto de "estabilidad del empleado público provincial" en una reiteración explícita del artículo 14 bis de la Constitución Nacional.

El régimen para la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires ilustra una situación que, con atenuantes o reforzada en cláusulas restrictivas o discriminatorias, se repite en otros organismos municipales. El Estatuto del Personal Municipal ampara a unos 77.000 agentes (otros 8000 agentes se hallan bajo otros regímenes).

Las restricciones al ingreso son similares a las vigentes en la administración central, aun cuando existe una restricción específica adicional: sólo se admite el ingreso de personal en edad de 18 a 45 años. De cumplirse estrictamente esta norma, se estaría en presencia de una restricción para la incorporación de personal calificado, exigiéndose una mayor inversión que la habitual para entrenamiento en el puesto (on-the-job-training) por parte del organismo municipal.

Se contemplan ascensos automáticos por antigüedad o por la adquisición de un título o de una especialidad. En tal sentido la estructura se va modificando autónomamente, con independencia de la demanda del propio organismo.

La estabilidad del empleado municipal puede calificarse de estabilidad en sentido fuerte, ya que no sólo está garantizada respecto de la jerarquía escalafonaria, sino también con relación a la función desempeñada. Esta restricción limita la posibilidad de traslados en el organismo, dado que el concepto de estabilidad se extiende al grupo, a la categoría de revista y a la función misma. En términos generales ello implica no sólo pérdidas de eficiencia por las restricciones a la reasignación de recursos, sino que también conduce al sobreempleo, ya que en ausencia de rotación interna se requiere una mayor dotación para cubrir los cargos que van quedando vacantes. Nuevamente esto favorece una expansión autónoma de la estructura, por sobre los niveles demandados en ausencia de tales restricciones.

En materia de tiempo de trabajo, el Estatuto Municipal presenta un régimen excepcional de licencias que permiten a un agente con apenas dos años de antigüedad, asistir menos de 150 días hábiles al año (menos de tres días por semana en el año), percibiendo íntegramente sus haberes. Considérese a tal efecto un estudiante de nivel terciario que gozará de 28 días hábiles de licencia por examen, de 20 a 30 días corridos para la atención de familiares enfermos, 6 días hábiles por razones particulares, 3 días hábiles por donación de sangre, 5 a 7 días hábiles por fallecimiento de familiares, tres semanas de vacaciones y otras diversas licencias –entre otras, por enfermedad–, que se enervan en el caso particular de las mujeres: hasta 165 días por maternidad, hasta 90 días por adopción, hasta 15 días por fallecimiento del cónyuge (para ambos sexos, si se tienen hijos de hasta seis años de edad). También cabe destacar que la licencia por servicio militar contempla el pago de los haberes, parcial o total según que el agente sea soltero o casado. Estas diversas licencias sin duda contribuyen al sobreempleo del organismo, al requerirse mayor número de individuos para totalizar un determinado número de horas de trabajo efectivamente disponibles. En forma provisional puede estimarse que un individuo en condiciones similares en el sector privado de la industria y el comercio trabajará unos 215 a 220 días hábiles por año. Esto implica que la dotación requerida para alcanzar el mismo tiempo de trabajo será en el sector público (en este caso, Municipalidad) un 45% superior, sólo en concepto de las mayores li-

cencias que se otorgan a los agentes públicos. Ese porcentaje se eleva otros 14 puntos si se consideran las diferencias en las jornadas medias (7 horas diarias en Municipalidad, aproximadamente 8 horas en el sector privado), totalizando casi 60% sin tener en cuenta los diferenciales de productividad media.

También cabe señalar que la legislación sobreprotectora de las "minorías", como es el caso de la legislación sobre mujeres o menores que no han cumplido su servicio militar, tiende a discriminar la demanda laboral del empleador en contra de estos grupos, dado el escaso tiempo de trabajo marginal que aporta cada unidad pertenecinete a tales "minorías". El lento crecimiento de las tasas de actividad (PEA) femenina en la Argentina, en particular en los centros urbanos, en comparación con su más temprana y firme expansión en otros países desarrollados, está probablemente ligada a la sobreprotección laboral a la mujer que disminuye la demanda dirigida a este subgrupo poblacional. Alternativamente, el empleador "discrimina" al asignarle a la mujer una menor remuneración (menor nivel jerárquico), teniendo en cuenta el menor tiempo de trabajo efectivo por unidad calendario que ofrece respecto de los varones.

• *Empresas del Estado*. Con escasas excepciones, los obreros y empleados de las empresas del Estado (algo más de 300 mil agentes en la actualidad) no tienen generalizada la estabilidad a través de sus convenios colectivos. Rigen por tanto, a los efectos de la finalización de la relación laboral, las normas generales de la Ley de Contrato de Trabajo, con algunas diferencias en los montos indemnizatorios según la empresa.

En cambio los mecanismos de bolsas de trabajo están bastante difundidos. En Ferrocarriles (104 mil agentes) el control del ingreso y aun de los ascensos, está regido por la Unión Ferroviaria, sindicato de unos 82 mil agentes que agrupa al personal de menor calificación (mantenimiento de vías, personal de taller, expendedores de pasajes, guardas, etc.). Este sindicato propone el 50% de los puestos vacantes en estos cargos de baja calificación. Para los cargos de mayor calificación agrupados en La Fraternidad (unos 8 mil agentes), los puestos son seleccionados en base a las propuestas de la Unión Ferroviaria (50% de los cargos), de La Fraternidad (30%) y de la empresa misma (20% de los cargos). Para los cargos de señaleros, la bolsa de trabajo de la Unión Ferroviaria abarca el 100% de los cargos. Se trata este último de un típico mecanismo de ascenso, detentado por el sindicato mayoritario, ya que a esta categoría de señalero no puede ingresar ningún trabajador que previamente no haya pertenecido a un nivel escalafonario inferior de la empresa.

Para alcanzar el nivel escalafonario más elevado de "maquinista" se realiza un curso que habilita al ayudante a postularse en el caso de vacantes. El sindicato promueve la jubilación en estos cargos máximos cuando el agente alcanza la edad mínima requerida para la jubilación ordinaria.

La importancia que tienen en los convenios ferroviarios los mecanismos de ascensos y el cuidado que ponen los sindicatos en evitar que los mismos puedan trabarse de alguna manera, indican que éste es un mecanismo de importancia para obtener mejoras en los ingresos laborales. No existen por otra parte en estos convenios, adicionales que incentiven la productividad individual, ni aun premios globales a la eficiencia de grupo, más allá de los premios a la producción que se tienen previstos para el personal de taller.

En la empresa petrolera estatal (YPF, unos 33.000 agentes) las bolsas de trabajo privilegian el ingreso de familiares de los agentes fallecidos, en actividad, jubilados

o al personal contratado, en un esquema preestablecido de preferencias. Se destacan aquí las licencias, que en términos generales son similares a las del personal de la administración central. En particular, las vacaciones se establecen de acuerdo con la Ley de Contrato de Trabajo, pero computando los días como hábiles, no corridos (esto es, los períodos de vacaciones van desde un mínimo de tres semanas a un máximo de siete semanas).

Finalmente, las restricciones de mayor nivel que quizás puedan hallarse en todo el sector público sean las que obligan a contar con una dotación mínima de empleados por sección, tal cual se establece en el convenio que agrupa a los empleados de SEGBA e Italo (unos 22.000 agentes del área energética). Estas restricciones directas al empleo de las empresas, a través de las normas sobre plantel básico, dificultan no sólo la rotación interna sino que son fuente de sobreempleo, en presencia de cambio tecnológico que modifica las dotaciones relativas óptimas de personal (por función y por sección), o ante una eventual caída en el nivel de actividad (por ejemplo, por sustitución de generación termoeléctrica por generación hidroeléctrica o nuclear) que reduzca la demanda dirigida a las empresas con dotación mínima de empleados).

REGULACIONES A TRAVES DE LAS POLITICAS SALARIALES

1. *La inestabilidad de las políticas*

Desde fines de los años '40 la negociación salarial transcurrió en la Argentina a través de las convenciones colectivas de trabajo (CCT), o a través de la intervención estatal directa en la fijación de las remuneraciones. Ambos mecanismos dieron como consecuencia una pronunciada reducción de los diferenciales salariales generales entre empresas y entre sectores. En particular ello estuvo ligado al mecanismo de las CCT, dado que la negociación se realizó sobre la base de la actividad (metalúrgica, textil, construcción), englobando establecimientos con tecnologías bien diferenciadas que sin embargo, se veían enfrentados —a través de los convenios— a las mismas escalas salariales. Los períodos de intervención estatal directa, que sucedían frecuentemente a los que regían CCT, no permitían en general alteraciones en los salarios relativos, ya que establecían ajustes generales y uniformes para todas las actividades que sostenían la estructura salarial vigente hasta ese momento.

Entre 1973 y 1975, los salarios se ajustaron alternadamente a través de CCT y de incrementos "de emergencia" dados a nivel general. En junio de 1975 tuvieron lugar las últimas CCT formalmente realizadas hasta el presente y dieron como resultado un pronunciado ajuste nominal de las remuneraciones básicas (con incrementos de hasta el 250%) y la introducción de diversas cláusulas no salariales (particularmente en convenios del sector público). Este período se constituyó en el mayor nivel de intervención institucional en el mercado de trabajo, tanto por la acción directa oficial como por la indirecta, ya que el Ministerio de Trabajo apoyó frecuentemente las reivindicaciones —salariales o no— del sector gremial. La "negociación" empresario-sindical no tenía tal carácter, en presencia de un árbitro (el Ministerio de Trabajo) generalmente inclinado hacia la posición gremial.

A partir de 1976, el cambio de las autoridades políticas y económicas se acom-

pañó de un intento de liberalización de las condiciones de contratación en el mercado de trabajo. El gobierno asumió, sin embargo, una política restrictiva de incrementos generales de salarios, con limitaciones a los aumentos no oficiales (es decir, los autónomamente otorgados por las empresas) que resultaron operativas durante el período 1976/77. A partir de 1978, la recuperación salarial en el sector privado se dio como consecuencia del mayor nivel de actividad económica interna y la retracción en la oferta de trabajo (reducciones en las tasas de actividad e incremento del cuentapropismo). Los salarios básicos y mínimos —no así los efectivos— cayeron en términos reales y la tasa de desempleo abierta descendió hasta el 2% en los principales centros urbanos. Este incremento en el nivel de actividad no fue sin embargo ajeno a la acción estatal, dado el sostenido nivel de demanda de factores y de bienes y servicios desde el sector público, financiado fundamentalmente por el ingreso de capitales externos de corto y mediano plazo. La intervención directa en el mercado laboral, sin embargo, había alcanzado su punto mínino: los salarios efectivos se negociaban a nivel de empresa, los básicos y mínimos se ajustaban períodicamente por debajo de la tasa de inflación (aun cuando la productividad media del trabajo mantenía una tendencia creciente), los impuestos al trabajo se reducían a fines de 1980 en 20 puntos porcentuales (con una reducción total equivalente del 36% en las cargas laborales sobre la remuneración bruta), numerosas regulaciones específicas sectoriales (estabilidad de empleados en el sector financiero y del seguro, entre otras) habían sido eliminadas.

A partir de marzo de 1981 y hasta fines de ese año, se registró un notorio cambio en la política salarial del gobierno, consistente con la actitud general de mayor intervención estatal que caracterizaba a la nueva conducción económica.

Los salarios básicos y mínimos, así como los salarios en el sector público, fueron utilizados en este período como instrumento anticíclico expansivo, a efectos de contrarrestar la caída de actividad que se había iniciado ya en el primer trimestre de ese año. Entre abril y diciembre de 1981, los salarios básicos de convenio fueron elevados nominalmente —en un retorno a las políticas discrecionales activas en materia salarial— en poco más de 126%. De tal modo, mientras los salarios reales en el sector privado caían a una tasa anual del 15% por efecto de la recesión, los salarios básicos y mínimos reales crecían a tasas del 14% anual. Una consecuencia inmediata de esta política fue el rápido acercamiento de las remuneraciones básicas de convenio y los básicos de empresa. Hacia el final del tercer trimestre, más de la mitad de los sectores industriales abonaban un básico que en más del 75% era el mínimo convencional. Sólo en algunos sectores capital intensivos (químicos, caucho, imprenta), los básicos de convenio representaban menos del 50% del básico efectivamente abonado.

Más allá de que las empresas que se veían afectadas por esta política eran en primer lugar las pequeñas y en menor proporción las medianas, resultaba también clara la tendencia de la política salarial a "enganchar" la estructura real de las remuneraciones a la estructura resultante de los básicos de convenio negociados en junio de 1975. En la medida que se iba produciendo este enganche, la política salarial de las empresas pasaba a estar definida por la autoridad económica, ya sea porque los aumentos oficiales superaban a los que hubiera concedido el mercado, o porque, aun en ausencia de aumentos oficiales, la impredictibilidad de la política salarial general obligaba a una política empresaria de espera (wait and see).

Esta política oficial activa para el sector privado se complementó con el incremento real de las remuneraciones de los agentes públicos. Este crecimiento —a pesar de su débil magnitud— resultó tanto más destacable porque se dio en presencia de u-

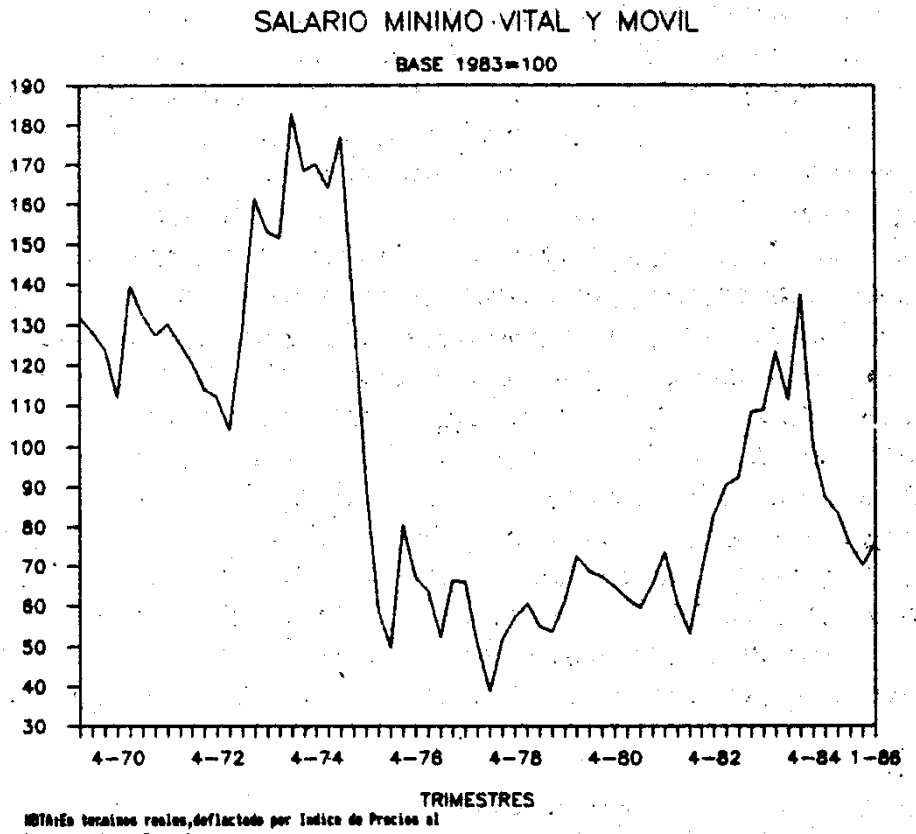
na pronunciada caída (del orden del 15% ya señalado) en los salarios reales en el sector privado y en el marco de un importante incremento en la tasa de desempleo (del 2% al 5%), que indicaba una creciente sobreoferta laboral en el mercado urbano.

Entre diciembre de 1981 y junio de 1982 se alteraron nuevamente las políticas sobre el mercado de trabajo. Los salarios básicos, mínimos y las remuneraciones de los agentes públicos se mantuvieron sin cambios nominales, por lo que declinaron en el período por la magnitud equivalente de la inflación. Los salarios privados evolucionaron por debajo de la tasa de inflación, dada la fuerte recesión en la actividad económica que caracterizó al período. De todos modos, la política salarial empresaria se volvió activa, en ausencia de la intervención estatal directa y los salarios nominales se ajustaron en el período a una tasa equivalente al 70% de la inflación registrada en esos siete meses.

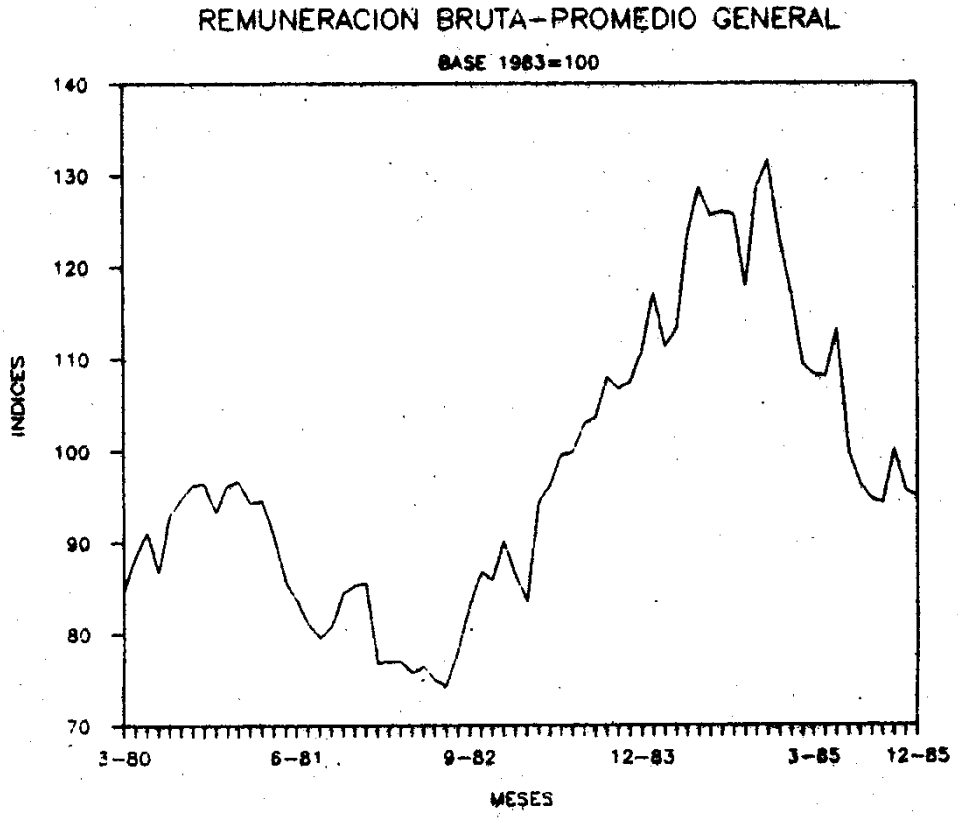
A partir de julio de 1982 nuevamente se modificó la política salarial, volviéndose a una marcada intervención estatal, a veces expansiva y otras veces contractiva, que indujo marcadas oscilaciones de los salarios reales.

2. *Los costos de la regulación salarial*

Estos cambios de políticas indujeron probablemente las oscilaciones de magnitud que se observan en las diversas variables del mercado laboral y en salarios particularmente, según se desprende de los gráficos adjuntos sobre evolución real del salario mínimo, del básico de convenio y de la remuneración media total. La amplitud de las oscilaciones es elocuente: en remuneración media real la onda 1982/84 alcanza una amplitud del 76,8% medida desde el fondo de la depresión; en salario mínimo, la amplitud de la onda en el mismo período es del 165%, medida también entre puntos extremos.



MOTAriEs tercaines reales,deflactado por Indice de Precios al Consumidor,Nivel General.



Nota: En términos reales, deflactado por Indice de Precios al Consumidor, Nivel General.

Otras variables vinculadas al mercado laboral también experimentaron oscilaciones marcadas en los últimos quince años. Tal el caso de las tasas de desempleo abierto (y en menor medida de las de subempleo), y las tasas de actividad. En este último caso se presenta una onda 1982/85, con máximos relativos en los extremos del período en un nivel de participación laboral del 39,0% (PEA respecto de la Población Total) y mínimo en 1983 con 37,2%, que refleja una relativamente elevada elasticidad de la oferta de trabajo a los cambios en las condiciones y perspectivas del mercado.[3]

En alguna medida las oscilaciones que se comentan están determinadas por la evolución del nivel de actividad económica, aun cuando la menor amplitud de los ciclos del producto industrial no parece avalar plenamente esta presunción. En efecto, las oscilaciones del producto con estacionalidad revelan una onda de características más estables que la observada en los gráficos de salarios reales. En tal sentido, es probable que las políticas salariales activas (a través de la negociación colectiva y/o de la determinación discrecional de los salarios por el Estado) hayan intentado afectar el nivel de ingresos y de actividad, más que haber sido el resultado de las variaciones de las condiciones medias del mercado. La causalidad operaría en tal sentido desde los salarios hacia el nivel de actividad, por lo menos en cuanto a la determinación de los puntos de giro del ciclo económico. Obsérvese en efecto que los citados puntos de flexión se encuentran casi permanentemente anticipados un trimestre en las series de salarios mínimos a los respectivos puntos en las series de nivel de actividad, induciendo a presu-

[3] El comportamiento de la oferta en este período fue discutido en Indicadores de Coyuntura de FIEL, Nº 215, de febrero de 1984, pp. 94 a 97.

mir el carácter determinante de la política salarial en una economía cerrada, como lo es predominantemente la de la Argentina.

Esa constante intervención discrecional del Estado (en otros períodos reemplazada por el esquema de negociación colectiva con amplio peso político de los sindicatos), que afectó casi constantemente por acción o por omisión el nivel y la distribución de los ingresos salariales, dio lugar a un equívoco sistema de señales en el mercado de trabajo. Las consecuencias de tales interferencias se extienden tanto sobre el corto plazo, como sobre el largo plazo y en un breve inventario de las mismas no pueden soslayarse los siguientes aspectos:

• *Formación de capital humano.* El principal incentivo a la inversión en capital humano (es decir, inversión en educación, experiencia y desarrollo de habilidades) está dado por la permanencia de positivas —y elevadas— tasas de retorno a la acumulación de dicho capital. Las políticas de achatamiento salarial, esto es, las que provocan la reducción de los diferenciales de ingresos ("achatan la pirámide"), frecuentemente implementadas en la Argentina con propósitos redistributivos, redujeron durante prolongados períodos las tasas de retorno a la educación y en general el retorno a la inversión en capital humano. La reducción de los diferenciales por calidad generalmente afecta negativamente la eficiencia en el corto plazo (vía disminución de los diferenciales relativos), reduce el stock de capital humano a largo plazo (vía la mencionada reducción absoluta en las tasas de retorno) y afecta su composición final (ya que las tasas de retorno no se reducen equiproporcionalmente con las políticas discrecionales de achatamiento salarial). En el período 1973/85 los siguientes años pueden caracterizarse como aquellos en que predominaron políticas de achatamiento: 1973/75, segundo semestre de 1981, julio de 1982 a junio de 1985. Esto es, en siete de esos trece años se detectan claramente tales políticas de indiferenciación salarial.

• *Tasa de utilización de la fuerza de trabajo.* Las tasas de actividad (proporción de la población que está en el mercado laboral) así como las tasas de desempleos pueden ser afectadas por movimientos de importancia en los salarios mínimos, tanto en el mínimo general (salario mínimo, vital y móvil) como en los mínimos sectoriales (o salarios "básicos de convenio"). Por una parte, una elevación de tales ingresos puede inducir cambios de corto plazo en la oferta (como ocurriera en el período 1982/84 al que ya se hizo mención previamente) y cambios de largo plazo más difíciles de detectar —en la medida que el mayor nivel del salario mínimo se mantenga—. Estos cambios no deseados en el tamaño y aun en la composición de la oferta (ya que los que ingresan o se retiran del mercado son mayoritariamente los trabajadores marginales "secondary workers" claramente heterogéneos desde el punto de vista de su capital humano) se superponen a los cambios en la tasa de utilización del stock de trabajadores (tasa de desempleo) inducidos por tales políticas discrecionales sobre los salarios mínimos. Los efectos redistributivos que típicamente acompañan a tales políticas de ingresos son: un aumento en el corto plazo de los ingresos laborales de los menos calificados que permanecen empleados, una reducción en la demanda neta de no calificados (menor tasa de incorporación, mayor tasa de despido), una reducción en el empleo del personal de baja antigüedad (generalmente el despido de personal sigue una estrategia Lifo, "last-in-first-out"), un aumento perceptible en los costos de búsqueda de trabajo (vía menor demanda y mayores tasas de desempleo), una redistribución de ingresos laborales entre asalariados (en la medida que el achatamiento sea operativo) y un incierto

efecto empleo positivo sobre algunos sectores de actividad oferentes de bienes de asalariados.

• *Incertidumbre sobre los costos laborales.* Los cambios de política salarial, superpuestos a los cambios en los impuestos al trabajo, provocan alteraciones de magnitud en los costos laborales en el corto plazo y tornan inciertas las estimaciones para el mediano o largo plazo. En efecto, si a cada estimación del valor esperado de los costos —laborales en este caso, aun cuando la observación es más amplia— para un período trienal o quinquenal, se le adjunta el coeficiente de variación de la estimación, se advertiría que los muy altos niveles de incertidumbre conducen en la Argentina al planeamiento por métodos informales ("thumb rules"). En otros términos, la elevada incertidumbre que acompaña a las políticas discrecionales destruye las perspectivas de planeamiento empresario (e individual en general), ya que los desvíos de las metas se relacionan con actitudes discrecionales de los poderes públicos, más que con eventuales errores de predicción en la evolución de los mercados mismos.

• *Efectos sobre la sustitución de factores y el cambio tecnológico.* Un contexto de regulaciones crecientes en los mercados laborales, acompañado de discrecionalidad salarial por parte del Estado, es de esperar que actúe como incentivo a la sustitución de empleo por capital en el largo plazo. La introducción de innovaciones tecnológicas requiere sin embargo, un mayor nivel de certidumbre, a efectos de optimizar y no sólo de satisfacer ciertos niveles de beneficio. Bajo condiciones de incertidumbre completa sobre algunos parámetros, numerosas decisiones de cambio tecnológico pueden resultar subóptimas desde el punto de vista de los recursos disponibles por la comunidad. Y sin embargo, la destrucción del sistema de señales que acompaña a la discrecionalidad y a las regulaciones en diversos mercados, ha sido una característica que ha marcado largos períodos de las últimas cuatro décadas en la Argentina.

• *Destrucción de los mecanismos de incentivos.* A través de la intervención salarial, así como a través de los mecanismos regulatorios (Ley de Contrato de Trabajo, convenios colectivos, etc.), se han perturbado sistemáticamente los sistemas de incentivación salarial. Las prohibiciones de incremento salarial, los aumentos por decreto, la elevación real de los básicos y mínimos, colaboraron durante diversos períodos a la destrucción de los sistemas de incentivos, afectando en el corto plazo los niveles de productividad y en el largo plazo la acumulación de capital humano. A modo de ejemplo cabe señalar que en el sector público, en la administración central, la amplitud de las remuneraciones extremas varió entre 1975 y la actualidad desde un máximo de 10 a 1, a un mínimo de 3 a 1, considerando los diversos ítems que componen la remuneración total. La tendencia desde 1981 es inequívoca hacia el achatamiento salarial y hacia la eliminación de los incentivos genuinos (esto es, aquellos que no ocultan un aumento general de las remuneraciones, independientemente de la eficiencia).

Finalmente, debe señalarse la estrecha correlación entre discrecionalidad (e incremento de las regulaciones) y economía cerrada. En efecto, no sólo estos mecanismos de intervención tuvieron su auge en los períodos de mayor autarquía de la Argentina (y de hecho nacieron a fines de la segunda guerra mundial, cuando comienzan a prevalecer las ideas proteccionistas), sino que la intervención discrecional tiene su base de sustento económico exclusivamente en un sistema cerrado a la competencia exterior.

En una economía más abierta se dispone de servomecanismos que tornan inestables los intentos de manipulación de los precios relativos. De allí que el cierre de la economía se haya constituido en condición necesaria para la discrecionalidad en el mercado de trabajo, generando alianzas políticas entre los sectores sindicales (propensos al manejo discrecional y a la extensión de las regulaciones) y los sectores empresarios demandantes de protección externa.

La estrecha correlación entre intervención en el mercado de trabajo y economía cerrada, no sólo constituye un elemento relevante para seguir la evolución del mercado hasta su situación actual, sino que es quizás una de las principales dificultdes que enfrentará el cambio de estrategia de crecimiento para la Argentina. Difícilmente podrá esperarse una performance mejor de la economía de persistir los esquemas regulatorios y la asistemática intervención en el mercado de trabajo, ya que la discrecionalidad eleva la incertidumbre y dificulta el planeamiento, amén de generar distorsiones de precios relativos.

Debe asimismo hacerse hincapié en que la reducción de la discrecionalidad y del nivel de regulaciones no se logrará con carácter estable a partir de una nueva decisión discrecional de los poderes públicos de retirarse del mercado. En tal sentido, más allá de generar los instrumentos legales que hagan posible una amplia descentralización para decidir las características que adoptará la relación laboral en cada caso particular, la reforma legal deberá acompañarse de un proceso de apertura económica que sostenga la descentralización. Recíprocamente, un proceso de apertura de la economía deberá acompañarse de una amplia revisión de las políticas laborales y salariales, conducentes a una marcada descentralización, ya que de otro modo se trabaría la necesaria reasignación de recursos, con la consiguiente pérdida de capital y de bienestar para la comunidad en su conjunto.

OTRAS FORMAS DE REGULACION

Más allá de la intervención directa estatal en la fijación de salarios, existen otros diversos mecanismos que también pueden considerarse regulatorios, que afectan el equilibrio de corto y de largo plazo de estos mercados. Por su magnitud en el caso argentino, cabe considerar en primer lugar el llamado mecanismo de la negociación colectiva vía convenciones (CCT) al que se ha aludido anteriormente. Se trata éste de un mecanismo de fijación de salarios y de "condiciones generales de trabajo", empleado durante los períodos en que el Estado no asumió plenamente el rol de fijar los salarios (por leyes o decretos). En segundo lugar, debe hacerse hincapié en un conjunto de normas que pueden definirse como "legislación protectora" en sus diversas dimensiones: protección del empleo (favoreciendo la estabilidad o restringiendo la movilidad), protección del salario (salarios mínimos), protección de las minorías (mujeres), protección del ocio (favoreciendo el ausentismo institucional). Este tipo de regulaciones, originalmente diseñadas con un objetivo de protección, no siempre alcanzan los propósitos que se fijan —como es bien conocido en la teoría y en la política económica—, e inevitablemente introducen restricciones al funcionamiento de los mercados laborales, provocando asimismo transferencias de ingreso frecuentemente regresivas entre subconjuntos de la población.

