

Una Política Económica para la Década

Síntesis presentada en la Reunión Anual 2001 de ABA



FUNDACION DE
INVESTIGACIONES
ECONOMICAS
LATINOAMERICANAS

Buenos Aires, junio 2001

INDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1. EL SISTEMA MONETARIO	4
CAPÍTULO 2. LA SALUD DEL SISTEMA FINANCIERO Y SU REGULACIÓN PRUDENCIAL	9
CAPÍTULO 3. LA REFORMA ADMINISTRATIVA DEL SECTOR PÚBLICO	14
CAPÍTULO 4. EL SISTEMA IMPOSITIVO ARGENTINO Y LA RELACIÓN NACIÓN-PROVINCIAS	24
CAPÍTULO 5. EL DISEÑO DE UNA POLÍTICA COMERCIAL PRO COMPETITIVA Y SU FUNCIONAMIENTO EN UN ESCENARIO DE REGIONALISMO ABIERTO.....	41
CAPÍTULO 6. EL ROL DEL ESTADO EN LA ASIGNACIÓN EFICIENTE DE RECURSOS: DEFENSA DE LA COMPETENCIA, REGULACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS E INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA	47
CAPÍTULO 7. DESREGULACIONES PENDIENTES EN LAS JURISDICCIONES PROVINCIALES.....	50
CAPÍTULO 8. LAS REGULACIONES DEL MERCADO DE TRABAJO	54
CAPÍTULO 9. PRIVATIZACIÓN DEL BANCO DE LA NACIÓN	62
CAPÍTULO 10. EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL	65
CAPÍTULO 11. LA ORGANIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN.....	76
CAPÍTULO 12 INSTITUTO NACIONAL DE SERVICIOS SOCIALES PARA JUBILADOS Y PENSIONADOS (INSSJYP).....	87
CAPÍTULO 13. EL GASTO SOCIAL: REFORMAS AL SISTEMA DE SALUD, LOS PROGRAMAS SOCIALES FOCALIZADOS Y LA MODERNIZACIÓN DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA	92
CONCLUSIONES	97

Introducción

La década del 90 significó para la economía argentina el comienzo de una nueva era y el fin de una larga historia caracterizada por grandes desequilibrios macroeconómicos, fuertes desincentivos a la inversión privada, deterioro constante en los indicadores de bienestar, aislamiento internacional y una amplia participación del Estado en la economía.

El verdadero cambio estructural encarado en esos años con un conjunto de políticas tendientes a terminar con la inflación, reinsertar a la Argentina en el escenario internacional, generar las reglas adecuadas para una asignación de recursos predominantemente determinada por el mercado y reducir la participación del Estado en la provisión directa de bienes y servicios permitió revertir la decadencia y presentar un crecimiento sostenido del PIB per cápita, con estabilidad monetaria y fuerte crecimiento de la inversión privada.

Sin embargo, en parte por factores externos, pero fundamentalmente por no haber encarado el proceso de reformas como un todo indivisible y simultáneo, la década pasada también presenta aspectos negativos que se deben corregir. Insolvencia fiscal de largo plazo que pone en dudas todo el esquema de reformas al generar una alta inestabilidad en las reglas de recaudación y gasto del Estado; alta tasa de desempleo derivada de regulaciones arcaicas en el mercado de trabajo y costos laborales elevados y de la ampliación de la brecha entre poseedores de alto capital humano y quienes no tienen acceso a servicios educativos de calidad; deterioro constante de los bienes públicos, en especial los vinculados con el gasto social y la inversión en infraestructura. Una inserción internacional tímida y con reglas cambiantes y un marco regulatorio que, si bien muestra avances gigantescos respecto del pasado, todavía presenta elementos negativos y contradictorios con la construcción de una economía de mercado moderna.

Se impone, entonces, completar las reformas faltantes y corregir errores de las ya realizadas, para lo cual no sólo se necesita revitalizar la agenda interrumpida hacia finales de los 90, sino, además, adaptar dicha agenda al cambiante contexto regional e internacional en el que nuestro país se desenvuelve.

El presente estudio, entonces, tiene por objeto, precisamente, sugerir los lineamientos de una agenda de política económica para la nueva década que plantea para la Argentina el desafío de encarar las reformas pendientes y consolidar el efecto de las ya realizadas, de manera de retomar un crecimiento sostenido acompañado de una mejora de la situación absoluta y relativa de los sectores más vulnerables de la sociedad.

El trabajo, una síntesis del cual se presenta en este documento, está organizado de la siguiente manera:

Los primeros capítulos resumen los elementos correspondientes a la política monetaria y financiera. Se discute luego la política fiscal, tanto en los aspectos vinculados con la reforma del Estado y la reforma administrativa, como en aquéllos que se relacionan con los ingresos públicos y la relación Nación - Provincias.

Luego se describen los aspectos relevantes de una política comercial externa en el marco del nuevo regionalismo abierto que parece caracterizará esta década. Se pasa luego a evaluar aspectos regulatorios tanto en el mercado de bienes y servicios como en el de trabajo. Se presentan después los lineamientos de una privatización del Banco de la Nación Argentina como ejemplo de las privatizaciones pendientes.

Los últimos capítulos, finalmente, sintetizan propuestas tendientes a mejorar la organización de la educación y la calidad del gasto social como pilares básicos, la primera para una mejora en la distribución del ingreso de largo plazo y el segundo para paliar situaciones difíciles durante la transición hacia la consolidación de una economía de mercado en crecimiento sostenido y con mejoras sustanciales en la calidad de vida de la población.

Los autores de los documentos a partir de los cuales se extractan las breves síntesis que se presentan a continuación, son los siguientes:

Capítulo 1. El sistema monetario	<i>Eduardo Levy-Yeyati</i>
Capítulo 2. El sistema financiero y su regulación prudencial	<i>Nicolás Dujovne y Pablo Guidotti</i>
Capítulo 3. La reforma administrativa del sector público	<i>María Echart y Manuel Solanet</i>
Capítulo 4. El sistema impositivo argentino y la relación nación-provincias	<i>Daniel Artana, Cynthia Moskovits, Oscar Libonatti y Mario Salinardi</i>
Capítulo 5. La política comercial	<i>Marcela Cristini, Isidro Soloaga y Abel Viglione</i>
Capítulo 6. Regulación de los servicios públicos y Defensa de la competencia	<i>Santiago Urbiztondo</i>
Capítulo 7. Desregulaciones pendientes en jurisdicciones provinciales	<i>Marcelo Garriga</i>
Capítulo 8. Las regulaciones del mercado de trabajo	<i>Juan Luis Bour y Nuria Susmel</i>
Capítulo 9. Privatización del Banco Nación	<i>Gustavo Kippes y Raúl Palacio</i>
Capítulo 10. El sistema de previsión social y su administración	<i>Juan Luis Bour y Nuria Susmel</i>
Capítulo 11. La organización de la educación	<i>María Echart</i>
Capítulo 12. PAMI (INSSJyP)	<i>Gustavo Kippes</i>
Capítulo 13. El gasto social: salud, programas sociales, y FONAVI	<i>Marcela Cristini, Leonardo Gasparini, Mónica Panadeiros, y Nuria Susmel</i>

La Introducción y Conclusiones estuvieron a cargo de Enrique Szewach. La coordinación general del trabajo estuvo a cargo de los economistas jefes de FIEL, Daniel Artana, Juan Luis Bour y Fernando Navajas. La edición del presente documento estuvo a cargo de Enrique Szewach.

FIEL prevé publicar la investigación completa a fines del tercer trimestre del corriente año. La misma es parte del Programa de Estudios de FIEL, aprobado por su Consejo Directivo, aunque no refleja necesariamente la opinión individual de sus miembros ni de las Entidades Fundadoras o Empresas Patrocinantes.

Capítulo 1. El Sistema Monetario

Al realizar un balance costo-beneficio del régimen vigente de convertibilidad deben tomarse en cuenta varios aspectos. Primeramente, al evaluar la performance a la fecha, no deben sobrestimarse las consecuencias directamente atribuibles al régimen. Por otro lado, el examen de las alternativas no puede abstraerse de las condiciones idiosincrásicas del país que sin duda determinarán gran parte de las ventajas y costos asociados con cada opción. Por último, no debe olvidarse que la elección de un régimen importa consecuencias de largo plazo que no pueden ser medidas exclusivamente en función de variables coyunturales, a riesgo de endogeneizar las decisiones de políticas al punto de restarles credibilidad y previsibilidad. La discusión de estos tres aspectos guía la organización del presente capítulo.

Historia reciente: ¿Qué régimen hemos tenido?

Sin lugar a dudas, el frente en donde la convertibilidad cosechó sus mayores logros fue, tal como se esperaba, el de la estabilización nominal. Así, la tasa de inflación argentina descendió rápidamente a niveles comparables a los estadounidenses aún en el marco de una sostenida expansión del producto, lo que redundó a su vez en una mejora de la productividad y de la distribución del ingreso. La buena performance en este frente se confirma aun comparando con otros países emergentes que se beneficiaron del descenso generalizado de la inflación en los 90s.

La contracara del éxito del régimen como estabilizador nominal fue sin duda su rol como disciplinador fiscal. La supresión del impuesto inflacionario no generó como se esperaba un ajuste de importancia en el gasto público. En cambio, aquél fue compensado por un aumento inicial de la recaudación tributaria¹ que, sin embargo, no alcanzó para financiar un gasto ascendente sucesivamente solventado por la venta de activos públicos, el mayor endeudamiento y aumentos escalonados de la presión tributaria, fundamentalmente sobre el consumo. Este patrón queda de manifiesto al comparar las variables fiscales con otros países de la región en donde, al igual que en Argentina, la estabilización de precios se vio acompañada por una disminución del déficit. Pero mientras que en la mayoría de éstos el esfuerzo fiscal estuvo concentrado en una reducción del gasto público, en Argentina el peso recayó fundamentalmente sobre un aumento en la presión tributaria. Asimismo, la combinación de un ingreso tributario basado en impuestos al consumo y un gasto público relativamente rígido contribuyó a generar un superávit primario fuertemente procíclico, tanto a nivel nacional como provincial, situación que se vio agravada por una creciente dependencia del financiamiento externo.

Quizás el punto más controversial de una evaluación de la convertibilidad se relaciona con la evolución del producto. Por un lado, es indudable que Argentina creció más rápidamente en los 90s que en la década anterior. Sin embargo, un análisis más riguroso revela que este crecimiento no es significativamente distinto al experimentado por el resto de los países latinoamericanos. Por otro lado, el mismo se vio acompañado por un aumento significativo de la volatilidad del

¹ Debido, entre otros factores, a la simplificación del sistema impositivo, la eliminación del efecto Olivera-Tanzi, y la reducción de la evasión.

producto en relación con otros países de la región. En suma, es posible que las virtudes de la convertibilidad en términos de crecimiento hayan sido sesgadas positivamente por los años iniciales que reflejaron la parte ascendente de un ciclo económico altamente volátil. Un examen más acabado de su impacto sólo será posible cuando la presente etapa recesiva se dé por concluida.

Dado que los costos financieros representan la mayor parte de los costos de producción locales, no es sorprendente que el principal determinante de la fuerte volatilidad cíclica exhibida en la década de los 90s sea el costo de financiamiento externo, a su vez determinante del costo financiero doméstico en el marco de una economía abierta con tipo de cambio fijo como la argentina. Así, la creciente volatilidad de los mercados de capitales internacionales sin duda abonó las fuertes fluctuaciones del producto que signaron al país durante la década pasada.

Por último, una de las críticas más comunes que ha recibido la convertibilidad se relaciona con la apreciación del tipo de cambio real y la pérdida de competitividad asociada a ésta. Si bien es cierto que la apreciación inicial pudo haber sido compensada (e incluso causada) por importantes aumentos de productividad atribuibles a la estabilidad de precios, la reducción de tarifas, la privatización de servicios públicos, y la desregulación, es difícil sostener que los efectos de la fortaleza del dólar en la segunda mitad de los 90s no hayan impactado de manera negativa en la competitividad. La aparente fortaleza de las exportaciones no representa un argumento de peso en este sentido, ya que nada hace pensar que un tipo de cambio real más conveniente no habría incrementado aún más su ritmo de crecimiento. Asimismo, la perspectiva de un tipo de cambio real apreciado en el futuro contribuye sin duda a la retracción que ha experimentado la inversión en los últimos años, lo que tendrá un efecto negativo rezagado sobre la competitividad a través de un deterioro de la productividad local.

Así, el balance de los diez primeros años convertibilidad arroja un resultado mixto. Por un lado, un éxito en el frente monetario, a través de una exitosa estabilización de precios y un cumplimiento estricto de las reglas impuestas. Por el otro, una postergación del ajuste fiscal que eventualmente contribuiría a hacer sostenible la caja de conversión e, idealmente, a través de una política fiscal contracíclica, a reducir las fluctuaciones asociadas a la vulnerabilidad externa. Sin embargo, si bien la mayor volatilidad parecería ser característica de los regímenes de tipo de cambio fijo, sería injusto endilgar el fracaso fiscal al régimen monetario. A lo sumo, podría decirse que en este frente la convertibilidad no convalidó expectativas infundadas.

Alternativas

Dolarización. El extenso debate reciente sobre la dolarización se inscribe dentro del más amplio debate cambiario, que permite identificar ventajas y desventajas de regímenes más o menos flexibles. Quizás el aspecto más tradicional del debate es el que se refiere al dilema entre costos de transacción y flexibilidad cambiaria. En este sentido, la dolarización implica un compromiso entre las ganancias comerciales obtenidas en términos de menores costos de transacción a partir del uso de una moneda común, y la pérdida del tipo de cambio como instrumento de ajuste a shocks macroeconómicos. Ninguno de estos factores parecería ser importante para Argentina partiendo del contexto actual.

Más relevante es el argumento que apunta al impacto negativo del riesgo cambiario sobre los costos de capital. Por un lado, una eventual devaluación eleva el stock (y el costo de servicio) de la deuda externa denominada en moneda extranjera. Por el otro, en países financieramente dolarizados una devaluación incrementaría la mora crediticia, activando un salvataje que elevaría aún más los niveles de deuda pública. Si bien la dirección de causalidad entre riesgo cambiario y riesgo país es difícil de desentrañar, un reciente trabajo confirma que en países financieramente dolarizados (ya sea domésticamente o con un alto componente de deuda externa en dólares), el riesgo país tendería a caer con una dolarización de jure, de lo que podría concluirse que en Argentina la dolarización estaría asociada con una mejora (de orden incierto) en las condiciones de financiamiento.

Al beneficio anterior debe contraponerse el costo relacionado con la pérdida del señoreaje.² Una medición correcta de estos costos requiere tomar en cuenta dos componentes: el valor del stock de reservas necesarias para adquirir la base monetaria al momento del cambio de régimen, y el valor de futuros incrementos de la base como producto de una mayor demanda por circulante. Un rápido cálculo indica que éstos pueden ser apreciables. Por ejemplo, suponiendo una relación circulante-producto del 4% una tasa de interés real del 4%, una tasa de crecimiento del producto del 3% y una tasa de inflación del 2%, todas constantes, obtenemos un valor cercano al 24% del PBI.³ Naturalmente, el valor del stock actual representa sólo el 4% (o menos del 20% del total) por lo que el valor del señoreaje depende de manera crucial de la evolución futura de la demanda de dinero.

En síntesis, dada la naturaleza de la convertibilidad, es natural que tanto los costos como los beneficios de una transición hacia la dolarización sean relativamente menores. Por otro lado, en la medida en que los problemas de credibilidad surjan de la combinación de un déficit persistente y una importante deuda pública dolarizada, difícilmente el recurrente fantasma de la insolvencia pueda ser erradicado a través de la eliminación del riesgo cambiario, a menos que una dolarización venga atada a un prestamista de última instancia externo y creíble, a estas alturas un escenario altamente improbable. Sin embargo, adoptando una perspectiva de más largo plazo, con niveles moderados de riesgo país, el impacto de la eliminación del riesgo cambiario en la Argentina podría ser significativo.

Flotación. El argumento en favor de una flexibilización cambiaria hace hincapié en los problemas de competitividad de la Argentina debidos a la fuerte apreciación que experimentó el dólar desde los inicios de la convertibilidad. En relación a esto, es preciso recalcar dos aspectos. Primeramente, no puede desestimarse el impacto de una devaluación sobre la inflación de costos domésticos,⁴ aun cuando la evidencia empírica apunta a que el efecto inflacionario de una devaluación puede ser inferior al esperado en base a la experiencia de los 80s.

² *A estos costos deberían sumarse los relacionados con la pérdida del Banco Central como prestamista de última instancia. Sin embargo, este rol del Banco Central está doblemente limitado en Argentina, por la imposibilidad de imprimir dinero a discreción y, fundamentalmente, por la alta dolarización financiera. Por ello el costo marginal del rol de prestamista de última instancia sería de un orden menor.*

³ *A valores corrientes, este costo es equivalente a una renta anual permanente cercana al 0,25% del PBI.*

⁴ *En el contexto actual, la flotación del tipo de cambio sería seguramente seguida de una devaluación sustancial. Una situación en la que exista presión a la apreciación del peso no parece probable en el futuro cercano.*

En segundo lugar, una parte sustancial de los costos de producción está ligada al costo doméstico del capital, de lo que se infiere que cualquier evaluación de una modificación del tipo de cambio nominal debería ponderar su efecto sobre el riesgo país y el costo financiero. En el caso concreto de Argentina, una devaluación implicaría un aumento importante del riesgo país y del costo financiero, como producto del incremento de deuda pública-producto y de su impacto negativo sobre un sector privado empresario largamente descalzado en moneda extranjera.

Así, mientras una flotación ofrece ganancias de flexibilidad inciertas, la devaluación que la sucedería en el corto plazo difícilmente contribuiría a la recuperación del nivel de actividad. Aún abstrayéndonos del impacto inflacionario de la medida, cualquier ganancia de competitividad derivada de menores costos laborales y de insumos se vería diezmada por mayores costos financieros.

Canasta de monedas. Una alternativa más modesta para avanzar en el sentido de una mayor flexibilidad consiste en fijar el valor del peso a una canasta de monedas que refleje de manera más cercana la composición de nuestro comercio exterior, amortiguando la volatilidad del tipo de cambio real multilateral. El costo más inmediato de esta ampliación de la convertibilidad estaría asociado con una potencial pérdida de previsibilidad cambiaria, en la medida en que cambios de las reglas de juego supeditados a las condiciones presentes alimentan la presunción de nuevos cambios en el futuro. Así, el análisis puede plantearse de manera simplificada como un compromiso entre mayor flexibilidad, por un lado, y menor credibilidad, por el otro.

El único criterio lógico para diseñar una canasta que pondere flexibilidad y estabilidad nominal consiste en incluir sólo monedas fuertes que preserven su valor en el tiempo.⁵ Aún así, es interesante hacer notar que el uso de una canasta no implica necesariamente una menor volatilidad de las fluctuaciones del tipo de cambio real. Por otro lado, cualquier ejercicio contrafáctico debería incorporar el impacto sobre la tasa de inflación de cambios en la paridad del peso contra el dólar, ya que parte del efecto benéfico de la canasta podría verse neutralizado por una variación de precios en la misma dirección.

El punto se relaciona con el rol del dólar como unidad de cuenta en la economía argentina, elemento crucial no sólo por sus implicaciones sobre el tipo de cambio real⁶ sino como condición necesaria para fortalecer el uso del peso. Más precisamente, si el peso es en efecto la unidad de cuenta local, la introducción de variabilidad en la paridad peso-dólar traería como consecuencia un aumento en la demanda de moneda local y un consiguiente incremento de las reservas, potenciando a la vez los ingresos por señoreaje y, presumiblemente, la capacidad del BCRA de funcionar como prestamista de última instancia. Caso contrario, sería de esperar que la ampliación de la convertibilidad profundizara la dolarización de facto, alejando aún más la posibilidad de flexibilizar la paridad peso-dólar. Si bien la evidencia es escasa y un tanto ambigua, existen elementos que permiten abonar la hipótesis de que el peso podría resultar favorecido con la introducción de variabilidad en relación al dólar, aunque no es probable que esto se traduzca en una “pesificación” financiera.

⁵ *Cualquier moneda débil perdería su peso relativo con el tiempo, con el costo adicional de una mayor inestabilidad nominal de la canasta.*

⁶ *El hecho de que sea el dólar y no el peso la unidad de cuenta local virtualmente elimina la posibilidad de utilizar el tipo de cambio como instrumento de ajuste macroeconómico.*

En todo caso, la fijación a una canasta aparece como una estrategia de flexibilización incipiente que, si bien no ofrece beneficios concretos, tampoco conlleva costos sustanciales. Aunque, al igual que aquella, podría implicar un aumento del peso de la deuda dolarizada (tanto externa como interna), las limitadas fluctuaciones en la paridad peso-dólar asociadas a esta iniciativa no deberían tener un efecto significativo sobre el sector productivo y financiero. El hecho de que las mismas se sucedan gradualmente en el tiempo las haría comparables a los efectos de la deflación actual. Este efecto sería aún menor si la composición de la cartera crediticia se ajustara en el tiempo de modo de reducir la vulnerabilidad a cambios en la relación peso-dólar mediante la conversión de una porción de los activos financieros al euro.

Conclusiones. El análisis pone en evidencia el error de demandar del régimen monetario más de lo que puede ofrecer. Contrariamente a lo predicado en sus inicios, el efecto disciplinador de la eliminación del financiamiento inflacionario del déficit no se materializó. Sin embargo, en este frente, ni el régimen actual ni las opciones estudiadas en este trabajo aportan una solución a un problema que excede al régimen monetario.

Desde una perspectiva de más largo plazo, la pregunta sobre el régimen óptimo puede desdoblarse en dos. Por un lado, ¿qué opciones son óptimas bajo las condiciones presentes? Del análisis precedente surge que, mientras la flotación del tipo de cambio traería importantes costos inmediatos, sus beneficios están condicionados a la obtención de credibilidad institucional; ausente ésta, no hay razones para descartar una reversión parcial a la situación que precedió a la introducción de la convertibilidad. Por su parte, la dolarización ofrece ventajas y desventajas, pero no representa una solución a problemas de insolvencia fiscal que van más allá de la esfera monetaria. En este contexto, la alternativa de la canasta de monedas tiene la virtud de ofrecer un test de bajo riesgo que permite medir hasta qué punto estos diez años de convertibilidad han contribuido al fortalecimiento del peso, más allá de su identificación con el dólar. Si a niveles moderados de variabilidad el peso exhibe cierta independencia, sería concebible el uso del tipo de cambio como precio relativo, condición necesaria para explotar los beneficios de un tipo de cambio flexible. Caso contrario, la alternativa de una dolarización *de jure* aparecería como la opción más natural.

Pero aun si el peso demostrara cierta autonomía, ¿qué condiciones deberían estar presentes para avanzar hacia una mayor flexibilización monetaria y cambiaria? Desde una perspectiva optimista, es posible pensar la actual coyuntura adversa como una oportunidad para labrar la credibilidad fiscal necesaria para un relajamiento ulterior de la regla monetaria. En cualquier caso, sólo en presencia de aquella será concebible una discusión realista de los beneficios de un tipo de cambio flexible.

Capítulo 2. La salud del sistema financiero y su regulación prudencial

La salud del sistema financiero es uno de los objetivos centrales de la política económica. Por el carácter mismo de la actividad bancaria, que capta ahorro y lo transforma en crédito a plazos más largos, y que administra el sistema de pagos para que los agentes económicos y del mercado de capitales efectúen sus transacciones con seguridad y eficiencia, el desarrollo del sistema financiero y los potenciales riesgos asociados tienen un impacto trascendente sobre el desempeño de la economía.

Como muchos otros sectores de la economía, el sistema financiero argentino sufrió profundas transformaciones durante la década pasada. Las mismas pueden resumirse en un crecimiento importante en el volumen y variedad de negocios, en su adaptación a una realidad económica no inflacionaria, en la integración a los mercados internacionales y a la competencia con entidades financieras de capital extranjero, y en la modernización de su marco regulatorio y prudencial acorde con estándares internacionales.

Sin embargo, a pesar de los elementos positivos que presentó su evolución del sistema financiero durante la última década, existen hoy importantes aspectos donde el sistema financiero argentino presenta debilidades. En particular, a pesar de su crecimiento el sistema financiero es todavía reducido con relación al tamaño de la economía. El costo del crédito es alto, a pesar de una tendencia declinante durante los últimos años. Finalmente, la rentabilidad bancaria sobre el capital (ROE) es inferior a los niveles prevalecientes en las entidades financieras internacionales.

Con relación al crecimiento reciente del sistema financiero, el régimen prudencial adoptado por el BCRA, sumado a la disciplina de mercado impuesta por la experiencia traumática vivida por el sistema durante el efecto Tequila, ha sido efectivo en limitar el crecimiento de los activos de riesgo en un contexto de baja rentabilidad del negocio bancario. Esto ocurrió aún cuando el influjo de fondos al sistema creció a un ritmo superior al crecimiento de la economía.

Con respecto a la baja rentabilidad del sistema financiero, se destacan dos aspectos principales: los elevados costos operativos y los cargos por incobrabilidad de la cartera de crédito, siendo ambos indicadores ampliamente superiores a los internacionales.

Hay que mencionar, sin embargo, que existen importantes diferencias entre los distintos grupos de bancos. Si bien el sistema en conjunto exhibe desempeño relativamente pobre en cuanto a dichos indicadores, el subconjunto de los diez bancos líderes ha mostrado, con las actuales regulaciones en materia de liquidez y capital, capacidad para obtener tasas de rentabilidad y crecimiento más parecidas a las internacionales que a aquellas del resto del sistema

El hecho de que la raíz del problema de tamaño y costo del sistema financiero argentino se encuentre en los dos aspectos mencionados—niveles de gastos operativos y de incobrabilidad—sugiere que las perspectivas de evolución futura del sistema sean moderadamente optimistas. En particular, es alentador que el sistema financiero haya mostrado capacidad para disminuir sus costos operativos a pesar de su alto nivel actual. El análisis realizado permite concluir que, de

continuar disminuyendo los costos operativos al ritmo observado en los últimos años y de comenzar a reducirse la incobrabilidad, el sistema financiero cuenta con posibilidades de generar la rentabilidad necesaria para crecer a un ritmo sostenido y producir disminuciones adicionales en las tasas de interés activas.

Mientras que estas consideraciones y perspectivas son directamente aplicables a la banca privada, parece difícil que los cambios necesarios para producir una mejora en los indicadores de eficiencia y rentabilidad de los bancos públicos sean posibles en un contexto diferente al de la privatización. En éste sentido, la banca pública ha mostrado sistemáticamente niveles de ineficiencia, incobrabilidad de cartera, y baja rentabilidad que sugieren la presencia de criterios políticos en las decisiones crediticias.

El trabajo analizó en qué medida algunas de las debilidades que existen en el sistema financiero se relacionan al régimen prudencial vigente. En particular, el análisis realizado sugiere que la baja rentabilidad del sistema financiero no parece estar relacionada con las exigencias de liquidez y capital requeridas por el BCRA. Contrariamente a las creencias más difundidas, la evidencia muestra que la liquidez de los bancos en Argentina no excede la observada internacionalmente. De hecho, la liquidez de los bancos incluyendo los títulos públicos es similar a la observada en los Estados Unidos. Sin embargo, los títulos no poseen una liquidez que sea comparable con la liquidez de los emitidos por los Estados Unidos.

Por su parte, la posición de capital excedente de los bancos se sitúa en la actualidad en un nivel 60 por ciento más elevado que el exigido por el Banco Central. Esto sugiere que la baja rentabilidad y el lento crecimiento de los activos bancarios, no se deriva de una excesiva exigencia de capital por parte de las autoridades.

Con relación a la norma de capital mínimo, se analizó la conveniencia de una utilización explícitamente contra-cíclica por parte de la autoridad monetaria. En opinión de los autores, ésta alternativa no es conveniente. Si bien una utilización contra-cíclica de los requisitos de capital tendría lógica si las fases del ciclo económico fueran temporarias y de duración bastante predecible, en la práctica la intensidad y duración de las caídas en la actividad económica para un país como la Argentina han sido muy variables y difíciles de predecir. En estas condiciones, la reducción por parte del Banco Central de la exigencia de capitales mínimos en períodos de caída en la actividad económica y aumento del riesgo país, podría tornarse en un factor de retroalimentación de la pérdida de confianza en los mercados.

El análisis concluye que la aplicación de Requisitos Mínimos de Liquidez (RML) en activos externos es un elemento clave para la estabilidad del sistema. En este sentido, se sugiere que el Banco Central elimine la restricción a que los bancos inviertan el 100 por ciento de sus RML en la cuenta en el exterior. A su vez podría implementarse un sistema que permita a los bancos efectuar los depósitos en cuentas individuales, auditadas por el custodio, pero cuya titularidad recaiga en poder de cada uno de los bancos.

En un plano más general, es útil analizar a los RML como uno de los elementos importantes que constituye una estrategia adecuada de manejo del riesgo de liquidez en la economía agregada. El diseño de una política de manejo adecuado del riesgo de liquidez en economías emergentes debe

integrar la regulación prudencial del sistema financiero con las estrategias de financiamiento de los sectores público y privado no financiero.

Diversos elementos apuntan a la conveniencia de introducir en la Carta Orgánica del BCRA el mandato para que dicha institución sea la encargada de la formulación de una estrategia para el monitoreo y manejo del riesgo de liquidez para la economía. Dicho mandato no debería introducir facultades regulatorias adicionales, sino más bien facultades de coordinación entre las políticas de financiamiento público y la regulación de la liquidez en el sistema financiero, y el recolectar información precisa acerca de la posición de liquidez en el sector corporativo.

Las normas sobre fraccionamiento de crédito coinciden en líneas generales con las que surgen de las recomendaciones emanadas del Comité de Basilea, a excepción de los préstamos al Sector Público, alcanzados por los mismos límites que rigen para el sector privado cuando las financiaciones son concedidas bajo la forma de préstamos. Creemos que el Banco Central debería considerar la posibilidad de eliminar los límites al fraccionamiento crediticio para las financiaciones al sector público nacional.

Sin embargo los préstamos a Provincias deberían continuar sujetos a los límites de fraccionamiento. Mas aún, se propone que el Banco Central establezca un régimen de monitoreo y límites prudenciales a la exposición de riesgo que los bancos pueden acumular en el conjunto de las Provincias.

En cuanto a los criterios de clasificación, se sugiere que el BCRA elimine la mayor cantidad de criterios subjetivos en el análisis de las condiciones futuras de pago del deudor por parte de los Bancos. En la actualidad los bancos deben realizar un análisis de la empresa en particular, del sector y de la economía en general. Eliminar el análisis sectorial por parte del banco quitaría un elemento de discusión de alto grado de subjetividad entre las entidades financieras y la Superintendencia.

Respecto a las normas sobre previsionamiento, debido a que conceptualmente las provisiones se fijarían con el objetivo de cubrir las pérdidas esperadas y el capital de las inesperadas, se propone un mayor acercamiento entre los requisitos normativos y la estimación de riesgo de crédito obtenida de la evidencia acumulada en la central de riesgos del BCRA. En particular, una asignación más representativa de la cobertura de riesgo agregado de la cartera de financiaciones sugiere un mayor nivel de provisiones y una menor exigencia de capital por riesgo de crédito en relación con los vigentes.

Un aspecto a veces desconocido para quienes no participan del negocio bancario es que la norma OPRAC 1, aprobada en 1980 por el Directorio del Banco Central, prohíbe virtualmente a los bancos invertir en activos externos excepto en activos que califican para los RML y en algunas operaciones de comercio exterior. En nuestra opinión no existen razones que justifiquen mantener la prohibición para que las entidades financieras inviertan en préstamos o títulos, valores públicos y privados de otros países. Desde el punto de vista del Banco Central lo único que debería asegurarse es la aplicación de las exigencias de capital mínimo correspondientes a cada tipo de activo, teniendo en cuenta los riesgos subyacentes y las volatilidades propias (en las exigencias de capital por riesgo de mercado) de cada tipo de país o activo. Permitir una mayor diversificación de los activos de las entidades financieras permitirá reducir la vulnerabilidad de

las mismas a la volatilidad a la que están expuestos los activos domésticos y, por ende, permitirá un nivel de crédito bancario más estable en el tiempo.

Otra discusión que ha surgido en forma recurrente a partir de la aplicación por parte del BCRA del principio de supervisión consolidada, se refiere a la cuestión de si éste es consistente con la aplicación de los requerimientos de capitales mínimos y los RML sobre subsidiarias y sucursales de bancos extranjeros. Bajo el principio de *separate entity* adoptado por la Argentina, la quiebra de una entidad financiera se realiza en forma descentralizada en las sucursales y subsidiarias localizadas en países distintos al de la incorporación de la casa matriz, para luego transferir el patrimonio neto (en el caso en que sea positivo) de las mismas a la jurisdicción donde se realiza la liquidación de la casa matriz. Creemos que la normativa prudencial presente del BCRA se condice con la ley vigente en materia de quiebras. Además, para países como la Argentina donde las entidades domésticas no poseen una expansión de operaciones importantes en el exterior, el principio de *separate entity* vigente en la legislación resulta en una mayor protección del depositante local.

El trabajo analiza cómo fortalecer los procedimientos existentes para resolver problemas bancarios. La importancia de ésta área surge porque no es posible construir una supervisión y regulación bancaria creíble sin que exista paralelamente una estrategia para resolver la situación de bancos con problemas, y que sea además percibida por el mercado como consistente con un costo fiscal reducido. Para ello se propone adoptar en la legislación argentina el concepto de “acción correctiva inmediata” (*prompt corrective action*) que existe, por ejemplo, en la normativa de los EEUU. Bajo este concepto se establecen una serie estructurada de acciones que la autoridad supervisora está obligada a adoptar, a medida que el capital del banco disminuye por debajo del mínimo prudencial requerido.

El análisis también muestra que la estructura corporativa de un banco puede ser diseñada para alcanzar el máximo de eficiencia en el proceso de resolución de problemas y, a la vez, producir el mayor grado de protección al depositante. Esto requiere adoptar una estructura corporativa para instituciones financieras que simplifique la separación entre la insolvencia y la iliquidez y que, por lo tanto, permita un manejo más eficiente de cada una de estas situaciones.

Por último, el trabajo propone modificaciones a la carta Orgánica del BCRA con el fin de clarificar dos aspectos fundamentales para el funcionamiento del ente monetario: el proceso de nombramiento de los directores y las normas para distribuir utilidades al Tesoro Nacional. Los directores del BCRA son designados por el Poder Ejecutivo Nacional, con acuerdo del Senado de la Nación, aunque en la actualidad, la carta orgánica no establece mayores detalles sobre el procedimiento de nombramiento lo que ha derivado en largas demoras por parte del Congreso. Esta situación sugiere la conveniencia de fijar plazos a las distintas etapas que conforman el proceso de nombramiento del Directorio.

Finalmente, debido a que en la legislación vigente existe cierta indefinición con respecto al proceso de distribución de utilidades del BCRA, se propone incluir en forma explícita criterios que aseguren que el Directorio del BCRA tiene facultades para decidir la capitalización de las utilidades del banco; y que las utilidades podrán ser capitalizadas hasta un monto que reconstituya el capital del banco cuando éste haya disminuido por pérdidas en ejercicios anteriores o hasta alcanzar un 100 por ciento de respaldo de los pasivos financieros con reservas

en oro y divisas. Esta propuesta introduce en la Carta Orgánica un mecanismo que prioriza la utilización de las utilidades del BCRA para alcanzar un respaldo total de la Convertibilidad con oro y divisas.

Capítulo 3. La reforma administrativa del sector público

Marco general. Las importantes reformas llevadas a cabo durante la década del noventa no alcanzaron a modificar sensiblemente la escasa eficiencia del estado como administrador de políticas y regulaciones, ni como planificador y ejecutor del gasto social. Tampoco hubo progresos en la eficiencia y calidad de funciones sustanciales tales como la justicia, la seguridad, o el poder legislativo. Antes bien, la percepción colectiva es que se produjo un empeoramiento, al mismo tiempo que ha aumentado el gasto en esas áreas, en particular en provincias y municipios.

La opinión pública ha ido tomando conciencia de la posibilidad de aumentar la eficiencia del estado y de reducir el gasto público. La estabilidad y la desaparición del impuesto inflacionario, han generado una mayor sensibilidad ciudadana hacia los desbordes fiscales. Hoy se sabe que el déficit determina o mayor endeudamiento público o mayores impuestos. De una forma u otra se afecta a la gente. El endeudamiento afecta el costo y la disponibilidad de crédito para el sector privado. No es difícil advertir que esto perjudica la inversión, la actividad económica y el empleo. La búsqueda de soluciones por la vía del aumento de impuestos, ha evidenciado un fuerte rechazo social así como impacto negativo sobre la competitividad y la demanda interna. La claridad de estas circunstancias ha llevado a un mayor reclamo social por la reducción del gasto.

No queda duda que la reforma del estado en todas sus funciones, con excepción de la empresaria que en gran medida ya se realizó, es uno de los principales desafíos de la década que se inicia.

Razones y contenido de una reforma administrativa. Cabe identificar dos propósitos básicos en la reforma administrativa. Uno es el de mejorar los servicios que el estado proporciona a la sociedad. Es decir la efectividad del gobierno para servir a sus ciudadanos. El otro, que se busca simultáneamente es el de reducir la cantidad y el costo de los recursos empleados. FIEL considera que el logro de estos objetivos además de necesario, es también posible, tanto al nivel nacional, como en prácticamente todas las provincias y municipios del país.

La reforma administrativa puede exponerse como un conjunto de acciones simultáneas encaradas en dos frentes de acción. Uno de estos frentes es el de las medidas y reglas que persiguen mejorar la eficiencia y la calidad del servicio estatal y que podrían denominarse “medidas de eficiencia”. Dentro de este grupo de medidas se incluye por ejemplo, la introducción de un sistema de contabilidad pública y control de gestión que permita medir resultados en cada área o división, que luego puedan ser relacionados con la tarea de un funcionario o de un grupo limitado de empleados.

Dentro de las medidas de eficiencia deben mencionarse también las de una mayor autonomía y responsabilidad de gestión. Se trata de dar mayor autonomía de decisión a los funcionarios pero a la vez introducir mayor transparencia y competencia. Se sustituyen las reglas rígidas que históricamente se han introducido con el objetivo de evitar la corrupción pero que sólo han logrado crearle más espacio.