1. *La negociación colectiva*

El régimen legal laboral en la Argentina se basa en una ley de carácter general, la Ley de Contrato de Trabajo, suplementada por otros diversos instrumentos, principalmente Estatutos Profesionales y Convenios Colectivos de Trabajo (CCT), todos los cuales establecen normas de mínima que no pueden anularse recíprocamente (artículos 7 a 9 de la Ley de Contrato de Trabajo). En conjunto establecen una legislación de mínima lo suficientemente amplia como para resultar operativa en la mayoría de los establecimientos productivos del país. Las razones que hacen que esta legislación afecte tan ampliamente al mercado laboral son, en primer lugar, el ámbito para el que se define cada negociación; en segundo lugar, la heterogeneidad de las unidades económicas involucradas, y finalmente el carácter de mínima ya señalado que revisten los acuerdos.

El ámbito de toda negociación, según se reguló oportunamente a través de la Ley Nº 14.250 (20/10/1953) es la actividad. De esta forma sólo se permite negociar a los representantes de grupos de empresas y de grupos de individuos relacionados por el hecho de que su producto principal está definido a dos o tres dígitos de la clasificación CIIU. De allí los acuerdos logrados para el sector textil, para el metalúrgico, para la construcción, para el sector del comercio. Ningún acuerdo de partes dentro de un sector puede disminuir lo otorgado para la actividad en su conjunto con vigencia nacional.

Las hipótesis que pueden sustentar la negociación por actividad son esencialmente dos: o bien las condiciones tecnológicas, de disponibilidad de factores y las condiciones de demanda son similares en todas las regiones en que se aplica el convenio —y las diferencias por costos de transporte son despreciables—, o bien el convenio establece condiciones salariales y no salariales de tipo de subsistencia, de modo que resultan no operativas salvo en el margen.

La primera hipótesis es notoriamente inconsistente con las características económico-geográficas de la Argentina, tal como lo sería respecto de otros países grandes y diferenciados como los EE.UU. o Brasil. La segunda hipótesis tampoco puede sostenerse ya que a través de casi 40 años de negociación colectiva se han introducido permanentemente nuevas cláusulas restrictivas del empleo, que en cascada se superponen con las disposiciones de la Ley de Contrato de Trabajo y que en tal sentido condicionan la rotación, el despido, el tiempo de trabajo disponible, etc.

El amplio ámbito de la negociación implica una heterogeneidad de las unidades económicas que deben acordar un modo común de operación. Esto es particularmente relevante en cuanto a los demandantes de empleo, que se caracterizan por profundas diferencias tecnológicas ya que en un mismo "sector industrial" suelen coexistir tecnologías provenientes de diferentes épocas ("cosechas", "vintages"). Aun una misma planta puede poseer en un momento dado diferentes tecnologías que se aplican según la evolución de la demanda (caso de las plantas de cemento portland, con tecnologías obsoletas de apoyo para los momentos de pico del ciclo).

La heterogeneidad tecnológica hace que la incidencia económica de los factores productivos pueda ser muy variada entre plantas de una misma actividad (habría que recordar que dada una tecnología con coeficientes variables, las técnicas utilizadas en diferentes momentos del tiempo —los vectores de coeficientes— pueden ser distintas). De tal modo, una modificación salarial puede ser de escasa trascendencia para una firma capital intensiva y de gran impacto en firmas trabajo intensivas. Una cláusula que

afecte la rotación puede ser casi intrascendente para una firma metalúrgica de autopartes, pero podría elevar drásticamente los costos en una planta siderúrgica con operación continua.

Pero las fuentes de la heterogeneidad no son sólo tecnológicas, ya que también las empresas operan en mercados de factores —que pueden ser diferentes entre firmas en diferentes regiones—, y en mercados de productos —cuyas perspectivas pueden ser dramáticamente diferentes, ya que las elasticidades cruzadas de demanda aun dentro de una misma actividad pueden ser cero, o aun negativas—. Desde este último punto de vista, recuérdese que en la actividad metalúrgica por ejemplo hay ramas productoras de bienes de consumo (automóviles, artículos para el hogar), de bienes de capital (maquinaria, tractores) y de bienes intermedios (metales básicos, metales no ferrosos, autopartes, siderúrgica, etc.). No sólo cabe concebir lógicamente evoluciones diferenciadas en la demanda dirigida a estos sectores, sino que de hecho, tal situación ha sido típica en la Argentina.

Finalmente, también se registran profundas diferencias en el capital humano disponible por una actividad dada en diversas regiones del país. Esta nueva fuente de heterogeneidad tampoco se halla contemplada en los convenios que, frecuentemente, asumen la existencia de una oferta ilimitada de individuos típicos, cuyos costos de entrenamiento y adaptación son similares y que al cabo del mero transcurso del tiempo necesariamente deben ser promocionados (jerárquica o salarialmente). Probablemente esta miopía en admitir la diversidad de los recursos disponibles —y su diferente grado de ociosidad entre regiones— provenga de la tradicional visión de una oferta laboral sobreabundante al salario mínimo que prevalecería en las economías subdesarrolladas, pero que es decididamente inapropiada en el caso argentino.[4]

A la restricción de que los CCT se negocian por actividad y a las diversas heterogeneidades que ello encubre, debe enfatizarse ahora el hecho de que los acuerdos convencionales comparten este carácter de legislación de mínima que los superpone principalmente a la Ley de Contrato de Trabajo y a los Estatutos Profesionales. Ello hace que a nivel más bajo de la decisión habitual, a nivel de la empresa o de la planta, no pueda presentarse una legítima negociación. Sólo puede discutirse el otorgar algo más, nunca puede negociarse la suspensión de cláusulas de la LCT o del CCT o su modificación por otras más apropiadas para ambas partes. Obsérvese aquí que la solución de colusión a nivel de la planta puede ser óptima para ambas partes en la planta y *sin embargo resulta bloqueada por el Convenio o la Ley que intentan proteger a una de las partes*. En otros términos, la negociación directa de las partes a nivel de una empresa puede mejorar el bienestar de las partes a través de una modificación de las cláusulas convencionales y sin embargo, esto está impedido —a pesar de que no hay costos de tal decisión para nadie, fuera de las partes— por el carácter obligatorio que asumen las cláusulas precitadas.

Esta universalidad de las normas convencionales es consistente con la inflexibilidad que han alcanzado las cláusulas a través de los años: una vez introducida una norma regulatoria, la misma no vuelve a ser revisada, salvo para ser ampliada (las escasas excepciones a este panorama se dieron exclusivamente en algunas empresas del Estado y en sector bancario y del seguro). Ello se funda en la idea de que la relación la-

[4] Un análisis de la reacción de la oferta laboral ante cambios en las condiciones económicas, para el caso argentino, puede verse en Bour, J. L., 1984.

boral es esencialmente conflictiva y que la solución de colusión (en términos de la expansión de las firmas, por ejemplo) es siempre inferior a la solución de conflicto. Así toda cláusula obtenida adicionalmente es considerada en términos de una conquista de carácter social, lograda a través de un proceso normal de lucha (tal el sentido de "negociación") entre clases o grupos de poder con objetivos de maximizar su porción en el "excedente social".

Las consecuencias económicas del esquema de negociación laboral vía CCT están dadas principalmente por la introducción de rigideces o inflexibilidades en el nivel de las normas laborales o salariales, independientes de la evolución del ciclo o de las tendencias económicas. Cambios de precios relativos en los mercados internacionales, desplazamientos autónomos de la demanda, modificaciones en el tipo de cambio y numerosos otros movimientos que afectan al mercado de un bien y que deberían poner en movimiento los servomecanismos típicos de ajuste (incluyendo la eventual contracción de un sector), se ven generalmente trabados por las diversas cláusulas o normas convencionales. En algunos casos dichas cláusulas pueden forzar un ajuste sectorial desproporcionado, como el ocurrido en la Argentina en la industria de la construcción entre 1983 y 1985: frente a una contracción en la demanda dirigida al sector que se inició a mediados de 1981, a fines de 1983 y durante el primer semestre de 1984 se duplicó el salario real (por sucesivos decretos y "acuerdos"), ampliando el ajuste contractivo de personal que venía ocurriendo desde el inicio de la fase descendente del ciclo y prolongándolo hasta fines de 1985, en que nuevamente el salario real del sector se había reducido un 50% respecto del máximo de 1983/84.

La introducción de rigideces en los instrumentos contribuyó sin duda a prolongar la duración de las recesiones —en la Argentina, desde mediados de los años '60, la duración media de los auges es notoriamente inferior a la de las depresiones—, agravando el panorama que presentan los recurrentes ciclos de stop-go de la economía argentina.

A modo de resumen puede así señalarse que la negociación colectiva realizada a nivel de actividad, abarca un universo marcadamente heterogéneo de unidades económicas, que difícilmente puedan dar lugar a soluciones estables, ya que la diversidad de situaciones no queda reflejada en estos acuerdos globales. Las partes directamente involucradas, empresas individuales y trabajadores en cada planta, carecen de un poder real de negociación dada la amplitud de la legislación general y se enfrentan así a una reducción de su nivel de bienestar y de beneficios. Adicionalmente, las rigideces convencionales tienden a prolongar el período necesario para el ajuste en las fases descendentes del ciclo económico, transfiriendo la pérdida de bienestar al resto de la comunidad.

2. *La legislación protectora*

Otras numerosas disposiciones legales —adicionalmente a las convencionales— configuran un cuerpo normativo de "protección" de las minorías o de la relación laboral en general. Aun cuando rastrear exhaustivamente tales regulaciones excede el marco de este capítulo, se presentarán a continuación algunas dimensiones en las que se desarrolla esta normativa, caracterizada generalmente por objetivos de bienestar que suelen contradecirse con la instrumentación de los mismos. Dado que el tema (protección a las minorías) ha sido abundantemente tratado en la literatura económica teóri-

ca, sólo se hará referencia aquí a un conjunto de ejemplos pertinentes para el caso argentino.

• *Protección al empleo permanente.* Diversas normas protegen al empleo permanente, en oposición al empleo temporario. El reciente Decreto Nº 1455/85 que entró en vigencia en enero de 1986, reglamenta con carácter restrictivo el empleo temporario que proveen las empresas de servicios eventuales. Así el mencionado decreto establece —por omisión— la ilegalidad del empleo temporario salvo en casos específicamente contemplados en su artículo tercero: ausencia de un asalariado "regular", pico de trabajo ocasional, trabajos urgentes —con restricciones—, organización de congresos, o en general "atendiendo a necesidades extraordinarias y transitorias, ajenas al giro normal y habitual" de una empresa. Las empresas proveedoras de personal eventual sólo pueden tener como objetivo exclusivo el de suministrar tal servicio (artículo 2), deben inscribirse en un registro especial depositando previamente una determinada suma de dinero en efectivo (títulos públicos) del orden del 5% al 7,5% del giro del negocio (actualizado), y se hallan obligadas a presentar una nutrida información ante el Ministerio de Trabajo, con periodicidad que llega a ser diaria.

Estas disposiciones que, más que proteger al personal transitorio, frenan la expansión de este tipo de servicio, responden en general a una posición naïve que desconoce el rol de flexibilización del mercado laboral que reviste el empleo temporario, y que en cambio exalta los costos de "precarización" que conllevaría esta modalidad de contrato laboral.

Ahora bien, los argumentos de carácter económico a incluir en la discusión sobre los costos y servicios del empleo temporario hacen tanto a la oferta de trabajadores como a su demanda.

Desde el punto de vista del oferente, la posibilidad del empleo temporario —vía agencia de colocaciones, empresa de trabajos temporarios o por contrato directo— implica en general un aumento de la tasa de participación laboral (y por tanto de la oferta de trabajo agregada) de los trabajadores part-time "estacionales", que sólo se ofrecen en el mercado por un corto período en el año. Estos individuos no accederían, de otro modo, al mercado laboral.

Por otra parte, para aquellos trabajadores marginales que en general no satisfarían las condiciones de empleo permanente (por su calificación, habilidad o desempeño), el trabajo temporario se constituye en un instrumento que arbitra permanentemente a favor del empleo. Probablemente en ausencia de los mecanismos de trabajo temporario la situación de desempleo sería estable para estos grupos de no calificados.

Desde el punto de vista de la demanda laboral, el recurso al trabajo temporario suele tener lugar cuando los requerimientos no pueden ser satisfechos —o resulta más costoso hacerlo— vía horas suplementarias o vía el stock de trabajadores suplementarios (trabajadores en espera, stand-by).

En la decisión de utilizar trabajadores temporarios juegan diferentes razones que hacen a las expectativas de la firma (sobre la demanda de sus productos, sobre las acciones de sus competidores, etc.) y naturalmente también a la tasa de salarios que debe abonarse por las diferentes formas del insumo trabajo a utilizar. Sin embargo, es poco probable que cambios de corto plazo en los salarios relativos (trabajadores temporarios vs. personal propio) afecten notablemente las decisiones de las firmas acerca de incrementar o reducir el empleo temporario; las perspectivas del mercado suelen en es-

te aspecto prevalecer por sobre las restantes consideraciones de corto plazo.

En la medida que el trabajo temporario aumenta la elasticidad de la curva de oferta de trabajo dirigida a la empresa, también aumenta la elasticidad de oferta de la producción de la firma (suponiendo que los restantes factores admiten sustitución o no están en oferta fija). Este punto adquiere relevancia al menos por dos aspectos: el nivel de empleo resultante y la longitud de los procesos de ajuste.

Respecto del nivel de empleo, es de esperar que tanto por su efecto sobre la oferta como por satisfacer un tipo particular de demanda, el empleo temporario colabora en un mayor nivel de empleo total, al reducir la tasa de desempleo abierto (siempre que la mayor oferta que aparece en el mercado por el trabajador temporario sea absorbida por la demanda) y la encubierta (al incorporar como ocupados a quienes, de otro modo, serían No PEA). Desde el punto de vista dinámico, si bien el empleo total crece en el tiempo, podrían presentarse cambios en la proporción de empleados permanentes y temporarios, de acuerdo con las condiciones económicas que prevalezcan. El trabajador temporario ganará en participación sólo si se acentúan las condiciones de incertidumbre económica, reduciéndose cada vez más los horizontes de planeamiento. En tal caso, el trabajador temporario colabora, a través de la flexibilidad que introduce en el sistema, a evitar mayores reducciones en el nivel de actividad y en el de empleo que las que ocurrirían bajo otras circunstancias. Nada indica —por otra parte— que de no poder emplearse trabajadores temporarios, las empresas contraten en el auge (bajo incertidumbre) trabajadores permanentes de los que no se desharían en la depresión; más bien cabría esperar (en ausencia de trabajadores temporarios) la solución de esquina de no contratación, que minimiza las pérdidas en alta incertidumbre.

Respecto de los procesos de ajuste, el empleo temporario colabora reduciendo su duración, como lo hace todo instrumento que elimina rigideces (aquí, las del empleo permanente). De tal modo ante un eventual exceso de demanda, las firmas pueden expandir su actividad aun en condiciones de incertidumbre, sin por ello requerir incrementar su capital fijo. De igual manera facilita el ajuste por cantidades en la depresión, ya que el ajuste por precios (y salarios) está seriamente condicionado por la legislación argentina.

Estas observaciones revelan que el trabajo temporario, si bien está relativamente poco extendido en la Argentina, favorece en general el funcionamiento del sistema aproximándolo más rápidamente a la frontera en el auge y acortando las depresiones, y por otra parte mejora notablemente la distribución funcional del ingreso al incrementar el empleo asalariado, reduciendo el desempleo de los grupos marginales, aun cuando pueda afectar negativamente el salario de los empleados permanentes sustituidos por los transitorios. Tal como se conjeturó, es probable que tales "permanentes sustituidos" habrían estado desempleados en ausencia de trabajadores temporarios y por lo tanto, el efecto negativo sobre el salario medio puede considerarse despreciable, prevaleciendo el efecto-empleo.

• *Otras dimensiones de la protección del empleo.* Aparte de discriminar en contra de determinadas modalidades de contratación de asalariados (empleo temporario), existe una marcada protección a la estabilidad en los empleos, dada tanto por las disposiciones en CCT (generalmente en el sector público) o en estatutos para el sector público o privado (el caso bancario entre 1941 y 1981), como por las regulaciones sobre despido que establece la Ley de Contrato de Trabajo.

En este último aspecto debe señalarse que el régimen de indemnización por des-

pido, en ausencia de un mecanismo de seguro de desempleo, vincula el costo de la decisión con la antigüedad del asalariado a razón de un mes de remuneración bruta por año de antigüedad. Dado que el monto indemnizatorio sería extremadamente elevado a partir de los cargos de mediana jerarquía (unos 13 mil dólares para un empleado con 15 años de antigüedad y remuneración neta de U$S 600 por mes) haciendo imposible la rotación de personal, la Ley de Contrato de Trabajo establece un tope máximo de tres salarios mínimos como indemnización por año de servicio. Ello reduce el monto indemnizatorio en forma apreciable, definiendo prácticamente un monto uniforme que varía con la antigüedad pero no con el nivel de capital humano del individuo (en el ejemplo anterior y dados los niveles de salario mínimo del segundo trimestre de 1986, el monto se reduce de 13 mil a unos 6 mil dólares).

Como se habrá observado, el monto indemnizatorio depende así casi exclusivamente del nivel de salario mínimo (fijado discrecionalmente y con fuertes oscilaciones como se ha visto anteriormente) y de la antigüedad del individuo, protegiendo así institucionalmente la estabilidad en el empleo e ignorando la protección que el mercado brinda a quien obtiene experiencia y entrenamiento durante ese período y que forma parte de su capital humano (valorado por el mercado a través de su salario).

La indemnización por despido discrimina así a favor del no calificado (con menor salario relativo) y a favor de quien ha permanecido más tiempo en un mismo empleo (lo cual eventualmente también se asocia con menores aptitudes para el cambio y el aprendizaje). La disminución de las posibilidades de rotación implica asimismo un *menor incentivo para que los individuos intenten mantener su puesto*, ya que la protección institucional castiga económicamente al empleador que decide el reemplazo. Y la seguridad en el empleo aumenta asimismo con el nuevo transcurso del tiempo, con lo que también se reducen los incentivos para el desarrollo del individuo (a través del cambio y del aprendizaje de nuevos aspectos de su especialidad).

• *Derecho de huelga.* Aun cuando no se trata de un mecanismo específico de protección al empleo, la vigencia de este derecho en forma prácticamente irrestricta sienta las bases de la intervención discrecional por parte del Estado. En efecto, este derecho se halla contemplado en el artículo 14 bis de la Constitución, habiendo sido introducido por la reforma constitucional de 1957. No existen restricciones al mismo, a excepción de la instancia de conciliación obligatoria que establece la Ley Nº 14.786 de 1959.

Por esta última norma, el Ministerio de Trabajo tiene la facultad de obligar a las partes a suspender toda acción directa (huelga, lock-out, suspensiones, despidos) por un período de negociación de 15 a 20 días como máximo. Generalmente, la intervención del ministerio público introduce un elemento de presión sobre las partes, en alguna medida porque el éxito o fracaso de la gestión de un funcionario laboral se evalúa en términos del número de conflictos que ha enfrentado y a los que eventualmente ha puesto fin.

La presión de las autoridades públicas sobre las partes en conflicto consiste, asimismo, en un mecanismo frecuente de facto —por oposición a las disposiciones de jure— que regula las relaciones laborales. Este recurso, de carácter típicamente discrecional, suele sesgar la presión hacia una u otra de las partes, según la situación política prevaleciente. En una economía predominantemente cerrada, con importantes estructuras corporativas (de las cuales el Estado es la de mayor peso), se hace difícil prescindir de la opinión ministerial para resolver un conflicto (a menos que las sugerencias

desde distintos organismos oficiales sean —como ha ocurrido frecuentemente— contradictorias).

La autoridad pública utiliza en escasas ocasiones el recurso de declarar ilegal un determinado acto (huelga, eventualmente lock-out) y en cambio, nuevamente, utiliza un mecanismo discrecional (de dudosa consistencia con los enunciados constitucionales) para enfrentar situaciones de conflicto.

Se observa que la característica común de los diferentes mecanismos para enfrentar conflictos es la casi plena discrecionalidad que asume el ministerio público para actuar en cada caso, según se juzgue la importancia del problema. Normalmente, la intervención pública responde a intenciones de carácter político más que económico, ya que la discrecionalidad constituye un incentivo inequívoco para satisfacer objetivos metaeconómicos.

• *Otras formas de protección.* La legislación sobre salarios mínimos, que parte de objetivos claramente desproporcionados respecto del nivel de desarrollo de la economía argentina (ver la ley de creación del salario mínimo vital y móvil, Ley Nº 16.459 de junio de 1964) constituye un típico mecanismo de intervención en los mercados laborales, cuya incidencia depende del nivel real en que se mantenga la remuneración mínima. Se ha señalado anteriormente la magnitud alcanzada por esta forma de regulación en la Argentina teniendo en cuenta que, a partir de 1966 y hasta la fecha, la actitud discrecional del Estado permitió violentas oscilaciones en el nivel real de esta variable, en períodos relativamente breves.

Aunque puede resultar anecdótico, existen asimismo, diversas normas que cabe calificar como de protección al ocio. Tal el caso de las disposiciones relativas a feriados nacionales y días no laborables, que en los últimos diez años han registrado notorios cambios. No parece pues que tales disposiciones estén fundadas en aspectos que hacen a la tradición nacional (pues en tal caso no se modificaría el estatus de los días en cuestión con tanta frecuencia), sino más bien a la idea espuria de "aumento del bienestar" que va asociada con el establecimiento de más feriados, o sea de menos días hábiles en el año. Si a estas disposiciones se les agregan otras referidas a descansos obligatorios —supermercados, farmacias, manufactura de productos perecederos, etc.— y a la liberalidad con que se admiten las huelgas generales en los últimos años —que implican la pérdida de unos tres días laborables por año en promedio, que se suman a las pérdidas por los conflictos sectoriales—, se observará que la actitud estatal asume la forma de un fomento, o al menos tolerancia, del ausentismo. De tal modo, este ausentismo institucionalmente determinado depende también, como en tantos otros casos, de la actitud discrecional de los poderes públicos.

LA INCIDENCIA DE LOS IMPUESTOS AL TRABAJO

1. *Introducción*

Los impuestos y cargas al trabajo constituyen en general un atractivo instrumento tributario en la Argentina, dado el considerable nivel de evasión que se registra para la mayoría de los gravámenes. La base imponible es clara y bien determinada, y si bien el impuesto es altamente trasladable, la incidencia sobre el salario neto sólo se percibe en el mediano plazo; cuando el salario de equilibrio finalmente cae, es difícil iden-

tificar la razón de dicha contracción, o al menos imputarla totalmente a la mayor carga impositiva. Los impuestos al trabajo son así vistos como una fuente poco controvertida, rápida y más o menos segura de recaudación. Comparten así la misma categoría con los impuestos a los combustibles y a los cigarrillos y las retenciones al comercio exterior, de ser los tributos a los que habitualmente se ha recurrido como instrumento de corto plazo para cerrar la brecha fiscal.

Las consideraciones sobre elasticidad de la demanda, sin embargo, casi siempre presentes cuando se trata de otros impuestos, no suelen aparecer explícitamente en la discusión sobre los impuestos al trabajo. Más bien, el problema se lleva a otro terreno: mayores cargas laborales implican a largo plazo una mayor proporción de "economía en negro". Si bien es notorio el incentivo que establecen estos impuestos a que los agentes económicos ajusten ocultando proporciones crecientes de su actividad productiva, no debe olvidarse que dada la proporción de economía en negro, la demanda laboral cae con una mayor tasa de imposición al trabajo. No puede minimizarse por tanto el efecto empleo negativo de estos impuestos en el largo plazo, independientemente de que en el corto plazo ese efecto se diluya parcialmente a través de un mayor nivel de clandestinidad en la economía.

Los impuestos al trabajo deben ser considerados así, a través de su impacto tanto sobre la demanda laboral (en tanto elevan los costos laborales unitarios), como sobre la oferta (al incrementar los incentivos al autoempleo y alterar los costos de permanencia/retiro de la vida activa). Este análisis requiere comenzar por una breve descripción de los impuestos existentes y su relación con el costo laboral unitario.

2. *Los impuestos y el costo laboral*

Dada una retribución bruta mensual normal de 100, las principales cargas que afronta el empledor son actualmente:

a) Aportes patronales: 7,5% (10,5% si se computan tres puntos transferidos de subsidios familiares desde noviembre de 1985).
b) FONAVI (Fondo Nacional de la Vivienda): 5% desde mayo de 1984.
c) Obra social: 4,5%.
d) Subsidios familiares: 12% (es un porcentaje fijo que redistribuye entre empresas —y entre asalariados— la carga por estos subsidios. Desde noviembre de 1985 se transfirieron tres puntos al rubro de aportes patronales).

Estos cuatro conceptos piramidan sobre cualquier otro que, con carácter de adicional monetario, afecta los costos laborales unitarios (es decir, los costos por unidad de tiempo: hora, quincena, mes). Así por ejemplo:

e) Aguinaldo (equivale a una remuneración mensual adicional por año): incidencia mensual de 8,33%.
f) Cargas laborales sobre aguinaldo: 2,42%.

Dos elementos adicionales de importancia en la estimación del costo laboral unitario son sin duda las vacaciones y las licencias. Ambas inciden sobre los días efectivamente laborables en el año (el tiempo de trabajo disponible) y no sobre el total de días incluyendo sábados, domingos y feriados. Por tal razón, su incidencia sobre el costo, reducida a términos de días-año, se realiza sobre la base de una estimación de 250

días hábiles. También se toma en cuenta que las vacaciones se abonan con un 20% de adicional sobre la remuneración bruta. De tal modo:

g) Vacaciones: 10,08% (tomando el valor modal de 10 años de antigüedad media, que da 20 días hábiles anuales de vacaciones).
h) Cargas laborales sobre vacaciones: 2,92%.
i) Licencias pagas: 6,0% (incluye unos 15 días de licencia anual por todo concepto: enfermedad, día del gremio, exámenes, mudanza, etc.).
j) Cargas sobre licencias: 1,74%.

Las estimaciones aquí realizadas se basan en información del Instituto de Estadística y Censos (INDEC) que establece que el porcentaje de jornadas perdidas y abonadas sobre el total de jornadas laborales, no es inferior al 7% en los últimos tres años en el sector privado de la industria y ese porcentaje se ubica en torno del 8% en las empresas públicas (información de la Sindicatura de Empresas Públicas).

Excluyendo otros conceptos de menor incidencia, el costo laboral por unidad de tiempo trabajada alcanza así un 60,49% por sobre la remuneración bruta individual. En otros términos, dada una remuneración bruta de 100, el costo laboral no es inferior a 160,5.

3. *El punto de vista del asalariado*

Desde otro punto de vista, el individuo —cuyo costo laboral es de 160,5— sólo percibe hasta un 83% de la remuneración bruta, ya que los descuentos obligatorios a que se lo expone son: jubilación (11%), INSSJP (1%), obra social (3%) y aporte sindical (2%). Sin embargo, a ese nivel 83 debe adicionársele la proporción que recibe de aguinaldo, vacaciones y licencias (en proporción a su remuneración neta de 83%). Así la remuneración neta ajustada por estos conceptos se eleva a 103,3 (83% de 8,33 + 10,08 + 6,0).

Resumiendo, se tiene:

Remuneración Bruta:	100.0
Remuneración Neta:	83.0
Rem. Neta Ajustada:	103.3
Costo Laboral:	160.5

De aquí surge que el costo laboral supera en 55.4% la remuneración neta ajustada por ingresos estacionales (aguinaldo, vacaciones) o esporádicos (licencias). Equivalentemente, el asalariado percibe hasta un 64% del pago total que en concepto de carga salarial abona el empleador, resignando 36% que le es compensado sólo parcialmente a través de la jubilación mínima y los subsidios familiares y de obra social. Se estima que estos beneficios no representan en promedio un 25% del ingreso perdido. En tal sentido, puede afirmarse que la quita impositiva es de magnitud, dado el magro beneficio recibido.

En términos del perceptor de la remuneración, el premio a recibir su salario equivalente "en negro" (y también el premio al autoempleo) es del orden del 50%. Es sin duda mayor para los más jóvenes (para quienes el valor presente de la jubilación mínima no difiere de cero) y los solteros (quienes no perciben asignaciones familiares y tienen menores gastos de salud) que para aquellos que se aproximan a la edad de la jubilación.

Obsérvese también que, como era de esperar, el "impuesto" es tanto mayor cuanto más "cumplidores" en términos de presentismo sean los asalariados. Así, para aquellos individuos que no se toman licencias, el "impuesto" se eleva en 1,1% respecto del nivel antes mencionado para un asalariado medio, llegando a resignar casi 37% de su haber mensual. En otros términos, el impuesto premia al ausentista y castiga al presentista.

4. *Evolución reciente de las cargas laborales*

El nivel de las cargas laborales ha oscilado en forma irregular en la última década, tal como se desprende del Cuadro 1, donde también se incluye el nivel previsto para el primer semestre de 1987, de aprobarse el proyecto de modificación del régimen de seguridad social, que contempla elevar en 7,5 puntos los aportes patronales, entre otros aspectos.

CUADRO Nº 1
EVOLUCION DE LOS COMPONENTES DE LA CARGA LABORAL UNITARIA
(en porcentaje)

Concepto/Período	1975/76	1977/80	1980/84	05-84/09-84	10-84/12-86	1987*
Aportes directos (1 a 4)	32,0	36,5	16,5	21,5	29,0	36,5
Cargas indirectas (5 a 10, y otras específicas)	32,6	33,6	28,4	29,7	31,5	33,3
Total	64,6	70,1	44,9	51,2	60,5	69,8

* Estimado, de aprobarse las reformas al sistema de seguridad social.

Se observa que, de elevarse el nivel de imposición tal cual se halla proyectado, el costo laboral llegaría a 169,8 (antes 160,5). Por su parte, el asalariado percibiría sólo 60,8% del pago total, resignando 39% en concepto de "impuesto" en el caso de un trabajador medio y casi 40% en el caso de un trabajador con bajo nivel de ausencias.