El otro frente de la reforma administrativa es el de cambiar el diseño de la organización o sea la “reingeniería de la organización”. Esto comprende la modificación del actual organigrama de la Administración Nacional por un nuevo diseño más simple y eficiente. Los criterios principales son: reducir el número de niveles y de unidades administrativas en cada área de gobierno; disminuir la cantidad de personal y simplificar la estructura de cada unidad, respetando pautas de mayor eficiencia y productividad; definir los objetivos, misiones y funciones de cada unidad administrativa de manera que no haya superposiciones, ni conflictos, ni vacíos de responsabilidad. Se deberá verificar que el conjunto de funciones y cometidos cubra las demandas de la Constitución Nacional y las leyes vigentes. Las remuneraciones se deben establecer de acuerdo con el mercado de trabajo para tareas y responsabilidades similares, con un criterio de eficiencia y equidad.

Manejo de los recursos humanos en la reforma. Corresponde también al concepto de medidas de eficiencia la flexibilización laboral en el sector público que implique además la descentralización y autonomía en el manejo de recursos humanos.

Uno de los cambios fundamentales es la sustitución del concepto de carrera administrativa por la contratación por tiempo determinado en los cargos con responsabilidad de conducción. El propósito es aproximarse a las modalidades del sector privado y aplicar mayor flexibilidad laboral.

Del régimen del SINAPA (Sistema Nacional de la Profesión Administrativa) establecido por los decretos 993 y 994 de 1991, debe destacarse la relativización del principio constitucional de estabilidad del empleado público y la introducción de mecanismos de eficiencia en la selección y promoción del personal. Si bien en ese régimen se mantuvo el concepto de carrera administrativa, se limitó sujetando la promoción o renovación periódica de cargos ejecutivos, a un proceso de concurso abierto.

La estabilidad en el empleo público constituye necesariamente un concepto relativo. No puede anteponerse al objetivo de bien público en el caso de una reforma del estado que se hace necesaria para mejorar los servicios a la sociedad o para evitar un colapso por una situación fiscal desbordada. Entendemos que la preocupación de los constituyentes debe quedar respondida con la incorporación de indemnizaciones adecuadas y justas y que además la prescindibilidad de empleados públicos debe ser resultado de la reestructuración y la desaparición del cargo.

En esta propuesta se postula que los cargos de Director Nacional, Director General, presidentes de organismos descentralizados y todo cargo que tenga responsabilidad de conducción de unidades administrativas, sean cubiertos por concurso abiertos y mediante contratos con una duración máxima de cinco años.

En los organismos descentralizados FIEL propone que rija la Ley de Contrato de Trabajo o regímenes con mayor flexibilidad en el futuro.

Una nueva estructura. La estructura del gobierno nacional propuesta responde al denominado criterio de diseño “base cero”. No se parte de la organización existente, sino que se diseña otra nueva que responda al objetivo de cubrir, con criterios modernos y eficientes de administración,

todas las funciones gubernamentales establecidas en la Constitución Nacional y las leyes vigentes.

El esquema vigente en el gobierno nacional hasta la década del 40 contaba sólo con tres niveles. Actualmente la administración nacional comprende cinco niveles, a saber: presidente, ministro, secretario, subsecretario y director nacional. En la organización propuesta se reduce a cuatro niveles: presidente, ministro, viceministro y director nacional. Por debajo de los directores nacionales podrá haber subdirectores, pero no constituirán unidades independientes.

Las organizaciones administrativas deben tener líneas bien claras y definidas por las cuales transita cada decisión. La superposición de líneas de decisión es una característica de la Administración Nacional en Argentina. Esto ocurre en particular con las secretarías de la Presidencia de la Nación, que cubren temas tratados en los ministerios

La propuesta de reforma de FIEL establece que existe un solo gabinete y que cada ministerio tiene la responsabilidad principal (entiende) en los temas de su área. Otros ministerios pueden “intervenir” o “participar”, pero el principal responsable “entiende”.

Un criterio moderno de buena administración establece que de cada unidad administrativa superior no debe depender un número excesivo de unidades inferiores. Se trata de reducir la ramificación y además evitar la pérdida de eficiencia que se produce cuando un funcionario debe conducir y controlar un número excesivo de unidades inferiores. En esta propuesta se ha fijado un número máximo de 8 unidades dependientes de una unidad superior.

La estructura propuesta para el Poder Ejecutivo Nacional es la siguiente:

Del presidente de la Nación dependerán el Jefe de Gabinete, y los siguientes Ministerios: Interior y Justicia, Relaciones Exteriores y Culto, Economía y Trabajo, Cultura, Educación y Tecnología, Salud y Acción Social y Defensa.

Cada ministerio contendrá por debajo del Ministro, unidades administrativas en dos niveles: Viceministros; Direcciones Nacionales. En jurisdicción de cada ministerio, estarán además los Organismos Descentralizados con dependencia de los viceministros. Habrá además en cada ministerio un Coordinador General con rango de Viceministro, que tendrá a su cargo la supervisión de todas las direcciones generales de apoyo y la administración del ministerio.

La estructura propuesta es la siguiente:

A - Jefatura de Gabinete:

Vicejefe de Gabinete de Ministros: Dirección Nacional Legal y Técnica; Dirección Nacional de la Función Pública; Dirección Nacional de Informática. Organismo: Sindicatura General de la Nación que tendrá dependencia funcional de la Jefatura de Gabinete, aunque contará con su propia estructura de apoyo administrativo y legal.

Unidad Ejecutora de la Reforma del Estado: Su duración estará limitada a la duración del proceso de reforma, estimándose en un año.

B– Ministerio del Interior y Justicia:

Viceministro del Interior: Dirección Nacional de Asuntos Institucionales; Dirección Nacional de Provincias; Organismos: Dirección Nacional de Migraciones; Archivo General de la Nación; Registro Nacional de las Personas.

Viceministro de Justicia: Dirección Nacional de Asuntos Registrales; Dirección Nacional de Asuntos Penitenciarios, Dirección Nacional de Procuración del Tesoro de la Nación, Dirección Nacional de Escribanía General del Gobierno de la Nación, Dirección Nacional de Derechos Humanos. Organismos: Registro de la Propiedad Automotor y Créditos Prendarios, Registro de la Propiedad Industrial y Derechos de Autor, Boletín Oficial, Registro de Reincidencia y Estadística Criminal, Registro de Antecedentes de Tránsito, Inspección General de Justicia; Servicio Penitenciario Federal.

Viceministro de Seguridad Interior: Organismos: Policía Federal; Gendarmería Nacional; Prefectura Naval; Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal.

Viceministro de Inteligencia de Estado.

Viceministro de Medios de Comunicación: Organismo: Servicio Oficial de Radiodifusión.

C – Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto:

Viceministro de Relaciones Exteriores: Dirección Nacional de Asuntos Europeos, Dirección Nacional de Asuntos Africanos y del Medio Oriente; Dirección Nacional de Asuntos Asiáticos y de Oceanía; Dirección Nacional de Asuntos de América del Norte, Central y Caribe; Dirección Nacional de Asuntos de América del Sur; Dirección Nacional de Organismos Internacionales y Dirección Nacional de Relaciones Institucionales y Culturales. Organismo: Instituto del Servicio Exterior de la Nación.

Viceministro de Relaciones Económicas Internacionales: Dirección Nacional de Promoción del Comercio Exterior, Dirección Nacional de Cooperación Económica, Dirección Nacional de Integración Económica Americana.

Viceministro de Culto: Dirección Nacional de Culto Católico, Dirección Nacional de Registro Nacional de Cultos.

D – Ministerio de Economía y Trabajo:

Viceministro de Hacienda: Dirección Nacional de Presupuesto, Dirección Nacional de Tesorería, Dirección Nacional de Contaduría, Dirección Nacional de Crédito Público, Dirección Nacional de Programación de Inversiones Públicas, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Dirección Nacional de Contrataciones y Bienes del Estado. Organismo: Administración Federal de Ingresos Públicos; ONABE.

Viceministro de Política Económica: Dirección Nacional de Política Tributaria, Dirección Nacional de Finanzas, Dirección Nacional de Comercio Exterior. Organismos: Comisión Nacional de Valores, Superintendencia de Seguros, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

Viceministro de Industria y Comercio: Dirección Nacional de Defensa de la Competencia y del Consumidor, Dirección Nacional de Industria, Dirección Nacional de Pequeña y Mediana Empresa; Organismos: Tribunal de Defensa de la Competencia; Instituto Nacional de la Propiedad Industrial.

Viceministro de Agricultura y Ganadería y Pesca: Dirección Nacional de Agricultura, Dirección Nacional de Ganadería, Dirección Nacional de Pesca. Organismo: Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agropecuaria (SYCAP).

Viceministro de Infraestructura y Servicios: Dirección Nacional de Transporte y Puertos, Dirección Nacional de Recursos Hídricos y Saneamiento, Dirección Nacional de Comunicaciones. Organismos: Dirección Nacional de Vialidad, Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS), Organismo de Control de Concesiones Viales (unifica OCRABA y OCCV), Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento (ENOHSA), Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA), Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC), Organismo Regulador de Seguridad de Presas (ORSEP).

Viceministro de Energía y Minería: la Dirección Nacional de Energía y Combustibles; Dirección Nacional de Minería; Organismos: Ente Nacional Regulador de Gas (ENARGAS), Ente Nacional Regulador de Energía (ENRE); Autoridad Regulatoria Nuclear.

Viceministro de Trabajo y Seguridad Social: Dirección Nacional de Relaciones Laborales, Dirección Nacional de Fiscalización Laboral y de la Seguridad Social, Dirección Nacional de Estadísticas y Estudios Laborales y Previsionales. Organismos: Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), Instituto de Ayuda Financiera (IAF). Instituto de Retiros y Pensiones Policiales (IRPP), Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (SAFJyP); Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SART).

E – Ministerio de Cultura, Educación y Tecnología:

Viceministro de Educación: Dirección Nacional de Educación General Básica y Media, Dirección Nacional de Educación Superior, Dirección Nacional de Educación Tecnológica. Organismos: Universidades nacionales; Instituto Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa; Instituto de Financiamiento Educativo y Crédito; Academias Nacionales; Biblioteca Nacional.

Viceministro de Cultura: Dirección Nacional de Coordinación de las Políticas de Desarrollo Cultural y Artístico, Dirección Nacional de Patrimonio Cultural.

Viceministro de Ciencia y Tecnología: Dirección Nacional de Coordinación de las Políticas de Desarrollo Científico y Tecnológico, Dirección Nacional de Financiamiento para el Desarrollo Científico y Tecnológico.

F – Ministerio de Salud y Acción Social:

Dirección Nacional de Medicina Sanitaria, Dirección Nacional de Coordinación de Servicios de Salud, Dirección Nacional de Regulación y Control, Dirección Nacional de Programas Especiales. Organismos: Instituto Nacional Central Unico de Ablación e Implante (INCUCAI), Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT), Superintendencia (de Seguros de Salud (SSS); Ente de Administración del Programa de Asistencia Social (EAPAS) e Instituto de Financiamiento de los Programas de Promoción Social (IFPS).

G – Ministerio de Defensa:

Viceministro de Defensa: Dirección Nacional de Planeamiento para la Defensa; Organismos: Consejo Supremo de las FF.AA., Tribunal Superior de Honor, Consejo de Guerra Permanente, Instituto Geográfico Militar, Registro Nacional de Armas, Auditoría General de las FF.AA., Obispado Castrense, Subdirección Nacional del Antártico.

Estado Mayor conjunto: Estado Mayor General de Ejército, Estado Mayor General de la Armada, Estado Mayor General de la Fuerza Aérea.

Las tareas de apoyo administrativo a la estructura de la administración centralizada en cada ministerio, estarán a cargo de las Direcciones Generales dependientes del Coordinador General con rango de Viceministro, que dependerá directamente del Ministro. Las Direcciones Generales son:

- Dirección General de Administración.
- Dirección General de Asuntos Legales.
- Dirección General de Prensa y Protocolo.
- Dirección General de Secretaría y Despacho.
- Dirección General de Informática.

La propuesta de reforma y su impacto presupuestario. Los cuadros siguientes resumen el impacto de la reforma en la estructura administrativa y presupuestaria del Gobierno Nacional comparando la situación vigente con la que surgiría de la propuesta presentada en este trabajo.

El ordenamiento y reestructuración administrativa conduce a la generación de un ahorro⁷ de 3.086,7 millones de pesos en las erogaciones requeridas para el cumplimiento de las funciones del Gobierno Nacional.

La gestión requiere un empleo público igual a 198.006 agentes, es decir una estructura de personal menor en 94.851 cargos de planta. En buena medida pasarían a formar parte de las

⁷ *La estimación corresponde al mismo nivel del salario promedio por organismo que rige actualmente.*

instituciones tercerizadas que se harían cargo de algunas funciones y actividades que actualmente se encuentran realizadas en el organismo central. Por esta razón el ahorro en el rubro transferencias es sustancialmente menos significativo que el gasto en personal.

En el caso del Ministerio de Cultura, Educación y Tecnología, el gasto total aumenta en 51,1 millones de pesos -a pesar de la reorganización profunda sugerida en la propuesta- dado que está recibiendo una parte importante de las funciones que actualmente son cumplidas por la Presidencia de la Nación, como es el caso de cultura y ciencia y tecnología.

Cabe destacar asimismo que las erogaciones correspondientes a transferencias en el Ministerio de Salud y Acción Social aumentan en 411,1 millones de pesos respecto de la situación vigente, mientras que los gastos correspondientes a la administración del gasto disminuyen fuertemente.

Cuadro 1 - Gobierno Nacional - Presupuesto consolidado - Situación actual (valores en millones de pesos)

Organismo / Programa	Cantidad de personal		Personal		Total Personal	Total Bs. Y Serv.	Total Transf.	Otros	TOTAL
	Cargos	Hs. Cátedra	Planta	Contratos					
1. Poder Legislativo Nacional	10,152		342.4	8.9	351.3	44.6	14.7	6.3	417.0
5. Poder Judicial de la Nación	17,052		565.3	3.5	568.7	68.1	14.9	10.7	662.4
10. Ministerio Público	3,131		137.4	1.3	138.7	6.3	0.1	3.0	148.1
20. Presidencia de la Nación	14,766	17,344	320.5	61.5	382.0	148.1	128.1	48.5	706.7
25. Jefatura de Gabinete de Ministros	850		34.9	5.4	40.3	9.8	28.8	1.5	80.3
30. Ministerio del Interior y Justicia	78,452	12,269	1,395.7	52.2	1,447.9	272.9	1,162.3	40.6	2,923.7
35. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	1,809		149.4	3.9	153.3	58.2	66.6	14.4	292.5
45. Ministerio de Defensa	104,043	69,560	1,828.3	11.8	1,840.0	457.6	1,146.8	67.6	3,512.1
50. Ministerio de Economía y Trabajo	43,426	7,344	1,373.3	226.0	1,599.3	426.1	21,651.3	589.0	24,265.7
70. Ministerio de Cultura, Educación y Tecnología	1,138	900	27.5	21.5	49.0	42.2	2,902.5	3.8	2,997.4
80. Ministerio de Salud y Acción Social	18,038	1,800	365.0	32.6	397.6	325.2	3,411.6	87.0	4,221.4
90. Servicio de la Deuda Pública			-	-	-	-	-	11,093.6	11,093.6
91. Obligaciones a Cargo del Tesoro			10.0	-	10.0	16.0	2,695.6	21.4	2,743.0
TOTAL	292,857	109,217	6,549.7	428.3	6,978.1	1,875.2	33,223.3	11,987.4	54,064.0

Cuadro 2 - Gobierno Nacional - Presupuesto consolidado - Propuesta de reforma (valores en millones de pesos)

Organismo / Programa	Cantidad de personal		Personal		Total	Total	Total	Otros	TOTAL
	Cargos	Hs. Cátedra	Planta	Contratos	Personal	Bs. Y Serv.	Transf.		
1. Poder Legislativo Nacional	3,805	-	135.6	0.9	136.5	19.3	8.6	6.1	170.6
			-	-	-	-	-	-	-
5. Poder Judicial de la Nación	17,052	-	565.3	3.2	568.5	68.4	14.9	10.7	662.4
			-	-	-	-	-	-	-
10. Ministerio Público	3,131	3,131	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
			-	-	-	-	-	-	-
20. Presidencia de la Nación	100	-	2.5	0.2	2.7	2.8	35.1	-	40.7
			-	-	-	-	-	-	-
25. Jefatura de Gabinete de Ministros	450		14.6	0.7	15.4	5.0	-	0.5	20.9
			-	-	-	-	-	-	-
30. Ministerio del Interior y Justicia	45,056	-	824.7	43.5	868.2	148.9	1,260.1	32.6	2,309.8
			-	-	-	-	-	-	-
35. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	1,337	-	127.4	2.6	130.0	46.4	73.6	3.1	253.1
			-	-	-	-	-	-	-
45. Ministerio de Defensa	86,548	6,825	1,513.2	10.4	1,523.5	437.6	1,282.4	68.8	3,312.2
			-	-	-	-	-	-	-
50. Ministerio de Economía y Trabajo	38,565	1,936	1,260.7	178.9	1,439.6	384.8	20,941.0	577.6	23,343.0
			-	-	-	-	-	-	-
70. Ministerio de Cultura, Educación y Tecnología	685	-	16.5	4.2	20.7	32.7	2,935.2	60.0	3,048.5
			-	-	-	-	-	-	-
80. Ministerio de Salud y Acción Social	1,277		27.2	-	27.2	125.4	3,822.7	4.0	3,979.3
			-	-	-	-	-	-	-
90. Servicio de la Deuda Pública	-	-	-	-	-	-	-	11,093.6	11,093.6
			-	-	-	-	-	-	-
91. Obligaciones a Cargo del Tesoro	-	-	10.0	-	10.0	16.0	2,695.6	21.4	2,743.0
			-	-	-	-	-	-	-
TOTAL	198,006	11,892	4,497.7	244.6	4,742.3	1,287.5	33,069.2	11,878.3	50,977.2

Cuadro 3 - Gobierno Nacional - Presupuesto consolidado - Ahorros generados por la propuesta de reforma (valores en millones de pesos)

Organismo / Programa	Cantidad de personal		Personal		Total	Total	Total	Otros	TOTAL
	Cargos	Hs. Cátedra	Planta	Contratos	Personal	Bs. Y Serv.	Transf.		
1. Poder Legislativo Nacional	6,347	0	206.8	8.0	214.8	25.3	6.1	0.2	246.5
5. Poder Judicial de la Nación	0	0	0.0	0.3	0.3	(0.3)	0.0	0.0	0.0
10. Ministerio Público	0	-3,131	137.4	1.3	138.7	6.3	0.1	3.0	148.1
20. Presidencia de la Nación	14,666	17,344	318.0	61.2	379.2	145.3	93.0	48.5	666.0
25. Jefatura de Gabinete de Ministros	400	0	20.3	4.6	24.9	4.8	28.8	1.0	59.4
30. Ministerio del Interior y Justicia	33,396	12,269	571.0	8.7	579.7	124.0	(97.8)	8.1	613.9
35. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	472	0	22.0	1.3	23.3	11.8	(7.0)	11.3	39.4
45. Ministerio de Defensa	17,495	62,735	315.1	1.4	316.5	20.0	(135.6)	(1.2)	199.8
50. Ministerio de Economía y Trabajo	4,861	5,408	112.6	47.1	159.7	41.3	710.3	11.4	922.6
70. Ministerio de Cultura, Educación y Tecnología	453	900	11.1	17.3	28.3	9.4	(32.7)	(56.2)	(51.1)
80. Ministerio de Salud y Acción Social	16,761	1,800	337.8	32.6	370.4	199.8	(411.1)	83.0	242.1
90. Servicio de la Deuda Pública	0	0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
91. Obligaciones a Cargo del Tesoro	0	0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
TOTAL	94,851	97,325	2,052.0	183.8	2,235.8	587.7	154.1	109.1	3,086.7

Capítulo 4. El Sistema Impositivo Argentino y la relación Nación-Provincias

El propósito de este capítulo es hacer recomendaciones para mejorar el diseño y la administración del sistema tributario argentino en los tres niveles de gobierno. FIEL ha realizado en los últimos años varios trabajos sobre el tema⁸, que sustentan el diagnóstico de los problemas existentes. En esta ocasión se pone el énfasis en los cambios que deberían hacerse para que la política tributaria ayude a alcanzar los objetivos del programa económico para la próxima década.