Desde el punto de vista de los costos laborales —el lado de la empresa— el incremento impositivo de los últimos años no ha sido compensado por otros factores, también variables, que contribuyen a la definición de los costos. Un breve listado de tales factores concurrentes es el siguiente:

- *Ausentismo institucional.* (Cambios en feriados y días no laborables en el año). Hacia mediados de 1975 se contaban siete feriados nacionales y nueve días no laborables (total: 16 días). A partir de 1976 el número de feriados se elevó a ocho, reduciéndose a dos el número de días no laborables (total: 10 días). Luego de diversos cambios, actualmente se tienen diez días feriados en el año, y dos días no laborables (total: 12 días). Estas modificaciones alteran el total de días hábiles computables para los diversos años.

- *Pagos no monetarios.* Más allá de una tendencia creciente de largo plazo en este tipo de beneficios, existen marcadas oscilaciones en la Argentina porque estos adicionales se utilizan a veces anticíclicamente respecto de los salarios monetarios (y procíclicamente respecto del nivel de actividad económica). Cabe presumir que estos beneficios se han expandido en los últimos tres años, particularmente en el sector público de la economía.

Otros factores económicos han oscilado en los últimos años: la intensidad laboral (medida por el número de horas por obrero trabajadas), la productividad por hombre ocupado, la relación salarios/precios industriales (estos últimos sometidos a frecuentes controles). La evolución de estos ítems, así como de las cargas laborales totales, se muestra en el siguiente cuadro.

	Mayo/82	Nov./83	Junio/85	Mayo/86	Enero 87*
Cargas Laborales	100,0	100,0	137,7	134,7	155,5
Salarios/Precios Indust.	81,5	100,0	84,3	124,5	-
Horas por obrero	98,9	100,0	89,5	108,2	-
Producto por obrero	90,5	100,0	93,0	103,0	-

Fuente: En base a INDEC y FIEL
* Estimado con nuevo nivel de aportes patronales.

Se observa que si bien la tendencia a partir del Plan Austral es hacia una mejora de los indicadores de productividad, ello podría estar compensado por el incremento de las cargas laborales y por la divergencia en el corto plazo entre salarios (impulsados al alza por los salarios básicos y mínimos) y precios industriales (los controles de precios han sido generalizados desde 1982 y, particularmente, desde el comienzo del Plan Austral).

• *Conclusiones*. Los impuestos al trabajo están retornando a su nivel más alto luego de un transitorio descenso entre 1980 y 1983. Este incremento tributario no ha sido compensado por mejoras en la productividad; por lo tanto los costos laborales unitarios se están incrementando, reduciendo la competitividad de la producción argentina.

Adicionalmente, el aumento de estos impuestos tiende a incrementar la proporción de economía subterránea (en negro), afectando por una parte la recaudación de otros tributos vinculados al nivel de actividad económica. Ello a su vez, induce a aumentar la brecha entre sectores controlados versus sectores no controlados; al mayor nivel de evasión en los últimos, la autoridad económica responde incrementando las alícuotas y los controles en el sector "formal" de la economía. Esta situación se realimenta a sí misma y se torna inestable, ya que favorece el crowding-out del sector privado formal.

A largo plazo, el aumento del costo laboral implica que el precio del capital cae respecto del precio del trabajo. Ello induce la sustitución de mano de obra por capital, reduciendo adicionalmente la demanda de trabajo. La introducción de técnicas capital intensivas reduce relativamente más la demanda de trabajo de los individuos menos calificados, justamente el grupo poblacional con más elevada tasa de desempleo. Es decir, que aumenta la redundancia de los grupos con sobreoferta relativa de trabajo.

Desde el punto de vista distributivo, los impuestos al trabajo son claramente regresivos: la tasa media de imposición al salario es casi tan elevada como la tasa marginal máxima en el impuesto a las ganancias. Los incrementos tributarios aumentan en este caso el premio al autoempleo (trabajo por cuenta propia). Ello normalmente implica desplazar trabajadores desde los sectores de mayor productividad (sector formal)

a los de menor productividad (autoempleo), empeorando la asignación de recursos en la economía. La tendencia creciente de la proporción de cuentapropistas en la Argentina (más de 25% de la población activa) confirma la presencia de estos incentivos perversos.

Finalmente, no puede ignorarse que la imposición al trabajo, ligada fundamentalmente al sistema jubilatorio de reparto en la Argentina, afecta las decisiones de entrada/salida de la vida activa de la población. Particularmente, el creciente empobrecimiento medio de los asalariados (el salario real medio en la economía es actualmente inferior al del quinquenio 1971/75), genera incentivos a prolongar la vida activa (retiro más tardío), tanto más cuanto mayor sea la imposición media al trabajo que deprime el salario neto de equilibrio.

CONCLUSION Y PERSPECTIVAS PARA LA DESREGULACION

Diversas regularidades han ido surgiendo a lo largo de este apéndice donde se ha pasado revista, por una parte, a las políticas salariales seguidas en los últimos diez a quince años y, por otra, a las regulaciones surgidas en el ámbito público y privado, que establecen el marco actual en que se desenvuelven las relaciones laborales.

El principal aspecto a destacar está dado por el elevado nivel de discrecionalidad en materia de políticas, que ha contribuido sin lugar a dudas a la también elevada inestabilidad de la economía argentina en las últimas décadas. Debe observarse aquí que la discrecionalidad no hace sólo a los cambios de políticas, sino a la existencia de instrumentos que permanentemente pueden afectar el equilibrio y desarrollo de los mercados laborales. En efecto, a los habituales cambios de políticas económicas derivados de la periódica rotación de los elencos gobernantes en la Argentina, se suma la presencia de una legislación que da lugar a una pronunciada discrecionalidad de los poderes públicos en todas las épocas en materia de empleo, salarios y condiciones que regulan la actividad laboral.

La reducción del margen de discrecionalidad con que han operado habitualmente las autoridades en la Argentina no es por tanto una mera cuestión de voluntad política. Mucho puede lograrse en materia de los instrumentos habituales de la política salarial y laboral, disminuyendo en forma generalizada el nivel de intervención en los mercados y vedándose dichas intervenciones en la mayoría de los casos. Obsérvese que no sólo importa eliminar las interferencias hoy, sino particularmente la probabilidad de interferir mañana. La credibilidad en política económica se obtiene comportándose en forma creíble en el presente y dando seguridades de que dichas políticas se mantendrán estables en el futuro. Nada más próximo a la inestabilidad, y por tanto a la falta de credibilidad, que las posiciones "pragmáticas"[5] en presencia de instrumentos de política que prácticamente carecen de restricciones en su nivel de utilización.

Aparte del elemento discrecional que ha presidido las relaciones laborales hacia el sector privado en el período bajo análisis, debe señalarse para el sector público la tendencia a la creación de grandes sindicatos de empleados y obreros estatales que, a través de sucesivas negociaciones y concesiones, fueron dando forma a una suerte de gru-

5- Que no deben ser confundidas con las posiciones instrumentalistas en la vieja discusión con los fundamentalistas.

po cooperativo en cada unidad del Estado. Los ingresos de estos agentes están en buena medida atados a la explotación del poder monopólico de las empresas y organismos públicos a los que pertenecen, habiéndose extendido esta explotación últimamente a la propia administración central (vía el "fondo estímulo" ligado a la recaudación impositiva).

La desregulación en el sector público no puede sin embargo basarse en la limitación del poder de negociación de los sindicatos estatales. La consecución de un objetivo estable y no meramente transitorio de desregulación laboral en el sector público exige una amplia liberalización de los mercados en que operan las empresas públicas y una drástica simplificación de los procedimientos —del que surjan mecanismos transparentes de evaluación de la eficiencia— en las administraciones públicas (nacional, provinciales, municipales). El mantenimiento, en cambio, de los regímenes de sobreprotección de que gozan las empresas y organismos públicos hará inestable todo intento de eliminación de privilegios, tal como viene ocurriendo en las empresas públicas a partir de lo establecido en la ya mencionada Ley N° 23.126.

Sobre la base de estos aspectos que han caracterizado la evolución del mercado laboral tanto en el sector privado como en el sector público, cabe esbozar los temas mínimos que debería contemplar un programa de desregulación del mismo, desde ambas perspectivas de la demanda: privada y pública.

• *En el sector privado*. Se impone una reducción o limitación de la discrecionalidad en materia salarial a través de diversos instrumentos, particularmente redefiniendo el alcance de la negociación colectiva y estabilizando las políticas sobre salarios mínimos.

- Negociación colectiva. Mantener la negociación por actividad o rama sólo para aquellos aspectos generales que, por diversas razones, hagan a la especificidad de la rama o actividad y que no afecten los costos laborales diferenciadamente por razones de heterogeneidades tecnológicas, de nivel de actividad, o de disponibilidad regional del capital humano. Los aspectos salariales de productividad y todos aquellos que afecten específicamente los costos laborales deberían descentralizarse a nivel de empresa. Simultáneamente con esta liberalización de la negociación laboral, debería avanzarse en la liberalización de los mercados de productos en los que actúan las empresas, a efectos de evitar la apropiación privada de las ganancias de monopolio.

Este mecanismo de negociación en dos etapas —actividad o rama, y empresa— es consistente con propuestas recientes[6] de negociaciones en diferentes niveles, en las cuales el nivel inferior (empresa) puede revocar (esto es, abrogar) total o parcialmente las cláusulas convenidas a nivel superior (actividad o rama) a través de acuerdos de las partes directamente involucradas.

- Salario mínimo vital y móvil. Mantener en torno de un nivel prefijado compatible con una baja tasa de desempleo el salario mínimo general, ajustándolo en forma periódica (semestral, por ejemplo), dentro de una banda suficientemente estrecha que se modificaría en períodos más prolongados. Ello otorgaría certidumbre, al menos a los límites de evolución de esta variable de referencia.

- Impuestos al trabajo. Eliminación del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) que constituye un regresivo mecanismo redistributivo entre asalariados y que hace

[6] Ver Juan L. Bour (1986) y Carlos Echezarreta (1986).

recaer el peso de la financiación de estas viviendas en los propios asalariados. Reducción de aportes jubilatorios y de obras sociales a partir de la introducción de sistemas privados de aporte y capitalización. Es de esperar a través de la combinación de estas reducciones una caída no inferior a los 15 puntos en los impuestos al trabajo, que de trasladarse completamente a los salarios efectivos daría lugar a un incremento permanente de las remuneraciones netas de magnitud aún superior.

- Legislación sobre conflictos laborales. Reglamentación que limite el derecho de huelga exclusivamente en servicios públicos y en casos de notoria motivación extraeconómica (huelgas generales). Debería limitarse, asimismo, la discrecionalidad con que la autoridad respectiva declara el carácter legal o ilegal de una medida de fuerza y reasignar finalmente en las propias partes interesadas la decisión de escoger el mejor camino para la conciliación, ante la inminencia del conflicto.
- Trabajo temporario. Reducir las limitaciones al empleo temporario, favoreciendo la ampliación del número de empresas de servicios eventuales y la competitividad entre estas firmas. Liberalizar, particularmente, las franjas de trabajadores con alta tasa de desempleo —jóvenes y no calificados— en donde el empleo temporario puede constituirse en alternativa para incrementar el nivel de ocupación.

• *En el sector público*. Los regímenes de privilegio en empresas y organismos públicos están relacionados con el carácter monopólico que virtualmente tienen tales organismos y con la inexistencia de reglas de quiebra o de falencia económica que desvinculan al salario de la productividad. Mientras tales reglas estén ausentes y mientras las empresas públicas puedan ocultar su ineficiencia relativa a través de los beneficios extraordinarios que genera su situación de monopolio, toda reforma laboral que elimine o acote los privilegios para el sector será probablemente transitoria, ya que se carecerá de vinculación entre eficiencia productiva y nivel de las retribuciones.

Supuesta la liberalización de los mercados en que operan las firmas públicas, no cabe esperar el mantenimiento de privilegios como los actualmente presentes en materia de entrada, ascensos, trabas a la rotación, licencias excepcionales, etc.[7] Del mismo modo deberían limitarse los privilegios de la burocracia (administración pública nacional, provincias, municipios), equiparando dicho sector al privado a través de la eliminación de la estabilidad —en sus diferentes versiones— y limitando los mecanismos que reducen a la mitad en algunos casos (comparativamente con lo establecido por la Ley de Contrato de Trabajo) el tiempo de trabajo disponible efectivo en el año por parte de estos agentes públicos. En tal sentido, deben evaluarse los beneficios directos (salariales) e indirectos (extrasalariales) en forma conjunta, teniendo en cuenta que el nivel de tales beneficios globales está asociado positivamente con las tasas, tarifas e impuestos con que se financian esos entes públicos.

[7] Aun cuando se mantuvieran los monopolios de empresas y organismos públicos, ello no justifica la apropiación de los beneficios monopólicos por parte de los empleados de tales organismos —un pequeño subconjunto entre los usuarios de sus servicios—. Pero es probable que la situación de monopolio bloquee todo intento por liberalizar el mercado de trabajo del sector en cuestión.

CAPITULO 22

CONCLUSIONES

Luego de varias décadas de discusión ideológica respecto a la intervención del Estado en la economía pareciera que en la sociedad argentina de hoy existe consenso respecto al sobredimensionamiento del sector público y la ineficiencia de su gestión.

En los sucesivos capítulos de este libro se ha demostrado la veracidad de esta creencia. Por un lado, las comparaciones con otros países del mundo revelaron deficiencias, tanto en calidad como en cantidad, de los bienes y servicios provistos por el Estado. Esto ha afectado, sin lugar a dudas, las posibilidades de alcanzar la tasa de crecimiento que la sociedad argentina reclama.

Por otro, numerosos ejemplos demostraron que la intervención estatal se traduce en importantes redistribuciones de ingresos de dudosa progresividad. Esta ineficiencia y regresividad son consecuencia no sólo de la política tributaria, sino también de la política de gasto público.

En primer lugar, porque la expansión en el número de actividades que atiende el Estado argentino derivó en un deterioro en la calidad de los servicios esenciales prestados por éste.

En segundo término, porque los instrumentos seleccionados para lograr los objetivos de la política general, en muchas ocasiones perjudicaron directamente una distribución de ingresos equitativa (ejemplo notable es la provisión de educación universitaria gratuita).

En tercer lugar, porque una visión cortoplacista llevó a adoptar decisiones que en principio mejoraban la equidad del sistema, pero que en el largo plazo terminaban perjudicándolo (por ejemplo, numerosas regulaciones al trabajo que terminan reduciendo la demanda laboral y desalentando la concreción de nuevas inversiones).

En cuarto término, porque la decisión de "orientar" el desarrollo económico derivó en regímenes especiales que favorecieron a grupos reducidos de personas y que se financiaban con mayores impuestos sobre toda la sociedad (por ejemplo, los regímenes de promoción industrial y regional).

En quinto lugar, porque la ambición del político de turno para mostrar su "efectividad en el cargo" lo llevó a alentar proyectos de inversión subóptimos (por ejemplo, la concentración de inversiones en centrales eléctricas y no en transmisión, aun cuando exista capacidad ociosa en el parque de generación y las líneas estén amortizadas y/o sobrecargadas).

Este penoso cuadro de situación exige un cambio radical. En este libro se han propuesto reformas concretas para los sectores y actividades de mayor envergadura, con el objetivo no sólo de iniciar la discusión necesaria que requiere un proyecto de reforma del Estado argentino, sino también de mostrar que es factible realizar este cambio si se tiene la decisión, falta de ambición personal y audacia política necesarias.

El espíritu común de las propuestas de este libro es la recreación de la compe-

tencia y la confianza en el mecanismo del mercado.

En este sentido, si bien es cierto que es utópico pensar que el sistema de precios funciona a la perfección no es menos equivocado sostener que es inútil. Este último criterio ha primado en la vida económica argentina, si se observa la participación directa o indirecta del Estado en casi todos los órdenes.

Y justamente para no caer en el primer error, se prevé la injerencia gubernamental en numerosos casos. Por ejemplo, para mejorar la redistribución del ingreso se mantienen subsidios a la educación primaria y el Estado también intervendrá cuando se presuma que existen externalidades u otras imperfecciones de mercado o cuando exista un consenso social generalizado sobre la necesidad de un subsidio (por ejemplo en la promoción regional). Pero en estos casos se mejora la selección de los instrumentos para asegurar que esos objetivos sociales puedan ser alcanzados y se recurre a subsidios explícitos para asegurar que la comunidad conozca el destino de sus impuestos.

A esta recreación de la competencia se suma la federalización de la economía. La transferencia a las provincias de los servicios públicos, los hidrocarburos, etcétera, contribuye a la competencia (ahora entre localidades) y permite el control del usuario (que se diluye en un contexto centralizado).

De esta forma, competencia, descentralización y reducción en el tamaño del Estado permitirán una mejor asignación de recursos y contribuirán a la equidad del sistema económico argentino. En las líneas siguientes se ofrece una síntesis global de las propuestas.

1. *Propuesta general*

a) Concentrar el sector público en:
i) el cumplimiento de las metas de equidad y distribución del ingreso;
ii) prestación de servicios indelegables (defensa, relaciones exteriores, justicia, etc.) y esenciales que no puedan ser totalmente privatizados (educación, salud, electricidad, gas);
iii) la actividad regulatoria destinada a asegurar y estimular la competencia

b) Concentrar el sector privado en:

i) la producción y comercialización de bienes y servicios.

2. *Equidad y distribución del ingreso*

a) Maximizar los recursos públicos concentrándolos en los sectores de menores recursos, haciendo pagar íntegramente por los servicios prestados a los restantes sectores (aranceles en educación, excepto educación primaria, salud y otros) y autofinanciamiento de las empresas que queden en el Estado).
b) Reconocer y saldar la deuda con jubilados y pensionados, destinando a ese fin los fondos provenientes de ventas de empresas del Estado.
c) Pasar a las provincias la propiedad de los recursos renovables y no renovables. Transferir a éstas todas las funciones operativos del Estado excepto aquellas que las provincias deleguen en la Nación de acuerdo con la Constitución Nacional. Reformu-

lar el régimen de coparticipación federal, transformándolo en el único elemento de promoción regional.

3. *Producción de bienes y servicios*

a) Privatizar todas las empresas del Estado y, de existir interés privado, la provisión de servicios esenciales, por venta en bloque o por suscripción de acciones. Los fondos privados de jubilación previstos en el presente trabajo se transformarán en inversores institucionales trascendentes, que facilitarán las ventas y asegurarán la democratización de la propiedad.
b) Reestructurar las empresas que queden en poder del Estado, descentralizándolas al máximo y transfiriéndolas a las provincias. Dar transparencia a la información y eliminar los subsidios cruzados existentes. Trasladar al poder administrador todas las funciones de regulación que hoy cumplen las empresas en sus respectivos sectores. Controlar sus derechos y obligaciones a través de contratos de concesión igual a los celebrados con empresas privadas.
c) Desregular los mercados de factores y productos. Transformar al sistema de precios en señal efectiva para la asignación de recursos.

APENDICE*

TEORIA ECONOMICA Y REFORMA DEL ESTADO

* Este apéndice fue elaborado por Enrique Bour.

INTRODUCCION

Privatización, desregulación, descentralización, limitación de las funciones gubernamentales, como bloques componentes de un programa de reforma del Estado, constituyen temas de interés colectivo en la Argentina en los últimos años. Todas estas decisiones de política implican cambios más o menos profundos en el modo de intervención gubernamental en la actividad económica y, fundamentalmente, en las restricciones sobre la elección de los agentes económicos de sus propias reglas de comportamiento. En otras palabras, implican modificaciones del *régimen económico* (Leonid Hurwicz). Lamentablemente, los preconceptos y la carga ideológica de estos términos inhiben con no poca frecuencia la evaluación objetiva de las decisiones involucradas, y con ella, la de sus costos y beneficios para la sociedad.

Tal estado de cosas es deplorable. Primero, porque la teoría económica y los métodos de contrastación experimental toman factible un análisis económico de la reforma. En realidad, estas reflexiones surgen como un intento de mostrar que tal empresa es posible, aun cuando se presentan dificultades de distinta índole. Segundo, porque la historia económica argentina requiere una reevaluación del papel desempeñado por el Estado en la esfera de la economía.

El escaso desarrollo económico argentino verificado en el último medio siglo puede atribuirse a varios factores: inestabilidad institucional, escasez de recursos determinados, trabas impuestas por sectores con poder, internos o externos al país, restricciones impuestas por el contexto internacional y ciertamente muchos otros más. Es difícil evaluar la incidencia exacta de cada factor explicativo, pero todos seguramente han desempeñado algún rol en el retraso absoluto o relativo del crecimiento. En el presente trabajo se enfatiza un factor específico: la defectuosa organización de su economía. Sin negar la relevancia empírica de los restantes factores, el autor comparte la hipótesis que la deficiente evolución económica argentina no puede ser satisfactoriamente explicada sin tener en cuenta la inadecuación de los regímenes que han sido aplicados para resolver los problemas económicos (A. Sturzenegger, 1984). La Argentina, como muchos otros países en desarrollo, ha considerado generalmente como altamente deseables la centralización de la política económica, la intervención acentuada y con frecuencia distorsionante en los mercados y el uso de mecanismos de decisión colectiva (dictatoriales, corporativistas o democráticos) para la asignación de recursos. Baja productividad y crecimiento, escasa innovación, rigideces del sistema productivo, al lado de intentos de planificación comprehensiva de corto y mediano plazos, constituyen datos recurrentes del diagnóstico. Al mismo tiempo, estos países no han prestado suficiente atención a las lecciones que se desprenden de la experiencia de la planificación en las economías colectivistas y de los intentos de reforma allí encarados. Si el diagnóstico es correcto, la Argentina debe encarar una reforma del régimen económico prevaleciente para lograr mejorar su performance.

Como es sabido, la existencia de un equilibrio competitivo walrasiano y mercados completos conllevan la optimalidad, en sentido de Pareto, del Estado realizado en

el sistema económico. (Este resultado es conocido como Primer Teorema de Optimalidad).

El rol del gobierno en esta economía, se limitaría a garantizar la vigencia de un Estado de derecho que asegure básicamente la propiedad y los contratos y a efectuar transferencias globales, positivas o negativas de carácter redistributivo a los agentes económicos. La ausencia de las condiciones mencionadas constituye el argumento clásico de asignación de funciones al gobierno (W. Baumol, 1952). De acuerdo con un razonamiento frecuentemente utilizado, el fracaso del mercado requiere la introducción de un mecanismo de decisión social adicional, que complemente, regule o sustituya al mercado fracasado, a saber la intervención gubernamental. Sin embargo, este análisis peca de insuficiente.

En primer término, el régimen alternativo al mercado walrasiano no es único. Toda sociedad desarrolla inventos sociales (Kenneth Arrow) destinados a resolver sus problemas económicos en función de su percepción del fracaso de los mecanismos de asignación de recursos vigentes. Un sistema de mercados walrasianos, un régimen de producción y la regulación gubernamental de la actividad privada son sólo tres de las alternativas posibles. La organización voluntaria (Buchanan y Tullock, 1962) puede ser un régimen válido para resolver ciertos problemas de externalidades o bienes colectivos. Las restricciones de entrada en el mercado de la salud constituyen una respuesta a la carencia de mercados contingentes y de seguro perfectos (Arrow 1963). La competencia imperfecta o la especulación pueden resultar óptimos mecanismos de mercado, no walrasianos, en presencia de rendimientos crecientes a escala (Arrow y Hurwicz, 1960). Mercados competitivos walrasianos controlados por bancos pueden resultar el régimen apropiado en ciertas situaciones de no-convexidad de los conjuntos productivos (Aoki, 1970).

En segundo lugar, todo régimen tiene sus propios costos. La elección entre regímenes debe ponderar sus beneficios diferenciales netos. Por analogía con la conceptualización usual, cabe mentar como fracaso de un régimen a la presencia de uno o más factores propios del régimen, que hace que las instituciones que operan bajo dicho régimen no sostengan las actividades deseables o no frenen las actividades indeseables, interpretándose el concepto de actividad en un sentido amplio (abarcando tanto al consumo, a la producción y al comercio).

Fracaso organizativo es un término aplicable tanto a organizaciones de mercado como a otras no mercantiles (Williamson, 1975).

Fracaso colectivo corresponde a un factor de costo propio de ciertas organizaciones no mercantiles, aquellas basadas en procesos de decisión colectiva y, en particular, el gobierno (Rowley, 1978; Wolf, 1979; Peacock, 1980).

Los párrafos precedentes asumen la validez de una teoría racional de la intervención gubernamental, según la cual detrás de cada regulación puede discernirse una imperfección de mercado, cuya existencia es condición necesaria para la regulación y que también es suficiente en el caso que el costo de la regulación sea inferior al beneficio que reporta y que la regulación constituya la mejor alternativa. Algunos economistas, observando que la intervención no está precisamente positivamente correlacionada con la presencia de fracasos de mercado, han elaborado la teoría contrapuesta, de un gobierno con poderes discrecionales significativos y con intereses opuestos a los ciudadanos (Landes y Posner, 1975). Una variante de este enfoque es la teoría "económica" de la intervención (Stigler, 1971), la cual explica el surgimiento de cada intervención gubernamental (Stigler se refiere específicamente a la regulación) como un pro-

ducto cuya distribución se rige por la interacción de una oferta y la demanda de grupos o individuos por el favor del gobierno a través de la coerción legal puede otorgar beneficios diversos a los grupos de presión. En este apéndice se adopta el primer enfoque, según el cual el régimen aplicado responde a un criterio de "interés público", no porque la teoría alternativa sea manifiestamente falsa —por el contrario, es útil por su potencial poder explicativo de las dificultades prácticas de un programa de desregulación y privatización— sino porque resulta más apto para la orientación normativa de estas reflexiones.

En este trabajo no hay aspectos novedosos para el economista. Para él sin embargo puede ser útil como una reseña de problemas, enfoques y resultados aplicables para evaluar una organización económica. Naturalmente, este ensayo tampoco es novedoso en su crítica a la intervención masiva del gobierno, usualmente dirigida a reemplazar a los mecnismos de mercado. Otros autores —cabe recordar a Ian Little, Tibor Scitovsky, Maurice Scott, Harry Johnson, Bela Balassa, Deepak Lal entre algunos de ellos— han enfatizado los errores de política económica que han llevado a muchos países en desarrollo —como la Argentina— a industrialización sustitutiva de importaciones a través de monedas sobrevaluadas, protección masiva a ciertos sectores, incentivos fiscales, control de precios y, en general, voluntarismo y mero fiat administrativo para la resolución de los problemas económicos.

Fuera del ámbito del economista, estas reflexiones pueden contribuir a mostrar cómo la teoría económica puede echar luz sobre problemas de tipo organizacional y a enfatizar que a menudo, las erróneas políticas y sus argumentaciones se han basado en teoría económica errónea. Este trabajo propone, así, una base de discusión para encarar una reforma beneficiosa del régimen económico existente, promoviendo un mayor consenso dentro y fuera de la profesión. En la Sección 1 se analiza el concepto de ineficiencia, que es relacionado con las distorsiones públicamente generadas y se discuten brevemente cuestiones de contrastación empírica. El tema del fracaso del colectivo es retomado en la Sección 2. En la Sección 3 se trata la función de la competencia, la regulación y el sistema de precios. Las situaciones especiales derivadas de la existencia de bienes públicos son consideradas en la Sección 4. Finalmente, en la Sección 5 se comentan algunos problemas de instrumentación de la reforma.

SECCION 1

LA INEFICIENCIA Y LAS DISTORSIONES PUBLICAMENTE GENERADAS

1. Una piedra angular de un programa de reforma del Estado es la convicción de que el régimen vigente es ineficiente. ¿Tiene contenido empírico esta afirmación? El objetivo de esta sección es mostrar que ello así ocurre.

El concepto de ineficiencia es familiar para el economista. Contrariamente a una opinión vulgar, puede acomodar diferentes interpretaciones, ya sea en la problemática de la asignación de bienes privados y públicos, cuestiones de polítcas de estabilización y objetivos "no económicos". Empero, es una de esas definiciones cuyo definiendum es un término de uso corriente cargado de connotaciones peyorativas. Precisar su alcance es necesario a fin de evitar confusiones, tanto más cuanto que se trata de un fenómeno multifacético.

2. Es útil intentar establecer algunas distinciones preliminares.

La ineficiencia puede ser diferenciada según la fuente, distinguiendo la que resulta específica de la operación de un régimen económico determinado, de otras que surgen, por ejemplo, como producto de la mala formación de sus dirigentes o de accidentes históricos. En cuánto al lugar en que se manifiesta, puede localizarse en unidades productivas públicas o privadas; interesa tanto la existencia de ineficiencia localizada en el sector público como en el privado con fuente en el régimen económico prevaleciente. En lo relativo al nivel en que se manifiesta, se hablará de micro o macro eficiencia de un sistema económico, siendo la primera una condición necesaria, pero no suficiente, de la segunda. Finalmente la ineficiencia puede identificarse según el modo-Q (cantidades, calidades), por ejemplo identificando la baja productividad de una oficina con respecto a una norma dada de productividad, o por dualidad, según el modo-P (valor), usando comparaciones de costo o de exceso/defecto del valor marginal de una actividad con respecto a su costo marginal. En este último caso es usual referirse a una distorsión, ya sea en la producción o consumo de un bien o factor.

3. La taxonomía corriente distingue entre ineficiencia de producción (o X-ineficiencia o interna) e ineficiencia de asignación (A-ineficiencia, o ineficiencia en el intercambio).

Una firma es X-ineficiente (Leibenstein, 1966) si opera en el interior de su conjunto de producción; el uso más racional de los factores permite incrementar la cantidad o calidad de algún producto, sin reducir la cantidad o calidad de otros productos. Equivalentemente, la utilización más racional de los procesos productivos permite reducir la cantidad utilizada efectivamente de algunos insumos, sin afectar la cantidad o calidad de la producción u obligar a utilizar mayor cantidad de otros factores.

Una unidad productiva puede ser X-eficiente pero no operar en la parte correc-

ta de su frontera, por seleccionar técnicas erróneas en función de la escasez relativa de los factores o del valor relativo de los bienes o servicios producidos. Su conducta en tales casos contradice la minimización de costos o la fijación de una escala correcta de producción: esa unidad es A-ineficiente. Selección de relaciones técnicas capital-trabajo inadecuadas (excesivas o deficientes), racionamiento de la oferta o de la demanda, etc., constituyen ejemplos de conducta A-ineficiente.