El funcionamiento del sistema en la práctica. En la Argentina, la recaudación del gobierno nacional y de las provincias ha aumentado de un promedio anual de 16% del PBI entre 1985/1990, a un nivel superior del orden del 21% del PIB desde 1997 en adelante.

Sin embargo, la verdadera presión tributaria debe medirse teniendo presente que el gasto estatal se financia con impuestos tradicionales, emisión (impuesto inflacionario o señorazgo) y endeudamiento (que son mayores impuestos futuros). La experiencia de los 90 muestra que al mismo tiempo que aumentaba la recaudación tradicional, se reducía la importancia del impuesto inflacionario. Más concretamente, la mayor presión tributaria obtenida de los impuestos al consumo, reemplazó los recursos que el Estado argentino obtenía por ese medio (ver cuadro N° 1).

Cuadro N°1
RECURSOS TRIBUTARIOS NACIONALES Y PROVINCIALES
 En porcentaje del PBI y de la recaudación

	1985/90	1991	1992	1997	2000*
RECURSOS NACIONALES LEGISLADOS	13.7%	15.8%	17.9%	16.9%	17.6%
RECURSOS PROVINCIALES	2.3%	2.9%	3.5%	3.7%	3.8%
TOTAL RECURSOS LEGISLADOS	16.0%	18.7%	21.4%	20.6%	21.4%
<i>De los cuales (en % de la recaudación)</i>					
<i>Sobre el consumo</i>	37.3%	42.4%	50.5%	52.1%	46.7%
<i>Sobre el capital y el trabajo</i>	62.7%	57.6%	49.5%	47.9%	53.3%
TOTAL RECAUDACION	22.2%	20.3%	22.0%	20.6%	21.4%
<i>De los cuales (en % de la recaudación)</i>					
<i>Sobre el consumo</i>	26.9%	38.8%	48.9%	52.1%	46.7%
<i>Sobre el capital y el trabajo</i>	45.3%	52.8%	47.8%	47.9%	53.3%
<i>Impuesto inflacionario</i>	27.8%	8.4%	3.2%	0.0%	0.0%

Fuente: En base a Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal.

*Datos provisorios para el período 2000

Principales problemas del sistema tributario argentino. Al analizar los principales problemas del sistema tributario argentino, deben tenerse en cuenta las falencias de diseño, las restricciones prácticas e institucionales, las características del medio ambiente en el cual se inserta la economía argentina y los problemas macroeconómicos que tienen alguna relación con la forma en que se legislan y recaudan los impuestos. En términos generales, las principales deficiencias del sistema pueden resumirse en:

⁸ Ver FIEL (1991), (1993) y (1998), Libonatti (1999), y López Murphy y Moskovits (1997 y 1998) y Artana y Moskovits (1999).

Evasión y elusión: Las alícuotas formales vigentes para los gravámenes que perciben los tres niveles de gobierno son muy altas para el nivel de desarrollo alcanzado por el país y, a pesar de ello, la recaudación medida como porcentaje del PBI aparece como razonable en la comparación entre países cuando se contempla el nivel del PBI per cápita argentino. La diferencia la explica la alta evasión (del orden del 30% en el IVA y del 50% en el impuesto a las ganancias de las personas), que se combina con un importante grado de elusión generado por tratamientos especiales en algunos impuestos. El país pierde potencial de desarrollo cuando las inversiones y el empleo se realizan en un sector o región sólo porque es más fácil evadir o eludir. Asimismo, la evasión destruye la equidad horizontal y vertical del sistema.

Exenciones impositivas. Existe implícito un trade off entre el costo de eficiencia provocado por los gastos impositivos y los beneficios que supuestamente se derivarían de su utilización. La eliminación selectiva de gastos impositivos estaría en condiciones de producir, en una hipótesis de máxima, recaudación adicional por valor de \$ 2500 millones anuales. Si se considera que este ahorro fiscal podría tener una contrapartida de mayores gastos en programas focalizados que satisfagan más acabadamente el objetivo distributivo de algunos gastos impositivos, cabría reducir la estimación de ganancia fiscal a unos \$ 1600 millones anuales.

Existen, además, otros tratamientos de privilegio. Los más importantes por su costo fiscal son: el Fondo Especial del Tabaco, los reembolsos por exportaciones desde puertos patagónicos y los diferimientos impositivos para nuevos proyectos agroindustriales y de turismo que se radiquen en determinadas provincias. Su costo fiscal es del orden de \$ 350 millones anuales.

Problemas vinculados al federalismo fiscal. Existe poca coordinación entre los tres niveles de gobierno, que muchas veces percuten sobre la misma base imponible. La falta de coordinación, además de no ayudar a mejorar el control tributario, demora la solución a los problemas de ineficiencia en la imposición indirecta provincial y municipal (impuestos en cascada).

Restricciones macroeconómicas y de administración. Cuando se discute el diseño del sistema tributario argentino se deben tener presente las restricciones existentes. Por un lado, la economía abierta al movimiento de bienes y factores pone límites a las tasas formales que pueden aplicarse al factor capital. En principio, tasas más elevadas que las que existen en los países de origen de las inversiones podrían desalentar el flujo de capitales hacia la Argentina; a su vez, la existencia de paraísos fiscales introduce una segunda limitante ya que ello reduce todavía más las tasas impositivas que enfrentan en su origen los titulares del capital.

Por otra parte, la debilidad en la administración tributaria puede justificar la introducción transitoria de gravámenes o de medidas especiales para proteger la recaudación (vg. impuesto sobre los créditos y débitos bancarios).

Para diseñar el sistema tributario argentino, también es importante analizar los problemas macroeconómicos que tiene el país, de modo tal de tratar de contar con un marco impositivo que no ponga trabas a su solución.

La reducción de los impuestos al trabajo puede contribuir a aumentar durante un tiempo la creación de nuevo empleo. La Argentina tiene altos impuestos sobre el uso del factor trabajo

(diferentes para distintos grupos de trabajadores y regiones) y un impuesto a las ganancias de las personas que sólo alcanza a los contribuyentes de altos ingresos y que es sustituido para el resto con los aportes previsionales.

Por otra parte, si bien los impuestos tienen un efecto pequeño sobre el ahorro y la inversión, es evidente que existen límites a las tasas que pueden imponerse sobre ambos. En primer lugar, porque los niveles actualmente vigentes en la Argentina (con la excepción de la financiación con deuda que son reducidos⁹) están en línea con los que rigen en otros países en vías de desarrollo y, en segundo término, porque cambios bruscos y de magnitud importante sobre las tasas que gravan al capital pueden ser interpretados como un cambio ad-hoc en las reglas de juego, lo que sí tendría un efecto muy negativo sobre el proceso de acumulación.

La situación en la tributación provincial y municipal: aspectos conflictivos. La distribución de facultades tributarias, en el marco de la organización federal de gobierno, concentró de manera exagerada las fuentes más modernas y eficaces de imposición en el gobierno nacional. A su vez, las provincias sólo habilitaron a sus municipios para la percepción de “tasas retributivas de servicios”. Sin embargo, la denominada tasa de inspección de seguridad e higiene con el tiempo se ha desvirtuado transformándose en un impuesto adicional a los ingresos brutos y la tasa de alumbrado, barrido y limpieza, en un adicional al impuesto inmobiliario. También han aparecido debilidades de algunos instrumentos empleados para evitar la superposición impositiva (sea entre las provincias como entre los municipios), como el Convenio Multilateral.

A continuación se efectúa un examen de la situación de los tributos provinciales cuestionados a partir del programa de reforma del pacto fiscal de 1993 que tenía precisas prescripciones para elaborar un sistema tributario que respondiera a las necesidades de una economía integrada a los flujos de comercio e inversiones.

La legislación tributaria

El impuesto sobre los ingresos brutos. El principal recurso de los gobiernos provinciales es el impuesto sobre los ingresos brutos¹⁰, que grava el ejercicio habitual en jurisdicción de la provincia que corresponda, de cualquier actividad realizada a título oneroso. El tributo se complementa con un convenio multilateral que intenta evitar la superposición impositiva.

La naturaleza multifásica del tributo provoca los característicos efectos cascada: genera distorsiones en precios relativos que favorecen a los sectores más integrados y que en consecuencia puede inducir a una integración "artificial" de las actividades; reduce la competitividad de los bienes comercializados producidos localmente, sea porque en la exportación no se puede recuperar plenamente los impuestos pagados, sea porque en la importación enfrentan a bienes que provienen de países con esquemas impositivos neutrales, e incrementa el costo del capital cuando los impuestos recaen sobre insumos de capital, afectando la eficiencia productiva.

La reforma de fines de la década del 70 y principios de los '80 tuvo éxito en generar uniformidad

⁹ No existe justificativo para mantener este sesgo a favor de los proyectos que se financian con deuda.

¹⁰ Representa, para el conjunto de las jurisdicciones, más del 55% de los recursos tributarios propios.

en materia de definición del gravamen (hechos impositivos, bases y alícuotas sobre las distintas actividades gravadas), lo que contribuyó favorablemente en la aplicación del arreglo interjurisdiccional del Convenio Multilateral.

En la década del 90 se asiste a un segundo intento de reforma a través del Pacto Federal de 1993, que busca disminuir los efectos de cascada, logrando el compromiso de las provincias de eximir a determinados sectores antes del 30 de junio de 1995. Contrariamente a lo buscado, el principal efecto del pacto fue la desarmonización interjurisdiccional, fundamentalmente en materia de alícuotas y, en algunos casos, de base imponible, habiéndose introducido, además, figuras que potencian la conflictividad del impuesto.

Los avances en cuanto al cumplimiento del pacto se circunscribieron principalmente al sector primario y con más restricciones, a la etapa industrial. Los primeros progresos fueron seguidos en los últimos tiempos por un abandono paulatino de la filosofía del pacto, fundamentalmente en la interpretación de la desgravación de la industria, que han originado las siguientes consecuencias negativas: (i) un tratamiento desigual entre contribuyentes de la etapa industrial de la propia jurisdicción respecto de los industriales de otras jurisdicciones cuando operaban en dicha jurisdicción; (ii) no permiten reducir la piramidación del gravamen, puesto que no necesariamente las ventas de la industria son destinadas al consumo final sino que muchas de ellas son insumos de otros procesos productivos; (iii) en algunos casos se ha incrementado la alícuota, ya que en ciertas jurisdicciones las ventas de las industrias radicadas en otras jurisdicciones pasaron a estar gravadas a la tasa general del 3,5% (en lugar de la anterior del 1,5%).

Una actividad especialmente comprendida en las disposiciones del Pacto era la construcción. Pocas provincias han implementado la exención a esta actividad, la que mayoritariamente está gravada con una tasa de 2,5%. El otro gran sector para el que se habían acordado exenciones comprende a los servicios financieros, seguros y actividades vinculadas con el mercado de capitales, como las compañías de capitalización, AFJP y otras. Sólo Chubut, Corrientes, Jujuy, Misiones, Tierra del Fuego (en este caso para establecimientos radicados en la propia provincia) y Tucumán implementaron la exención a esta actividad; en otros casos, la exención se ha limitado a la actividad desarrollada por entidades financieras reguladas por la ley 21.526. Para las provincias que aún continúan gravando la actividad, las alícuotas oscilan entre el 2 y el 5%.

El impuesto de sellos. El impuesto de sellos es un tributo al instrumento por el que se formalizan las relaciones económicas. Tiene como consecuencia directa perturbar las transacciones ya alcanzadas por impuestos más modernos y que, en algunos casos, se aplica a cláusulas de contratos que pueden no concretarse, con una alícuota general del 1,5%.

El tributo también puede provocar situaciones de doble imposición. La vía elegida para resolver este problema ha sido que el poder tributario provincial se autolimitara a aquellos actos cuyos efectos se produzcan en la propia provincia (existiendo presunción de ello cuando los bienes objeto de la transacción se encuentren en otra provincia).

Excepto por muy pocas excepciones, las provincias no avanzaron en el cumplimiento del Pacto Federal de 1993 (conforme al cual se comprometieron a derogar el tributo antes de julio de 1995,

debiendo eliminarlo en una primera etapa en toda operatoria financiera y de seguros destinada a los sectores agropecuario, minero, industrial y de la construcción), sino, por el contrario, han transitado en el sentido opuesto.

La cuestión municipal. La Tasa de Inspección, Seguridad e Higiene bajo la figura de una tasa retributiva de servicios, pretende recaer sobre quienes posean establecimientos o locales habilitados en el ámbito municipal y realicen actividades susceptibles de registro y control y de preservación de la seguridad, la salubridad y el medio ambiente.

La base imponible generalmente empleada –hoy los ingresos brutos, antes personal empleado y metros cuadrados de los locales habilitados- demuestra que se trata, en verdad, de una réplica del impuesto sobre los ingresos brutos. De esta manera, las jurisdicciones municipales han encontrado, sobre todo cuando hay actividades productivas o una cadena de distribución mayorista, un fácil medio para hacerse de recursos gravando consumos o actividad de otras jurisdicciones municipales, sin respetar el "principio de territorialidad".

Para sortear estas dificultades, no debe olvidarse el rol que debieran desempeñar las provincias: las titulares de las potestades tributarias originarias son la nación y las provincias, teniendo las municipalidades sólo potestades tributarias derivadas, es decir las que las respectivas provincias les otorgan.

Los fiscos provinciales y la seguridad jurídica. Los organismos fiscales jurisdiccionales han adoptado cursos de acción que en el intento por conseguir mayor recaudación, aumentaron enormemente la litigiosidad y no necesariamente consiguieron el objetivo buscado. De este modo, se generó una inseguridad jurídica que tampoco ha sido neutralizada por otros poderes.

Este ha sido el caso, por ejemplo, de los contratos entre ausentes, donde las provincias han intentando gravar las operaciones sin soporte instrumental¹¹; de la extensión del poder tributario al mar (se trata de precisar si las doce millas marinas que el país ha establecido como espacio propio pertenecen a la Nación o a las provincias); de la gravabilidad –o no- de las UTEs (Uniones Transitorias de Empresas); de la operatoria del Convenio Multilateral en el impuesto sobre los ingresos brutos (falta de criterios coincidentes sobre aspectos fundamentales de la aplicación del impuesto entre distintos fiscos, y aún dentro de un mismo fisco en distintos tiempos, o aún en el mismo tiempo entre distintos funcionarios).

Existen, además, problemas en materia de aspectos procesales: a) los fiscos suelen actuar al límite de la prescripción, por lo que los requerimientos revisten montos enormes, ya que a la pretendida deuda por impuesto se le agregan intereses y multas; b) los tribunales prácticamente han derogado de hecho las medidas cautelares de no innovar en materia tributaria, con el argumento de que no puede demorarse el ingreso de recursos públicos; c) las actuaciones se dirigen también contra los directores de las empresas, a quienes a veces se les notifica el cargo aún antes que a la empresa y se les traban medidas cautelares (embargos, inhibiciones generales, etc.), como elementos de presión sobre aquella; d) las resoluciones de las Comisiones Arbitral y

¹¹ *Prescindiendo del instrumento, Sellos se convierte en un impuesto al giro de los negocios, a las transacciones, al ingreso, y ese es un espacio ya ocupado por otros tributos (IVA y más recientemente el gravamen sobre las transacciones financieras en el plano nacional, Ingresos Brutos en el provincial, y aún, con las desviaciones conocidas, Seguridad e Higiene en el municipal).*

Plenaria del Convenio Multilateral, y en su caso del Comité Ejecutivo y Plenaria de la Comisión Federal de Impuestos, no son revisables judicialmente de manera directa, por lo que someterse a sus decisiones -las integran los propios fiscos- suele ser visto con resquemor por los contribuyentes y aún por los propios fiscos; e) las sentencias de los Superiores Tribunales de provincias son susceptibles de recurso extraordinario ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, pero ésta puede rechazarlos sin dar fundamento.

La privatización de la fiscalización. En la actualidad son varias las provincias que han delegado en el sector privado el desarrollo y gestión del servicio de fiscalización. Algunas experiencias observadas muestran la necesidad de tomar resguardos cuando se avanza en este sentido, por ejemplo en lo relacionado a la actuación de los “comisionados” o fiscalizadores privados, cuya retribución está vinculada al resultado de la determinación practicada. Se trata de un mecanismo que debe estar sujeto a estrictos controles de legalidad y de adecuación técnica de la determinación practicada por el fiscalizador, sea por lagunas que pueden existir en las definiciones de los impuestos o en las dificultades que plantea la aplicación del Convenio Multilateral en la distribución del impuesto sobre los ingresos brutos. En este contexto, la actuación de fiscalizadores privados puede volver más caótica la aplicación de gravámenes provinciales muy cuestionados.

Propuestas de Reforma del Sistema tributario argentino

El sistema tributario nacional. Se proponen los siguientes cambios en el diseño de la tributación nacional:

Reducción de las cargas patronales. La reducción de las cargas patronales y de los aportes de los autónomos que se destinan al sistema previsional de reparto es justificable por varias razones: (i) ayuda a resolver el problema del desempleo en el corto plazo¹²; (ii) reduce el sesgo a favor de las actividades informales ya que las cargas previsionales tienen un nivel de evasión superior al promedio del resto de los impuestos, y (iii) alienta una mayor cobertura previsional, moderando un conflicto social futuro de gran envergadura cuando la gran cantidad de trabajadores que no cumple puntualmente con los aportes llegue a la edad de jubilarse.

Esta reforma mejora la progresividad del sistema impositivo argentino ya que se reducen fuentes de financiación de algunos programas sociales que son moderadamente regresivas, elimina la distorsión que existe en la actualidad a favor de los trabajadores autónomos, alienta el empleo porque la cuña entre los salarios netos y el costo laboral se reduce del 45.3% al 38.9% del salario, y favorece la formalización de las relaciones laborales.

Paulatina reducción del mínimo no imponible en el impuesto a las ganancias. El ingreso de los trabajadores de salarios medios y altos debería ser alcanzado por el impuesto a las ganancias. Es aconsejable reducir en forma gradual el mínimo no imponible para cumplir con este objetivo (en la Argentina, el mínimo exento en el impuesto a las ganancias es tres veces el salario medio de la economía, comparado con medio salario promedio para el caso de los Estados Unidos).

¹² Aún si se reemplazan los impuestos al trabajo por un gravamen al consumo que también afecta las decisiones del trabajador, se logra aliviar la carga sobre el mercado laboral porque los dueños de los otros factores (capital) también consumen.

Sin embargo, mientras subsistan los problemas en la administración tributaria, la incorporación de numerosos trabajadores a este impuesto dificulta el proceso de formalización de la economía. Por ello, se sugiere postergar el inicio de esta reforma hasta el momento en que la evasión impositiva de tributos generales como el IVA se haya reducido a un nivel similar al que hoy se observa en Chile (del orden del 20%).