A nivel macro, la eficiencia de asignación requiere que para una cierta distribución del ingreso: a) las relaciones marginales en que pueden transformarse los bienes entre sí en la producción, sean iguales a las correspondientes relaciones marginales en que los mismos bienes pueden ser sustituidos en el consumo; b) las relaciones marginales a las que pueden ser sustituidos entre sí cada par de factores utilizados sean iguales en todas las industrias; c) las relaciones marginales a las que pueden ser sustituidos entre sí cada par de bienes consumidos sean iguales para todos los consumidores.

La ineficiencia de asignación macro tiene su correlato en las distorsiones del sistema de precios que enfrentan las unidades productivas. Entre las que pueden ser consideradas específicas de un régimen con intervención gubernamental están los sistemas de impuestos/subsidios distorsionantes, la fijación de precios relativos a niveles no correspondientes con el grado de escasez de los bienes en la economía o la expansión excesiva de la actividad gubernamental.

Podemos extender estos conceptos a un contexto dinámico. La operación de una función de producción intertemporal puede ser X-ineficiente; la firma o la economía pueden no estar siguiendo un plan de acumulación A-eficiente del capital (Dorfman, Samuelson y Solow, 1958); el volumen de ahorro o inversión del sistema puede ser A-ineficiente como resultado del régimen económico. Dos aspectos importantes que no tienen su correlato en el caso estático son: a) la dependencia del ritmo de crecimiento económico respecto del cumplimiento de condiciones de eficiencia estática y dinámica, por ejemplo la vinculación entre tasa de crecimiento y productividad global del capital y volumen de ahorros, o entre la tasa de progreso tecnológico del sector productivo y las distorsiones del sector externo, o entre la velocidad de acumulación del capital y las distorsiones del mercado de bienes de capital, y b) la influencia decisiva que la selección del régimen puede tener sobre la magnitud de los errores de previsión y el grado de congruencia de las expectativas de los agentes, dando lugar a ineficiencias ex-post.

4. Es interesante notar que los economistas han tendido a explicar la ineficiencia micro en términos institucionales: la existencia de problemas de coordinación -principal- agente internos a la unidad productiva que genera extensas áreas inertes de los empleados de la firma (Leibenstein); dificultad o imposibilidad de que los gerentes de la firma capitalicen para sí las consecuencias futuras de sus decisiones gerenciales (Alchian y Demsetz, 1972); la existencia de objetivos no económicos y regulaciones que restringen a la unidad productiva a operar dentro de un subconjunto propio de su conjunto productivo.

Mas generalmente, cabe preguntarse ¿qué tipo de ineficiencia resulta de aplicar distintos regímenes económicos? ¿Existe una correlación positiva entre los distintos tipos de ineficiencia? ¿O, por el contrario, existen trade-offs? ¿Cuál es el rol de las distintas características de un régimen en la promoción o reducción de ineficiencia, como el grado de competencia entre los agentes económicos, la estructura de los derechos de propiedad, la resolución en forma cooperativa o negociada de los problemas eco-

nómicos, las distintas formas de organización gubernamental para la elaboración e implementación de la política económica, las normas legales que regulan los mercados de factores, los sistemas de control y otras características institucionales? Si bien no existe aún una teoría suficientemente general de los sistemas económicos que permita tener respuestas a estas cuestiones, en los puntos siguientes se incursionará en este campo.

5. Una medición general de la ineficiencia resulta necesaria para evaluar las consecuencias de introducir reformas en el régimen vigente. Casi por definición, una métrica de tal tipo debe ser de equilibrio general. Han sido propuestas distintas definiciones: la pérdida económica de Boiteux (1951), la pérdida muerta de Hotelling (1938), las mediciones de excedente de los consumidores de Hicks (1941), la pérdida de peso muerto de Harberger (1964), el coeficiente de utilización efectiva de recursos de Debreu (1951). Recientemente, Diewert (1981) mostró que todas estas definiciones están estrechamente relacionadas y que, en condiciones bastante generales, conducen a una evaluación idéntica. El criterio de Debreu tiene una propiedad deseable (ver también Allais, 1943): dos situaciones diferentes que dan lugar a que cada agente permanezca en una misma superficie de indiferencia son equivalentes desde el punto de vista del bienestar de la sociedad. El coeficiente de Debreu viene dado por la mínima fracción de los recursos disponibles de la economía que, por medio de un uso racional, permitiría a la sociedad mantener a cada consumidor en su actual nivel de satisfacción. Un coeficiente de utilización efectiva inferior a la unidad implica la existencia de ineficiencia de algún tipo. Debreu señala que la pérdida (la diferencia entre la unidad —ineficiencia cero— y el coeficiente estimado) puede obedecer al desempleo de recursos, a la producción X-ineficiente o a la imperfecta organización económica (A-ineficiencia). Merece destacarse este método por separar apropiadamente el problema distributivo que puede estar asociado a una reforma del régimen vigente y por ser aplicable aún en situaciones en que no existen definidos precios de mercado.

El uso de estas medidas se ha limitado en general a analizar el impacto sobre la A-ineficiencia de reformas en los sistemas tributarios p. ej.: Diewert (1978), Dixit (1979), Guesnerie (1977), Hahn (1974). Una extensión natural es utilizar tales criterios para evaluar el impacto de cambios (locales o globales) en otras características de un régimen económico. Generalizando un concepto de Diewert (1981) podemos definir el concepto de *reforma reductora de los recursos disponibles*. De existir tal reforma, el régimen vigente dilapida o malgasta los recursos existentes (naturales, humanos, tecnológicos, financieros): una parte de éstos podrían ser esterilizados sin que se afecte el nivel de ingreso real de la población.

Beesley y Littlechild (1983) han sugerido utilizar como criterio para evaluar un programa de privatización, el valor actual de los beneficios netos para los consumidores resultante primariamente de precios —en términos netos— más bajos para los bienes y servicios disponibles. En términos de la métrica hicksiana constituye el componente de ahorro de costos. B y L reconocen que los efectos sobre el nivel de producción, la calidad y variedad de los bienes disponibles, la tasa de innovación, el ahorro de recursos, la distribución de los beneficios y los efectos sobre el empleo, los proveedores, las exportaciones y los contribuyentes también deberían ser considerados, aunque arguyen: "Empero, el criterio de beneficio agregado neto de los consumidores parece un punto de partida simple y apropiado. A menos que este efecto promete ser considerable, difícilmente valga la pena incurrir en los costos políticos del cambio".

Aun cuando en principio han sido creadas para la evaluación de proyectos de inversión, las técnicas del análisis costo-beneficio (Harberger 1976; Little y Mirrlees, 1974) parecen particularmente aptas para la evaluación económica de la reforma, ya se trate de la privatización o descentralización de funciones gubernamentales. Más fragmentario y por consiguiente menos exigente en términos de información que métodos de equilibrio general, el análisis costo-beneficio permite indagar sistemáticamente la selección de variantes del programa de reformas.

En todo caso, en este terreno resulta aconsejable evitar el uso de criterios parciales e insatisfactorios. Juzgar la ineficiencia de dos regímenes alternativos basándose en una mera comparación de productividad media de un insumo es inapropiado. Juzgar un programa de privatización en función del valor de mercado —postprivatización— de la empresa desnacionalizada también es equívoco. La introducción de restricciones a la competencia o la concesión de un derecho de explotación exclusiva pueden elevar artificialmente este indicador, pero conducen a pérdidas de eficiencia. Tampoco el precio de venta de la propiedad de una empresa pública puede ser usado como criterio de evaluación. Este precio es simplemente el que los inversores están dispuestos a pagar, una vez evaluada la conveniencia social de la privatización (Beesley y Littlechild, o.c.).

El precio de venta de una empresa pública es, sin embargo, relevante para el análisis financiero del programa de reforma. Ello no debe oscurecer el principio que la riqueza neta nacional sólo aumenta si aumenta la eficiencia en la explotación de los recursos por la privatización.

Cuando un gobierno se endeuda, incurre en una obligación con respecto al servicio de la deuda; cuando se venden los activos, pierde el ingreso futuro de los activos transferidos. Las convenciones del esquema ahorro-inversión-financiamiento, que tratan en forma diferente la venta de deuda pública (bajo la línea) y la venta de activos públicos (sobre la línea) pueden significar un incentivo artificial a la privatización (Buiter, 1983). El único beneficio financiero de una venta depende de si los activos son transferidos con premio o descuento con respecto al valor actual de las ganancias prospectivas de los activos (Kay y Thompson, 1986) pero, obviamente, desaparece en un estado consolidado de las cuentas del sistema económico. En definitiva, el único beneficio social del cambio de propiedad de los activos surgirá únicamente de la mayor eficiencia con que los mismos sean utilizados.

6. Los problemas que plantea una medición experimental de la ineficiencia de un sistema económico son formidables, especialmente por sus requerimientos informacionales, por lo que no es de extrañar el escaso avance obtenido hasta el presente en la contrastación de hipótesis sobre la eficiencia relativa de distintos arreglos institucionales. Particularmente resulta problemático utilizar observaciones generadas bajo un régimen determinado para inferir en forma confiable lo que sucedería bajo otro régimen. No obstante, algunas técnicas de estimación pueden ser usadas para realizar contrastaciones preliminares.

Un primer problema surge con la formulación en términos contrastables del concepto de ineficiencia, X o A, a nivel de la firma. Farrell (1957) produjo el primer trabajo conteniendo definiciones y un método de cómputo de ambos tipos de ineficiencia. Su estrategia es en el modo-Q: fronteras de producción y la medición de ineficiencia es similar a la propuesta por Debreu. Su método equivale a obtener, por técnicas de programación matemática, una frontera maximal sobre una muestra de corte transver-

sal, con datos observados de productividad de distintos insumos en distintas firmas. El resultado es la generación de una frontera best-practice, que provee una estimación firma por firma de X- y A-ineficiencia. Este método de cómputo tiene problemas estadísticos, ya que debido a la existencia de errores de medición de las variables o de especificación del modelo, la ineficiencia de una firma puede ser un mero reflejo de ruido estadístico.

Este problema puede ser resuelto mediante la estimación de fronteras de producción-estocásticas (Forsund y otros, 1980). Estas técnicas permiten estimar una frontera absoluta, es decir maximal sobre el universo, dada la tecnología. Usualmente estas especificaciones contienen un término de error compuesto para la ineficiencia a nivel de firma, suma de a) un término de error asimétrico (no negativo) que da razón de la capacidad gerencial para la coordinación del proceso productivo, y de b) un término simétrico que refleja la aleatoriedad del proceso productivo. Lamentablemente, el primer término no es observable y el método no permite separar ambos componentes de error a nivel de firma, sino sólo puede estimarse su varianza para el conjunto de las firmas.

Por dualidad la función de costo mínimo define unívocamente a la tecnología. Schmidt y Lovell (1979) obtienen fronteras de costo estocásticas, permitiendo que la firma sea X y A-ineficiente. En estas técnicas, la posibilidad de separar los componentes de X-ineficiencia de los de A-ineficiencia depende de una elección apropiada de la forma funcional de la frontera productiva que haga factible la derivación de las fronteras de costo y demanda de los insumos.

Recientemente ha renacido el interés por la medida de Farrell-Debreu, Diewert y Kopp (1982), utilizando propiedades de dualidad, han presentado un método por el cual una frontera de costos puede ser utilizada para generar índices de Farrell de ineficiencia para cada punto observado. Esta alternativa permite utilizar formas funcionales flexibles explotando la información contenida en la función de costos. Por consiguiente; el problema del método de medición, a nivel micro, parece razonablemente resuelto.

La identificación de la fuente de la ineficiencia, empero, no es tarea sencilla. Típicas dificultades econométricas que se presentan cuando el objetivo es comparar distintos regímenes son: a) insuficiencia de observaciones; b) incompleta especificación de las restricciones; c) separación de los efectos de distintas variables explicativas; d) dificultades de medición.

Respecto del problema a), la información estadística no suele ofrecer sino excepcionalmente la coexistencia de unidades de producción sometidas a distintos contextos regulatorios e institucionales, como para obtener datos suficientes de corte transversal, especialmente en las áreas en que las unidades de producción son monopólicas, como sucede en gran parte de la producción pública. Una salida es la utilización de series cronológicas o la comparación con datos correspondientes a distintos países, pero estas alternativas plantean otros problemas, como el supuesto de homogeneidad tecnológica o la posibilidad misma de medir la ineficiencia de una firma con relación a algún estándar.

Con respecto a b), un problema que suele enfrentar el analista es la complejidad de metas y regulaciones que suelen incidir sobre las decisiones de las empresas. "La existencia de un número apreciable de restricciones de diversa índole y magnitud, cambiantes por períodos de tiempo relativamente cortos, impiden contar con estimaciones razonables de las funciones de costos reales —tanto de largo como de corto plazo—

y su comparación con alguna función teórica que minimice costos, o bien, registros similares de corte temporal y/o transversal" (Piffano, en Bour y Sturzenegger, 1984).

Con frecuencia se enfrenta una situación de tipo c). La ineficiencia de una firma puede reducirse con un cambio de régimen que simultáneamente implique la privatización y la desregulación del mercado para promover la competencia. ¿qué porción de la mejora es atribuible a la privatización y cuál a la desregulación? En parte, este problema se debe a a insuficiencia de observaciones, pero también puede originarse en la multicolinealidad de los datos. No siempre el analista se encuentra en la situación de disponer de una muestra con dos empresas, una pública y otra privada, compitiendo entre sí como en el estudio clásico de Caves y Christensen (1980), que compararon la performance de dos empresas de transporte de ferrocarril en Canadá. En este caso los efectos del régimen de propiedad pudieron ser aislados de la morfología del mercado. No encontrando evidencias de mayor ineficiencia de la empresa pública, C y C concluyeron que cualquier tendencia a la ineficiencia que hubiera existido como consecuencia de la propiedad quedó compensada por la acción de la competencia.

Otro problema experimental de magnitud no desdeñable es d), especialmente en la medición de producción no mercantil. Ello entraña dificultades para la estimación de la A-ineficiencia, aunque la medición de X-ineficiencia también puede verse comprometida. Es usual en estos casos la utilización de indicadores indirectos de calidad; aproximaciones basadas en la demanda de atributos (Lancaster, 1971) ofrecen una alternativa promisoria.

Existe un sinnúmero de trabajos conteniendo análisis empíricos de los efectos de la propiedad y de la regulación sobre la ineficiencia (p. ej. de Alessi, 1980; Davies, 1971; Ahlbrandt, 1973; Deacon, 1979; Savas, 1977; Pier y otros, 1974). En Bour y Sturzenegger (op.c.) hay una encuesta con opiniones de funcionarios y estudiosos de las empresas públicas argentinas. También es abundante la literatura sobre reformas en economías colectivistas; su variedad y amplitud hacen imposible una mención más específica en estas notas.

Como es de esperar, el paso del nivel micro al macro no hace sino introducir problemas de estimación adicionales, derivados de la naturaleza de interdependencia general del sistema económico. Ciertos tipos de reforma han sido cuantificadas y evaluadas en función de los criterios mencionados; véase p. ej. Whalley (1975, 1976) y Shoven y Whalley (1972). Ciertamente la evaluación de reformas que no tienen carácter marginal y la consideración explícita del tiempo, de la incertidumbre y de las reglas de decisión del gobierno constituyen aspectos que desafían al ingenio del economista. Avanzar en estos aspectos requiere estimar un modelo estructural del sistema económico, p. ej.: mediante técnicas econométricas.

Es pertinente, pues, concluir que, aunque según los casos pueden estar presentes dificultades asociadas a la mayor o menor riqueza de información, la estimación de X y A ineficiencia constituye un área de trabajo accesible a la contrastación empírica, y que existen múltiples aproximaciones posibles, como lo atestigua la enorme variedad de trabajos empíricos realizados hasta el presente.

7. Se pone término a esta sección considerando tres conjuntos de hipótesis que permiten visualizar la relevancia de la ineficiencia macroeconómica de un sistema.

Primero, dado un régimen económico, es conjeturable que la pérdida por ineficiencia-A se incremente al aumentar el grado de sustituibilidad en el consumo y en la producción (esto es, la matriz agregada de Slutsky de los consumidores se torna más

semidefinida negativa, y la matriz de las derivadas parciales de segundo orden de la función de beneficio del sistema se vuelve más semidefinida positiva). Diesert (1981) ha mostrado que esta conjetura es válda para un sistema con un consumidor, dos bienes, un factor fijo y la ineficiencia adopta la forma de impuestos distorsionantes. En el caso extremo de una comunidad en que las preferencias exhiben perfecta complementariedad y las tecnologías públicas y privadas no permiten la sustitución de insumos y productos, la A-ineficiencia inducida por el régimen sería nula. Inversamente, la A-ineficiencia puede ser muy elevada en una economía con preferencias y tecnologías que dan a lugar a comportamientos altamente sensibles a los precios relativos.

Dada la elevada respuesta a cambios en los precios relativos que los agentes económicos evidencian en Argentina, conjeturamos que las pérdidas por A-ineficiencia son elevadas en este país.

Segundo, es conjeturable que la ineficiencia públicamente generada es perjudicial para el crecimiento económico y la equidad distributiva (Meier, 1983). R. Agarwala (1983) contrastó la hipótesis de una relación inversa entre las distorsiones del sistema de precios y el crecimiento y la equidad, para un conjunto de 31 países en desarrollo durante la década del 70. Los resultados indican una fuerte correlación negativa entre el crecimiento del producto interno de cada país (descompuesto en la tasa interna de ahorro y tasa de rendimiento-ingreso de la inversión) y las distorsiones en los mercados de divisas, capital, trabajo y no comerciables (energía). La tasa de crecimiento promedio de países con bajas distorsiones fue de un 7% durante la década, en términos anuales; este crecimiento es superior en 2 puntos porcentuales al crecimiento del promedio de los 31 países. Los países con altas distorsiones lograron sólo un 3% de crecimiento promedio anual, 2 puntos porcentuales por debajo del promedio general. Resulta significativo que Argentina se encuentre en el grupo de 12 países con mayor grado de distorsiones, y que sea en estos mercados donde el rol de la decisión pública es fundamental. Por otron lado, el índice de equidad utilizado por Agarwala, proporción de ingreso que recibe el 40% más pobre de la sociedad, muestra una débil asociación negativa con el grado de distorsión de la economía. Aun cuando en este terreno es difícil que los trabajos estadísticos sean contundentes, el trabajo de Agarwala parece avalar la posición de que el distorsionismo es altamente costoso. ¿En qué medida el distorsionismo es régimen específico, y en particular, propio de economías con una elevada intervención gubernamental?

Tercero, merece ser estudiada la ineficiencia régimen-específica desde el punto de vista de la conducta que suscita en la comunidad. Dos vías que consideramos interesantes son las siguientes: O. Williamson (1975) se refiere a la creación de atmósfera, introduciendo interacción de actitudes negativas con consecuencias sobre el funcionamiento del sistema político y económico. Otra alternativa es considerar al régimen económico como una suerte de bien público o externalidad social, cuya configuración vigente surge de una compleja interacción entre el sistema político de la comunidad y las preferencias de sus habitantes. Fuera del sistema político, los individuos pueden votar migrando (Tiebout, 1956), ingresando o abandonando las comunidades políticas, como respuesta al nivel y calidad de los regímenes económicos prevalecientes en distintas jurisdicciones (municipio, provincia, país). Conjeturamos que en Argentina esta silenciosa votación andante explica la dramática reversión de las corrientes migratorias operada en el último medio siglo.

SECCION 2

SOBRE EL FRACASO DEL COLECTIVO

1. *Introducción*

Consideremos ahora la cuestión de la resolución de los problemas económicos a través de procesos no mercantiles, en particular mediante un proceso colectivo de decisión. Son colectivos la empresa, las organizaciones voluntarias, el gobierno. Williamson (1975) ha explicado cómo la empresa como colectivo surge en respuesta a fracasos transaccionales del mercado. "Aun cuando la existencia de fracaso del mercado constituye una base presuntiva para internalizar transacciones, los defectos asociados con el intercambio mercantil deben exceder de un umbral no trivial para que la organización interna ofrezca una clara ventaja de costo" (o.c., VII). El gobierno constituye empero una organización colectiva muy especial dada, en primer lugar, por la extraordinaria complejidad transaccional del sistema en juego, y asimismo por su capacidad para emitir normas y regulaciones coactivas que afectan la conducta de los agentes económicos.

Para muchos fines el gobierno puede ser visualizado como una organización con las siguientes características: 1) un mecanismo político (p.e. el Congreso) que determina las normas básicas del régimen, fija sus objetivos y ejerce su control; 2) una burocracia que interpreta estos objetivos en términos operacionales dentro de un sistema de decisión multinivel; 3) un principio de decisión, el principio de comando, por el cual un grupo director de la jerarquía emite directivas a las unidades componentes de la jerarquía; 4) un cierto grado de centralización de la política económica (en un sentido a ser especificado más adelante); 5) coexistencia de la burocracia con otras organizaciones, de mercado o no, con variable grado de autonomía en función de las regulaciones existentes; 6) un cierto grado de paternalismo en los objetivos económicos asumidos como válidos para la totalidad del sistema económico. En esta sección interesan primariamente las características 2), 3) y 4). En la Sección 4, al considerarse la esfera de los bienes públicos, cumplirán un papel central los aspectos 1) y 6).

Como en lo relativo al fracaso del mercado, el fracaso del colectivo-gobierno no está necesariamente implicado por el régimen institucional, pero surge y se agrava bajo determinadas configuraciones de tecnologías, valores individuales, actitudes, parámetros organizativos y situación informacional. En forma semejante al supuesto sobre el comportamiento empresarial y de los consumidores en un mercado, asumiremos que la conducta del gobierno es racional y que, en particular, las decisiones son tomadas en función de un criterio consistente de interés público. Básicamente, éste es interpretado en términos de eficiencia en la distribución de los recursos y en función de alguna norma de equidad distributiva. Por consiguiente, en su esfera de acción, es un desiderátum del colectivo actuar según un plan cuyo resultado esperado es la optimización de un índice de bienestar. No existe algo así como la "planificación sin plan".

Identificaremos cuatro situaciones de fracaso del colectivo, dos de ellas (las primeras) de carácter más básico que las restantes: fracaso informacional, incompatibilidad-incentivos del régimen económico, costos directos de operación del régimen, costos indirectos o externalidades. De esta enumeración, el más popular es el tercer ítem de fracaso que, sin embargo, no constituye necesariamente el de mayor relevancia.

Esta clasificación difiere de otras que han sido propuestas (p. ej.: Peacock, 1980; Wolf, 1979). Tiene algunos aspectos en común con la de O. Williamson en su trabajo sobre economía de la organización interna, pero preferimos la presente taxonomía por ser más afín a la literatura sobre la planificación.[1]

2. *Fracaso informacional*

La dispersión de la información relevante, los costos de transmitir ésta a los organismos de planeamiento y los de procesarla a fin de generar las decisiones óptimas correspondientes constituyen limitaciones básicas del planeamiento del colectivo. El fracaso informacional está ligado a la ineficiencia derivada de la concentración requerida de información y de los cálculos económicos para implementar las reglas de decisión del plan. Un régimen eficiente, en sentido informacional, minimiza los requerimientos de transferencia de información y descompone el cálculo económico.

La eficiencia informacional de un régimen económico depende de ciertas características del proceso de tratamiento de la información: privacidad, anonimidad y autorrelevancia de la información transmitida, limitaciones dimensionales de los flujos de información entre los agentes económicos (incluido el centro de planificación) y límites de la memoria requerida de los agentes (Hurwicz). Un sistema de mercados competitivos tiene propiedades de eficiencia informacional: "El agente individual no necesita conocer demasiado; solamente su función de utilidad o su conjunto de posibilidades productivas junto a los precios de los bienes que compra y vende. Pero claramente esta simplificación de la toma de decisiones individuales sólo es posible porque los mercados han provisto la información que se ha economizado, en forma de precios. En equilibrio, al menos, el sistema en su conjunto da la impresión de una gran economía en el manejo de la información presumiblemente porque la transmisión de precios es en un sentido significativo mucho menos costosa que la transmisión del conjunto de posibilidades de producción y funciones de utilidad" (Arrow, 1974). En contextos clásicos (convexidad, ausencia de externalidades y de bienes públicos) no existe otro mecanismo más eficiente, en términos de la dimensión de los parámetros transmitidos (número igual al de bienes del sistema), que el mecanismo de los mercados competitivos (Mount y Reiter, 1974).

Un régimen centralizado en sentido informacional implica ineficiencias, X y A, que son tanto más groseras cuanto más dispersa e idiosincrática es la información necesaria, mayor el número de agentes y bienes, menor la capacidad de los canales de información entre los organismos de planeamiento y las empresas, más complicado es

[1] Esta sección puede ser considerada como incluida en la literatura que tiende a fijar criterios de demarcación apropiados para la aplicación de mecanismos mercantiles y no mercantiles dentro de un sistema económico. En un sentido es una reflexión más sobre el viejo debate sobre el régimen institucional óptimo y sobre el plan y el mercado.

el lenguaje en que se expresan los flujos de información, menor es la capacidad de almacenamiento y procesamiento de datos del órgano de planeamiento. No es de extrañar, por lo tanto, la larga búsqueda de las economías colectivistas por descentralizar informacionalmente la elaboración del plan, una lección que muchos países en desarrollo deberían analizar y asimilar.

Muchas de las distorsiones régimen-específicas suelen ser, en efecto, producto del fracaso informacional. Funcionarios que asignan cuotas de producción a distintas regiones del país, sin tener en cuenta diferencias regionales, como calidad de los suelos o el clima o heterogeneidades tecnológicas, malgastan recursos; los administradores centrales no conocen la compleja variedad de factores que hacen al éxito o al fracaso de proyectos en distintos sectores de la industria; planes carentes de flexibilidad para responder a las necesidades de los consumidores y a la enorme variedad de situaciones diferenciales asociadas a las modernas tecnologías; rigidez del colectivo para analizar y adoptar centralizadamente alternativas tecnológicas innovadoras; divorcio de las decisiones públicas, en general, de las realidades microeconómicas de la oferta y la demanda. El lector podrá agregar sus propios ejemplos.

Un aspecto que merece ser tenido en cuenta especialmente es el hecho de que, por fracaso informacional, es común que decisiones tomadas en la jerarquía den lugar a resultados no previstos. Karl Popper relata así estas desventuras: "Los holistas[3], rechazan la actitud fragmentaria como demasiado modesta. Pero este rechazo no está de acuerdo con lo que hacen en la práctica, porque en la práctica siempre se refugian en una aplicación irreflexiva y chapucera, aunque ambiciosa y despiadada, de lo que es esencialmente un método fragmentario sin su carácter cauto y autocrítico. La razón es que en la práctica el método holístico resulta imposible; cuanto más grandes sean los cambios holísticos intentados, mayores serán sus repercusiones no intencionadas y en gran parte inesperadas, forzando al ingeniero holístico a recurrir a la improvisación fragmentaria...; es decir, lleva al notorio fenómeno de la planificación no planeada" (Popper, 1961). Y también: "El planificador holístico pasa por alto el hecho de que, si es fácil centralizar el poder, es imposible centralizar todos los conocimientos distribuidos en muchas mentes individuales cuya centralización sería necesaria para el sabio ejercicio de ese poder centralizado... Incapaz de conocer con seguridad..., tiene que intentar la simplificación de sus problemas por la eliminación de sus diferencias individuales... Cuanto más se gane en poder, más se pierde en saber" (Popper, o.c.). La experiencia de la política pública ilustra frecuentemente el caso de intervenciones no planeadas. El planificador, con datos inadecuados sobre las variables intervinientes en la resolución de un problema concreto, información incompleta sobre las restricciones del sistema (elasticidades, efectos cruzados) y restricciones de tiempo y capacidad de procesamiento de información, decide utilizando el modelo erróneo. Frecuentemente éste es un modelo de equilibrio parcial, despreciando los efectos de equilibrio general, los cuales contribuyen al efecto sorpresa. Esto se refleja también en un diagnóstico erróneo sobre la causa real de los desvíos observados y puede contribuir así a una nueva intervención distorsionante.

Otra forma de ver el problema informacional es analizar el funcionamiento de un

[3] Popper opone aquí dos actitudes: la del ingeniero social holístico (o utópico) que pretende resolver un problema social por un método totalizador que presupone información completa, y la del ingeniero fragmentario, cuyo método es reformista, marginal e informacionalmente miope de lo que sucede fuera de su entorno inmediato (como la conducta de un agente en un mercado).

sistema centralizado como un régimen intensivo en información. Frecuentemente las burocracias gubernamentales asimilan la información a un bien libre, es decir cuyo costo de producción es cero. Triste e irónico espectáculo es el de oficinas regulatorias extremadamente celosas de la cuantiosa información que reciben, e incapaces de sistematizarla, procesarla, recuperarla, interpretarla y convertirla así en un aliado de la toma de decisiones de la jerarquía.

Este factor de fracaso explica el privilegio que ha tenido en la literatura reciente la búsqueda de mecanismos de planificación descentralizada. Variantes de mecanismos guiados por precios han sido explorados p. ej.: por Arrow y Hurwicz (1960), Malinvaud (1967) y Dantzig y Wolfe (1961). Mayores costos informacionales requiere la implementación de mecanismos descentralizados, generalmente de subasta de recursos de propiedad colectiva, en contextos metaclásicos (p. ej. Heal, 1971; Aoki, 1970). Es notable que en todos ellos cumplen un rol central los precios, sea como parámetros de las decisiones de empresas y consumidores (procesos guiados por precios), sea como cotizaciones de los agentes en la subasta de recursos realizada por los organismos de planeamiento (procesos guiados por cantidades). También, en todos ellos la implementación de la decisión social presupone la competencia (y no la cooperación) entre los agentes económicos. Resulta así significativo que la planificación termine asimilando propiedades básicas de los mecanismos de mercado.

En particular, en contextos clásicos, la planificación descentralizada redescubre el rol de asignación de recursos de los mercados implícito en el Segundo Teorema de Optimalidad: para cualquier asignación eficiente de recursos, hay un sistema de precios asociado y un sistema de propiedad de los recursos que lograría esa asignación eficiente como un equilibrio competitivo.[3]

El problema de la descentralización informacional deja al descubierto la ingenuidad de algunos enfoques según los cuales el rol centralizador de la política económica sería apropiado para determinar la trayectoria óptima de acumulación del capital en programas de crecimiento económico, contexto en el cual se multiplican los problemas de información. Frente al fracaso informacional del colectivo, no sorprende que la literatura muestre, de tanto en tanto, que los programas eficientes intertemporales pueden ser caracterizados en términos de condiciones descentralizables (Dorfman, Samuelson y Solow, 1958; Dasgupta, 1985).

El fracaso informacional echa luz sobre cuestiones de diseño organizacional. Pero también sobre el rol de la competencia y la coordinación.

En efecto, es la competencia entre los agentes la que, en definitiva, genera la información relevante para las decisiones sociales. "Para ponerlo de otra manera, muchos sociólogos mantendrían que, en un mundo de información limitada, el conflicto no resuelto por apelación a principios aceptados en común puede tener un valor positivo; es el medio por el cual se trasmite la información sobre los demás. En su propia esfera, ése es el rol asignado por los economistas a la competencia. Si cada uno tratara de actuar según un principio de justicia solidariamente en todo momento de su vida económica, podría ser difícil inclusive saber cuáles son las verdaderas necesidades de los demás" (Arrow, 1973).

[3] Naturalmente, la eficiencia informacional no constituye el único criterio para seleccionar el mecanismo de planificación apropiado. También es relevante considerar si se satisfacen criterios como los de factibilidad, monotonía y convergencia del proceso (Malinvaud, 1967), y neutralidad con respecto a la distribución del ingreso (Champsaur, 1976).

Coordinación, en un régimen de planificación descentralizada, tiene poco que ver con las funciones de elaboración de planes detallados por los organismos de planificación en regímenes centralizados, y sí mucho con la diseminación (transparencia) de información para el cálculo económico por los propios agentes y la tarea de facilitar la congruencia de los planes económicos micro con las restricciones de recursos del sistema. Coordinar también implica una adecuada elección del lenguaje del planeamiento y de los roles de los distintos agentes componentes de la jerarquía gubernamental.

3. *Incompatibilidad con los incentivos*

Una jerarquía refleja una cierta estructura de la autoridad para tomar decisiones, apareciendo un segundo concepto de centralización. Una estructura centralizada de autoridad implica una jerarquía en la que todos los miembros están bajo la autoridad de uno solo o de un grupo director. Vale la pena observar que un sistema de autoridad centralizada puede estar descentralizado informacionalmente: empero, ambos conceptos de descentralización suelen presentarse conjuntamente. Una relación de sub/sobreordenación queda así inducida en la jerarquía, que restringe, en grados variables, la capacidad de decisión autónoma de cada agente, a través de instrumentos como: prohibiciones legales, monopolio de recursos (financieros o de otro tipo) necesarios para la actividad económica, monopolio de información indispensable (Kornai, 1971).

Observemos que distintos grados de descentralización corresponden a grados variados de transferencia de la responsabilidad de planeamiento y asignación y generación de recursos, desde el tope de la jerarquía a otros organismos: desconcentración de funciones, delegación de responsabilidades específicas, traspaso de actividades a otras unidades alejadas del control inmediato del gobierno central y, eventualmente, privatización. En particular el traspaso de propiedades de una empresa determina la autonomía para ejercer derechos específicos:

3.1. Derecho a percibir el excedente sobre el pago a los factores.
3.2. Derecho a concluir o revisar, dentro de acuerdos contractuales, la pertenencia de un empleado a la empresa.
3.3. Derecho a vender los derechos especificados como 3.1 y 3.2 (Alchian y Demsetz, 1972).

¿Cuál es el interés que puede tener el análisis económico de la autoridad? Tradicionalmente este aspecto ha sido tomado con cierta indiferencia por la teoría económica. "La descentralización de la autoridad para tomar decisiones aparece rara vez en la literatura. Una decisión sobre el grado de descentralización de la autoridad, si se presenta, debe basarse totalmente en factores no económicos como, por ejemplo, en las preferencias que los agentes económicos tengan sobre los sistemas alternativos en los que pueden operar, que pueden ser tales que se desee la delegación de la autoridad" (Heal, 1973). En contraste en los años 70 dos desarrollos teóricos independientes han puesto en el primer plano esta dimensión para explicar la performance de un sistema económico: la literatura sobre compatibilidad con los incentivos en relación con la planificación, y el desarrollo sobre derechos de propiedad. Ambos subrayan el rol de los agentes que atienden a sus propios intereses, dentro de las limitaciones impuestas por la estructura de autoridad de la organización, y el problema de principal-agente que sur-

ge por la incompatibilidad de esos intereses con los del colectivo (empresa o jerarquía).

El esquema habitual de formulación de un plan presupone que los objetivos de la sociedad están incorporados en una cierta regla de decisión social que selecciona uno o más estados sociales factibles a partir de una configuración de características -preferencias, conjuntos de producción, dotación de recursos, precios internacionales, etc. Los estados seleccionados son interpretados como óptimos de bienestar. Pero las características están dispersas a lo largo de la economía. La incompatibilidad-incentivo surge, en primer lugar, porque estas características deben ser reveladas por los mismos agentes quienes, al conocer cuál será el uso de la información proporcionada, podrán tener incentivos en informar datos falsos (y eventualmente, podrán manipular el proceso de planeamiento en beneficio propio). En segundo lugar, cuando se han delegado porciones de autoridad (como a un directorio o gerente de una empresa pública por el ministro), la incompatibilidad de objetivos de la organización y de la unidad con poder de decisión puede hacer fracasar el plan. Incentivos materiales, control de performance de la unidad y uso de medios morales o de la persuasión son instrumentos a los que el colectivo puede recurrir para aproximar ambas funciones objetivo; la "eliminación de las diferencias" à la Popper puede ser también un rol específico asignado a la "reeducación".

Como se señaló en la introducción, un régimen económico está definido por el conjunto de reglas de decisión individuales que son permitidas por el sistema de normas, costumbres e instituciones (Hurwicz denomina a este conjunto el "dominio permisible"). En un extremo, este dominio incluye la totalidad de comportamientos posibles; tal régimen ni siquiera sería aceptable para un ideólogo del laissez-faire, porque ignoraría las restricciones establecidas por los contratos y el derecho de propiedad. En el otro extremo, el dominio permisible restringe la autonomía de cada individuo a una única regla de comportamiento. Si el dominio permisible contiene la regla de conducta individualmente racional (p. ej.: una estrategia Nash-óptima no cooperativa) el régimen es incentivo-compatible (Hurwicz, o.c.). Inversamente un régimen fracasa por incompatibilidad con los incentivos si las conductas individuales requeridas para el éxito del plan son incompatibles con las inclinaciones naturales de los agentes que las deben llevar a cabo.

Dasgupta, Hammond y Maskin (1979) califican como *implementable* a una regla de decisión social si existe algún mecanismo social, formalizable como juego estratégico, cuyos posibles equilibrios pertenecen al conjunto de estados que constituyen óptimos sociales, dadas las verdaderas características de la economía. Una pregunta relacionada es ¿existen regímenes "a prueba de engaño"? Es fácil ver que muchos regímenes económicos deben ser descartados, dados los intereses de los agentes, porque las reglas de decisión social no son implementables. Naturalmente, para responder a estas cuestiones es necesario especificar los posibles equilibrios estratégicos (p.ej.: equilibrios de Cournot-Nash, equilibrios con estrategias dominantes, estrategias maximin, equilibrios cooperativos).

Un sistema de mercados competitivos es naturalmente descentralizado desde el punto de vista de la autoridad, y en condiciones de mercados completos la regla de decisión social por la cual se seleccionan estados eficientes es implementable. También son descentralizados todos los mecanismos basados en la conducta voluntaria, no cooperativa o cooperativa, de los agentes económicos (en la Sección 4 volveremos sobre el asunto a propósito de los mecanismos de financiamiento coercitivo de los bienes públicos). Cabe preguntarse si, en general, un régimen en el cual es válido el principio de

comando es implementable. No es de sorprender que la respuesta sea negativa, confirmando así las sospechas que se podrían tener al respecto. Este fracaso de implementabilidad tiene muchas facetas. En particular, por error de diseño el régimen puede contener implícito un sistema de incentivos perversos, esto es, el régimen implica premiar las conductas ineficientes y castigar las conductas eficientes, lo cual puede dar lugar a una fuerte pérdida de eficiencia micro o macro. En estos casos el planificador puede intentar aumentar el control sobre la gestión de los agentes. Esto, naturalmente, es costoso, y la observación correcta de la gestión es imposible en condiciones de fracaso informacional. Asimismo, el control incremental debe ser diseñado cuidadosamente, pudiendo introducir distorsiones adicionales a los incentivos que aún funcionan correctamente. Otra posibilidad es la modificación de la estructura de la autoridad. El uso de incentivos (como los bonos de incentivo) puede ser visto como una alteración de la estructura de autoridad, mediante la cual se instaura un derecho de propiedad parcial para el agente, a saber sobre una parte del beneficio social generado por su conducta. La privatización de la actividad es naturalmente otra forma de cambiar la estructura de autoridad.

Consideremos algunos problemas típicos:

a) Si se utiliza un indicador de performance de la empresa pública (producción, beneficios, costo, etc.) y rige un sistema de remuneraciones por el cual se gratifica el sobrecumplimiento y/o penaliza el defecto de cumplimiento con las metas, el gerente tratará de convencer al ministro de que es verosímil fijar una meta reducida, beneficiándose así por una meta menos estricta y más fácil de cumplir. Weitzman (1976) mostró que la solución consiste en introducir un bono de incentivo no lineal, que induce al gerente a proponer una meta máxima y a cumplirla. (Un sistema similar se ha probado a partir de 1971 en la Unión Soviética.) Un problema parecido surge en contratos regulatorios del tipo "cost-plus".

b) Se ha dedicado mucho tiempo y esfuerzo a la discusión y medición de las reglas óptimas de fijación de precios en las empresas públicas (costos marginales, precios de Ramsey, etc.) pero es sorprendente el escaso estudio sobre los problemas de implementabilidad. Los precios son fijados habitualmente por el ministro (entre paréntesis ¿tiene incentivos el ministro a fijar los precios correctos?) pero éstos tienen escasa significación económica dada la ignorancia del ministro del mercado y de las condiciones de costo de la empresa. ¿Por qué no descentralizar su fijación entonces? En tales casos ¿cómo motivar al gerente para que sea A- y X-eficiente? Finsinger y Vogelsand (1982), Gravelle (1982) se han ocupado de temas como éste. El economista argentino Navajas (1985) muestra que el contrato óptimo entre el ministro y el gerente consiste en otorgarle al gerente la totalidad de la suma del excedente de los consumidores y del beneficio de la empresa, menos una suma fija. La solución es similar a la que obtendría un monopolista perfectamente discriminador sometido a un impuesto global. Cualquier otra solución implicará, en general un incentivo incorrecto o, peor aún, perverso.

c) Si el ministro desea obtener información sobre los conjuntos tecnológicos o la productividad de distintas empresas, a efectos de poder asignar los insumos (p. ej. aporte de financiamiento) entre los usos más eficientes, un bono de incentivo puede dar resultados positivos, si en la función objetivo del ministro, el bono es considerado como

un pago de transferencia y, por ende, neteado. En cambio, si al ministro no le resulta indiferente la distribución del ingreso resultante, no existe ningún bono que permita implementar la decisión óptima desde el punto de vista del ministro (Miller y Murrell, 1984; Conn 1982). En otros términos, si el objetivo del ministro va más allá de la eficiencia —por ejemplo, si le preocupa el tamaño del bono que deberá transferir al gerente y a los restantes funcionarios— no existe forma de conseguirlo mediante premios y castigos. Algún esquema complementario de control del gerente será necesario.

d) La organización de la producción en cooperativas de trabajadores ha sido muchas veces apoyada por consideraciones de descentralización y distributivas. Empero, es sabido que tal estructura económica conduce a una asignación A-ineficiente de recursos. El pago de fondos de incentivo ha sido estudiado e, inclusive, introducido en la práctica para resolver este problema. Tales fondos deben ser asignados de acuerdo con la información proporcionada por las cooperativas a una agencia gubernamental. Si la producción es observable por la agencia, la selección de técnicas eficientes es implementable; en contraste, si la producción no puede ser observada por la agencia gubernamental —como en el caso de servicios o bienes con un componente importante de calidad— no existe forma de implementar la eficiencia a través del mencionado fondo de incentivos (Thompson, 1982).

Pareciera, por consiguiente, que el fracaso de implementabilidad, por incompatibilidad con los incentivos, no constituye una situación excepcional. Implementar un régimen, cuando ello es posible, puede requerir sistemas de incentivos materiales a menudo audaces, estables en el tiempo y una política fiscal equilibrada y con poderosos instrumentos no distorsionantes. Muy a menudo, sin embargo, este tipo de fracaso conduce a un desbande de la jerarquía y a su reemplazo por un mercado (negro).

La combinación de fracasos informacional y de incentivos constituye un poderoso factor explicativo de un sinnúmero de situaciones de ineficiencia. Por ejemplo, Peacock (1980) muestra cómo un subsidio, originalmente destinado a corregir una externalidad negativa en la que incurre una empresa, genera ineficiencia X y A. Ambos tipos de fracaso explican también la existencia y subsistencia de mecanismos perversos en términos de incentivo: empresas públicas más vulnerables que el sector privado a las presiones para incrementar los salarios, conducta adversa al riesgo de los gerentes como un subproducto de sistemas inapropiados de control, corrupción administrativa. El funcionamiento de un sistema de decisiones colectivas plantea permanentemente interrogantes sobre la compatibilidad-incentivos de sus reglas de decisión, incluyendo tanto a los cuerpos ejecutivos como legislativos.

En contraste con el enfoque normativo precedente, la literatura sobre los derechos de propiedad tiene un contenido más positivo, y es de extrema utilidad para explicar y predecir el impacto microeconómico de distintos arreglos institucionales. Los dos casos de la firma privada regulada y la organización sin fines de lucro, por ejemplo, universidades y hospitales, son casos típicos de atenuación o nulificación legal del derecho de propiedad sobre el excedente. Otro tanto sucede con la empresa pública, en que la propiedad está atomizada entre los miembros de la sociedad. Tales situaciones implican que la valuación de mercado de las consecuencias resultantes del desmanejo en sus funciones del gerente sea, para el dueño de la firma, poco significativo (empresa privada regulada) o irrelevante (organización pública). Gerentes maximizadores de utilidad + auditoría costosa = desastre, en forma de X- ineficiencia y consumo de bienes no pecuniarios por el gerente. Los mecanismos de control que suelen operar en el mercado desregulado operan en forma muy limitada:

d.1. Al no existir libertad de vender su porción de propiedad en un mercado, el dueño ve frustrada la posibilidad de poner coto al poder del gerente que persigue objetivos propios a expensas de los beneficios.
d.2. Las motivaciones del gerente para que tenga en cuenta los efectos de sus decisiones producidos con posterioridad a su alejamiento del cargo no están asociadas con el valor presente de sus ingresos futuros.
d.3. La falta de competencia dentro de la burocracia perpetúa a las conducciones ineficientes (ver Furubotn y Pejovich, 1974).

Dentro de una línea semejante cabe mencionar el análisis de la burocracia por Niskasen (1971). Productora de un producto no medible, su situación en relación de monopolista con respecto al poder central libera a la burocracia de presiones competitivas y despoja al poder central de fuentes alternativas de información para controlar su ineficiencia. A ello debe agregarse que los sistemas de remuneración de una burocracia están incorrelacionados con la eficiencia o, peor aún, son perversos. En particular, la utilidad del burócrata suele estar positivamente correlacionada con el tamaño absoluto del presupuesto de la unidad.

4. *Costos directos de operación*

Tal vez el más visible de los costos y por ello el más popular, el costo de oportunidad de los recursos humanos, materiales y financieros insumidos en la operación rutinaria de la burocracia, y la proverbial parsimonia y demora en responder a los estímulos externos, puede llegar a constituir un ítem importante de fracaso. Empero, es necesario tener presente que la conducta burocrática, secuencial y adaptativa, responde a dar legitimidad a las transacciones internas, y ello tiene su precio.

En teoría para cada función puede determinarse la o las organizaciones que minimizan los costos de operación del sistema (incluyendo los informacionales). Sin embargo, la existencia de fracaso informacional e incompatibilidad-incentivo hacen que los costos directos de un régimen puedan llegar a ser significativos.

Otro renglón de costo directo de un régimen de decisión colectiva viene dado por el propio proceso de formulación de objetivos. Los costos de transacción implicados por la presencia de ciclos en las votaciones mayoritarias, o en la formación y destrucción de coaliciones, o en el tiempo necesario para lograr unanimidad pueden no ser despreciables. Este fracaso de los cuerpos legislativos ha sido enfatizado por la literatura sobre la elección pública.

5. *Costos indirectos o externalidades*

Incluimos en esta categoría todas aquellas distorsiones generadas por la operación del régimen, en aquella porción de la economía en la que funcionan mecanismos de mercado y organizaciones voluntarias sin fines de lucro, particularmente en el sector privado. Claramente estos costos pueden estar presentes aun cuando los tres primeros factores de fracaso sean despreciables.

Una gestión racional es teóricamente concebible, en el sentido de introducir só-

lo aquel conjunto de distorsiones que sean óptimas en un sentido second-best: minimizar la pérdida de eficiencia generada por el régimen. Así por ejemplo, la financiación del gasto público mediante impuestos óptimos preserva la A-eficiencia en la producción (Diamond y Mirrlees, 1971). Empero, las presencias de fracaso informacional y de incentivos pueden tornar utópicas estas políticas de second-best, y generar importantes costos indirectos en el sistema económico.

La superposición de este factor de fracaso colectivo con una actitud intervencionista destinada a corregir los fracasos del mercado puede explicar la observación empíricamente detectada de procesos acumulativos y ciclos de intervención gubernamental, con niveles de equilibrios múltiples, estables o inestables. Basta para ello que:

5.1. El fracaso de mercado responda positivamente al nivel de intervención gubernamental, y posiblemente a alguna distorsión autónoma, p. ej. una externalidad tecnológica.
5.2. Con cierto retraso, el nivel de intervención responda positivamente al fracaso de mercado percibido. Obsérvese que la existencia de costos indirectos de la acción gubernamental conduce racionalmente a la creación de funciones gubernamentales adicionales, compensatorias del impacto de las distorsiones impuestas. El análisis costo-beneficio es una racionalización de estas funciones, ya que una gran parte del mismo está destinada a corregir las evaluaciones de proyectos de inversión, tanto en el sector privado como en el sector público, basadas en precios de mercado distorsionados por políticas gubernamentales: sobrevaluación cambiaria, control de cambios, tarifas al comercio exterior, tasas de interés reguladas, salarios mínimos, impuestos, subsidios, precios controlados.

Es importante distinguir entre costos indirectos generados por distorsión y costos indirectos por destrucción. El costo indirecto de un régimen ya es importante si produce distorsiones significativas como para que el beneficio privado deje de ser un indicador de eficiencia. Tal cosa sucede con la introducción de impuestos cum subsidios distorsionantes. Pero aún más significativo es que el régimen contribuya a la destrucción de los mecanismos de mercado y voluntarios que rigen buena parte de la actividad económica.

Veamos algunos ejemplos de ambos efectos.

5.1.1. Mecanismos regulatorios que inhiben la competencia, o introducen selectivamente ventajas diferenciales entre los competidores.
5.1.2. Regulaciones con efecto incentivo perverso sobre el trabajo, el ahorro y la inversión.
5.1.3. Estímulo de la conducta coalitiva: desarrollo de organizaciones de grupos de presión, sindicales y empresariales, para tratar con agencias gubernamentales con poder para influir sobre la actividades de sus miembros (Peacock, o.c.).
5.1.4. "Público-manía": tendencia a otorgar carácter de bien público a la producción o la provisión de un bien privado. Spann (1974) demuestra que la provisión colectiva de un bien privado, financiado mediante contribuciones fiscales à la Lindahl (voluntarias) genera, aparte de una redistribución, una pérdida de eficiencia, como producto de una restricción impuesta artificialmente. Barzel (1973) señala las ineficiencias resultantes en el caso específico de la educación, bien privado comprado y suministrado como bien público.

5.1.5. Incertidumbre de tipo institucional (T.C. Koopmans) régimen-específica, con efectos adversos sobre el riesgo privado de los agentes.
5.1.6. Inhibición de las tendencias solidarias voluntarias para resolver situaciones de interacción directa. P. Warr (1982) muestra cómo en una economía con caridad privada voluntaria, en equilibrio de Nash, la respuesta de los donantes a una redistribución fiscal compulsiva es la reducción de sus contribuciones voluntarias en una unidad monetaria por cada unidad monetaria transferida compulsivamente. Taylor (1976) explica cómo la intervención gubernamental para la satisfacción de necesidades comunitarias, psicológicamente libera a los individuos de las responsabilidades correspondientes a proveer la satisfacción de esas necesidades. Obsérvese el efecto de realimentación: la intervención conduce al aumento de la conducta asocial, lo que a su vez genera una mayor intervención, y así sucesivamente.

6. *Conclusiones*

Terminamos esta sección formulando tres hipótesis:

La primera, de carácter general e interés teórico: todo costo impuesto a un sistema económico, en términos de ineficiencia específica de un régimen basado en las decisiones públicas, puede ser atribuido a alguno de los cuatro factores de fracaso colectivo reseñados o a sus combinaciones. Además, este conjunto de factores es el conjunto mínimo de factores que caracteriza tales situaciones de ineficiencia.

La segunda tiene interés especial para el caso argentino: la pobre performance económica de la Argentina, en términos de eficiencia estática y dinámica, de crecimiento y estabilidad, con relación a la performance potencial, puede explicarse, entre otros factores, por los regímenes con alto contenido de fracaso colectivo aplicados históricamente en una amplia porción de lo que va del presente siglo, y el porciento de la explicación total atribuible a estos factores de fracaso es significativo. Si dicha performance es comparada con la de otros países, la hipótesis conjetura que las diferencias en performances obedecen a diferencias en los regímenes en una proporción significativa.

Si lo anterior es válido, cobra relevancia el análisis de una estrategia de descentralización de autoridad e información, y de desregulación, que reduzca la pérdida de recursos existente. Una modificación adecuada del régimen económico es una condición suficiente para contribuir al crecimiento económico. ¿Es necesaria? La tercera hipótesis es que la respuesta a esta pregunta es afirmativa. Existen otras fuentes que es posible estimular para contribuir al crecimiento manteniendo constante el régimen económico, tales como el ingreso de capitales externos o la introducción de nueva tecnología. Sin embargo, no hay ninguna seguridad de que, en una economía sometida a un alto grado de distorsión, tales estrategias conduzcan a un aumento del coeficiente de utilización de recursos y a una mejora del nivel de vida, como la literatura de second-best y sobre crecimiento con miseria creciente así lo sugiere (Bhagwati, 1968).

SECCION 3

COMPETENCIA, REGULACION Y SISTEMA DE PRECIOS

1. Una reforma basada en la descentralización de la economía enfrenta los problemas asociados a las imperfecciones y fallas de los mercados para resolver adecuadamente la asignación de recursos. Su no consideración puede implicar que la transición al nuevo régimen reduzca la cuantía del fracaso colectivo a expensas de un incremento más importante de la ineficiencia con fuente en los fracasos del mercado. Una de las objeciones más frecuentemente escuchadas contra semejante programa reformista es que la competencia requerida por la teoría no existe por la estructura de mercado imperfecta de los países en vías de desarrollo (otras dos objeciones, a ser desarrolladas más adelante, son la existencia de bienes públicos y el impacto redistributivo). Si bien es cierto que la existencia de conducta competitiva no puede ser asumida a priori, argumentaremos que la opinión prevaleciente —tanto dentro del paradigma intervencionista como entre economistas que ven con simpatía un programa como el expuesto— a saber, que la operación de los monopolios y oligopolios torna inviable tal propuesta, no tiene mayor sustento desde el punto de vista teórico.

Un argumento clásico para la nacionalización, o la regulación pública, de una firma es precisamente el fracaso de mercado por la ineficiencia derivada de su situación monopólica. El caso extremo es el del monopolio natural, correspondiente a una industria cuya función de costo relativa a un conjunto de productos es tal que ninguna combinación de varias firmas puede producir un vector de producción a un costo mínimo equivalente al de un único oferente (Baumol, Bailey y Willig, 1977). Como los monopolios naturales involucran generalmente redes de oferta (electricidad, gas natural, teléfonos, recursos hídricos, correos, etc.) con innumerables nexos entre proveedores y usuarios, es apropiado tratar a estas tecnologías como teniendo producción conjunta, a fin de tener en cuenta la falta de homogeneidad del producto. El carácter de no transables en el comercio exterior suele ser también una característica de estos productos.

Una economía walrasiana puede verse como una economía límite, la configuración asintótica de economías no competitivas cuando el número de agentes tiende a ser muy elevado, y en particular para cada empresa su porción asintótica del mercado es cero. Esta distinción entre una economía walrasiana competitiva y una economía no competitiva es, pues, cuestión de grado y a todos los efectos prácticos es suficiente una competencia "aproximada". La creencia de que un número elevado de empresas es necesario para la conducta competitiva es, sin embargo, teóricamente errónea. Por un lado, son concebibles economías walrasianas con un número finito de agentes; caracterizaciones recientes de las economías competitivas a través de condiciones de "no-surplus" (Ostroy) implican que una firma puede obtener como máximo el precio de reserva de la economía para sus productos, aun cuando sea el único oferente de esos bienes y éstos no tengan sustitutos perfectos (Makowski, 1980).

Por otro lado, número de empresas en un mercado e índices de concentración industrial pueden resultar absolutamente irrelevantes para identificar qué tipo o grado de competencia tiene lugar en un mercado en un momento determinado, ya que no toman en consideración las presiones competitivas inducidas por la competencia potencial. Los trabajos recientes de Baumol, Panzar, Dietrich Fisher, Willig y otros permiten un tratamiento no ortodoxo de esta cuestión —resulta innecesaria la consideración de las variaciones conjeturales de la teoría del oligopolio— y obtener pautas para el diseño de un programa de privatización y desregulación. También cobran nueva relevancia los trabajos de Boiteux sobre fijación de precios en empresas públicas. Finalmente, también son relevantes algunos resultados de la literatura sobre regulación incentivo-compatible.

2. Consideremos en primer término el monopolio natural, en manos de una conducción maximizadora de beneficios. Una aproximación ingenua es la de creer que un monopolio natural es invulnerable a la entrada. Reducciones tácticas de precio y subsidios cruzados entre sus productos pueden desalentar temporariamente los intentos de entrada al mercado de otras firmas. ¿Pero qué de la invulnerabilidad permanente? Es decir, ¿es posible que una posición de monopolio sea sustentable (Baumol y otros) en condiciones de equilibrio pleno, o sea a través de políticas de producción y precio estacionarias que no atraigan a firmas rivales a la industria?

Una primera respuesta es que la sustentabilidd del monopolio depende de que la firma activa tenga ventajas de costo sobre todas las firmas potenciales, sea que éstas cooperen o no entre sí para desplazar a la firma activa. Sin embargo tener ventajas de productividad es sólo una condición necesaria de sustentabilidad, pero no suficiente (Faulhaber demostró esto en 1975 mediante algunos contraejemplos). Si no existen políticas sustentables por parte de la firma activa, no puede haber equilibrio estacionario para el monopolio: o bien la entrada de alguna empresa rival en algún momento será exitosa y lo desplazará, o bien el monopolista modificará constantemente sus precios para estar un paso más allá de sus rivales (v. Baumol y otros, o.c.).

Pero si estos precios sustentables existen (hay razones para pensar que éste es el caso general) se verifica una propiedad interesante: la regla de fijación de precios de Ramsey constituye una política sustentable. Esto es importante, porque estos precios son los precios que debería aplicar una empresa pública que opera bajo restricción presupuestaria. A saber, esta política de precios es la requerida si el objetivo es maximizar la eficiencia con la restricción de que el déficit no supere un nivel determinado (incluso cero) (Boiteux, 1956). Por consiguiente la firma monopolista puede repeler exitosamente la amenaza de entrada fijando precios de Ramsey. Si la restricción presupuestaria de la empresa pública tuviera el mismo valor que el beneficio del monopolio sustentable, ambas estructuras institucionales conducirían a la misma solución.

¿Es ésta una versión actualizada del primer teorema de optimalidad, ahora aplicado al monopolio? Hay tres circunstancias que relativizan esta interpretación:

2.1. Primero, los precios de Ramsey no son los únicos precios sustentables, y estas otras alternativas son incompatibles con la eficiencia. En otras palabras, la eficiencia no está garantizada.

2.2. Segundo, el beneficio del monopolio sustentable está acotado superiormente por los costos de entrada a la industria. Pero estos costos pueden ser muy elevados y generar rentas de monopolio excesivas.

2.3. Tercero, en el largo plazo el monopolista natural es vulnerable a la entrada de rivales.

Por consiguiente, existen argumentos para la intervención pública —pero obviamente, no cualquier intervención es argumentable—.

Es necesario destacar que los costos de entrada a la industria no guardan relación con las economías de escala (indivisibilidades), sino con el elemento de costo hundido o irrecuperable de las inversiones. Este es otro elemento que diferencia a esta aproximación de la ortodoxa. Es el riesgo que se incurre en la erogación de grandes sumas de dinero (p. ej. construir un aeropuerto, o una red vial) lo que repele la entrada de firmas potenciales que podrían ingresar no bien surjan oportunidades de hacer ganancias (Demsetz, 1968; Bailey, 1981).

Aplicando estas consideraciones a una empresa pública ¿puede decirse que bastaría eliminar el monopolio legal que la protege de la competencia, introduciendo el riesgo de "desnacionalización", para generar una política de precios y producción óptimas en el sentido de Ramsey? La respuesta parece ser negativa por las limitaciones señaladas más arriba, pero además porque la sustentabilidad requiere reformas profundas:

2.4. La empresa pública debería tener autoridad para fijar precios y deberían eliminarse otras regulaciones que operan sobre su actividad.

2.5. Debería eliminarse el subsidio del Tesoro para financiar su déficit, a fin de que el resultado económico refleje los costos de entrada a la industria (en caso contrario, a ningún competidor se le ocurriría entrar).

2.6. Debería introducirse un régimen que motive al gerente de la empresa pública a maximizar beneficios. Dadas estas condiciones, cabría preguntarse cuáles serían los motivos económicos para que esta empresa pública no se privatizara.

3. Una extensión del análisis al oligopolio requiere previamente una reflexión sobre los costos hundidos. Una experiencia que dejan los regímenes de control de cambios es que, de todos los incentivos para atraer capitales externos, asegurarles su salida sin costos es el más efectivo. En forma similar, la libertad absoluta de salida es la manera de garantizar la libertad de entrada, esto es, si cualquier firma puede dejar el mercado sin impedimentos, recobrando los costos de entrada; si todo el capital es vendible o aprovechable en otras aplicaciones, sin otra pérdida que el desgaste por el uso, todo riesgo de entrada se elimina. Mercados con estas características reciben el nombre de perfectamente disputables (Baumol, 1982). Los mercados perfectamente disputables son vulnerables a la ganancia fácil y rápida, al "entro, toco y me voy" para expresarlo en términos futbolísticos. Naturalmente disputables son, por ejemplo, los mercados de transporte de cargas por camión y de aviación.