Eliminación del sesgo a favor del endeudamiento. Para lograr este objetivo debe, por un lado, eliminarse el impuesto a los ingresos brutos sobre la intermediación financiera por acuerdo con las provincias. Por otra parte, y ante los problemas que ha generado el gravamen sobre los intereses, una alternativa que corrige el sesgo a favor del endeudamiento que mantiene la legislación nacional consiste en eliminar la deducción de intereses pagados por las empresas del balance impositivo, al mismo tiempo que se elimina el gravamen sobre los intereses. En este caso, las inversiones financiadas con deuda o con patrimonio propio tributarían una tasa del 35%.¹³ En un contexto en el cual es necesario recuperar la inversión, un gravamen de ese nivel parece algo elevado. La alternativa neutral que lo reduce, independientemente de la forma de financiamiento elegida por la empresa, es permitir que la inversión nueva se amortice instantáneamente, en forma total o parcial. Este beneficio tiene un alto costo fiscal (podría ser superior a 1% del PIB) y ello sugiere que habría que graduar su implementación de modo tal de respetar la restricción presupuestaria.¹⁴

Imposición indirecta. Las propuestas concernientes a la imposición indirecta a nivel federal están orientadas a producir adecuaciones en el diseño del IVA que retoman el espíritu de generalización y simplificación de este impuesto propio de la reforma de 1989/90. Se propone la existencia de una tasa única en IVA y, en particular, el reemplazo de la diferenciación de tasas como instrumento redistributivo, por subsidios focalizados.

En el mismo sentido, se propone acotar la laxitud con la que se otorga la categoría de “organización sin fines de lucro” y la exención de IVA que ella trae aparejada.

Analizados en calidad de bienes meritorios, los servicios educativos y la exención de que gozan en IVA no es objetada (lo mismo ocurre con la exención a servicios médicos y de salud), aunque considerados como gastos de inversión en capital humano cabría otorgar, al menos sobre parte del gasto, tratamiento de tasa cero en IVA y liberación total de carga impositiva.

Si bien existen tratamientos diferenciales en IVA por motivos de bienes meritorios o de redistribución, también los hay por razones administrativas. Así por ejemplo, en el sector financiero por la dificultad conceptual y práctica de identificar el verdadero valor agregado sea en la intermediación financiera, sea en la actividad aseguradora, se simplificó la determinación del IVA en estos sectores (no se computan el costo de los fondos prestables en el caso de los bancos ni los siniestros en los seguros), dando lugar a una sobreimposición del valor agregado que encarece artificialmente estos servicios. La recomendación es corregir gradualmente esta sobreimposición.

¹³ Como la eliminación total podría dar lugar a restricciones en el uso de los créditos fiscales en los países de origen de inversiones extranjeras, puede ser necesario limitarla en forma parcial.

¹⁴ En el caso en que se adoptara la alternativa parcial, la empresa estaría autorizada a deducir como gasto en su balance impositivo un porcentaje de la inversión y el complemento se amortizaría con las reglas habituales.

Eliminación de las exenciones y otros beneficios subjetivos. Todavía existen numerosos esquemas de fomento para nuevos proyectos o para determinadas regiones que carecen de una justificación económica. Así, se recomienda eliminar: a) el Fondo Especial del Tabaco; b) los reembolsos por Puertos Patagónicos; c) los subsidios a los combustibles que se consumen en la zona sur y algunas ciudades fronterizas y toda otra rebaja o exención en el gravamen que no sea para derivados que se exportan o para uso petroquímico; d) los diferimientos para los nuevos proyectos agroindustriales y de turismo; e) las exenciones en ganancias con la excepción de las que rigen para los dividendos distribuidos y los intereses de plazos fijo, obligaciones negociables y otros instrumentos de ahorro financiero (que pasan a tributar en cabeza de la empresa al no permitirse la deducción de intereses de la base imponible), las ganancias de los fiscos nacionales, provinciales y municipales (pero no de cualquier institución perteneciente a ellos), las remuneraciones de los diplomáticos extranjeros y las ganancias de las entidades internacionales sin fines de lucro; las donaciones a cualquier tipo de institución que excedan los \$1000 por donante, el valor locativo de la casa-habitación, la diferencia entre las primas y el capital recibido al vencimiento en los sistemas de capitalización o los seguros de vida (también se mantiene, durante la transición, la deducción de la base imponible de los aportes realizados a estas cuentas de ahorro), las primas por la emisión de acciones, las donaciones, herencias, y otros similares, y las ganancias de capital obtenidas por personas físicas o sucesiones indivisas. Además, se sugiere aplicar una política estricta para los proyectos de promoción industrial que provienen de las leyes suspendidas, para evitar que se agreguen proyectos nuevos.

Reglas e instrumentos para proteger la recaudación. La eliminación de la deducción de intereses pagados por las empresas de su base imponible exime del uso de reglas de capitalización exigua (“thin capitalization”) que limitan tal tipo de deducciones en otros países. Sí corresponde establecer criterios claros y objetivos sobre la base de la experiencia internacional sobre precios de transferencia y sobre montos máximos a pagar al exterior en concepto de regalías, uso de marcas, y otros similares (por ejemplo, como un porcentaje de las ventas, pero con un criterio uniforme para evitar la disparidad que existe para algunos de estos conceptos en la actualidad). Debería integrarse el impuesto a los bienes personales con el impuesto a las ganancias de las personas, permitiendo que uno se utilice como pago a cuenta del otro.

El impuesto a los créditos y débitos en cuenta corriente evaluado como un gravamen que se incorpora en forma permanente a la estructura tributaria argentina, resulta de gran productividad recaudadora pero sumamente distorsivo.

En la práctica, es equivalente a introducir a nivel del gobierno federal y simultáneamente, por una parte, un impuesto sobre los ingresos brutos de naturaleza “instrumental” y, por otra, a gravar las remuneraciones e ingresos de todos los factores productivos a una tasa uniforme, con la excepción de los ingresos del trabajo personal de los empleados bajo relación de dependencia.

En el mediano plazo, y dependiendo de la evolución de la tasa, podría dar lugar a un fuerte incentivo para la desintermediación y desnacionalización de las operaciones bancarias gravadas por el tributo, lo que comprometería la productividad recaudadora del mismo y paralelamente podría repercutir negativamente en la base imponible de IVA y ganancias.

El análisis varía en forma sustancial si el instrumento es considerado como un nuevo mecanismo de percepción, llamado a sustituir en forma total o parcial a los actuales institutos de retención y percepción. Para ello sería necesario que el nuevo impuesto fuera totalmente acreditable contra otros impuestos nacionales, en primera instancia contra los impuestos y contribuciones patronales y el componente de los aportes de los trabajadores autónomos relacionado con ellas. Adicionalmente, debería ser pago a cuenta de ganancias e IVA.

Si se transformara exclusivamente en un mecanismo de percepción, se reducirían sus efectos distorsivos y el incentivo a la desintermediación financiera a él asociado.

Estabilidad tributaria. Introducir una cláusula generalizada de estabilidad tributaria tiene el problema de limitar los grados de libertad del gobierno en momentos de crisis y de impedir la adaptación del sistema a los cambios que puedan ocurrir en el contexto internacional. Pero la ausencia de la misma, ha permitido que recurrentemente se modificaran los impuestos, muchas veces en forma contradictoria, e introduciendo tratamientos subjetivos.

Por ello, se sugiere restringir la posibilidad de cambiar impuestos que recaen sobre un sector (o introducir tratamientos especiales para algún sector o región, sea en la forma de desgravaciones, diferimientos, reducciones de tasas, o cualquier otra variante), pero permitir cambios generales en las tasas de los tributos que tienen una amplia cobertura (como ganancias e IVA). En otras palabras, se puede modificar la tasa del impuesto a las ganancias o la del IVA, siempre que sea aplicable a todos los sectores, pero no se pueden realizar cambios puntuales.¹⁵

El gobierno nacional debería alentar a las provincias y éstas, a su vez, a sus municipios para que introduzcan cláusulas similares, dejando los grados de libertad para aumentar la presión formal en la alícuota del IVA provincial y en los impuestos a la propiedad de las familias.¹⁶

Recomendaciones sobre la imposición a nivel provincial y municipal

El proceso de reforma de la imposición subnacional transita por varios andariveles:

- El pacto firmado en diciembre de 2000 por el que se acordó el congelamiento del gasto primario abre una nueva e interesante perspectiva desde la que debería encararse el proceso de reforma. Sólo desde la perspectiva de un sector fiscal consolidado deberían acometerse las mayores reformas en la estructura tributaria provincial.
- Es necesario proceder a una revisión en la asignación de facultades tributarias entre los distintos niveles de gobierno. Las provincias deberían retomar en lo inmediato la posibilidad de aplicar impuestos que no plantean mayores dificultades para una administración descentralizada como combustibles e internos.

¹⁵ Una cláusula menos restrictiva exigiría que los tratamientos especiales deben ser evaluados en su impacto económico, y cuantificados por un comité de expertos, como condición necesaria para su posterior tratamiento por el Congreso (una suerte de análisis costo-beneficio de la medida).

¹⁶ La tributación sobre las propiedades de las empresas debe estar protegida por la cláusula de estabilidad tributaria para evitar eventuales expropiaciones del capital hundido.

- Se propone la derogación inmediata del impuesto de sellos. Los recursos que allega a los gobiernos provinciales debieran ser suplantados por los impuestos sobre la propiedad.

Desde la perspectiva de largo plazo, se mantiene la recomendación de anteriores trabajos de sustituir el impuesto sobre los ingresos brutos por un IVA provincial principio destino con alícuota estimada en el orden del 5%.

La sustitución del impuesto sobre los ingresos brutos por el IVA provincial, a su vez, debería permitir transparentar la situación de los municipios que deberían estar habilitados para aplicar un impuesto a las ventas minoristas y eliminar la tasa de seguridad e higiene; este impuesto debería estar legislado a nivel de hecho y base imponible por el nivel provincial para asegurar cierta homogeneidad en sus definiciones básicas. Cualquier reforma debiera contemplar cuidadosamente la dimensión municipal que está tomando una creciente importancia.

En el corto plazo, la transición en el impuesto sobre los ingresos brutos podría comenzar por su transformación en un impuesto bietápico al comercio mayorista y minorista, desgravándose completamente la industria y el sector agropecuario. Esta reforma debería ir acompañada por las medidas necesarias para darle plena operatividad al Protocolo adicional abriendo la instancia al contribuyente.

- Una dimensión impostergable en toda reforma es mejorar el accionar de los organismos de aplicación. Aquí hay un problema cultural y de gestión cuya solución es de largo plazo pero que debe acometerse: de poco vale contar con buenos impuestos si los organismos administrativos tienen políticas cuyo resultado más evidente es afectar la seguridad jurídica. Un primer paso en ese sentido sería la actitud de la CSJN asegurando la apertura de los recursos extraordinarios de revisión de las causas.

Administración Tributaria

Recaudación. No obstante los importantes avances registrados en el área de sistemas de recaudación, el proceso de insourcing no culminó con la efectiva instrumentación de “cuentas corrientes fiscales”. Esta herramienta básica, responsabilidad primaria del área de recaudación, debería estar diseñada de forma tal de recoger y exponer en tiempo real y en forma de créditos y débitos todos los hechos que inciden en la relación tributaria entre el Fisco y el contribuyente.

La transformación del sistema DOS MIL en una auténtica cuenta corriente tributaria y su extensión al conjunto de los contribuyentes administrados por la AFIP (y no exclusivamente a los denominados grandes contribuyentes), debe ser uno de los objetivos prioritarios a ser alcanzados en el corto plazo. Su logro redundará en una mejora inmediata y permanente del nivel del cumplimiento voluntario.

Fiscalización. El esquema de descentralización operativa amplia adoptada en 1996 condujo a resultados insatisfactorios en la función fiscalización. La descentralización de la fiscalización en la AFIP llevó a la eliminación de la definición y control centrales de las estrategias y políticas de

fiscalización que, en calidad de tales, resultaban comunes y de aplicación obligatoria para todo el organismo. En la práctica, la Subdirección de Fiscalización no ha cumplido el papel de instancia de planificación de la fiscalización y de control de los resultados generados por la ejecución descentralizada de las políticas y acciones por ella planificados.

Los inconvenientes que han afectado a la fiscalización no implican que en sí misma la estrategia de descentralización deba ser revertida, antes bien llama la atención sobre la necesidad de reencauzar el proceso, corrigiendo los errores de diseño e implementación antes señalados. Básicamente, se trata de lograr un adecuado equilibrio entre la autonomía de las regiones para seleccionar los contribuyentes a fiscalizar en función de la realidad local (los resultados de esta actividad “autónoma” deben ser convenientemente auditados y controlados desde el nivel central del organismo) con el cumplimiento por parte de esa misma región de un plan anual obligatorio de fiscalización centralmente definido.

Existe la percepción de una clara subutilización de la información externa disponible (aún teniendo en cuenta ciertas dificultades en términos de calidad) para fiscalización. En particular, la información no da lugar a rutinas automáticas e “inteligentes” de selección de contribuyentes a fiscalizar, sea en procesos de fiscalización masiva o selectiva. Sin duda, estas carencias están íntimamente ligadas con la difícil inserción orgánico-funcional de Fiscalización y a la poco feliz resolución de la descentralización de esta función básica de la administración.

Informática. En materia de informática el desafío que enfrenta la AFIP pasa por instrumentar la forma organizativa que garantice que la visión estratégica en torno a los sistemas y la tecnología de las comunicaciones refleje las necesidades de toda la organización, no el punto de vista de una de sus áreas funcionales. Habrá que definir, entonces, cuál es el curso de acción más apropiado para el logro de esta meta, si lo es la formación de un área integrada de sistemas con un nivel orgánico elevado (por ejemplo a nivel de una Subdirección General) o bien a través de una mayor coordinación horizontal de las principales áreas funcionales del organismo.

Cobro coactivo. En el caso de los impuestos y recursos de la seguridad social administrados por la AFIP, todo el proceso de cobro coactivo de deudas de los contribuyentes es de naturaleza judicial, sin importar si tal deuda se origina en el no pago por parte del contribuyente de una obligación claramente establecida y no sujeta a controversia o si por el contrario se trata de una deuda surgida de un proceso de fiscalización que detecta supuestas subdeclaraciones y da lugar a una determinación de oficio por parte del inspector.

Cuando se trata de deuda cierta y no sujeta a controversia, cabe plantear un procedimiento puramente administrativo. En este sentido, y aún cuando siempre se requiera la intervención de un juez para efectuar el embargo y desposesión de valores del contribuyente moroso, el proceso podría ser gestionado por un empleado administrativo del organismo, no necesariamente por un abogado.

La AFIP ha intentado aumentar el número de abogados encargados de la cobranza ejecutiva mediante la contratación temporal de profesionales sin relación de dependencia con el organismo. Este intento fue paralizado por la interposición de recursos de amparo ante la justicia. En este sentido, es necesario insistir con nuevas propuestas de tercerización del cobro coactivo.

El Poder Ejecutivo ha propiciado la creación de Tribunales Penales Tributarios, en proceso de integración en la actualidad con el llamado a concurso y selección de los futuros integrantes a cargo del Consejo de la Magistratura. Sin embargo, la falta de disponibilidades presupuestarias ha impedido la creación de un Fuero Penal Tributario, por lo cual toda apelación a las sentencias de los futuros Tribunales Penales Tributarios ha de realizarse ante el actual Tribunal Penal Económico, siendo que el objetivo original era generar una instancia de apelación con conocimientos específicos en materia tributaria.

En el caso de la actuación del Tribunal Fiscal ha habido circunstancias objetivas -la falta de integración de dos de sus seis salas y la existencia de una sola sede, sita en la Capital Federal- que derivaron en el desborde de su capacidad de trabajo y en el atraso de las causas. En parte, estos inconvenientes han tenido respuesta (todas las salas del Tribunal están completas y está asimismo prevista la apertura de dos sedes en el interior). Sin embargo, la modernización de los procesos de trabajo, el mejoramiento de la infraestructura y equipamiento del Tribunal, el desarrollo de áreas de control de gestión etc., son también condiciones necesarias para obtener mayor productividad y mejor calidad en los resultados.

Las relaciones laborales. La AFIP cuenta con algo más de 18 mil empleados, distribuidos en su mayoría en áreas operativas de la ex DGI y de la ANA. Todo el personal –con la excepción de los directores y el personal contratado por plazo- se encuentra regido por convenios colectivos, ya sea de la ex DGI o de la ex DGA. Su última actualización es fruto de un Laudo dictado en 1992, que no se ajusta a las nuevas tendencias en materia de organización del trabajo y contenidos de la negociación.

Se requieren modificaciones de fondo que resultan necesarias para el manejo correcto, no sólo de los recursos humanos (su optimización, calificación, flexibilización, etc.), sino también los ajustes necesarios en las cuestiones gremiales y de administración de personal como la adecuación de la jornada a sistemas de cómputo anual o periódico o reducir el escalafón y adecuarlo a las reales necesidades del servicio. También es menester adoptar una política de recursos humanos tendiente a optimizar las herramientas hoy existentes para el ejercicio de las facultades de organización y dirección.

Se debe negociar un convenio colectivo único para la AFIP que englobe los actuales de ex DGI y ex ANA, con “base cero”. Este Convenio debería reflejar las condiciones que han alcanzado las privatizaciones, en especial las del sector servicios (teléfonos, ferrocarriles, Banco Hipotecario) y de ninguna manera las concesiones efectuadas en otros casos (administración pública nacional, aguas, etc.).

La negociación debería tratar de incorporar la mayoría de las variantes de fórmulas de flexibilidad funcional (polivalencia funcional, flexibilidad horaria, movilidad geográfica y remuneración variable en función de objetivos o por performance), habida cuenta de las características del empleador, la dotación, su distribución a lo largo de todo el país y la naturaleza de determinadas tareas.

El sistema de gobierno y el rango institucional de la AFIP. El sistema de gobierno de la AFIP, que ha involucrado en forma directa al Ministerio de Economía, a la Jefatura de Gabinete y al administrador de la AFIP en sí mismo, ha demostrado su incapacidad para permitir el surgimiento y mantenimiento de una visión estratégica (de largo plazo) consistente, compartida y sujeta a procesos no conflictivos de revisión en torno a las misiones, objetivos, medios y prioridades del organismo.

Resulta necesario, en consecuencia, repensar y poner en marcha, alternativas referidas a: (i) el sistema de gobierno de la AFIP; (ii) el status institucional de la AFIP; (iii) el sistema de gerenciamiento de la AFIP.

En este sentido, la “estructura de gobierno” de la AFIP debería ser capaz de involucrar y relacionar convenientemente a todas las instancias antes mencionadas con competencias directamente relacionadas con la política y administración tributarias, a la alta gerencia del organismo recaudador y también al Congreso de la Nación (dada su competencia exclusiva en materia de leyes impositivas) en orden a:

- Lograr que se desarrolle y mantenga una visión estratégica compartida por los involucrados antes citados, sobre las misiones del organismo y los principales cursos de acción para cumplimentarlas;
- Que a partir de este consenso se deriven políticas de administración tributaria eficaces y con continuidad en el tiempo;
- Definir un orden de prioridades consistentes con tal visión estratégica y garantizar la necesaria fluidez y seguridad en el financiamiento del organismo por parte del presupuesto nacional;
- Instaurar el total compromiso y responsabilidad del Administrador y la alta gerencia del organismo respecto del logro de las metas estratégicas comprometidas y los resultados fijados para el organismo;
- Desarrollar una batería de indicadores apropiados para monitorear el cumplimiento del plan estratégico del organismo y los resultados relevantes;
- Realizar un trabajo coordinado para identificar problemas y generar soluciones en etapas tempranas, esto es, desarrollar una administración tributaria que se anticipe a los hechos;
- Garantizar la “despolitización” y máxima solvencia técnica en la estructura de gobierno de la AFIP, para generar en la ciudadanía una imagen de organismo recaudador que aplica leyes tributarias votadas por el Congreso en la forma más justa e imparcial posible, no sujeto a interferencias políticas ni subordinado a otras agencias del PEN ni a ningún otro poder del estado en lo que hace al cumplimiento de sus responsabilidades específicas.