Las características de bienestar de un mercado perfectamente disputable son sorprendentes (ver Baumol, o.c.):

3.1. Un mercado disputable sólo garantiza un beneficio normal a cada firma.

3.2. Toda producción, en equilibrio, es X- y A-eficiente, ya que todo costo innecesario constituye una invitación a la entrada.

3.3. La estructura del mercado y el número de firmas, en equilibrio, es A-eficiente.

3.4. Los precios de equilibrio corresponden a los costos marginales. Y para que estas propiedades se verifiquen sólo son necesarias dos empresas activas en el mercado: En estos casos desaparecen todos los argumentos clásicos para la regulación; la competencia y rivalidad de las firmas garantiza el control social del oligopolio.

Con ser menos restrictivas que las condiciones de validez de la competencia to-

madora de precios, las condiciones para la perfecta disputabilidad no suelen darse con demasiada frecuencia. Es de prever que las políticas gubernamentales deberán hacer una cuidadosa evaluación de los elementos de costo hundido, que se convierte en el factor crítico determinante del tipo de intervención. En muchos casos es posible que se dé una disputabilidad "aproximada": "las presiones de los mercados hacen que toda estructura ineficiente sea vulnerable a la entrada y que las firmas activas sean desplazadas por la competencia internacional o de otras maneras. Si esto es así, la estructura de mercado pronosticada por la teoría puede no ser una mala aproximación de la real" (Baumol, o.c.).

4. Teniendo en cuenta las posibles fallas de la competencia y la realidad del fracaso regulatorio e intervencionista, pueden ser formuladas algunas pautas del programa de reforma.

4.1. Facilidades hundidas. Resolver la ventaja anticompetitiva representada por los costos hundidos es un punto central de todo programa de privatización, tanto en el monopolio natural como en el oligopolio imperfectamente disputable. Una regla aplicable consiste en desprender los costos hundidos de la operación del sistema, eliminando así todo poder de monopolio y evitando los costos de la regulación. Tales costos podrían estar a cargo de un colectivo que contractualmente permita utilizar las facilidades en forma no discriminatoria —no sólo entre firmas activas, sino entre firmas potenciales y activas— por medio de alquiler, peaje, uso compartido, etcétera. El colectivo podría ser de jurisdicción pública (p. ej.: municipal) o eventualmente un consorcio de derecho privado (Bailey, o.c.) Recursos controlados en forma pública, incluyendo derechos sobre el suelo, el subsuelo y el mar, deberían ser disponibles por igual para todas las firmas sin otorgar privilegios especiales.

A los efectos de la reforma en el caso argentino, resulta pertinente tener en cuenta las diferencias entre los sectores introducidos por las facilidades hundidas (Vaca Soto, en Bour y Sturzenegger, 1984). Un sector se caracteriza por empresas con importantes infraestructuras, de larga vida útil y con un largo período de recuperación de capital: servicios de generación y transmisión de energía eléctrica en gran escala, transportes ferroviarios de superficie y subterráneos, sistemas de captación y transporte de combustible por gasoductos y oleoductos, refinerías y sistemas troncales de comunicaciones. Otro sector se caracteriza por inversiones con una recuperación más acelerada y menor incidencia de los costos de capital, tales como los sistemas urbanos y rurales de distribución eléctrica, distribución de gas y agua corriente, transporte automotor y aéreo, instalaciones telefónicas de centros urbanos y rurales, instalaciones de captación y bombeo de agua y centrales de generación eléctrica de menor capacidad, distribución y venta de combustible líquido y de gas envasado, etc.

4.2. Partición de empresas públicas. La partición de empresas constituye un instrumento relevante para promover la competencia post-privatización, tanto en sentido horizontal (competencia de productos idénticos o sustitutos) como vertical (competencia por fuentes alternativas de abastecimiento). Como argumento en contrario de semejante estrategia suele mencionarse la pérdida de eficiencia por el sacrificio de economías de escala. En contraposición, cabe señalar:

a) que tales pérdidas, de existir, pueden ser compensadas por las ganancias de eficiencia inducidas por la competencia;

b) que, en todo caso, las supuestas economías de escala pueden no ser reales, sien-

do que la estructura de las empresas públicas ha sido con frecuencia, resultado de decisiones políticas o administrativas; y

c) que la estructura eficiente de la industria post-privatización es difícil de conocer a priori (es frecuente que las mismas empresas públicas ignoren sus propias funciones de costo) y que, al fin de cuentas, será el mercado el que seleccionará la estructura más eficiente, si no se imponen restricciones artificiales.

El patrón de organización de la industria en el futuro no debería ceñirse al patrón resultante del proceso de privatización (Beesley y Littlechild, o.c.).

4.3. Desregulación para promover la competencia. Un análisis detallado de los fenómenos inhibitorios de la competencia y la disputabilidad que suelen traer aparejados las políticas públicas excede el marco de estas notas. Algunas de estas políticas son: limitaciones legales a la entrada, a través del monopolio de oferta de empresas públicas o proveedores privados, regulaciones de los mercados de trabajo; regímenes de compre nacional; protección arancelaria y no arancelaria; precios mínimos y máximos; falta de transparencia de la información; salvataje de empresas; etcétera. Como criterio general se debe apuntar a reducir los costos de entrada y salida de los mercados impuestos por las regulaciones y a eliminar las regulaciones de carácter discriminatorio, anulando los privilegios que puedan tener las firmas activas en los mercados. Como principio legislativo, debería existir una fuerte presunción en contra de toda propuesta que intente levantar barreras a la entrada (Baumol, 1982).

4.4. Competencia entre el sector público y el sector privado. Promover la competencia entre firmas públicas y privadas es una alternativa de difícil instrumentación, dadas las ventajas que independientemente de su productividad confiere la propiedad pública. Pirie (1985) menciona distintos instrumentos de reforma para fomentar una mayor eficiencia productiva, a través de la restricción del poder de monopolio público, el aliento a los consumidores a sustituir la prestación pública por prestación privada y la introducción de mecanismos formales de liquidación y quiebra de las empresas públicas.

5. Regulación del monopolio natural. Los mecanismos regulatorios clásicos (de precios, de tasa de utilidad, de la entrada a la industira; legislación antimonopolística) tanto de empresas monopolísticas privadas o públicas, suelen tener altos costos de eficiencia, básicamente por fracaso informacional y de implementación por incompatibilidad-incentivo. Por ejemplo la regulación de la tasa de utilidad del monopolio genera:

5.1. incentivos a la conducta A-i micro (teorema de Averch-Johnson);
5.2. incentivos a la conducta X-i micro (esquema de costo-plus); y
5.3. elevados costos de auditoría.

La regulación clásica debe ser vista como un recurso de última instancia. Sólo si el fracaso del mercado no regulado es significativo, la experiencia recogida en países que han implementado la regulación sugiere considerar como candidato, en primer lugar, a la intervención que juega a través de incentivos (Breyer, 1982). La literatura ha examinado la existencia de mecanismos regulatorios informacionalmente factibles e incentivo-compatibles.

La concesión del servicio es un procedimiento usual en áreas de desarrollo reciente en muchos casos con tecnologías con economías de escala. ¿Puede la competen-

cia por la concesión sustituir a la competencia en los mercados del monopolista? Demsetz (1968) dio una contestación afirmativa, a condición de reemplazar la subasta tradicional (maximizando el precio de venta de la licencia para abastecer el mercado) por el otorgamiento a aquella firma que ofrezca satisfacer la demanda al precio más bajo. El método se extiende directamente al caso de una industria con producción conjunta, definiéndose un precio de cotización promedio en función de un índice del tipo Laspeyres. Repetida a intervalos regulares, la competencia entre oferentes (supuesta suficiente) fuerza a la convergencia hacia el second-best de Ramsey. Si se prefiere la convergencia hacia un first-best (precios=costos marginales) basta con que los oferentes, además de cotizar precios, hagan lo propio con el monto del subsidio requerido para satisfacer la demanda. El monopolio se otorga a la firma que cotiza un precio promedio más subsidio que sea el más bajo. Para el ganador, el beneficio neto de subsidios es cero (Finsinger y Vogelsand, 1981).

De gran interés teórico y para las aplicaciones prácticas, el esquema de Demsetz ha sido criticado por dejar de lado cuestiones relevantes, como las deficiencias de información de los empresarios sobre los procesos productivos y los problemas de compatibilidad-incentivo que tiene la renovación de la licencia. Un problema práctico es asegurar el comportamiento competitivo en cada subasta. De cualquier manera, la propuesta pone en primer plano la importancia de una organización eficiente del sistema de licitación y de la correcta elección del criterio de selección de la cotización ganadora.

Otro esquema interesante es el "proceso de ajuste de subsidios" por el cual se utiliza un sistema de subsidios como método descentralizado de regulación de precios. El uso de los subsidios ha sido criticado habitualmente por perjudicar los incentivos a la eficiencia. En efecto, una justificación de fijar precios de Ramsey en empresas públicas con costos marginales decrecientes es que los subsidios que requiere una política marginalista causan desastres en el control de los costos (otra razón no menos importante es la distorsión que implica generar los subsidios en otros sectores, para financiar a la empresa deficitaria). Empero, un proceso descentralizado puede incorporar la administración de subsidios para que la firma se apropie del excedente de los consumidores. Para ello, basta que en cada período se fije el subsidio sobre la base de la suma del subsidio otorgado en el periodo anterior, más la reducción (menos el aumento) del precio de venta del producto multiplicado por la cantidad de producto vendido el período anterior; el subsidio inicial se fija en cero, y la firma está libre de fijar precios que, en cada período, se deben mantener constantes (Loeb y Magat, 1979; Finsinger y Vogelsand, o.c.). El proceso converge a costos marginales, o con ciertas modificaciones, a precios de Ramsey.

La delegación de la fijación de precios y tarifas a una empresa pública no es frecuente, básicamente por argumentos de monopolio natural y de política antiinflacionaria. Sin embargo, la descentralización de autoridad para fijar precios es un paso esencial para mejorar la A-ineficiencia, a condición de que operen en forma correcta los incentivos del gerente. No está claro que el interés "natural" del gerente sea fijar precios de monopolio. El argumento antiinflacionario es incorrecto; el financiamiento del déficit generado por precios que no cubren los costos de producción suele ser un factor de expansión de la base monetaria y contribuir así al proceso inflacionario. En tales circunstancias, existen contratos de incentivo entre el ministro y el gerente, que pueden conducir a que éste sea X-e y A-e, en sentido marginalista o de Ramsey. Las asimetrías de información son importantes porque restringen el conjunto de indicadores de per-

formance observables por el ministro y por tanto la clase de los contratos de incentivo factibles. Todo diseño práctico de un esquema de premios y castigos a los gerentes debe, pues, ponderar las limitaciones que tiene el uso de mecanismos de incentivo en la empresa pública.

Especialmente en la provisión y operación de grandes sistemas, cuyos costos no pueden ser pronosticados con precisión, reviste interés el diseño de contratos de incentivos eficientes. Un contrato de este tipo es la fórmula de pago lineal, con la cual el gobierno paga al proveedor un precio fijo más cierta proporción de los costos auditados del proyecto. La proporción de los costos restantes es soportada por el vendedor ("sharing ratio"). Una elevada sharing ratio genera incentivos a la reducción de costos, pero también le hace soportar al vendedor un mayor riesgo, lo cual entrañará un mayor precio fijo en carácter de compensación. Existe por tanto un trade-off entre incentivos y riesgo. En general la sharing ratio óptima será positiva aunque inferior a la unidad, y dependerá de características tales como la incertidumbre, la actitud hacia el riesgo del principal y del agente, y las posibilidades que tiene el contratista de controlar sus costos (Weitzman, 1980). Este tipo de instrumentos es de gran utilidad para un programa de reformas basado en la construcción y explotación privada de redes de oferta con elevados componentes de costos hundidos.

6. Una reforma del Estado que pone el énfasis en la descentralización del sistema productivo implica que el sistema de precios desempeñará un rol más importante en el sistema económico.

En este aspecto cabe tener en cuenta que un sistema de precios puede cumplir distintas funciones en una economía:

6.1. Como elementos de un sistema de información, los precios vehiculizan a los agentes económicos los datos necesarios para su optimización privada de beneficios y utilidades.

6.2. Como elementos de un sistema de incentivos, el sistema de precios, a través de los mecanismos de mercado, premia o castiga la aptitud competitiva de cada agente.

6.3. El sistema de precios puede operar como factor equilibrante entre la oferta y la demanda.

6.4. El sistema de precios constituye un mecanismo para los pagos y las transferencias de ingreso (Johansen, 1978).

En una economía descentralizada el sistema de precios tiende a desempeñar simultáneamente la totalidad de las funciones enumeradas. En los sistemas económicos centralizados, típicos de ciertas economías socialistas y de muchos países en desarrollo, el rol de los precios suele ser mucho más modesto. Dentro del paradigma intervencionista, los precios son vistos básicamente como pagos de transferencia (función 6.4.). Ello entraña la presencia de profundas distorsiones en los distintos mercados: control de alquileres que reduce la oferta de departamentos en alquiler; tipos de interés controlados, que reducen la formación de ahorro y subsidian el uso del capital, usualmente uno de los factores más escasos; encarecimiento relativo de la mano de obra, a través de la protección social al trabajo, que reduce la demanda de un factor usualmente abundante; etc. En términos generales, los precios no corresponden a los costos sociales de utilización de los recursos en las actividades productivas y a los beneficios de los bienes y servicios producidos. La actividad descentralizada de los mercados carece por consiguiente, dentro de un sistema centralizado, de la condición necesaria para que los beneficios sean la guía de la acción económica. Es interesante que Yevsei

Liberman, defensor de la reforma descentralizante soviética, señala al respecto: "El principio esencial de la reforma afirma que lo que sea ventajoso para la sociedad en conjunto debe ser ventajoso para cada una de las empresas industriales. Para tal fin se están adoptando varias medidas, incluyendo: el aumento de la independencia de las empresas, la evaluación de su trabajo por el criterio de la rentabilidad, y el establecimiento de precios con una base económica en lugar de que se fijen arbitrariamente" (citado en Little y otros, 1970).

Un argumento con el que a veces se justifica la fijación centralizada de precios, salarios, tipos de interés, tipos de cambios y otros precios mayores de la economía es que los mercados, por sí mismos, fracasan en el cumplimiento de la función equilibradora (6.3), en otros términos, la posición de equilibrio, no regulado, es inestable. Este puede constituir un argumento válido en ciertos mercados (salvo que, claro está, se postule metafísicamente la estabilidad y convergencia suficientemente rápida al equilibrio de todos los mercados). Sin embargo, el análisis económico no justifica una intervención centralizada, por diversos motivos. Primero, los problemas de información tornan dudoso que una intervención central fije los precios a sus niveles de equilibrio. Segundo, es altamente probable que la intervención gubernamental introduzca por sí misma factores de inestabilidad en el sistema económico, que pueden ser más graves que los problemas a corregir. Tercero, la fijación centralizada de precios aumenta significativamente el riesgo del sistema, al hacer depender los precios de los pronósticos centralizados de la autoridad económica. Nuevamente, el análisis económico sugiere en estas situaciones una ponderada consideración de los costos y los beneficios de distintos esquemas regulatorios.

7. Este capítulo sugiere una caracterización adicional de la ineficiencia económica, cuya contrastación empírica en el caso argentino constituye un verdadero proyecto de investigación. Como hipótesis conjeturamos que:

7.1. Los regímenes regulatorios e intervencionistas han resultado en general inhibitorios de la competencia por sus fuertes limitaciones explícitas e implícitas, impuestas a la entrada y salida de empresas en los mercados. Ello ha dado lugar a selección adversa que permite la supervivencia de firmas y estructuras de mercado ineficientes. En particular, en las empresas públicas la ausencia de competencia no ha podido ser compensada apropiadamente por los mecanismos de incentivos y control de la jerarquía, los cuales han introducido sus propias distorsiones.

7.2. La intervención gubernamental en la formación de los precios ha dañado significativamente las funciones informativas, de incentivo a la eficiencia y de estabilización de los mercados que debería cumplir un sistema de precios. La forma de regulación de precios, salarios, tasas de interés y tipos de cambio ha introducido inestabilidad régimen-específica en la economía, que frecuentemente ha sido resuelta por sustitución de los mecanismos regulatorios.

SECCION 4

LA ESFERA DE LOS BIENES COLECTIVOS

1. Las características de los bienes colectivos o públicos —oferta conjunta, ausencia de exclusión— han hecho de estos bienes el área del sistema económico clásicamente asignada a la decisión colectiva. "La conjunción de oferta es la guinda que convierte las decisiones colectivas cooperativas en beneficiosas para todos, y la ausencia del principio de exclusión es la manzana tentadora que induce a los individuos a la conducta independiente no cooperativa" (Mueller, 1984). La eficiencia, pues, no es una regla implementable en un sistema de mercados competitivos. Históricamente, los bienes públicos (y todos aquellos que tienen marcadas características de "publicidad") constituyen la "raison d'être" del gobierno.

Aun reconociendo que la esfera de estos bienes requiere decisiones colectivas, sostendremos que el análisis económico no justifica el grado de centralización de los regímenes político-económicos que muchos países en vías de desarrollo han aplicado para los problemas de asignación de los recursos pertinentes. Asimismo, apuntaremos un aspecto esencial que parece haber pasado inadvertido en las discusiones usuales sobre nivel y financiamiento del gasto público: la existencia de ilusión fiscal en los contribuyentes, consistente en la falta de una correcta percepción de los costos y beneficios de las distintas actividades relacionadas con la producción de bienes colectivos. Finalmente, sugerimos que la reforma en esta área requiere una reconsideración global del problema fiscal, encarando simultáneamente el problema de la producción —gasto— y de su financiamiento. También en esta área, un principio básico de la reforma debe ser la descentralización.

2. A riesgo de ser tediosos, recordemos algunos conceptos. Los economistas aceptan la definición proporcionada en 1954 por P. Samuelson para caracterizar a un bien colectivo: "Bien del que todos pueden disfrutar en común en el sentido de que el consumo de cada individuo no implica sustraer a otros individuos de la posibilidad de consumirlo" (Samuelson, 1954). Dos características son la no exclusión en el uso y el elemento de externalidad implícito (Milleron: un bien colectivo es un bien de interés colectivo). Puede estar sujeto a libre disposición (programa de TV) o no (defensa, policía). En la definición de Samuelson, "todos" puede referirse a la economía en su conjunto, o bien a un subsector de la población (bien cuasipúblico o local).

Un caso que es importante destacar es el de los bienes privados que se proveen como bienes cuasipúblicos (ej. cajas de PAN). Este caso encuadra dentro de la definición anterior sólo en la medida que el consumo de un agente genera externalidades sobre el bienestar de otros agentes, no registrándose la ausencia de exclusión. Otro caso empíricamente relevante es el de los bienes mixtos privado-públicos, como probablemente ciertos tipos de educación. No distinguiremos entre publicidad que afecta al

consumo final (familias) o al consumo intermedio (empresas).

Como es sabido, el factor que requiere la colectivización de las decisiones referidas a un bien colectivo no es un problema tecnológico, ni distributivo, sino la necesidad de su provisión (=financiamiento) de manera eficiente. Ello no implica naturalmente, que las decisiones concernientes a los bienes colectivos puedan ser arbitrariamente tomadas por una autoridad central, sin referencia a las preferencias de los integrantes de la comunidad. "Si se ha de aprobar cualquier gasto público... se debe suponer que tal gasto... se destina a una actividad útil para el conjunto de la sociedad y que así es reconocido por todas las clases sin excepción. Si tal no fuera el caso... yo, personalmente, no entiendo cómo se puede considerar que el gasto satisface una necesidad colectiva en el sentido correcto del término" (Wicksell, 1896; citado en Mueller, o.c.).

La referencia wickselliana implica asumir que la mayoría de las decisiones políticas en materia de defensa, protección policial, protección contra incendios, conservación del medio ambiente, etc. son juegos de suma positiva. ¿Cuál es la aptitud de los distintos regímenes económicos para maximizar el bienestar resultante de la producción y goce de estos bienes?

Una primera cuestión: si se sigue el enfoque de considerar que a los bienes colectivos no les corresponde una valuación económica como la de cualquier otro bien privado, que relaciona a las necesidades con la escasez de los recursos, se cierra por definición el camino para definir el valor de un bien colectivo: el juicio sobre su deseabilidad (cantidad, calidad) se convierte en un juicio arbitrario (decisión "meritoria"). Esto es consistente con un enfoque según el cual el gobierno es un agente económico más, con sus propias posibilidades y objetivos, independientes de las preferencias de la comunidad. Sin embargo ésta no es una aproximación adecuada para un tratamiento normativo. Tampoco es la aproximación clásica, tal como está reflejada en los trabajos de Wicksell y Lindahl.

Así, surge la posibilidad de un tipo de ineficiencia (A), régimen específica, originada en actitudes paternalistas y desinformadas acerca de las necesidades que la comunidad tiene de los bienes colectivos —en términos de calidad y cantidad—. Seguimos a Johansen (1978) en denominar centralizados, desde el punto de vista de los objetivos del plan económico, a aquellos regímenes en los cuales las preferencias centrales se desvían marcadamente de las preferencias de la comunidad. Este tercer concepto o dimensión de la centralización lleva naturalmente al de provisión coercitiva de un bien colectivo. Un presupuesto público (una combinación bien colectivo-contribución fiscal) es coercitivo para un individuo, en sentido local, si éste tiene, en el margen, una evaluación del bien colectivo que difiere de su contribución fiscal (Breton, 1974). Notablemente, Wicksell usó una definición global: la coerción se manifiesta en una decisión colectiva que fuerza al individuo a pagar por el bien colectivo más de lo que éste le beneficia en conjunto.

Obsérvese que para que exista coerción no es necesario suponer que al frente del gobierno se encuentra un dictador malévolo; basta con que el mecanismo utilizado para obtener una representación de las necesidades de la comunidad esté fallando.

Pasemos a examinar algunos dogmas usuales en las discusiones sobre bienes colectivos.

3. Dogma número uno: la producción de un bien colectivo requiere que la propiedad de la empresa productora del mismo sea colectiva. Error. Por el contrario, es po-

sible descentralizar la producción; tal posibilidad está ligada a la descomposición de la resolución del problema clásico de asignación de recursos.

En realidad, el análisis económico sugiere una conducta maximizadora de beneficios aun en este campo. Por ejemplo, Mas-Colell (1980) define un equilibrio de valor como todo estado que puede ser sostenido por un sistema de evaluación, consistente en funciones de valor individuales que expresan las contribuciones fiscales de cada individuo al financiamiento de los bienes colectivos. Como es usual, un estado es sostenido por un sistema de evaluación (Koopmans) si dado dicho sistema, se verifican condiciones de maximización de utilidades y beneficios. Para funciones de valor lineales homogéneas, un equilibrio de valor coincide con un equilibrio de Lindahl, siendo las funciones de valor una expresión de las contribuciones fiscales personales. También Milleron (1972) define un cuasiequilibrio de Lindahl, requiriendo en particular la maximización del beneficio en cada empresa, incluyendo en éste la renta obtenida de los recursos iniciales de bienes colectivos que posee juntamente con los restantes agentes. En realidad, la maximización del beneficio surge como consecuencia de la validez extendida del segundo teorema de optimalidad; si alguna sugerencia puede hacer el análisis económico en el área de la producción de bienes colectivos, es que la regla apropiada debe ser la maximización del beneficio dadas las contribuciones fiscales, e independientemente de que la propiedad de la empresa sea pública o privada. Como en la esfera de los bienes privados, ésta es una regla implementable si la empresa es privada y tiene comportamiento competitivo.

Si descentralizar la propiedad puede reducir sustancialmente la X- y A-ineficiencia micro (por las mismas razones que se analizaron en secciones anteriores) ¿cómo instaurar una relación principal-agente con la firma, en la que se asegure la minimización de los costos? Este parece ser el único problema señalado por los críticos de la privatización del welfare state (v. p. ej. Klein, 1984). En muchos casos la situación será la correspondiente a un monopolio bilateral en que el gobierno o una comunidad contrata a un oferente para llevar adelante un proyecto determinado. En tales casos, con información asimétrica, los costos no pueden ser estimados con precisión en la negociación inicial. Lo que se requiere es el establecimiento de un contrato de incentivos eficiente (Weitzman, 1980; Holmstrom, 1979) y acaso algún procedimiento de auditoría.

Para mayor claridad, es útil introducir la siguiente matriz:

	Financiamiento colectivo	Financiamiento privado
Producción Pública	A_{11}	A_{12}
Producción Privada	A_{21}	A_{22}

La descentralización de la producción implica aquí el traslado de régimen desde una situación A_{11}, caracterizada por el carácter público de la prestación y el financiamiento, a otra situación con producción privada, como A_{21} o A_{22}. ¿Es conveniente el traslado de la columna 1 a la columna 2 (por ejemplo, desde A_{21} a A_{22})?

4. Dogma número dos: pasar de un régimen de financiamiento colectivo a uno privado y voluntario implica una mejora de eficiencia. Error. Este tipo de afirmaciones implica desconocer la naturaleza misma de los bienes colectivos.

Un equilibrio de Nash, en ausencia de una autoridad estatal o de una concertación deliberada entre los agentes económicos, equilibrio aptamente descripto como "de suscripción", conduce a una solución A-ineficiente, con un nivel subóptimo de producción del bien colectivo. En tal situación, cada bien colectivo sería producido en las cantidades permitidas por las contribuciones que estuviesen dispuestos a aportar los distintos agentes en forma voluntaria, y cada uno de estos agentes, a los precios de equilibrio, considerase óptima su acción dadas las acciones de los demás (Malinvaud, 1969). Un equilibrio no cooperativo que no constituye un óptimo de Pareto implica la existencia de un incentivo a la cooperación. Obsérvese sin embargo que, si la situación inicial corresponde a un presupuesto coercitivo ineficiente, el equilibrio de suscripción puede conducir a una reducción global de la ineficiencia, a pesar de la existencia de easy riders.[4]

El dogma puede ser verdadero si el bien en cuestión es de carácter mixto. Considerando a un bien mixto privado-público como uno que produce características sobre las cuales el consumidor tiene expresadas sus preferencias (Lancaster, 1971) y algunas de estas características son privadas y otras colectivas, la existencia de complementariedad (hicksiana) entre ambas características modifica la sabiduría convencional sobre la provisión de los bienes colectivos: un comportamiento no cooperativo de Nash no tiene por qué conducir a ineficiencia. Cornes y Sandler (1984) demuestran este resultado, y lo adjudican "al rol privatizador que puede desempeñar el bien privado, similar al establecimiento de un derecho de propiedad. La complementariedad entre características trae aparejada la privatización". Por consiguiente, para tales bienes puede ser óptima la financiación privada y, en el caso general, la cofinanciación (una situación intermedia entre A_{21} y A_{22}).

5. Dogma número tres: la solución de equilibrio general de producción y provisión eficientes de los bienes colectivos no es posible en la práctica, dadas las limitaciones de información. Error. En la literatura se han propuesto estilizaciones de procesos iterativos, en economías con bienes privados y colectivos.

También en esta esfera han sido estudiados procesos guiados por precios y cantidades. Merecen ser señalados por su afinidad el de Malinvaud (1971) con indicadores de cantidad para los bienes colectivos y precios para los bienes privados, y el de Dreze y de la Vallée Poussin (1971). Ambos mecanismos de planeamiento presuponen la existencia de una agencia central que compila y distribuye información eficientemente y conduce a una asignación de recursos eficiente y equitativa. Estos mecanismos descentralizados desde el punto de vista informacional tienen tres aspectos notables:

5.1. La utilización de una regla de decisión por parte de la agencia central, que compara el costo marginal de producción del bien colectivo con las contribuciones fiscales propuestas por los agentes, a fin de determinar si es deseable expandir o contrer la dotación del bien colectivo. En equilibrio del proceso, el grado de coerción marginal sobre cada individuo es cero.

5.2. Todos estos mecanismos introducen criterios explícitos de repartición de los excedentes obtenidos por las empresas.

[4] Con Cornes y Sandler (1984) preferimos esta expresión, a la de free-rider, individuo cuya contribución fiscal voluntaria es cero (ambas expresiones parecen intraducibles). El término "easy rider" implica una contribución escasa con relación al monto "correcto".

5.3. La revelación deshonesta de las preferencias —y por tanto de las contribuciones fiscales individuales— sólo retrasa la velocidad de ajuste y altera la distribución del superávit, pero no afecta la estabilidad del mecanismo y su convergencia a un a solución eficiente.

Si no hay demasiados agentes (p. ej.: cuando se discute la asignación de un bien colectivo que afecta a un número reducido de municipalidades, y cada agente es el representante de una municipalidad) ni demasiados proyectos con bienes colectivos, el mecanismo de financiamiento voluntario propuesto por Mas-Colell (1980) puede ser utilizado con ventajas en los aspectos informacionales. Se trata del análogo cooperativo del procedimiento MDP, en el que el grupo interesado en los proyectos negocia a efectos de obtener una asignación Pareto-eficiente y estable (esto es, dicha asignación constituye una estrategia dominante en sentido de Nash). Mas-Colell recurre a un procedimiento de división del excedente propuesto por Steinhaus (1949) para la "repartición pragmática"; su importancia práctica reside en que el acto de división no requiere de una apreciación objetiva del valor de las diferentes partes del objeto considerado y que es superflua, por consiguiente, la existencia de un juez (¿gobierno?) que arbitre entre las partes.

6. Dogma número cuatro: no hay forma de determinar cuáles son las verdaderas necesidades de la comunidad, por consiguiente la única solución es la fijación de los objetivos en el presupuesto colectivo en forma centralizada. Este dogma también es erróneo.

Decisiones tomadas centralmente sin información confiable sobre las preferencias de los agentes constituyen un problema importante para una sociedad democrática. Por otra parte los mecanismos de decisión política de carácter legislativo tienen sus propios defectos: son compulsivos, como en el caso de la votación por mayoría, que además es poco eficiente en el uso de la información, o son vulnerables a los altos costos de transacción y al comportamiento estratégico, como en el caso de la votación por unanimidad. Sin embargo, existen mecanismos de revelación de preferencias factibles. El más antiguo fue inventado por Vickrey (1961), quien propuso un mecanismo para una agencia pública de comercialización interactuando con compradores y vendedores monopolísticos. Cosa nada extraña, el problema se resuelve ideando una estructura adecuada de incentivos: los operadores proporcionarán la información correcta si se les paga la variación neta de la suma de los excedentes de productores y consumidores de los restantes operadores del mercado, correspondientes a sus curvas de demanda y oferta. Green y Laffont (1977) han demostrado que ésta es la única clase de procedimientos con las propiedades de eficiencia y que revelar honestamente la información es una estrategia dominante.

Otro procedimiento que es demostrable conduce a una solución eficiente es el de votación por medio del veto por el cual se asigna a cada votante la responsabilidad de realizar una única propuesta y se limitan sus derechos al veto de una única propuesta (Mueller, o.c.). En una primera etapa, cada votante formula una propuesta (bien público y contribución fiscal). Luego se determina al azar el orden de las votaciones referentes al veto. Anunciada la secuencia, se comienza a votar de modo que cada votante elimine una de las propuestas realizadas. La última propuesta que permanece es la ganadora. El procedimiento recuerda el mecanismo de repartición pragmática de Steinhaus.

7. Factores informacionales y la aludida centralización son a menudo responsables del fenómeno de ilusión fiscal. Es usual que el proceso presupuestario se resuelva en etapas, votándose en una primera instancia un nivel total de gasto y financiación, y posteriormente su asignación entre las distintas finalidades de prestación de servicios colectivos. Ello tiene como consecuencia que, en lugar de vincularse a cada gasto con su correspondiente impuesto o contribución específica, sea utilizada financiación general, genuina o inflacionaria, con los consiguientes subsidios cruzados (el fenómeno puede darse, aunque habitualmente en menor magnitud, en la producción pública de bienes privados). Esto conlleva la mencionada ilusión, cuyo efecto es la imposibilidd de determinar si una actividad de producción de un bien colectivo se halla sub o sobreexpandida.

Obsérvese que aun en el caso en que el contribuyente conozca su carga fiscal global el uso de la financiación general produce distorsiones (A-ineficiencia). Sólo la utilización de un impuesto separado para cada bien colectivo es compatible con la eficiencia. En particular, el uso de la técnica de votación por mayoría y de financiamiento general pueden dar lugar a resultados perversos, en que las preferencias de todos los votantes respecto a un bien colectivo aumentan, mientras que la cantidad escogida con un sistema de financiación general disminuye (ver sobre este tema Mueller, o.c.). En cuanto al temido defecto de la financiación específica, a saber las rigideces que introduce en la estructura presupuestaria, se hace necesario el control y revisión periódica de la misma. Por otro lado, de este defecto tampoco están exentos otros procedimientos presupuestarios.

Lo anterior sugiere que una reforma fiscal orientada a la sustitución del actual sistema de financiación general por financiamiento específico constituye un movimiento positivo tanto en términos de eficiencia como de disminución del grado de coerción presupuestaria. Esta descentralización en la dimensión de los bienes debe ser acompañada por otra descentralización en la dimensión beneficiarios. En efecto, pocos son los bienes colectivos que requieren llevar la determinación de su quántum de producción y financiamiento hasta el nivel de la nación. Una regla es que las decisiones deben ser tomadas al nivel más bajo que internalice suficientemente las externalidades derivadas del consumo de un bien cuasipúblico. El problema de un régimen político constitucional centralizado, en las decisiones referidas a bienes cuasipúblicos, es justamente el de la ineficiencia asociada, con sus fenómenos correlativos: coerción sobre los niveles jurisdiccionales provinciales y municipales, migraciones interjurisdiccionales e inestabilidad del sistema federal de gobierno. Una reforma fiscal debe tener en cuenta la existencia de un continuo de bienes, uno de cuyos extremos está ocupado por los bienes públicos nacionales —cuya producción y financiamiento debe surgir de decisiones colectivas a nivel de la nación— y el otro extremo corresponde a los bienes privados —en que el nivel óptimo es el de los mercados descentralizados—, pasando por los bienes cuasipúblicos, cuyo nivel jurisdiccional óptimo es la provincia, la municipalidad o unidades aún más pequeñas.

En particular, la reducción de la ilusión fiscal a niveles locales (p. ej. municipales) debe facilitar la transparencia de la carga fiscal específica a los contribuyentes. Este es un poderoso factor de control de la conducta X-i de la unidad que tiene a su cargo la producción del bien cuasipúblico, aun cuando se encuentre en situación de monopolio.

La reforma en la esfera de los bienes colectivos debería basarse por lo tanto en una genuina descentralización de objetivos, de información y de autoridad. Esto últi-

mo requiere ir más allá de los esporádicos intentos de "descentralización" que han sido impulsados en países en vías de desarrollo, y en la Argentina. En la concepción limitada que ha prevalecido, la descentralización ha sido equiparada con frecuencia a la transferencia de responsabilidades de planeamiento y administración, pero sin transferir a las unidades subnacionales la totalidad de la autoridad, en particular la necesaria para generar recursos (vía impuestos, peaje, ventas, cargas, derechos sobre el uso de recursos naturales, etc.). Este es el síndrome de la "esquizofrenia de la descentralización" (Rondinelli, Nellis y Cheema, 1984) que explica en gran medida el fracaso de estas políticas. Ha sido más simple transferir los recursos (vía coparticipación, transferencias del Tesoro, créditos de bancos oficiales, fondos de organismos internacionales) que transferir la autoridad para generarlos. Tal vez la explicación resida en que esta estrategia es menos amenazadora para el gobierno central, y encaja apropiadamente dentro del paradigma intervencionista (Rondinelli y otros, o.c.).

8. Consideremos brevemente los casos de la educación y la salud. En el primer caso se trata de un típico bien con algunos componentes colectivos, en especial en los niveles primarios. La financiación colectiva de un número mínimo de años parece ser aceptada en general por el economista, en función de diversos motivos;

8.1. la generación de efectos externos positivos: un equilibrio de suscripción conduciría a una inversión escasa en educación primaria;

8.2. la conveniencia de que se introduzca coerción paternalística que vele por las preferencias de los interesados; y

8.3. la relativamente baja elasticidad precio de la demanda de enseñanza primaria; la variación de la carga fiscal de la educación con respecto al nivel de eficiencia no introduciría una A-ineficiencia marcada. Otro factor poderoso en favor de una formación educativa básica lo constituye el argumento redistributivo. Sin embargo, la presencia de estos factores no justifica la prestación pública del servicio educativo; acaso sólo advierte sobre la conveniencia de definir apropiadamente el producto (y su calidad) que será adquirido, colectivamente, a las instituciones, privadas o públicas, que lo produzcan.

Por otro lado, no existen claros argumentos para la financiación pública de la educación superior, y mucho menos para su carácter gratuito.

Un sector productivo que plantea problemas especiales de desregulación generalizada es el de la industria médica —el complejo de servicios centrales alrededor de los médicos, hospitales y centros de salud pública y privada. ¿Puede introducirse una competencia razonable en el mercado de la salud, permitiendo mayor autonomía de elección a los consumidores?

Puede aceptarse que, superado un cierto estándar mínimo de salud, este tipo de bien presenta características predominantes de bien privado, con relativamente altas elasticidades precio de la demanda. Sin embargo, la financiación y prestación puramente privada de esta industria no constituye necesariamente la solución más eficiente.

Un problema básico del sector es la asimetría de información entre el consumidor y el productor (Arrow, 1963): la incertidumbre general acerca de los resultados de un tratamiento médico es enfrentada socialmente por medio de más o menos rígidos requerimientos de racionamiento de entrada (básica, pero no exclusivamente, a través del sistema educativo), lo cual convierte a estos mercados en no disputables. En gran me-

dida este factor (y consideraciones de tipo distributivo) es el argumento usual para la prestación pública del servicio, y su provisión gratuita financiada mediante impuestos. Resulta aquí importante destacar que un seguro médico de carácter universal tiene bien conocidas desventajas (azar moral) con incentivos perversos hacia la ineficiencia, que suelen compensar ventajas de distribución de riesgos y de costos administrativos. Regímenes con coseguro pueden ser introducidos para enfrentar el incremento (A-ineficiente) de demanda de salud propio de seguros universales así como la insuficiente asunción de riesgos de empresas de seguros (Arrow, o.c.; Borch, 1960). Es posible, sin embargo, que no existan incentivos apropiados para asegurar por sí mismos una producción eficiente de servicios de salud en general, ya sea pública o privada. Por consiguiente es de esperar que algún tipo de restricciones de carácter regulatorio, p. ej.: monitoreo de costos y sistemas de auditoría médica, formen parte del diseño óptimo de un régimen de prestación de servicios de salud, coexistiendo con algunos sistemas de seguro.

9. Aun cuando se encuentre en su infancia la teoría correspondiente, no debería dejarse de considerar que muchos bienes cuasipúblicos son financiados en las economías modernas a través de contribuciones voluntarias: investigaciones científicas, actividades culturales y deportivas, servicios de asistencia, donación de sangre, etcétera, son actividades que, no estando organizadas en muchos casos por decisión gubernamental, tampoco surgen en empresas maximizadoras de beneficio. Con estas últimas, el sector voluntario difiere en que no se practica la exclusión: el hecho de que una persona haya contribuido a financiar el costo de producción del bien ó servicio no le otorga derecho de propiedad o prioridad en su disfrute. Por tanto su contribución confiere beneficios a un grupo de agentes y es útil considerar a tales servicios como públicos o cuasipúblicos. Obviamente, la diferencia con el sector gubernamental es la ausencia de coerción fiscal.

Hay dos problemas que plantea el financiamiento voluntario descentralizado: uno, como se dijo, es el de los easy-riders. El otro es que, si se usa un supuesto de no cooperación en sentido de Nash —tomar como dadas las contribuciones de los demás— conduce a un resultado incómodo y contradictorio con alguna evidencia empírica: todo incremento en la contribución de un individuo es prácticamente totalmente compensado por caídas en las contribuciones de otros agentes (Sugden, 1982: en la Sección 2 se mencionó un ensayo de Warr que ejemplifica tal situación).

Asumir que las preferencias son altruísticas (externalidades positivas en el consumo) no resuelve el problema. Este supuesto implica que el bienestar de un individuo se transforma en un bien público del que todos los demás derivan utilidad, pero ¿por qué alguien contribuiría a financiar este bien público?

Diferentes aproximaciones han sido elaboradas para explicar la persistencia de conductas voluntarias, implicando la introducción de restricciones morales a la consecución del interés individual (maximización de la utilidad); tales restricciones son p. ej. de tipo kantiano, con reglas que está en el interés de cada uno que los demás las respeten (Laffont, 1975). Otro principio moral más débil es el de reciprocidad (Sugden, 1984) que establece básicamente que uno no debe ser un free-rider cuando los demás están contribuyendo al bien público. El individuo no tiene obligaciones con la sociedad, sino con cualquier grupo de individuos de cuyos esfuerzos deriva beneficios, y tales grupos no tienen por qué estar formalmente constituidos. Un sistema de contribuciones que opera bajo el principio de reciprocidad puede conducir a una provisión efi-

ciente del bien de que se trate en una comunidad de individuos idénticos, pero no en general en una comunidad con gustos heterogéneos. Reacciones positivas a las contribuciones de los demás pueden ser generadas. De cualquier manera, estos resultados son consistentes con las observaciones: las empresas de financiación voluntaria suelen tener éxito, pero también fracasan (Sugden, 1984).

Baste lo anterior para dar una idea de las dificultades que enfrentan las teorías egoístas y altruistas para dar cuenta del comportamiento voluntario, y de los problemas que los principios morales de simetría no alcanzan a resolver satisfactoriamente. Baste también como antídoto a la creencia de que la eficiencia necesariamente requiere de un Estado benevolente como salida al fracaso del mercado. Interpretaciones no coactivas de algunos conceptos de equilibrio y de los procedimientos que conducen al equilibrio, pueden dar cuenta de por qué la asignación de bienes colectivos ya se produce, de hecho, por canales privados, y permiten avizorar la posibilidad, desde un punto de vista normativo, de que otros pudiesen también asignarse sin recurrir a métodos e instituciones centralizadas.

10. Ponemos fin a esta reseña. El área de los bienes colectivos, cuasipúblicos y mixtos requiere, indudablemente, la estructuración de mecanismos de decisión colectiva que van más allá de la coordinación descentralizada de los mercados o del espontaneísmo voluntarista, y tal rol ciertamente corresponde al colectivo gobierno, en sus distintos niveles jurisdiccionales, entendido como una organización cooperativamente aceptada por la sociedad para resolver los problemas en esta esfera. Hemos intentado esquematizar cómo la gestión de los bienes colectivos puede derivar en ineficiencia: alto grado de coerción, paternalismo, centralización de información y autoridad, ilusión fiscal y federalismo más nominal que real. Hacemos la hipótesis de que en esta esfera, en la Argentina, la X y A-ineficiencia son importantes, y acaso más relevantes que en la esfera de los bienes privados.

Una reforma comprehensiva de esta esfera deberá contemplar distintos aspectos: el fortalecimiento y descentralización del sistema tributario; la revisión de los procesos de programación presupuestaria; una amplia reconsideración de las funciones a nivel nacional, provincial y municipal; la descentralización y privatización de la oferta de bienes colectivos; la utilización de mecanismos de mercado para la cofinanciación de bienes mixtos; la aplicación de sistemas de contratos incentivo-compatibles; el desarrollo de técnicas de revelación o estimación de las necesidades colectivas, sustituyendo a los mecanismos autoritarios, a fin de precisar el valor social de los bienes destinados a satisfacerlas, y la búsqueda de procedimientos parlamentarios apropiados para la resolución de problemas de asignación colectiva.

SECCION 5

CONCLUSION: ¿EL FRACASO DE LA REFORMA?

1. En este trabajo se han volcado algunas reflexiones inspiradas en algunas corrientes de la economía moderna, vinculadas a la teoría de los sistemas económicos, la teoría de la planificación y algunas facetas de los desarrollos recientes de la teoría de los mercados y el equilibrio general, que resultan consistentes con la idea-fuerza de que un programa de reforma basado esencialmente en la descentralización del sistema económico, puede tener grandes beneficios en términos de eficiencia. Queda para el lector reflexionar acerca del sentido que se ha dado a los conceptos de descentralización y eficiencia, que excede en alguna medida importante el contenido semántico usual en discusiones corrientes. Esta generalización tiene la ventaja de simplificar el desarrollo argumental y permite descubrir la unidad conceptual de todo el programa.

No nos detendremos en el repertorio de variantes de semejante programa ni en una discusión de los problemas instrumentales; esta tarea queda para otros ensayos incluidos en el estudio del que forman parte estas notas y, en todo caso, como un desafío para estudios posteriores.

Es claro que un programa de esta naturaleza no es compatible con cualquier tipo de administración de corto plazo del sistema económico. En particular, es necesario señalar que un sistema de mercado requiere que los agentes piensen en términos monetarios. La inflación y las instituciones para convivir con ella, conllevan la desorganización de la vida económica porque se torna imposible el cálculo económico descentralizado. La existencia de un proceso inflacionario es el peor enemigo de un programa de descentralización. Otro aspecto importante es que en ningún caso ha pasado a un primer plano la cuestión tan debatida sobre el nivel absoluto del gasto público. En términos generales, un programa como el propuesto es compatible con una reducción absoluta del mismo. Asimismo se observará que la reforma es perfectamente consistente con el hecho de que varias funciones del sistema económico sean ejercidas mediante procesos de decisión colectiva. En un sistema económico complejo, los mercados —al menos en su conceptualización clásica competitiva— frecuentemente no cumplen bien con todo el enorme trabajo de coordinación macroeconómica, y quedan importantes funciones para la planificación y la acción concertada. Pero esta es otra historia que no podemos tocar dentro de los límites que nos hemos impuesto. Baste tener en cuenta que en todos los aspectos que hemos tocado, alguna función relevante debe ser ejercida colectivamente, ya sea, por ej.: en la coordinación informacional de los agentes, la administración de facilidades hundidas, la provisión eficiente de bienes colectivos, la elaboración de contratos incentivo – compatibles, o en el resguardo del espíritu y las reglas competitivas. Pero como en los fenómenos gestálticos, la reforma es el estímulo que señala que lo que era forma, debe ser visualizado como fondo, y lo que era fondo, como forma.

Una reforma de un régimen requiere un mínimo de simultaneidad en las medi-

das a ser adoptadas. Por ejemplo, privatización sin desregulación puede conducir al desastre. Una de las enseñanzas que deja la experiencia histórica es que un programa puede fracasar porque la escala en que fue implementado no fue suficiente. Así por ejemplo, una de las lecciones de la liberalización (parcial) del régimen soviético a partir de 1965 en lo económico, es que la introducción de un régimen de mercados y de descentralización en ciertos subsectores de la economía no dio resultados en la medida que el funcionamiento del plan continuó basándose en algunos mecanismos propios de un sistema centralizado.[5]

Una reforma de régimen requiere, pues, actuar coordinadamente en varios frentes y con sentido de equilibrio general. La reforma puede fracasar por distintos motivos y en primer lugar porque es una decisión eminentemente colectiva que enfrenta todos los costos de un colectivo. Analizaremos brevemente tres de los más importantes argumentos de fracaso: el impacto distributivo, el poder de los grupos afectados y el argumento del second-best.

2. La sociedad argentina es una sociedad con alta aversión a la desigualdad de bienestar entre distintos grupos de ingreso. Un argumento a veces expuesto es que una reforma del régimen como la expuesta traería ventajas en incrementos de eficiencia pero compensadas por pérdidas en términos de equidad y que, por consiguiente, tal reforma no podría ser aceptada dada la ética distributiva existente.

Este argumento supone varias cosas:

2.1. Primero, que existe definido un concepto operacional de equidad, cosa que raras veces sucede en estos argumentos. Un aumento de la competencia tiene varios efectos, entre los que podrían darse mejoras de excedente de los consumidores, desempleo temporario de recursos de baja productividad, descenso del salario en ciertas industrias, aumento en otras, pérdida de participación de mercado de algunas empresas con respecto a la competencia externa, aumentos de los beneficios en sectores dinámicos, etc. ¿Cuál es el criterio de equidad presupuesto?

2.2. Segundo, que existe por algún motivo una gran debilidad de la política fiscal. Un aumento de eficiencia debería pasar un test de Kaldor-Hicks, en general, de manera que la reforma debería ser, mediante alguna política fiscal apropiada, un movimiento paretiano.

2.3. Tercero, que existe un trade-off entre eficiencia y equidad. No está demostrado, empero, que la economía en cuestión (p. ej. la argentina) esté operando sobre la frontera de ese trade-off. Para que ello sea posible se requiere una selección apropiada de instrumentos, ponderando (en términos de la teoría del second-best) sus efectos relativos distorsionantes. Pero existen suficientes evidencias de que ése no es el caso, y por consiguiente es perfectamente posible una mejora simultánea de ambos componentes, eficiencia y equidad, especialmente si se computa a ambos desde un punto de vista de valor actual neto. En todo caso, la experiencia parece indicar, más bien, que la existencia de distorsiones, intervención gubernamental excesiva y centralización (en todos sus sentidos) no han contribuido, precisamente, a mejorar la distribución del ingreso.

[5] Dyker (1981) ha explicado cómo la subisistencia de los viejos principios de la "cremallera" y de "Micawber" minaron las bases de la reforma soviética, y describe así a ambos: el primero consiste en planificar sobre la base de la extrapolación de series históricas, qde la reciente performance de una empresa adicionando un "mark-up". El segundo: el famoso dicho de Mr Micawber a David Copperfield era: "Ingreso anual veinte libras, gasto anual diecinueve noventa y seis, resultado felicidad. Gasto anual veinte libras con seis, resultado miseria".

Adviértase, por consiguiente, que los lineamientos básicos de un programa de reforma del Estado no tienen por qué implicar, especialmente en el mediano plazo, una redistribución regresiva del ingreso. Existen múltiples variantes del programa que pueden mejorar sustancialmente la equidad del sistema económico. Entre los elementos endógenos al programa de reforma cabe citar las ganancias de excedente del consumidor apropiables por los sectores de menores ingresos, las mejoras de salario real consiguientes a un aumento de la productividad global del sistema o la distribución de derechos de propiedad sobre las empresas privatizadas entre usuarios y empleados de dichas empresas.

Sin embargo, es probable que algunas piedras angulares del programa de reforma requieran una reforma complementaria destinada a reforzar los instrumentos redistributivos de la política fiscal. Dos piedras angulares son: a) limitar el uso del sistema de precios para alcanzar fines redistributivos, y b) reforzar el principio del criterio del beneficio en materia de financiación de los bienes colectivos. Esta reforma compensatoria debería poner énfasis en la utilización de instrumentos redistributivos de bajo costo en términos de eficiencia, con el objeto de preservar las funciones de información y de incentivos del sistema de precios, esenciales para la descentralización.

Puede conjeturarse que el diseño de la combinación de instrumentos compensatorios conllevará necesariamente una profunda modificación de las débiles e ineficaces estructuras tributarias existentes en la mayoría de los países en desarrollo.

3. Cabe entonces preguntarse, ¿si el régimen tiene tales defectos, por qué su tendencia a autoperpetuarse?, ¿si la reforma es socialmente deseable, por qué puede estar bloqueada? Una posible explicación puede buscarse en la ideología, como sugiere Sturzenegger (1984) analizando el caso argentino, en la alternancia de enfoques liberales e intervencionistas que tienen en común una actitud fundamentalista hacia la política económica. Otra explicación podría basarse en las dificultades informacionales que plantea la evaluación de un régimen. Sin negar la capacidad explicativa de estos enfoques, consideremos ahora un tercero: la reforma no es una regla incentivo-compatible. Como consecuencia de la distribución de autoridad y propiedad vigentes, existen sectores (dentro de la jerarquía y fuera de ella) que pueden bloquear la reforma y defender así el statu-quo. Siguiendo a Arrow (1951), podemos llamar a tales grupos decisivos con respecto a la reforma. Es conveniente distinguir claramente este argumento del distributivo.

¿Existen grupos decisivos respecto de la reforma propuesta? Abundan ejemplos del poder de veto ejercido por grupos de interés en experiencias de privatización. Por ejemplo, un ex secretario de Hacienda argentino explica: "Toda vez que en el período 1976/1982 se intentó privatizar actividades estatales, una de las resistencias más fuertes provino de los sectores empresarios contratistas o proveedores de esa actividad. Sin duda se sienten en mejores condiciones de contratar o venderle a una empresa estatal, que de prestar servicios y competir entre ellos. La acción y poder de negociación frente a funcionarios de empresas estatales es más fácil y provechosa que la competencia dentro de un marco de reglas generales, o que la responsabilidad en concesiones logradas por competencia y con el juzgamiento directo del público usuario y consumidor" (M. Solanet, en Bour y Sturzenegger, 1984). Otros grupos de interés que se movilizarán contra la reforma son los sindicatos, la misma jerarquía de la empresa estatal y, eventualmente, los mismos funcionarios centrales: "El tema claro que emerge de la historia política de la privatización es que, con mucho el más efectivo e influyente gru-

po de interés es la jerarquía superior de la industria potencialmente privatizable: su interés positivo en la privatización es desembarazarse del molesto control de Hacienda; su interés coincidente es que ésta se efectúe sin cambiar la estructura organizativa y sin una transición a un entorno más competitivo", ya que "...una Tesorería interesada en maximizar la renta obtenida de la venta de los activos públicos no es de esperar que apoye medidas de liberalización" (Kay y Thompson, 1986).

Para ciertos efectos, el cambio de régimen puede ser fructíferamente analizado como un cambio en la provisión de un bien colectivo, con sus correspondientes free--riders. Así, la introducción de un sistema de incentivos en una burocracia ha sido estudiada en términos estratégicos (ver Mueller, o.c.). Análogamente, las actitudes de las administraciones centrales han obstruido el progreso hacia una efectiva descentralización en América latina: "El generalizado rechazo de parte de los funcionarios de la administración central a delegar el poder en niveles regionales y subregionales... ha resultado en un proceso de yo-yo de delegación y retiro de delegación, según que los funcionarios centrales estuvieran o no satisfechos con la decisiones y acciones tomadas por los funcionarios regionales" (Harris, 1983).

La existencia de free-riders y de grupos que, sin llegar a ser decisivos, bloquean activamente el programa constituye uno de los problemas de instrumentación más importantes. Restringir el veto de grupos opositores, obtener el voto de sectores beneficiados puede requerir una combinación de políticas. La existencia de estas políticas sugiere que, al menos en la Argentina, no existen grupos con poder suficiente como para ser decisivos en el bloqueo de la reforma. Por ejemplo, surge inmediatamente la posibilidad de comprar el apoyo del grupo decisivo; al fin y al cabo, si la reforma es un juego de suma positiva, tal compensación es económicamente jusitificable. Razones distributivas, presupuestarias o morales pueden hacer no viable esta estrategia. Otra posibilidad es aumentar el costo en que el grupo decisivo incurre por el mantenimiento del statu-quo (en términos de estabilidad ocupacional, pagos no pecuniarios, contribuciones a los partidos políticos, etc.). Asimismo, proveer información correcta a la comunidad sobre las ventajas de la reforma puede restar poder al grupo decisivo. Es usual que éste utilice una retórica de "interés público", poco informativa y engañosa, cuyo presumible beneficio para el grupo es incrementar el costo al resto de la comunidad necesario para obtener información exacta acerca de las consecuencias que sobre su bienestar tienen las acciones de sus representantes en el Congreso. Analíticamente, tales conductas engañosas pueden ser consideradas por la teoría económica del fraude (Posner, 1974). En cuanto al comportamiento free-rider, no es de extrañar que el éxito de una reforma dependa de una voluntad colectiva, de confianza y de reconocimiento de los roles relevantes que cada individuo y cada institución pueden cumplir en la administración de un sistema económico.

4. El carácter multidimensional de un programa de reforma sugiere, a primera vista, la implementación de una estrategia de shock. Al fin de cuentas ello parece necesario a fin de modificar un conjunto de distorsiones que son interdependientes y que tienen sentido en términos relativos. Tal estrategia holística es sin embargo no viable. La racionalidad política suele requerir una estrategia alternativa, fragmentaria, de ajustes a lo largo del tiempo de acuerdo con pautas determinadas. Esta estrategia, por un lado, está menos expuesta a las críticas de la oposición y de los medios de comunicación. Una estrategia holística puede dar lugar a grandes perturbaciones de los patrones de comportamiento de los agentes, a fuertes redistribuciones de los ingresos y

puede hacer peligrar la estabilidad del mismo sistema económico. Una estrategia holística enfrenta serias restricciones informacionales.

Sin embargo, también es claro que un avance a paso reducido puede abrir una caja de Pandora de perversidades. Reducir el grado de una distorsión no incrementa necesariamente el bienestar si existen otras distorsiones en el sistema, como enfatizan los clásicos argumentos de second-best (Bhagwati, 1971). No es posible a priori descartar que, en ciertas circunstancias, una mejora marginal del bienestar requiera un incremento de X- o A-ineficiencia. Por consiguiente, las políticas fragmentarias marginalistas no son necesariamente monótonas —en el sentido de incrementar en cada etapa el bienestar— y esto constituye un serio obstáculo.

Conjeturamos que una solución razonablemente buena de este problema vendrá dada, en general, por una estrategia fragmentaria pero en paquetes de medidas integradas —o si se prefiere, por una política holística a trozos—. Por ejemplo, una estrategia de desregulación y privatización podría requerir varias etapas. En una primera se desmantelaría el aparato regulatorio anticompetitivo (etapa que, a su vez, podría requerir distintas subetapas); en una segunda etapa se privatizarían aquellas empresas que operan en mercados altamente disputables y, simultáneamente, se descentralizaría la gestión en el resto de las empresas públicas, aproximando a estas empresas a seguir conductas cuasimercantiles (por ejemplo, según los lineamientos sugeridos en Bour y Sturzenegger, 1984); en una tercera etapa recién se procedería a la privatización de la operación de los grandes sistemas troncales. Un programa de reforma puede aumentar significativamente su probabilidad de éxito si se elige la secuencia de políticas apropiadas, explotando su naturaleza recursiva y jerárquica.

5. La Argentina enfrenta actualmente un clima intelectual favorable para apoyar una reforma descentralizante: los medios de comunicación, los usuarios y el mismo gobierno central manifiestan su agobio continuo con las trabas burocráticas del régimen; los gobiernos provinciales exigen un ejercicio real de pautas federalistas; el esquema intelectual internacional es favorable (Préstamos de Ajuste Estructural del Banco Mundial, iniciativa Baker, etc.). Cabe la duda de si, aparte la argumentación económica, se dan las condiciones políticas y sociales para llevarla a cabo.

Permítasenos para terminar una breve excursión extraeconómica, e intentar dar una respuesta afirmativa a esta cuestión. Ciertos prerrequisitos para la descentralización parecen darse satisfactoriamente,[6] a saber:

5.1. A pesar de los esfuerzos desplegados de tanto en tanto por líderes políticos y sociales, intentando concitar la homogeinización de perspectiva histórica y de objetivos, el argentino manifiesta un comportamiento que dista mucho de la sumisión incondicional a un gran ideal nacional, que actúe como esquema regulador de sus decisiones económicas.

5.2. Es reacio a la concentración de poder central.

5.3. No tiene la paciencia y el sacrificio necesarios para la ejecución exitosa de un proyecto centralizador, con las ineficiencias que de él derivan.

5.4. La tradición jurídico-legal del estado de derecho, afianzada con la estabilidad institucional, consagra, a pesar del peso del Poder Ejecutivo en lo económico, los aspectos de procedimiento judicial y legislativo cuya misma naturaleza resulta incompa-

[6] En gran parte, estas reflexiones sobre los prerrequisitos socio-políticos surgen de una lectura del estimulante ensayo de Wiles (1967).

tible con una economía de comando.
5.5. No existe una tradición demasiado arraigada, y de existir se encuentra en retroceso, de secreto en los asuntos de gobierno: la publicidad y fiscalización de sus actos son incompatibles con las decisiones arbitrarias del planificador gubernamental, usualmente poco defendibles y elaboradas sin la información necesaria.
5.6. Existe una opinión pública ávida en debatir la reforma, en una población con elevado nivel cultural.
5.7. Existe una elevada cultura microeconómica de la población.

En opinión de este autor, la estabilidad institucional otorgará mayor fuerza a los factores que juegan positivamente con relación a la demanda de descentralización del sistema económico.