Institucionalización de un nuevo modelo de gestión en la AFIP. Bajo este esquema de gobierno se encararía la aplicación de un nuevo modelo de gestión por resultados en la AFIP, en el cual el “dueño” o “responsable político” de un organismo descentralizado productor de servicios como la AFIP (el Ministerio de Economía) deberá acordar con el mismo las metas a alcanzar, el programa de actividades consistente con el logro de tales metas, el plan presupuestario y financiero que se correlaciona con tal plan operativo y la aplicación del esquema de incentivos (premios y castigos) ligados a los resultados. El cómo combinar y emplear adecuadamente los recursos asignados para alcanzar las metas acordadas es la tarea propia del organismo que pasa a

ser enteramente responsable respecto de la eficiencia con que resuelve dicha cuestión, como también respecto de la eficacia en el cumplimiento de las metas.

El esquema de transferencias Nación-provincias

Las debilidades salientes del actual esquema de relaciones Nación-provincias incluyen:

- Falta de correspondencia entre las decisiones de gasto y financiamiento al nivel de los estados provinciales (las provincias gastan en promedio una vez y media más de los recursos que ellas mismas generan, cifra que se incrementa hasta 2.6 veces si se excluye a la Ciudad de Buenos Aires). La ausencia de correspondencia induce un círculo vicioso en el que la falta de responsabilidad fiscal (accountability) deriva, a su vez, en mayores gastos y, consecuentemente, en menor correspondencia.
- Consecuencia de esta misma dinámica es el *creciente endeudamiento* de las administraciones provinciales. A Diciembre de 1999 el stock de deuda de las provincias representaba el 72.4 % de los recursos provinciales totales, frente a un 49.5 % en 1997. Este comportamiento se ve facilitado en tanto no existen límites efectivos al endeudamiento provincial, a lo que debe sumarse que habitualmente la coparticipación federal funciona como garantía de las deudas contraídas por las provincias.
- El actual régimen ha derivado en un comportamiento fuertemente procíclico del gasto público, cuando este último debiera estar determinado por parámetros de largo plazo (vg. crecimiento poblacional, crecimiento de las necesidades básicas insatisfechas, crecimiento de la demanda de salud/educación) y no por la disponibilidad de recursos.
- El funcionamiento del sistema lleva a que se produzca algún grado de redistribución regional del ingreso. No se ha podido comprobar que esta redistribución regional favorezca una mejor distribución personal.
- Genera pérdida de flexibilidad en el diseño de la estructura tributaria nacional, en tanto la asignación jurisdiccional de impuestos difiere de uno a otro, sesgándola hacia los recursos no coparticipables, especialmente a partir de que la Nación ha dejado de financiarse a través del impuesto inflacionario.
- Las transferencias Nación-provincias están sometidas a discusiones permanentes, esto implica la aparición de periódicos enfrentamientos entre los participantes en el sistema, con las consiguientes dificultades para la gestión fiscal nacional y provincial.

La consecución de los últimos Compromisos Federales (Diciembre 1999/Diciembre 2000) atenuó, transitoriamente, algunos de los problemas enumerados más arriba (vg. la prociclicidad de los gastos). Sin embargo: (i) los acuerdos tienen un horizonte limitado (alcanzan a Diciembre de 2005 si es que con anterioridad no se logró acuerdo para la sanción de una nueva Ley de coparticipación federal), (ii) a partir de 2003 sólo se fija un piso para las transferencias automáticas (\$ 1400, \$ 1440 y \$ 1480 millones mensuales para 2003, 2004 y 2005,

respectivamente)¹⁷, en tanto que, de superarse dicho nivel, vuelve a entrar en vigencia (aunque algo moderado porque las transferencias se realizarían sobre la base de promedios móviles) el complejo conjunto de regímenes en práctica hasta diciembre del año 1999.

En cualquier caso, la distribución secundaria de los recursos (la asignación de la masa provincial entre las diferentes jurisdicciones) continúa siendo la que se deriva de la ley de coparticipación federal (23548), que no sigue ningún criterio explícito -correcto o incorrecto- de asignación de recursos sino que es sólo consecuencia del mapa de poder existente en los períodos previos a su promulgación y de un conjunto de leyes adicionales en lo que se refiere a los fondos precoparticipados o a los de asignación "específica".

Por otra parte, las transferencias discrecionales (ATN) continúan vigentes conforme lo estipula la Ley 23548 de Coparticipación Federal.

*Una propuesta para la nueva relación Nación-provincias*¹⁸. En términos generales, la propuesta incluye:

- (i) la descentralización de potestades tributarias hacia las provincias: la mayor parte de los impuestos sobre consumos específicos (internos, sobre los automotores gasoleros, adicional sobre cigarrillos y para financiar el Fondo Especial del Tabaco) y el impuesto sobre la transferencia de combustibles pasan a ser potestad de las provincias, al tiempo que la alícuota del IVA nacional se reduce a la mitad, teniendo las provincias atribuciones para imponer un Impuesto al Valor Agregado (IVA compartido) que reemplazará parte de las actuales transferencias.
- (ii) la eliminación del régimen de coparticipación de impuestos y demás regímenes de transferencias de recursos;
- (iii) la creación de un Fondo de Redistribución Regional (FRR) que tendrá la finalidad de redistribuir recursos entre jurisdicciones (que serán financiados con una fracción de la alícuota del nuevo IVA provincial), de modo tal que, en la situación inicial, no cambie la posición relativa de ninguna provincia respecto de la situación actual.
- (iv) el traspaso de funciones de gasto de característica local de la Nación a la Ciudad de Buenos Aires (en las áreas de policía y justicia) para compatibilizar la situación con la vigente en el resto de las jurisdicciones provinciales;
- (v) la creación de un Organismo Fiscal Federal (OFF) que introducirá eficacia (por la aplicación de mecanismos de incentivos, incluyendo sanciones a las provincias que no cumplen), confiabilidad, transparencia y flexibilidad al sistema;

¹⁷ En el período 2000/02 los acuerdos establecen sumas fijas que operan a la vez como piso y techo de las transferencias.

¹⁸ Aun cuando la presente propuesta no se explaya sobre la estructura tributaria provincial en su vinculación con la transferencia de potestades tributarias a los municipios y la consecuencia modificación de los sistemas de coparticipación de provincias a municipios, se entiende que sería sumamente beneficiosa la extensión de la filosofía aplicada a la relación Nación-provincias, a la que involucra a los gobiernos provinciales con sus municipios.

- (vi) la puesta en funcionamiento de reglas macrofiscales provinciales complementarias de la ley nacional (que incluirá límites al crecimiento de la deuda e impondrá la constitución de fondos de estabilización a nivel de cada jurisdicción provincial).

El nuevo esquema vincular entre la Nación y las provincias deberá ser aprobado por Ley Convenio del Congreso Nacional -con las mayorías especiales que ello implica-, con posterior adhesión de las Legislaturas provinciales.

Los resultados a ser obtenidos

- Todos los nuevos elementos planteados propenden a un mayor respeto por la organización federal de gobierno -el gobierno nacional pierde injerencia en buena parte de las decisiones provinciales que hoy involucran no sólo al Congreso sino también al Poder Ejecutivo Nacional-, con un incremento de la autonomía de las provincias y menor delegación de potestades en la Nación.
- Al restituirse el principio de separación de fuentes tributarias (sistema que operara en las primeras décadas de la Argentina como Nación), el total de gastos provinciales es financiado con recursos recaudados por éstas (tomadas en conjunto) o, complementariamente, por deuda.
- Se elimina el problema del *common pool*, que induce a los gobiernos subnacionales a incrementar sus gastos porque no se conoce al sujeto que soporta la carga. Cada gobierno provincial, por sí mismo, debe hacer frente a la mayor parte de la responsabilidad que implica el aumento de sus funciones de gasto, haciéndose evidente su "responsabilidad" fiscal.
- La porción del gasto que no es soportada por una provincia en particular, está siempre en la mira de las restantes jurisdicciones, que son las que financian parte de la redistribución.
- El esquema propuesto tiende a una asignación más eficiente de los recursos, minimizando los efectos de la recaudación sobre el desarrollo de la actividad económica.
- La existencia del OFF no sólo ordena y transparenta el funcionamiento del FRR, sino que garantiza la continuidad del Pacto constitutivo de la Nación.
- El Organismo Fiscal Federal juega el rol de la Institución Federal encargada de la relación interprovincial, rol que actualmente lleva adelante el Gobierno Federal. Una diferencia sustancial surge, entonces, a la hora de analizar los incentivos que se desarrollarán a partir del nacimiento de esta nueva institución. Así, por ejemplo, el OFF nunca podrá disponer de los recursos necesarios para realizar un *bailout*.
- Adicionalmente, la promulgación de leyes macrofiscales al nivel de los estados subnacionales pone límites a su endeudamiento e induce, además, a la búsqueda de mayor eficiencia en la recaudación.

- Los recursos del FRR, por su parte, aseguran la provisión de un mínimo de bienes públicos a todos los residentes en el país, pero manteniendo un equilibrio entre el respeto por las demandas locales y las externalidades que puedan surgir de la existencia del bien.
- Se crea un mecanismo con un horizonte ilimitado, ya que él mismo se autoregula. Esto es así en tanto y en cuanto, cada cinco años, pueden ser modificados los montos a redistribuir así como los criterios que marcan el diseño de la redistribución.
- La Nación gana a la hora de manejar su política macroeconómica y fiscal al propiciarse comportamientos más austeros por parte de los gobiernos subnacionales.
- Aún cuando buena parte de las decisiones del Gobierno Central deben ser -al menos- autorizadas por el Congreso Nacional -donde los estados provinciales disponen de una fuerte representación política¹⁹-, tienden a minimizarse las asignaturas cruzadas, lo que incentiva a un comportamiento más racional, menos sensible a actitudes oportunistas.
- La política fiscal del Sector Público Argentino consolidado gana en previsibilidad, transparencia y prudencia.
- La ganancia de solvencia fiscal, que juega a favor de la disminución del riesgo país, opera, además, en el buen sentido en momentos de ocurrencia de shocks adversos, al facilitar la consecución de deuda en los mercados internacionales garantizada por una estructura económica más sólida.

¹⁹ Con este nuevo esquema jurisdiccional pierde relevancia el hecho de que las provincias "chicas" se encuentren sobrerrepresentadas.

Capítulo 5. El diseño de una política comercial pro competitiva y su funcionamiento en un escenario de regionalismo abierto

En los 90 la Argentina avanzó efectivamente y, por primera vez desde inicios del siglo XX, hacia su reinserción internacional. Esta expresión cobra un sentido profundo cuando se contrasta con el punto de partida en 1990 cuando el comercio exterior alcanzaba sólo al 0,24% del comercio mundial; el coeficiente de apertura o interdependencia comercial era del 13%, el segundo más bajo en un amplio conjunto de 150 economías y; el arancel promedio estaba en el 40%. Bastante tarde en relación con lo que ocurría en el resto del mundo, la Argentina lanzó una reforma estructural corrigiendo el sesgo anti-exportador que la había caracterizado durante 50 años. A la vez, un cúmulo de razones llevaron a elegir el camino de la integración económica en el MERCOSUR que en los hechos funcionó como un “ancla” de la reforma comercial al atar los aranceles a una tabla preestablecida para la Unión Aduanera y al asegurar el acceso a un mercado potencial muy importante, el Brasil.

Efectos de la reforma de política comercial: La nueva política comercial empezó a arrojar los efectos esperados a partir de 1994 a través de: 1) el aprovechamiento de una mayor especialización y de economías de escala; 2) la reducción de distorsiones de precios al transmitirse al mercado interno la señal de los precios internacionales; 3) la difusión de nuevas tecnologías y modernas prácticas de administración; 4) el aumento de la eficiencia técnica (adopción de la “best practice” en las empresas más grandes).

Hacia el año 1998 varios indicadores daban cuenta de los beneficios de la reforma comercial. En términos de la inserción internacional, la Argentina duplicó su participación en el comercio internacional de bienes al 0,5% y el coeficiente de apertura pasó al 19%. Entre 1993 y el año 2000 las exportaciones crecieron al 10% anual y el crecimiento de importaciones (5% anual en el período) se concentró en un 45% en la compra de bienes de capital para la inversión. La producción se alineó de acuerdo con la ventaja comparativa en agronegocios; aumentó la productividad en varios commodities como el petróleo, la petroquímica, productos de la siderurgia, la celulosa y surgieron nuevos sectores exportadores netos (minería, lácteos y bebidas alcohólicas). Algunos sectores se revelaron como “perdedores” de la estrategia de sustitución de importaciones (manufacturas mano de obra intensiva como textiles, juguetes o productos electrónicos). Algunos sectores enfrentaron un crecimiento muy rápido de la demanda que no pudo ser abastecido internamente debido a la obsolescencia de la oferta local (metalmecánica y bienes de capital). Un aspecto menos conocido pero muy importante es el del aumento del intracomercio, que medido por un índice estándar subió un 25% y alcanzó un valor igual a 2/3 del mismo indicador en las economías más avanzadas. La capacidad de comerciar productos dentro de una misma línea arancelaria indica que se ha avanzado en el grado de especialización productiva y/o en la inserción de la producción local dentro de los procesos integrados internacionalmente, aspectos ambos que permiten sacar partido de los efectos positivos de la globalización.

El MERCOSUR se desarrolló sobre bases casi exclusivamente comerciales y el intercambio entre los socios creció desde unos US\$ 5000 mill. en 1992 a US\$ 20.000 mill. en el año 98. A fines de

los 90, el 25% de las compras externas argentinas provenían del MERCOSUR y el 35% de nuestras exportaciones tenían ese destino. El crecimiento del Brasil fue el motor que empujó este mercado dinamismo comercial. Con todo, la Argentina mantuvo su categoría de “global trader” comerciando con más de 90 países en el mundo. Entre 1993 y 2000, la tasa de crecimiento de las exportaciones argentinas a los mercados del resto del mundo fue del 9,3% anual, más baja que el 14% anual correspondiente a las ventas al Brasil que en el marco del acuerdo preferencial debía forzosamente constituirse en un cliente importante. A partir de 1999, con la devaluación del Real en el Brasil, el desarrollo del MERCOSUR mostró la insuficiencia de los acuerdos alcanzados en el plano comercial para acomodar a los socios a la nueva situación. Los desequilibrios macroeconómicos y las diferencias en las políticas de promoción de exportaciones e industriales terminaron por generar conflictos recurrentes que involucran a los negocios y a las inversiones privadas. No existen mecanismos institucionalizados para la solución de controversias y la unión aduanera nunca terminó de perfeccionarse.

Las presiones sobre la competitividad de los sectores transables argentinos, provenientes en primera medida de los persistentes desequilibrios macroeconómicos y del estancamiento en la reforma, se agudizaron en el nuevo escenario del MERCOSUR. Lamentablemente, la falta de dinamismo reformista se transformó en retrocesos en el marco de la política comercial. Entre las medidas proteccionistas tomadas se integró la tasa de estadística al arancel; se establecieron derechos específicos elevados para productos sensibles (textiles y calzado); se aplicaron medidas anti-dumping cada vez con mayor frecuencia; se aplicaron salvaguardias que constituyen medidas excepcionales en el marco de la OMC (sólo hay 17 en el mundo y dos las aplica la Argentina) y; recientemente, se elevaron los aranceles para bienes de consumo al máximo consolidado del 35%. Dentro del MERCOSUR varias de estas medidas estimularon el desvío del comercio, es decir, el reemplazo de proveedores de menor costo del resto del mundo por proveedores más caros de los países miembros. En consecuencia, los productores regionales se volvieron partícipes de las transferencias que genera la protección comercial desde los consumidores hacia los productores locales.

Hacia una nueva etapa de reforma: La reforma comercial de la Argentina y los acuerdos dentro del MERCOSUR dieron muestras de insuficiencia a fines de los 90. Para entonces, el Arancel Externo Común, en promedio, permanecía en niveles muy altos en comparación con la evolución de países semejantes en el resto del mundo (14% vs. 6%); la tabla arancelaria mostraba una elevada dispersión tanto nominal como efectiva (aranceles entre 0 y 35%); la política de promoción de exportaciones no había superado la etapa de mero subsidio fiscal y; aunque las políticas anti-dumping se alineaban con las normas internacionales, tendían a usarse con cierta discrecionalidad. Para la década que se inicia, la proyección de un menor crecimiento en el comercio internacional de bienes y el fracaso en el lanzamiento de nuevas negociaciones multilaterales en la OMC, han alentado la aceleración de los acuerdos regionales. Entre estos acuerdos figura el ALCA cuyo objetivo es llegar en el 2005 a la organización de un mercado libre de barreras arancelarias entre 34 países (la gran mayoría) del continente americano. Esta negociación refuerza la necesidad de reconsideración de la política comercial local y del MERCOSUR.

Los elementos de la nueva etapa de reforma comercial que se propone se presentan a continuación. Para cada política se establecen los objetivos e instrumentos de largo plazo y, cuando corresponde, una breve descripción de la transición.

Política de importaciones. En los próximos diez años la Argentina debe converger a la política comercial de los países más avanzados alcanzando una liberalización plena de su comercio exterior. Para ello debe procederse a una reducción de los aranceles, simplificación de la escala arancelaria y eliminación de otras barreras al comercio (aranceles específicos, barreras técnicas, etc.). El beneficio de esta acción será el de ganar competitividad para el sector de transables favoreciendo el intracomercio y el abastecimiento de insumos a sectores que producen para el mercado local e internacional. Esta reforma deberá proceder en forma pautada para dar una señal inequívoca a la inversión y sus etapas deben sincronizarse con las negociaciones internacionales en curso para generar la credibilidad necesaria.

Este curso de acción debe guiar toda la estrategia de política comercial de la Argentina, ello requiere una negociación en el MERCOSUR, que puede inclusive llegar a cambiar la naturaleza de la Unión Aduanera hacia, inclusive, un área de libre comercio, pero que facilitará para todos los socios la negociación con el resto de América del Sur, comenzando por Chile y luego, dentro del ALCA.

Como objetivo final el nuevo programa de aranceles descendentes debe llegar a niveles compatibles con la negociación en el ALCA (Chile tiene un objetivo del 6%, Canadá y Estados Unidos exhiben actualmente promedios del 4%). Por lo tanto se propone establecer un arancel (extrazona) del 6% en promedio que regirá a partir del 2005. El rango de dispersión del arancel nominal será del 0% al 14%. En promedio, esta propuesta significa una rebaja del 60% de la protección nominal en cinco años. Para el final de la década y a medida que la reducción de distorsiones en la economía permita abatir los costos de transacción para el sector privado, debería producirse una ulterior reducción de la dispersión arancelaria hasta un arancel uniforme o con una muy reducida dispersión.

Como primer paso se debería consolidar un techo arancelario inmediato del 25% en la OMC y procederse a negociar su reducción de acuerdo con las negociaciones multilaterales. La vigencia de un arancel consolidado muy superior al promedio vigente es típica de los países latinoamericanos y constituye un resabio de su proteccionismo comercial. Su efecto es mantener un nivel de protección contingente que reduce la calidad de la señal de precios internacionales para la asignación de recursos y para la nueva inversión. La adopción de esta medida permitirá reducir la elevada protección actual de algunos bienes sensibles (textiles, calzado, etc.) y limitar presiones para cualquier futuro arancel específico.