REFERENCIAS AL APENDICE

Agarwala R. (1983), Price distortions and growth in developing countries, World Bank Staff Working Paper Nr. 575.

Ahlbrandt R. (1973), Efficiency in the provision of fire services, Public Choice, 16.

Alchian A. y H. Demsetz (1972), Production, information costs and economic organization, Am. Eco. Review. Nr. 62.

Allais M. (1943), A la recherche d'une discipline économique, Paris.

Aoki, M. (1971), Investment planning in an economy with increasing returns, Rev. of Ec. Stud. Nr. 115.

Arrow, K. (1951), Social choice and individual values, N. York.

— (1963), Uncertainty and the welfare economics of medical care, Am. Eco. Rev., v. 53.

— (1973), Some ordinalist-utilitarian notes on Rawls's Theory of Justice, The Journ. of Philosophy, Nr.9.

— (1974), Limited knowledge and economic analysis, Am. Eco. Rev., march.

— y L. Hurwicz (1960), Decentralization and computation in resource allocation. En Pfouts R. (Ed.) Essays in economics and econometrics in honour of Harold Hotelling, North Carolina Press.

Bailey E. (1981), Contestability and the design of regulatory and antitrust policy, Amer. Ec. Rev., vol. 71.

Barzel Y. (1973), Private schools and public school finance, J. Polit. Econ., 81.

Baumol W. J., (1952), Welfare economics and the theory of the state, Cambridge, Mass.

—(1982), Contestable Markets: an uprising in the theory of industry structure, Amer. Ec. Rev., vol. 72.

—E. Bailey y R. Willig (1977), Weak invisible hand theorems on the sustainability of multiproduct natural monopoly, Amer. Ec. Rev., vol 67.

Beesley M. y St. Littlechild (1983), Privatization principles, problems and priorities, Lloyds Bank Rev.

Bhagwati J. (1968), Distortions and Inmiserizing growth: A generalization, Rev. Ec. Stud., 35.

—(1971), The generalized theory of distortions and welfare. En Bhagwati, Jones, Mundell y Vanek (Ed.) Trade, Balance of Payments and Growth, Papers in International Economics in Honor of Charles P. Kindleberger, Amsterdam.

Boiteux M. (1951), Le "revenu distribuable" et les pertes économiques, Econometrica, 19.

—(1956), Sur la gestion des monopoles publiques astreints á l'équilibre budgetaire, Econometrica, 24.

Borch K. (1960), The safety loading of reinsurance premiums, Skand, Aktuar.

Bour E. A. y A. Sturzenegger (1984), Empresa pública e interés público: rol y regulación de la empresa pública en Argentina, Sigep.

Breton A. (1974), The economic theory of representative government, Chicago.

Breyer S. (1982), Regulation and its reform, Harvard Un. Press.

Buchanan J. y G. Tullock (1962), The calculus of consent, Univ. of Michigan Press.

Buiter W. (1983), Measurement of the public sector deficit and its implications for policy evaluation and design, IMF Staff Papers.

Caves D. W. y L. Christensen (1980), The relative efficiency of public and private firms in a competitive environment: the case of Canadian railroads, J. Polit. Econ. 88.

Conn D. (1982), Effort, efficiency and incentives in economic organizations, J. Comp. Econ., 6.

Comes R. y T. Sandler (1984), Easy Riders, Joint production and public goods, The Economic Jour., 94.

Champsaur P. (1976), Neutrality of planning procedures in an economy with public goods, Rev. Eco. Stud., XLIII.

Dantzig G. y P. Wolfe (1961), The decomposition algorithm for linear programming, Econometrica. vol. 29.

Dasgupta P., P. Hammond y E. Maskin (1979), The implementation of social choice rules: some general results on incentive compatibility, Rev. Econ. Stud., 46.

Dasgupta S. (1985), Characterization of intertemporal optimality in terms of decentralizable conditions: the discounted case, I. Di Tella.

Davies D. (1971), The efficiency of public versus private firm: the case of Australia's two airlines, J. Law

and Ec., 14.
Deacon R. (1979), The expenditure effects of alternative public supply institutions, Public Choice, 34.
De Alessi L. (1980), The economics of property rights: a review of the evidence. En Terbe R. (Ed.), Research in Law and Economics, s. 1, JAI Press.
Debreu, G. (1951), The coefficient of resource utilization, Econometrica, 19.
Demsetz, H. (1968), Why regulate utilities? Jour. of Law and economics, vol. 11.
Diamond P. y J. Mirrlees (1971), Optimal taxation and public production, Amer. Econ. Rev., march y june.
Diewert W. (1978), Optimal tax perturbations, Jour. Pub. Econ. 10.
—(1981), The measurement of deadweight loss revisited, Econometrica, vol. 49.
—y R. Kopp (1982), The decomposition of frontier cost function deviations into measures of technical and allocative efficiency, Jour. of Econometrics, 19.
Dixtit, A. (1979), Price changes and optimum taxation in a many consumer economy, Jour. Pub. Econ., 11.
Dorfman R., P. Samuelson y R. Solow (1958), Linear programming and economic analysis, N. York.
Dréze J. y D. de la Vallée Poussin (1971), A tatonnement process for public goods, Rev. Econ. Stud., XXXVIII.
Dyker D. (1981), Decentralization and the command principle - some lessons from the Soviet Experience, Jour. Com. Econ. 5.
Farrel M. (1957), The measurement of productive efficiency, Jour. of the Roy. Stat. Soc., A 120.
Fitsinger J. y I. Vogelsand (1981), Alternative institutional frameworks for price incentive mechanisms, Kylos vol. 34.
Forsund F., C. Lovell y P. Schmidt (1980), A survey of frontier production functions and of their relationship to efficiency measurement, Jour. of Econometrics, 13.
Furubotn E. y S. Pejovich (1972), Property rights and economic theory: a survey of recent literature, J. Econ. Lit., 10.
Gravelle H. (1982), Incentives, efficiency and control in public firms, Zeits. fur Nation., supp. 2.
Green J. y J. Laffont (1977), Characterization of satisfactory mechanisms for the revelation of preferences for public goods, Econometrica, 45.
Guesnerie R. (1977), On the direction of tax reform. J. Pub. Econ., 7.
Hahn, F. (1974), On Optimun taxation, J. Econ. Th., 6.
Harberger A.C. (1964), The measurement of waste, Amer. Econ. Rev., 54.
—(1972), Project evaluation, London.
Harris, R. (1983), Centralization and decentralization in Latin America. En Cheema y Rondinelli (Ed.). Decentralization and development: policy implementation in D.C., Sage.
Heal G. (1971), Planning, prices and increasing returns, Rev. of Econ. Stud., XXVIII.
—(1973), Teoría de la Planificación económica. Trad.: Bosch.
Hicks J.R. (1941), Consumer surplus and index numbers, Rev. of Econ. Stud, 9.
Hölmstrom B. (1979), Moral hazard and observability, Bell. J. of Econ., 10.
Hotelling H., (1938). The general welfare in relation to problems of taxation and of railway and utility rates, Econometrica, 6.
Hurwicz L., Centralization and decentralization in economic processes. En Eckstein (Ed.), Comparison of economic systems.
Johansen L. (1978), Lectures on economic planning, Amsterdam.
Kay J.A. y D.J. Thompson (1986), Privatization: a policy in search of a rationale, Ec. Jour., 96.
Klein R. (1984), Privatization and the welfare state, Lloyds Bank rev.
Koopmans T.C. (1980), Tres ensayos sobre el estado de la ciencia económica, Bosch.
Komai J. (1971), Antiequilibrium: on economic systems theory and the tasks of research, Amsterdam.
Laffont J.J. (1975), Macroeconomic constraints, economic efficiency and ethics: an introduction to kantian economics, Economica, 42.
Lancaster K. (1971), Consumer demand: a new approach, N. York.
Landes W. M. y R. Posner (1975), The independent judiciary in an interest-group perspective, J. Law and Eco., 18.
Leibenstein H. (1966) Allocative efficiency vs. "X-efficiency", Amer. Econ. Rev. 56.
Lindsay C.M. (1976), A theory of government enterprise, J. Polit Econ. 84.
Little I. y J. Mirrlees (1974), Project appraisal and planning for developing countries, London.
Little I., Scitovsky y M. Scott (1970), Industria y Comercio en algunos países en desarrollo. Trad. México, 1975.
Loeb M. y W. Magat (1979), A decentralized method for utility regulation, J. Law and Eco., 22.
Makowski L. (1980), Perfect competition, the profit criterion and the organization of economic activity, J.

Econ. Theory, 22.
Malinvaud E. (1967), Decentralized procedures for planning. En Malinvaud E. y Bacharach M. (Ed.), Activity analysis in the theory of growth and planning, Macmillan.
—(1969), Leçons de théori microéconomique, Paris.
—(1971), Prices for individual consumption, quantity indicators for collective consumption. Rev. of Econ. Stud.
Mas-Colell A. (1980), Efficiency and decentralization in the pure theory of public goods, Quat. J. Econ., XCIV.
Meier G. (Ed.) (1983), Pricing policy for development management, World Bank.
Miller J. y P. Murrell (1984), The applicability of information revealing incentive schemes in economic organizations, J. Comp. Econ., 8.
Milleron J. C. (1972), Theory of value with public goods: a survey article, J. Econ. Theo., 5.
Mount K. y S. Reiter (1974), Informational size of message spaces, Jour. of Eco. Th., 8.
Mueller D. (1984), Elección pública, Alianza.
Navajas F. (1985), Bonos, incentivos gerenciales, eficiencia y control de la empresa pública, As. Arg. Econ. Pol., U. N. Cuyo.
Niskasen W. A. (1971), Bureaucracy and representative government, Chicago.
Peacock A. (1980), On the anatomy of collective failure, Pub. Finance, XXXV.
Pier W., Vernon R. y Wicks J, (1974), An empirical comparison of government and private production efficiency, Nat. Tax J. 27.
Pirie M. (1985), Privatization in Theory and practice, London.
Popper K, (1961), The poverty of historicism. Traducción: Taurus.
Posner R. (1974), Theories of economic regulation, Bell J. Eco. vol. 5.
Rondinelli D.A., J. Nellis y G. Cheema (1984), Decentralization in developing countries: a review of recent experience, World Bank Staff Working Paper Nr. 581.
Rowley Ch. (1978), Market "failure" and "government" failure, en Economics of politics, Institute of economic affairs, London.
Samuelson P. (1954), The pure theory of public expenditure, Rev. Econ. Stat. 36.
Savas E. (1977), Policy analysis for local government: public versus private refuse collection, Policy analysis, 3.
Schmidt P. y C. A. Lovell (1979), Estimating technical and allocative inefficiency relative to stochastic production and costs functions, J. of. Econometrics, 9.
Shoven J.B. y J. Whalley (1972), A general equilibrium calculation of the effects of differential taxation of income from capital in the U.S., J. Pub. Econ. 1.
Spann R.M. (1974), Collective consumption of private goods, Public choice, 20.
Steinhaus H. (1949), Sur la division pragmatique, Econometrica, supp., XVII.
Stigler G. (1971), The theory of economic regulation, The Bell J. of Eco., vol. 2.
Sturzenegger A.C. (1984), Mercado, plan, crecimiento, estabilidad en la Argentina, Ensayos Económicos. BCRA, Nr. 31.
Sugden R. (1982), On the economics of philanthropy Ec. Jour., vol. 92.
—(1984), Reciprocity: the supply of public goods through voluntary contributions, Ec. Jour., 94.
Taylor M. (1976), Anarchy and cooperation, N.York.
Thompson W. (1982), Information and incentives ind Labor-managed economies, Jour. Comp. Econ., 6.
Tiebout C.M. (1956), A pure theory of local expenditures, Jour. Polit. Econ., 64.
Vickrey W. (1961), Counterspeculation, auctions and competitive sealed tenders, J. Finance, 16.
Warr P. (1982), Pareto optimal redistribution and private charity, Jour. Pub. Econ., 19.
Weitzman M. (1976), The new soviet incentive model, Bell. J. Econ.
—(1980), Efficient incentive contracts, Quat. Jour Ec. m 94.
Whalley J. (1975), A general equilibrium assessment of the 1973 United Kingdom tax reform, Econometrica 42.
—(1976), Some general equilibrium analysis applied to fiscal harmonization in the european community, 3rd World Congress of the Econometric Society.
Wicksell K. (1896), A new principle of just taxation. Reimpreso en Musgrave y Peacock, Ed., 1967, Classics in the Theory of public finance, N. York.
Wiles P. J. de la F. (1967), The political and social prerequisites for a soviet-type economy, Economica, February.
Williamson O.E. (1975), Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications, The Free Press.
Wolf Ch. (1979), A theory of nonmarket failure: framework for implementation analysis, Jour. Law and Econ., 22.

BIBLIOGRAFIA GASTO PUBLICO

Administración General de Puertos. Estudio de factibilidad económico-financiero para la construcción de un muelle para el movimiento de contenedores en el puerto de Buenos Aires, 1978.

Aeronavegación comercial. Instituto de Estudios Económicos, Abril 1986.

Alemann, J., Solanet, M., Grimoldi, A. Privatización de la explotación del carbón mineral en la Argentina. Diciembre 1981 (mimeo).

Análisis de la industria petroquímica mundial por M. E. Aguilera, et. al. Curso de postgrado Especialista en Petroquímica. – UNLP, 1984.

APLA. Anuario petroquímico latinoamericano, 1985.

Argentina. Ministerio de Economía. Estudio de factibilidad técnico-económico de un complejo portuario de ultramar de aguas profundas. – Futura Consultores Asociados, 1979.

Argentina. Ministerio de Economía. Estudio de las terminales portuarias de Bahía Blanca y del Río Paraná. – Dravo Van Houten, Inc., 1979.

Argentina. Ministerio de Economía. Secretaría de Hacienda. Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional para el año 1986. Trám. Parl. N° 120.

Argentina. Ministerio de Obras y Servicios Públicos. SETOP. Plan Nacional de Transporte, 1980.

Argentina. Ministerio de Obras y Servicios Públicos. El gas y su contribución al desarrollo económico nacional. – Buenos Aires, 1982.

Argentina. Ministerio de Salud y Acción Social. Sistema de Seguridad Social. Boletín Estadístico. - Buenos Aires, varios años.

Argentina. Poder Ejecutivo Nacional. Diagnóstico de la industria petroquímica argentina. Plan Trienal. Tomo II.

Argentina. Presidencia de la Nación. Dirección General del Registro Automático de Datos. Dotación de personal.

Argentina. Secretaría de Energía. Boletín Estadístico. Varios números.

Argentina. Secretaría de Energía. Plan eléctrico 1979-1995.

Armanini, H. Nafta virgen y gas licuado de refinería como materia prima petroquímica. 7° Congreso Argentino de Petroquímica. – Buenos Aires, IPA, 1984.

AT&T. The World's telephone, 1984.

Beesley, M. Littlechild, S. Privatization: principles, problems and priorities. En: Lloyd's Bank Review, July 1983.

Berg, E. Changing the public-private mix: A survey of some recept experience in LDC. – Washington, D.C.: IMF Fiscal Affairs Dpt., 1982.

Bertalanffy, Ludwig Von. Teoría general de los sistemas. – México: Fondo de Cultura Económica.

Bidart Campos, Germán. Manual de Derecho Constitucional Argentino. – Buenos Aires, Ediar, 1980.

Blanco, Aníbal. Institucionalización del sector eléctrico argentino. – Buenos Aires, 1977.

Blanco, Aníbal, Jacome, José Luis. Análisis de integración regional de servicios eléctricos. – Buenos Aires, 1983.

Boletín Combustibles. Buenos Aires: Secretaría de Energía. Varios números.

Bour, Juan Luis. Descentralizar la política salarial. En: Diario El Cronista Comercial, Buenos Aires, 18-03-1986.

Bour, Juan Luis: Determinantes de la oferta de trabajo en Buenos Aires. – Buenos Aires: FIEL, 1984. (Documento de Trabajo N° 8).

Bouvier, N. F. Algunas reflexiones y propuestas preliminares frente a la intención política de privatizar empresas del Estado. – 1986.

Bouvier, N. F. Comité Ejecutivo Petroquímico del Estado. Borrador para discusión. Sept. 1986.

Breyer, S. Regulation and its reform. – Harvard University Press, 1982.

Brooks, H., Liebman, L., Schelling, C., ed. Public-private partnership: New opportunities for meeting social needs. American Academic of Arts and Sciences, 1984.

Brudnick, G. Nafta virgen petroquímica. Análisis de la oferta y demanda a mediano y largo plazo. 7° Congreso Argentino de Petroquímica. – Buenos Aires: IPA, 1984.

Buenos Aires. Ministerio de Salud Pública. Catastro Nacional de Recursos y Servicios para la Salud, año 1980. Anuario Estadístico 1980-1982.

Cámara de la Industria Química y Petroquímica. La industria petroquímica argentina. 1984.

Cámara de la Industria Química y Petroquímica. ¿Por qué cuesta más invertir en un proyecto petroquímico en Argentina? 7° Congreso Argentino de Petroquímica. – Buenos Aires: IPA, 1984.
Castañeda, T. Innovations in the financing of education: The case of Chile, 1986 (mimeo).
Centro de Navegación Transatlántica. Ship owners and agents handbook. – Buenos Aires, 1982/84.
Conferences in privatization policies, methods and procedures. Asian Development Bank, Manila, 31 enero al 1° febrero 1985.
Cunningham, R. E., Santiago, M. de, Iglesias, O. A. Propagación del efecto de economía de escala y de mayor inversión de una cadena de insumo producto de la industria petroquímica. En: Revista Latinoamericana de Ingeniería Química y Química Aplicada, N° 12, 1982, pp. 141/60.
Demsetz, H. Purchasing monopoly in neoclassical political economy. The analysis of rent seening and DUP activities. – D. Colander, Ballinger, 1984.
Demsetz, H. Transaction costs and determinants of "unfair" contractual arrangements. En: American Economic Review, 1980.
Deutsch, Karl. Política y gobierno. – México: Fondo de Cultura Económica.
Dewitt & Co. Economics of the petrochemical industry. En: Ethylene and derivates, vol. 7, N° 5, july 1986.
D'Gaullier, McNaugton, 20th. Century Petroleum Statistics, 1985.
Dherse, J. L. Moving toward privatization in developing countries. En: The Bank's World, April, 1986
Douglas, Miller, Economic regulation of domestic air transport. – Washington, D. C.: The Broomings Inst., 1974.
Echart de Bianchi, María, etc. al. Costos de la educación en la Argentina: Metodología y principales resultados. – Buenos Aires: FIEL/ECIEL, 1976.
Echart de Bianchi, María, et. al. Los determinantes de la educación en la Argentina. – Buenos Aires: FIEL/ECIEL, 1976.
Echezarreta, C.: Una propuesta para el debate: la negociación colectiva abrogante. En: Diario El Cronista Comercial. Buenos Aires, 26-06-86.
Edison. Boletín estadístico. Varios números.
Electrical Institute. (USA). Boletín estadístico. Varios números.
Electricité de France. Boletín estadístico. Varios números.
Electricity Pricing. World Bank, 1982.
Eletrobras (Brasil). Boletín estadístico. Varios números.
Empresa Provincial de Energía de Córdoba (EPEC). – Comparaciones tarifarias con otras empresas eléctricas del país.
ENDESA (Chile). Boletín Estadístico. Varios números.
ENEL (Italia). Boletín Estadístico. Varios números.
ESSO. El gas natural en la Argentina. Buenos Aires, 1985.
FERRA, Coloma, Claramunt, Ana María. Rentabilidad de la educación primaria y secundaria en Mendoza. – Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo. Departamento de Disciplinas Económicas, 1985.
Forsyth, P. Airlines and airports: Privatization, competition and regulation. En: Fiscal Studies, february, 1984.
Frías, Pedro J. La provincia argentina. En: Revista Notarial. Córdoba, N° 28.
Friedlander, A. Equity, efficiency and regulation in the rail and trucking industries. En: Weiss, comp. Case studies in regulation, 1981.
Frischknecht, Federico. Gobierno. – Buenos Aires: El Ateneo, 1978.
Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL). El gasto público en la economía argentina. – Buenos Aires, FIEL, 1985.
García Pelayo, Manuel. Derecho constitucional comparado. – 4a. ed. Madrid, 1957. (Revista de Occidente. Madrid. Manuales).
García Pelayo, Manuel. Las transformaciones del estado contemporáneo. – Madrid: Alianza, 1982 (Alianza Universidad).
Gas del Estado. Boletín Estadístico. Buenos Aires, varios años.
Gas del Estado. Estructura actual de gasoductos troncales. Buenos Aires: Gerencia de Evaluación de Proyectos, 1986.
Givogri, Carlos A. Estudios de costos marginales del sistema interconectado. – Córdoba: Fundación Mediterránea, 1980.
González Padilla. Financiamiento vial. 1981, (mimeo).
Guadagni, A. Energía para el crecimiento. – Buenos Aires: El Cronista Comercial, 1985.
Heald, D. Privatization: Analyzing its appeal and limitations. En: Fiscal Studies, february 1984.
Heaver, Nelson. Railway pricing under commercial freedom. The Canadian experience, 1976.
Hemming, R., Mansoor, A.: Privatization and public enterprises. – Washington, D.C.: IMF, 1986.
Hendriks, M.: Privatization: consequences for the UK capital markets. En: Barings' Review, oct.-dic. 1985.
Huget, L. Estado del desarrollo de los plásticos de ingeniería. 7° Congreso Argentino de Petroquímica. Buenos Aires, octubre 1984.
Iglesias, O. A., Santiago, M. de, Paniagua, C. Evolución de la promoción industrial para el sector petro-

químico en países en desarrollo. En: Revista Petroquímica 1 (5), julio 1983, pp. 198-204.
INDEC-CELADE. Estimaciones y proyecciones de población 1950-2025. – Buenos Aires.: INDEC, 1982.
Indicadores de coyuntura. Buenos Aires: FIEL, varios números.
Instituto de Estudios Políticos. La administración pública y el estado contemporáneo. – Madrid: Inst. de Estudios Políticos.
Instituto Petroquímico Argentino (IPA). Estadística de la industria petroquímica argentina. – 6a. ed. 1986.
International Labour Office. Financing social security: the optims. An international analysis. – Geneve: ILO, 1984.
International Labour Office. Into the twenty-first Century: The development of Social Security. – Geneve: ILO, 1984.
International Petroleum Encyclopedie. Varios números.
Jica Team Mission Okita. Forecast of supply and demand in Argentina. Cap. IV, 1986.
Junta Nacional de Granos. Estudio de factibilidad para un plan nacional de almacenamiento y conservación de granos. – Futura Consultores Asociados, 1977.
Kahn, A. The economics of regulation: Principles and Institutions''. – N. Y. John Wiley & Sons, 1984.
Keeler, T. The revolution in airline regulation. En: Weiss, L., Klass, M., ed. Case studies in regulation. Revolution and Reform. – Little Brown and Co., 1981.
Keszler, I., Ghersini, F., Ronco, J. J. Estructura de la industria de procesos químicos en la República Argentina. AQA, 1983.
Klein, B. Transaction cost and determinants of unfair contractual arrangements. En: Nashville: American Economic Review, 1980.
Klein, R. Privatization and the welfare state. En: The Lloyds Bank Review, January, 1984.
Kline, Ch. Petrochemical business dilema "commodities vs. fine chemicals".
Krueger, A. The political economy of the rent seeking society. En: Nashville: American Economic Review, 1974, pp. 291-303.
Lerner, M. Mercados petroquímicos, problemas y oportunidades. 7° Congreso Argentino de Petroquímica. – Buenos Aires, octubre, 1984.
Loewenstein, Karl. Teoría de la constitución. – Barcelona: Ariel, 1970.
Lucas, J. P. El mercado petroquímico argentino. Sus posibilidades y condicionamientos. Seminario de la industria petroquímica y su prognosis. – Buenos Aires: E. Sup. Técn., julio 1981.
Marienhoff, Miguel. Tratado de derecho administrativo. – Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1965-73. 4 vol. en 5.
Martínez, M. El problema ferroviario, 1980 (mimeo).
Martínez, M. Políticas de transporte en algunos países europeos. En: Temas de Transporte, N° 6, 1981.
OECD. Social expenditure 1960-1990: Problems of growth and control. OECD, 1985.
Oszlak, Oscar. Teoría de la burocracia estatal. – Buenos Aires, Paidós, 1984.
Oyhanarte, Julio. Poder político y cambio estructural en la República Argentina. – Buenos Aires: Paidós.
Pérez Colman, M. La industria petroquímica argentina: su evolución, contexto económico. Seminario. La industria petroquímica y su prognosis. Buenos Aires: E. Sup. Técn., julio 1981.
Pérez Prieto, Horacio. Legislación y reglamentación marítima. – Buenos Aires, 1984.
PIDCOP. Reestructuración del aparato reproductivo y empleo en la industria petroquímica, 1986.
Pieschacón Velasco, Camilo. Seguro, ahorro y desarrollo económico. En: FIDES, 1984, pp. 85-108.
Pirie, M. Privatization in theory and practice. – Adam Smith Inst., 1985.
Posner, R. The social cost of monopoly and regulation. En: Journal of Political Economy – Chicago: The University of Chicago Press, 1975, pp. 291-303.
Rosa, J. J., ed. The world crisis in social security. Bonnel, 1982.
Roth, G. "Privatization of public services". International Conference in privatization. USAID, February 17-19, 1986.
Rothman, S. Role of the state in the developments of petrochemical industry: advantages and limitations. 4a. Reunión Latinoamericana de Petroquímica. – Río de Janeiro: APLA, 1984.
San Martín, Salvador. Empresas del Estado: Hacia su reorganización y eficiencia. Buenos Aires, 1985.
San Martín, Salvador. Empresas del Estado: Su privatización. Buenos Aires, 1981.
Santiago, M. de, Bourquin, O. R. La industria petroquímica argentina. En: Revista de la Universidad, UNLP. N° 25, 1974, pp. 265-9.
Siemens. Internationale fern sprech statistik. 1985.
Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP). Estado de fuentes y usos de fondos 1960-1984. Buenos Aires; SIGEP, 1985.
Solari, C. Comercialización de productos termoplásticos. 7° Congreso Argentino de Petroquímica. – Buenos Aires: IPA, 1984.
Ugalde, A. Las empresas públicas en la Argentina. – Buenos Aires: El Cronista Comercial, 1984.
Unido. The petrochemical industry. The sector in figures. Sectorial Studies, Vol. II, N° 20, Oct., 1985.
Unido. The petrochemical industry in developing countries. Prospects and strategies. Sectorial Studies, Vol. II, N° 20, Oct. 1985.

UNIPEDE. Programmes and prospects for the electricity sector. – European Community Committee, 1985.
United Nations. Performance evaluation of public enterprises in developing countries: Criteria and institutions. N.Y.: UN, 1984.
Valsecchi, Francisco. Presencia del estado en la vida económica. – Buenos Aires: El Derecho, 86-875.
Vanossi, J. R.: El estado de derecho en el constitucionalismo social. – Buenos Aires: Eudeba, 1982.
Vickers, J., Yarrow, G. Privatization and the natural monopolies. Public Policy Center, 1985.
Waldo, Dwight. Teoría política de la administración pública. Tecnos, 1961.
Waldo, Dwight. Estudio de la administración pública. – Madrid: Aguilar, 1964.
Weiss, L. State regulation of public utilities and marginal cost pricing. En: Case studies in regulation, 1981.
Williamson, O. Transaction cost economics; The governance of contractual relations. En: Journal of Law and Economics, Octubre 1979.
Wisecarver, D. Regulación y desregulación en Chile: Setiembre 1973 a setiembre 1983. – Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos, 1986 (Doc. de Trabajo Nº 59).
World Oil. Varios números.
Yacimientos Carboníferos Fiscales. / (YCF). Memoria Anual. Varios años.
Yacimientos Petrolíferos Fiscales. / (YPF). Anuario. Varios números.
Yanno, N. La petroquímica básica en la Argentina. En: Revista petroquímica, diciembre 1985.
Zapata, J. ¿Beneficia a las provincias la regulación del transporte aéreo? En: Novedades Económicas, Buenos Aires, IEERAL, diciembre 1985.
Zaputovich, Héctor W. Administración naviera. – Centro de Informaciones del transporte internacional, 1986.

INDICE

Consejo Directivo 7
Cuerpo Técnico 7
Empresas patrocinantes de FIEL 7

Prólogo 9

Capítulo 1: Introducción 11

PRIMERA PARTE
ADMINISTRACION PUBLICA

Capítulo 2: Administración Pública Nacional. Funciones del Estado y Organización del Poder Ejecutivo 27

Anexo: Análisis del Gasto Total de la Administración Pública según la Ley de Presupuesto 61

Capítulo 3: Personal Civil de la Administración Pública Nacional 83
Capítulo 4: Gasto Público Provincial 113

Anexo: Programas Provinciales más importantes 123

SEGUNDA PARTE
EDUCACION, SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL

Capítulo 5: Educación 141
Capítulo 6: Salud 187
Capítulo 7: Seguridad Social 211

TERCERA PARTE
EMPRESAS DEL ESTADO

Capítulo 8: Propuesta general 250

SECCION 1
Energía

Capítulo 9: Producción de Petróleo y Gas Natural, Refinación y Comercialización de Petróleo 268
Capítulo 10: Transporte y Distribución de Gas 313
Capítulo 11: Producción y Comercialización de Carbón Mineral 332
Capítulo 12: Sector Eléctrico 347

SECCION 2
Transporte

Capítulo 13: Transporte Aerocomercial 385
Capítulo 14: Transporte Ferroviario 405
Capítulo 15: Transporte Marítimo, Fluvial y Puertos 427

SECCION 3

Comunicaciones

Capítulo 16: Comunicaciones 461

SECCION 4

Otras empresas

Capítulo 17: Siderurgia 493
Capítulo 18: Petroquímica 509
Capítulo 19: Industria productora de armamentos 531
Capítulo 20: Astilleros 541

CUARTA PARTE

ACTIVIDAD REGULATORIA DEL ESTADO

Capítulo 21: Regulaciones 553

Anexo: Regulaciones al mercado de trabajo 567

Capítulo 22: Conclusiones 599

Apéndice: Teoría económica y Reforma del Estado 603

Referencias al Apéndice 653

Bibliografía 656

Esta edición de 3000 ejemplares
se terminó de imprimir en
COLOR-EFE, Paso 192, Avellaneda,
y se encuadernó en Talleres Unión,
Patagones 2746, Buenos Aires,
en el mes de agosto de 1987.