Como segundo paso se deberá proceder a la reducción y eliminación de los aranceles específicos. El ingreso de China a la OMC limitará de por sí el uso de estos instrumentos que se aplican a sectores sensibles cuyo abastecimiento desde el Este Asiático ha sido creciente en los últimos diez años. La reducción debe comenzarse inmediatamente por medio de la ampliación de las cuotas en el caso de las salvaguardias hasta su eliminación de acuerdo a la norma establecida y al reemplazo de los aranceles específicos por sus correspondientes aranceles ad-valorem en un plazo breve coordinado con la adopción plena de los mecanismos de valoración en la Aduana o su tercerización a servicios de valoración privados en el período de transición.

El tercer paso es establecer una tabla de convergencia hacia los aranceles externos que regirán en el 2005 que incluiría una reducción de dos puntos anuales en promedio, con una caída más rápida

para los aranceles por encima del promedio cuyo máximo debe reducirse del actual 35% al 14%. El procedimiento será semejante al empleado entre 1994 y 1999 para la fijación del actual Arancel Externo Común utilizando una tabla explícita de aranceles para cada posición que entrarán en vigencia a principios de cada año hasta el 2005.

Por último, deben corregirse las altas protecciones al sector de bienes de capital, informática y telecomunicaciones pautadas para entrar en vigor entre el 2004 y el 2006 en el MERCOSUR, que son motivo de revisión entre los socios actualmente. También en el marco regional se debe avanzar en una mayor liberalización del sector automotriz.

Negociaciones regionales. Como ya se mencionara se anticipa que el comercio internacional se moverá en un escenario de crecimiento más lento que en la década pasada y en el marco de un estancamiento de la liberalización multilateral. Sin embargo, las negociaciones regionales no deben considerarse como un buen sustituto de la liberalización multilateral sino como un camino disponible hacia esa meta mientras otras soluciones están bloqueadas.

En ese escenario, el mantenimiento de los acuerdos del MERCOSUR requiere consolidar los aspectos comerciales en la línea de una mayor liberalización como se indicó en los temas arancelarios. Brasil es el mercado natural para productos agroindustriales y regionales de la Argentina y nuestro país es un destino natural para los productos mano de obra intensivos del Brasil. Nuestra compatibilidad comercial es mayor que la que existe entre la Argentina y Estados Unidos y todavía hay un importante espacio para la integración comercial.

Un método para salvar el estancamiento de las negociaciones y generar progresos en la integración es el de promover acuerdos en campos que permitan consensos mayores que los actuales: el desarrollo del sector energético y la integración de la infraestructura (incluyendo la organización de mecanismos financieros conjuntos para promoverla) son dos capítulos potencialmente viables.

En los temas de subsidios sectoriales y a las exportaciones, que constituyen una fuente de importantes controversias, debería promoverse una zona libre de subsidios que abarcara los ejes industriales desde Río de Janeiro hasta Mendoza, transformando todos los subsidios para el resto de las regiones menos desarrolladas en subsidios regionales sin distinción sectorial.

Con respecto al ALCA, las consideraciones sobre la conveniencia de un abordaje a la chilena (bilateralmente con Estados Unidos y Canadá, por ejemplo) se basan en ventajas macroeconómicas y de generación de atractivos para la nueva inversión. No deberían esperarse efectos comerciales inmediatos. El crecimiento comercial será una consecuencia de las inversiones directas más que un resultado de los acuerdos de reducción arancelaria ya que los países avanzados involucrados en esta negociación tienen aranceles bajos al presente. Como muestra la experiencia del Nafta el desarme de la protección en sectores sensibles donde el comercio tiene un mayor potencial de crecimiento, involucrará períodos muy largos (10 a 15 años).

Por último, en el caso de la Unión Europea las oportunidades de un mayor comercio se prevén limitadas debido al proceso de inclusión de nuevos miembros en esa unión aduanera. Es probable

que las negociaciones no puedan avanzar más allá de dar continuidad a la Unión Europea en su calidad de mercado tradicional para el MERCOSUR.

Política de exportaciones. La promoción de exportaciones juega un papel esencial en los países en desarrollo debido a la existencia de costos ocultos o costos de transacción que enfrentan los productores locales. Aún los países del Este Asiático que utilizaron un gran arsenal de instrumentos para promover las ventas externas, no pudieron evitar que el impacto agregado de la política económica se reflejara en un moderado sesgo antiexportador.

Por otra parte, la promoción de exportaciones debe mejorar su eficacia acomodándose, a la vez, al doble límite de los escasos recursos fiscales y las normativas de la OMC. Por lo tanto, en el largo plazo se recomiendan dos acciones básicas: incorporar un reintegro moderado pero de cobro cierto y reducir los costos de acceso a los mercados internacionales en los aspectos de información y contacto de negocios. Nótese también que la puesta en marcha de la reforma integral de la economía ayudará a la conformación de un clima de negocios competitivo que promueva per se los negocios de exportación, reduciendo sus costos de transacción (abatimiento de costos logísticos, financieros y de infraestructura excesivos).

Con respecto a la incorporación de un sistema de reintegros, en el mediano plazo se debe reemplazar el sistema de reintegros escalonados por un régimen simplificado opcional que otorgue un beneficio uniforme y bajo o que dé la posibilidad a los exportadores de acceder a una compensación completa de reintegro de su contenido impositivo indirecto combinado con un drawback por una vía, necesariamente, menos expeditiva. Actualmente, los reintegros a las exportaciones presentan una alta dispersión sin mayores efectos en el crecimiento de las ventas externas. En el corto plazo, se podría iniciar su revisión reduciendo el techo de reintegros del 12 al 10 %. El ahorro que se produciría rondaría los \$40 mill. anuales. Por último en este aspecto, la Argentina debe abandonar de modo definitivo los resabios de la regla de espejo (subsidios a las exportaciones vinculados a los niveles arancelarios) que quedaron inmersos en su estructura de política comercial debido a la superposición de reformas parciales desde 1992.

La segunda acción en este capítulo, referida a la reducción de costos de transacción en temas de información de mercado y presentación de productos y a la reducción de costos de acceso de las exportaciones a los mercados internacionales, se propone llevar adelante propuestas de promoción a través de una red de organismos privados (cámaras de comercio, World Trade Centers, cámaras sectoriales) que liciten fondos públicos para la organización de redes. El sistema se iniciaría a través de casos testigo iniciales. Adicionalmente, el Estado, a través del Ministerio de Economía y la Cancillería, prestarían una tarea de coordinación y difusión de información. Estas redes operarían descentralizadamente a nivel de municipios y regiones e incluirían subsidios para PYMES que se utilizarían para publicidad y ferias. Las embajadas se mantendrían como base de operaciones de la red en el exterior.

Complementariamente a estas reformas, una acción inmediata debería orientarse a mejorar el mecanismo de admisión temporaria que en la Argentina está sujeto a plazos y condiciones muy estrictas por razones de control fiscal. En este aspecto se podría proceder inmediatamente a su ampliación.

Por último, se debería proceder en forma inmediata a la modificación de la ley de zonas francas para mejorar su desempeño exportador, y agilizar la operatoria de depósitos fiscales.

Capítulo 6. El rol del Estado en la asignación eficiente de recursos: defensa de la competencia, regulación de servicios públicos e inversión en infraestructura

La presente propuesta consiste esencialmente en definir los mecanismos y el grado e intensidad de la intervención pública para lograr la correcta asignación de recursos en los mercados de bienes y servicios públicos y privados. Un concepto fundamental a tal fin es la *complementariedad*, con las siguientes líneas directivas centrales:

- a) Como norma general, descansar en las decisiones de agentes privados para la provisión de la vasta mayoría de bienes y servicios, debiendo el Estado brindar un marco apropiado que “invite” a dicha participación. Ello incluye tanto proveer a la defensa del derecho de propiedad y a la minimización del riesgo país como asegurar la inexistencia de trabas artificiales para emprendimientos privados.
- b) Existen “fallas del mercado” en la provisión de bienes públicos, ante externalidades, monopolios naturales e información asimétrica que pueden justificar la intervención directa del Estado. Pero no cualquier intervención pública es eficiente o mejor que la no intervención. El consenso más amplio al respecto es que la forma óptima de intervención es la siguiente: provisión directa de bienes públicos, impuestos/subsidios ante fuertes externalidades (pero prohibiciones en casos de alto costo irreversible), regulación económica acotando el poder de mercado ante monopolios naturales en servicios públicos, información y protección al consumidor para defender la lealtad comercial, defensa de la competencia ante ejercicio inapropiado del poder de mercado.
- c) A su vez, aún respetando este enfoque general, la ejecución de esta intervención requiere un enfoque profesional e independiente que instrumente la legislación y los contratos de manera transparente, para lo cual resulta fundamental el diseño institucional de los entes públicos encargados de dicha tarea.
- d) La distribución del ingreso puede ser de todas formas insatisfactoria, pero ello no debe llevar a alterar relaciones de precios o limitar la competencia para administrar subsidios cruzados.

En este trabajo se realizan algunos aportes en cuanto a la definición de las formas específicas más apropiadas para defender la competencia, evitar el uso del poder de mercado en la provisión de servicios públicos, contemplar externalidades y proveer bienes públicos (infraestructura) en el contexto actual de la Argentina, tomando como punto de partida las reformas en general positivas que ya se han efectuado durante los últimos años.

Resumen de Propuestas

Defensa de la Competencia (corto plazo). Acelerar la conformación definitiva del Tribunal Nacional de Defensa de la Competencia (TNDC), e introducir los siguientes aspectos dentro de la reglamentación de la Ley 25.156:

- a) Definir el significado de “idóneo” que debe respetar el jurado convocado para el concurso en la selección de los candidatos a conformar el TNDC (esto podría hacerse sin modificar el decreto reglamentario, al fijar las bases del concurso para la selección).
- b) Acotar las operaciones de fusión y adquisición que son alcanzadas por el control previo del TNDC (por ejemplo, incrementando el monto mínimo de la operación sujeta a aprobación y eliminando la referencia al tamaño internacional de las empresas participantes, y previendo un mecanismo de “fast track” cuando no existe oposición de terceras partes frente a una presentación o el monto de los activos involucrados sea inferior a \$ 20 millones, por ejemplo), etc.²⁰
- c) Prever que los salarios de los miembros del Tribunal, si bien son determinados por el PEN, no podrán variar anualmente en más del 10% una vez constituido el mismo, ni tampoco podrá hacerlo en más del 20% durante el mandato de cada uno de sus miembros.
- d) Brindar mayor estabilidad al presupuesto del organismo (presupuesto plurianual o ligado a variables exógenas; alternativamente, definir que el presupuesto no podrá variar anualmente en más del 10%, ni en más del 20% dentro de un período inferior a los 6 años), aumentando el mismo (al menos duplicándolo).
- e) Asegurar que el TNDC pueda cuestionar acuerdos de precios entre empresas de distintos países aún si fuesen promovidos por las respectivas autoridades nacionales (como se observa en distintos rubros de intercambio dentro del Mercosur).

Regulación de Servicios Públicos (mediano plazo). Enviar al Congreso un proyecto de Ley para la reforma institucional de la regulación de servicios públicos que contemple los siguientes rasgos centrales:

- Fortalecer los entes reguladores existentes, asegurando su conformación por medio de mecanismos idóneos y transparentes y dotando de estabilidad y autonomía a sus miembros, mejorando la naturaleza institucional (creación/ratificación por Ley). Nombrar directores por concursos de antecedentes, con comité de selección compuesto en su mayoría por profesionales de prestigio en sus respectivas áreas de desempeño (y sin una identificación política fuerte e incondicional).
- Homogeneizar los alcances de los distintos entes en cuanto a las tareas de control y regulación extendiendo estas últimas (reservando para el poder político la definición de nuevas concesiones y/o ventas y la conducción de las renegociaciones contractuales).
- Evitar ambigüedades y multiplicidad de objetivos de los Entes, aclarando que su objetivo debe ser replicar en lo posible la asignación de recursos que resultaría en un mercado competitivo.
- Propiciar el intercambio de información y experiencias entre los distintos Entes, tanto en Nación como entre provincias, requiriendo informes conjuntos sobre distintos temas (costo del capital, passthrough, desregulación minorista, etc.) y consulta a un panel de expertos. El

²⁰ *El Decreto 396/01, del 1 de Abril, introdujo esta modificación a la Ley 25.156, además de eliminar referencias a la facturación internacional de las empresas involucradas en la operación, de forma tal que esta propuesta ya ha sido implementada.*

MEyOSP, desde las distintas secretarías (Finanzas, Energía, Transportes, etc.) debe producir documentos de referencia que obliguen a hacer explícitos los apartamientos o discrepancias en las decisiones adoptadas.

- Facilitar el acceso de los usuarios a los entes reguladores, creando “ventanillas” de dichos entes en los municipios que se adhieran a convenios con las agencias regulatorias y las provincias respectivas, descentralizando la primera instancia del control sobre la calidad y funcionamiento de los servicios públicos.
- Asistir a las asociaciones de defensa del consumidor “en especie”, proveyendo acceso más fluido para solicitar apoyo técnico por parte de un departamento de regulación de servicios públicos que funcione con dependencia directa del Congreso.
- Reglamentar la publicidad de toda la información relevante (acceso irrestricto a expedientes completos a todo interesado, información actualizada en la página de Internet, oficina de consulta en los entes, etc.).
- Asegurar las audiencias públicas obligatorias en todos los sectores (previendo que con anterioridad a las mismas los reguladores deban presentar documentos de consulta que ayuden a ordenar dichas audiencias), en particular también ante cambios en los plazos de concesión o en los mecanismos para el ajuste tarifario, por ejemplo, previendo que las renegociaciones deban ser presentadas para pronunciamiento por el Congreso en pleno (no sólo por una Comisión Bicameral) en un plazo determinado.
- Fusionar los organismos que regulan al transporte en sus distintas formas (OCRABA –\$ 6 millones– y OCC en las concesiones de peaje de acceso a Buenos Aires e Interurbanas, CNRT –\$ 15 millones– en transporte público de pasajeros y cargas, y ORSNA –\$ 30 millones– en aeropuertos). Comenzar la delegación de tareas de control en transporte colectivo automotor en el Gran Buenos Aires desde la CNRT hacia la Provincia y la Ciudad. La fusión del ENRE –\$17 millones– y ENARGAS –\$ 19 millones– debería completarse antes del año 2007 (pero no debería ser inmediata).

Inversión en Infraestructura (corto plazo). (i) Modificar la reglamentación del Plan Federal de Infraestructura, fijando un coeficiente de reserva suficientemente conservador (duplicando a triplicando el 25% actual), transparentando la nueva deuda pública que significan los compromisos de contraprestaciones (repago de inversiones), evitando avales del Estado, asignando eficientemente los riesgos comerciales y operativos (reduciendo posibilidades de ajustes de precios), y asegurando un método eficiente de selección de constructores, permitiendo de hecho la competencia extranjera (aún si hubiera requerimientos de utilización de mano de obra local) y, (ii) Desarrollar una agencia nacional de evaluación de proyectos, con requerimientos de publicidad y transparencia en la fase de evaluación que permitan el control descentralizado por los distintos agentes privados afectados, y suprimir los fondos específicos de inversión (viales, eléctricos, etc.).

Capítulo 7. Desregulaciones pendientes en las jurisdicciones provinciales

El avance de la desregulación de la actividad económica en la década del '90 fue muy importante en aquellas regulaciones que estaban en la órbita del Gobierno Nacional, a pesar de retrocesos en algunos sectores y dificultades para su puesta en marcha en otros. Una parte de estas reformas quedaron sujetas a la adhesión de los estados provinciales, ya que requerían de modificaciones en la legislación local. A este respecto, el grado de cumplimiento de la desregulación en los estados provinciales, según lo acordado en el "Pacto Fiscal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento" firmado en el año 1993, fue dispar y prácticamente nulo en las provincias más grandes. El bajo grado de cumplimiento del mismo estuvo relacionado con su diseño jurídico institucional. En efecto, la inexistencia de premios y castigos redujo los incentivos para que las provincias modificaran aquellas legislaciones locales que trababan el comportamiento competitivo de los mercados.

Regulación profesional. El mercado de servicios profesionales presenta problemas de información asimétrica: aún después de adquirido el bien el consumidor no es capaz de evaluar si la calidad es adecuada, la competencia entre los miembros de una profesión es débil, la demanda es esporádica, evaluar los resultados de la prestación es difícil y en muchos casos las consecuencias son irreversibles. La regulación podría estar basada en la necesidad de garantizar ciertos estándares mínimos de calidad y seguridad.

La mayoría de los países de la OECD regulan las actividades profesionales, ya sea directamente o delegando la capacidad regulatoria en las Asociaciones de Profesionales. En general los países están en un proceso de reformas dirigidas a focalizar la regulación en la protección de los pequeños consumidores que no están en posición de establecer sus propios requerimientos y la calidad de los servicios que contratan y eliminar las restricciones a la competencia (acuerdos para fijar aranceles profesionales, la división de mercados, el aumento en los requisitos a la entrada, la prohibición a realizar publicidad, etc.)

Recomendaciones.

- Establecer un sistema de matriculación única para los profesionales (la matriculación en una jurisdicción es suficiente para trabajar en cualquier otra) y validar los actos realizados en una jurisdicción en las otras.
- Eliminar todas las restricciones que tienen consecuencias sobre la competitividad del sector: aranceles de orden público y cobro centralizado, libertad de contratación, restricciones a las formas de asociación, limitaciones cuantitativas, restricciones a la publicidad, etc.
- Transformar las tablas arancelarias mínimas obligatorias como meramente indicativas, dejando al arbitrio del juez o tribunal su fijación en función a la magnitud del trabajo realizado.

Regulación en el comercio minorista. Las regulaciones comerciales afectan diversas dimensiones de la operatoria habitual. Los principales problemas que genera la legislación que limita la instalación de grandes superficies comerciales incluyen:

- Mayores precios para los consumidores.
- Efectos negativos sobre la asignación de recursos.
 - Se restringe y distorsiona la inversión.
 - Se modifican de modo subóptimo los formatos comerciales.
- Genera mayores rentas para los comercios ya instalados.
- La obligación de realizar estudios de impacto socioeconómico aumenta los costos de inversión.
- Favorece la creación de espacios para la actuación de grupos de poder y para la discrecionalidad y la corrupción.

Recomendaciones. Acordar con las provincias la eliminación de las regulaciones o restricciones al establecimiento de las grandes superficies comerciales permitiendo únicamente aquellas regulaciones municipales destinadas a resolver problemas locales, como la congestión del tránsito, la acumulación de residuos, etc. Asimismo la instalación de los comercios deberá realizarse respetando los códigos de planeamiento urbano de cada municipio.

Regulación del mercado de medicamentos. Las principales características del mercado de medicamentos a principios de los '90 eran:

- Competencia restringida con alta regulación del comercio.
- Falta de transparencia en la información a los consumidores.
- Gran dispersión de precios entre productos elaborados con la misma droga y principio activo.
- Dilación en la aprobación de nuevos productos.
- Trabas a la importación de medicamentos.

Las reformas que introducen los Decretos PEN 2284/91 y 150/92 de desregulación fueron:

- Simplifica las normas y procedimientos para el registro, inscripción, elaboración, fraccionamiento y expendio de medicamentos. Crea un Registro Nacional.
- Establece la obligatoriedad del uso de la denominación genérica de las drogas. (modificada por el Decreto PEN 177/93)
- Autoriza a laboratorios, entes prestadores, obras sociales, farmacias y droguerías a importar medicamentos autorizados. Además simplifica normas para la importación de medicamentos.
- Autoriza la comercialización de medicamentos de venta libre fuera de las Farmacias. (Decreto N° 2284/91)
- Autoriza la libre instalación de Farmacias. (Decreto N° 2284/91)

Recomendaciones.

- Cualquier persona física o jurídica de cualquier naturaleza podrá ser propietaria de farmacias, sin ningún tipo de restricción de localización.

- La venta de especialidades medicinales catalogadas como de expendio libre por autoridad sanitaria podrá realizarse también en aquellos establecimientos comerciales no comprendidos en la Ley N° 17.565 de Farmacias.
- La venta de especialidades medicinales se podrá realizar también en aquellos establecimientos comerciales que habiliten espacios especialmente acondicionados para funcionar como farmacias en las condiciones que determine la autoridad de aplicación de la Ley N° 17.565.
- Realizar la compatibilización de las normas de registro, elaboración y distribución de medicamentos entre las provincias.

Regulaciones sobre el transporte de pasajeros. La desregulación del transporte de pasajeros estuvo sustentada en el establecimiento de tres nuevas formas de prestación del servicio: sistema de tráfico libre, de turismo y de servicios para ejecutivos. En lo que hace a sistema de tráfico libre, los transportistas de servicios públicos podrán desarrollar servicios de tráfico libre en cualquier recorrido de Jurisdicción Nacional, previa comunicación a la autoridad de Aplicación con un plazo de treinta días de anticipación. La autorización será automática. *Desde 1998 sin embargo se encuentra suspendido el registro.* El servicio público no tiene restricciones en cuanto recorridos o itinerarios, frecuencias, horarios, tarifas, características de los vehículos, y condiciones o modalidades de tráfico. El servicio de turismo y ejecutivo también significó una apertura del sector a la competencia. Otras modificaciones importantes que introdujo las desregulación fueron:

- La eliminación de las normas que impiden a las empresas de transporte el acarreo de correspondencia y carga.
- La eliminación de las restricciones a las inversiones extranjeras en el sector de transporte terrestre.
- La exclusión del régimen de seguridad en fronteras a toda persona física o jurídica que realice transporte de carga o pasajeros.
- Libertad de ingreso a puertos y aeropuertos al servicio de transporte de pasajeros y taxímetros.

Recomendaciones. Desregular el transporte de pasajeros interurbano provincial siguiendo un modelo similar al adoptado por la Nación. Es decir, la creación de un servicio de tráfico libre y de otras modalidades más flexibles de prestación del servicio que generen una mayor competencia en el sector. Un camino alternativo sería la desregulación plena del transporte intercomunal, liberando precios y eliminando las restricciones a la entrada. En este esquema cada municipio podría subsidiar los recorridos no rentables.

Regulaciones sobre el transporte de carga terrestre. La desregulación del transporte terrestre de cargas iniciada en el año 1992 estuvo basada tres pilares básicos: el libre ingreso al mercado de prestadores de servicios de transporte de cargas, la libertad de contratación entre el dador y le tomador de cargas y la preservación de la seguridad del tránsito y del transporte. Se tomaron las siguientes medidas:

- Eliminación del transporte de cargas como régimen de servicio público (este sistema obligaba al Estado a otorgar concesiones o permisos). Ello permite al particular ejercer su actividad de transporte de cargas por carretera sin que ésta este sujeta al permiso previo de la Administración Pública Nacional.
- Liberación de los precios de contratación del servicio.
- Eliminación de las reservas de carga o de monopolios por región.
- Inscripción en el Registro Nacional de Cargas sin condicionamientos ni limitaciones tarifarias, territoriales, de regularidad o de cupos.
- Eliminación de las restricciones a las inversiones extranjeras en el transporte de cargas.

Las recomendaciones en esta materia son:

- Derogar las regulaciones sobre precios y aquéllas que afectan el desenvolvimiento competitivo del sector.
- Regular sólo aquellas cuestiones vinculadas con la seguridad en las rutas, los controles de calidad que eviten la contaminación ambiental y el riesgo de accidentes para el resto de los usuarios y los excesos de carga que han llevado a un uso desmedido de las rutas que debe pagar el resto de la sociedad.

Compatibilización de Registros. La obligación de registrar un bien o servicio ha estado fundada en la responsabilidad del estado de proteger a los consumidores y usuarios en cuestiones vinculadas a controles de calidad que hacen a la salud pública (por ej. el caso de alimentos y medicamentos) o garantizar ciertos estándares de técnicas de seguridad (por ej. en el transporte) o simplemente con fines de mantener actualizada algún tipo de información relevante. En algunos casos la necesidad de registrarse para realizar una actividad no ha estado basada en ninguno de los supuestos anteriores y debería simplemente eliminarse. En otros la cantidad de información requerida a los efectos de la inscripción en el registro es excesiva o los aranceles son elevados en comparación con los costos o con la contraprestación que se realiza, transformándose en verdaderos impuestos.

Capítulo 8. Las regulaciones del mercado de trabajo

Desde comienzos de la década de 1980 el mercado laboral urbano mostró un sensible incremento en la tasa de desempleo, y consiguientemente en el total de población desempleada. La contracción en el nivel de actividad en aquella década y por lo tanto en el producto por ocupado, no fue compensada por una caída en el costo laboral, de modo tal que la demanda de empleo se debilitó en forma persistente. Entre 1980 y 1989 el número de desocupados prácticamente se multiplicó 3.5 veces, desde 238 mil a 844 mil personas, con un pico de 941 mil desocupados urbanos en mayo de 1989. A pesar de ello, el empleo mostraba todavía en los '80 una débil tendencia creciente, sostenido por una caída en el salario medio real en los períodos de muy alta inflación.

La persistente caída de productividad, en un mercado en que la oferta laboral urbana crece poco más del 2.5% anual tanto por población como por tasa de actividad, junto con un aumento de la presión impositiva en el mercado laboral formal, tarde o temprano llevaría a un ajuste a la baja en los salarios reales o al aumento en el desempleo. La Convertibilidad, con la recuperación y posterior estabilización de los ingresos reales, y un marcado aumento en la tasa de actividad, forzó el ajuste por el lado de las cantidades. El desempleo abierto se duplicó con la crisis del Tequila en 1995, y desde entonces se mantuvo entre 13 y 18%.

Sin embargo el mercado laboral muestra notorios contrastes en su funcionamiento en la primera y segunda mitad de la década del '90. Diversos factores de tendencia (crecimiento de la población urbana, aumento en las tasas de actividad) estuvieron presentes a lo largo de todo el período. Otros factores cíclicos, cambios institucionales en el diseño macro y microeconómico, y la ausencia de cambios profundos en el mercado laboral, llevaron al rápido deterioro de los indicadores de empleo entre 1992 y 1995. En la segunda mitad de la década, la introducción de reformas en el mercado laboral permitió una rápida –aunque transitoria– recuperación del empleo hasta que sobrevino la prolongada recesión de la última parte de la década. El presente capítulo sintetiza la abundante evidencia acerca del papel de las instituciones laborales en el desempeño del mercado laboral y formula un conjunto de recomendaciones específicas para la reforma de dichas instituciones.

La revisión normativa incluye distintas dimensiones que procuran reducir los costos de contratación y negociación, así como mejorar la asignación y la eficiencia del empleo privado. Esta revisión incluye una amplia flexibilización de las normas sobre contratación laboral (incluyendo período de prueba y mecanismos de ruptura), negociación colectiva, estatutos profesionales y funcionamiento de las asociaciones sindicales. Asimismo se propone completar el proceso de reducción de la imposición sobre el factor trabajo a niveles estables en el largo plazo, aumentando la relación entre los aportes realizados y los beneficios a percibir.

Contratación laboral. Predomina en la actualidad la contratación por tiempo indeterminado, mientras que es baja la proporción de contratos cortos, a pesar de que la tasa de rotación del empleo ha venido creciendo. La legislación argentina contempla algunas formas de contratos cortos (de plazo fijo, de temporada) que sin embargo presentan notorios riesgos de ser

interpretados como contratos indeterminados²¹. No es de extrañar que tales formas contractuales híbridas hayan sido de escasa utilización en la práctica, y que en su caso sean fuente de elevada litigiosidad.

La demanda por contratos más cortos, con menores restricciones de ruptura y de modificación de las condiciones (por la propia extensión del contrato) derivó en los últimos años en la creación de nuevas formas contractuales que, al mismo tiempo que mantenían el contrato por tiempo indeterminado y sus variantes (plazo fijo, etc.), daban lugar a una mayor flexibilidad para la nueva contratación. De esa forma surgieron diversas formas de contratos “cortos” de amplia utilización entre 1996 y 1998, y la contratación “a prueba”. La derogación de tales contratos a partir de 1998, y la casi inmediata reintroducción en mayo del 2000 de un período de prueba relativamente generoso para firmas pequeñas, son una señal de tensión en el mercado laboral a favor de una mayor flexibilidad en los regímenes contractuales. La propuesta simplifica la contratación en varios aspectos.

a) Contratos por tiempo indeterminado. Toda relación contractual por tiempo indeterminado se podrá realizar a prueba por un período de 6 meses, a menos que las partes convengan un período menor. Durante el período de prueba regirán todas las contribuciones y aportes del contrato por tiempo indeterminado, excepto la contribución por ruptura (CCR). La ruptura del contrato laboral en cualquier momento dentro de los 180 días no devengará compensación monetaria de ningún tipo (no incluye preaviso ni indemnización por antigüedad). A partir del séptimo mes, la continuidad del contrato implicará su conversión de pleno derecho a contrato laboral por tiempo indeterminado.

b) Contratos por tiempo determinado. Se introduce una modalidad de contratación corta, por un período de hasta 6 meses, renovables hasta un total de 3 años por empleador. Las únicas restricciones sobre esta modalidad son las de que el personal no puede superar el 50% del empleo total de la firma (contratos determinados e indeterminados) y se excluye a los menores de 18 años. En los contratos de temporada (artículo 96, Ley de Contrato de Trabajo) no regirá la restricción sobre porcentaje máximo de contratados respecto del plantel total. Durante el período contratado regirán todos los aportes y contribuciones de la seguridad social, así como primas de seguro asociadas (ART, etc.), con excepción de la contribución por ruptura (CCR). La no renovación del contrato a su vencimiento o a su prórroga no devengará compensación alguna por ruptura, háyase o no preavisado. La ruptura anticipada devengará una indemnización única equivalente al monto acumulado que hubiera resultado de establecer el correspondiente fondo de capitalización por contrato indeterminado (ver más abajo).

c) Plazo fijo y temporada. Se elimina la presunción de que un contrato por plazo determinado pueda convertirse en otro de plazo indeterminado, pues el contrato vence en forma indudable al cumplirse el período previsto (contrato a plazo fijo actual), o en ausencia de la voluntad expresa de renovación del mismo por ambas partes (contrato actual de temporada). Aún si no se preavisa a su vencimiento, el mero conocimiento del plazo implica que no existen dudas acerca del tipo de contrato en vigencia. Todo contrato sin embargo puede transformarse en otra modalidad, por

²¹ El artículo 95 de la Ley de Contrato de Trabajo establece que en casos de ruptura contractual no sólo se puede acceder a una indemnización ordinaria (que normalmente no existe en un contrato a plazo, cuando éste se cumple) sino además al reclamo de daños y perjuicios “por la sola ruptura anticipada del contrato”.

acuerdo de partes. Se elimina la acción por daños que podría surgir de la conversión de plazos de un contrato (régimen vigente, artículo 95 de la LCT, contrato a plazo fijo y contrato de temporada).

d) Cláusula de equivalencia. Todo contrato por tiempo determinado puede transformarse en contrato indeterminado, en cualquier momento, por la sola voluntad expresa de ambas partes. En tal caso no regirá compensación por ruptura ni período de prueba del contrato indeterminado. Recíprocamente todo contrato indeterminado puede transformarse en contrato por tiempo determinado por el acuerdo expreso de ambas partes.

Ruptura contractual. La ruptura del contrato laboral por tiempo indeterminado le permitirá al trabajador acceder a un fondo de capitalización por ruptura, que reemplaza al régimen de indemnización por despido y al seguro de desempleo que se derogan. Dicho fondo de capitalización estará disponible para el cese de la relación laboral, sea ésta motivada por renuncia, jubilación, despido o fallecimiento. En el contrato indeterminado regirá además para el evento de despido sin causa el preaviso a cargo del empleador (con excepción del período de prueba, para el que no rige preaviso). En los contratos por tiempo determinado, en caso de ruptura anticipada el empleador abonará al trabajador una única compensación igual al monto acumulado que hubiera resultado de establecer el correspondiente fondo de capitalización por el período bajo contrato. Los elementos centrales de compensación por ruptura son por lo tanto los siguientes.

Fondo de capitalización por ruptura. Se establece un fondo individual y portable para el evento de cesación de la relación laboral (por despido, renuncia o jubilación), financiado por vía de un sistema de capitalización de aportes individuales, o cuenta de capitalización por ruptura (CCR). La prima para constituir el fondo de capitalización quedará a cargo del empleado, y será del 3% de la remuneración bruta normal y habitual con un tope de 60 MOPRES, hasta que el fondo sea equivalente a 6 meses de remuneración normal y habitual (con un tope de 60 MOPRES sobre dicha remuneración). La contribución integra la Cuenta Única de la Seguridad Social. Los fondos son depositados en una caja de ahorro indisponible (mientras dure la relación laboral) en una entidad financiera, o en cuenta en la AFJP a la cual está afiliado el trabajador. El trabajador podrá optar entre depositar en cuenta bancaria o en la AFJP. La AFJP debe mantener una cuenta independiente para la CCR, de la cuenta establecida por ley 24241 para el sistema de pensiones. Al cese de la relación laboral por despido, jubilación o renuncia el trabajador puede optar por el retiro del fondo en forma total o parcial, con un tope mensual de 60 MOPRES.

Preaviso. Equivale a un mes de remuneración (para una antigüedad mayor de 6 meses y hasta 5 años), o a 2 meses (para una antigüedad mayor de 5 años), a cargo del empleador. Dados estos montos para menos de 5 años, y más de 5 años, el preaviso se proporciona según los meses de antigüedad en la empresa. La ruptura con causa del contrato indeterminado, así como la ruptura durante el período de prueba y en contratos por tiempo determinado, no devengan preaviso.

Proceso de transición hacia el nuevo régimen. El cambio de régimen puede ser inmediato o puede implementarse en forma gradual a lo largo del tiempo. Cabe considerar diferentes grupos de trabajadores y modalidades contractuales:

a) *Nuevos trabajadores, con contrato en período de prueba o contrato por tiempo determinado.* Se excluye a estos trabajadores de la constitución del fondo de capitalización.

b) *Nuevos trabajadores con contrato por tiempo indeterminado.* Pasan a constituir el fondo en forma inmediata.

c) *Trabajadores con contrato indeterminado al momento del cambio normativo.* La mejor opción en términos de que introduce en forma inmediata el nuevo esquema de incentivos para trabajadores y empresas es la de cerrar el viejo sistema. Sin embargo desde el punto de vista de las probabilidades de constituir una coalición política que apoye la reforma, la mejor opción podría ser es la de dejar a los ya ocupados en el viejo sistema: en este caso mantienen el derecho a indemnización por despido de acuerdo con el régimen vigente, y continúan con el mismo (sólo ingresan en este caso en el nuevo régimen los nuevos trabajadores).

d) *Trabajadores con contrato determinado (plazo fijo, temporada) al momento del cambio normativo.* Mantienen las condiciones de los contratos vigentes hasta su finalización.

e) *El sistema de seguro de desempleo. Se cierra el sistema: se elimina la contribución (Fondo Nacional de Empleo, FNE) a partir del noveno mes de entrada en vigencia del nuevo esquema. Se interrumpe en el flujo la concesión de nuevas prestaciones. Las prestaciones vigentes al momento del cambio normativo se mantienen hasta su extinción.*

Impuestos y contribuciones. El régimen laboral propuesto mantiene la cobertura de diversos riesgos y eventos que pueden presentarse, aparte del riesgo de muerte (seguro de vida) y de riesgos del trabajo (a través del pago de una prima a una ART o autoseguro de la empresa). Los principales conceptos de seguro que quedan visibles a través de primas o impuestos, son los siguientes.

Cobertura de salud para activos. Régimen desregulado de obras sociales, con fondo de redistribución.

Cobertura de salud para pasivos. Todo trabajador activo podrá comprar en el futuro una cobertura de salud mínima para la etapa pasiva en un mercado competitivo y desregulado.

Cobertura del evento de finalización del contrato laboral. Bajo el esquema de constitución de cuentas de capitalización (CCR) por ruptura o cese de la relación laboral

Cobertura del evento jubilación. El trabajador compra una pensión en el sistema de capitalización.

Compensación familiar. Mecanismo que redistribuye ingresos laborales a través del régimen de asignaciones familiares. No se trata de un mecanismo de seguro, pero redistribuye a favor de quienes tienen un mayor tamaño de la familia y menores ingresos.

El esquema de contribuciones y aportes propuesto es el siguiente:

Aportes personales. Se tributará por 3 conceptos: Jubilación (11%), Obra Social (22 pesos por mes, máximo de 4% sobre el salario, para comprar prestación básica) y CCR (3%). El total de aportes es de hasta 18%, un punto por sobre el nivel vigente (17%). Ese es el máximo aporte, para una remuneración inferior al promedio de remuneraciones en el sector formal, y mientras el trabajador realice su aporte para la cuenta CCR (a partir del momento que acumula un fondo de 6 meses cesa de aportar, y el descuento total cae a un máximo de 15%).

Contribuciones patronales. Se tributará por 4 conceptos: Jubilación (4% para financiar prestación uniforme básica de reparto), Obra Social (3% para financiar fondo de redistribución), PAMI (3.9% para el PAMI de reparto, que se reduce a un máximo de 2.5% en el largo plazo para el PAMI de capitalización²²) y Asignaciones Familiares (3%).

Se elimina el Fondo Nacional de Empleo al cabo de los primeros meses de reforma. El total de contribuciones patronales suma 13.9 puntos, que se compara con la situación promedio vigente en la que la contribución media es de 17.4% más 3 puntos por prima de indemnización por despido, es decir poco más de 20%.

Todas las contribuciones patronales se unifican en el país. Ello implica una drástica caída en las áreas de Gran Buenos Aires (hoy poco más de 22% pasa al citado 13.9%), Rosario y Córdoba, y una suba en el margen en las jurisdicciones con mayor descuento en la actualidad. La baja de la contribución patronal promedio es significativa tanto respecto del nivel vigente en el año 2001 (caída de 6 puntos porcentuales, desde 20 a casi 14) como respecto del nivel medio en 1994 (33% más 3 puntos por prima de indemnización). En este último caso la baja llega a 61% (22 puntos porcentuales, desde 36 a 14). La propuesta hace transparente para el asalariado la magnitud de los impuestos que están a su cargo, dejando sólo como contribución patronal los fondos de redistribución (para jubilación, salud de activos y pasivos, y transferencias familiares entre asalariados). Las contribuciones que pueden considerarse primas de seguro por diversos eventos (jubilación, salud en etapa activa y despido), están a cargo del trabajador y así queda explícito en el recibo de sueldo.

La modificación del contrato laboral (Negociación colectiva y Estatutos). De la misma forma que se simplifica la contratación laboral a través de un modelo único de contrato²³, se eliminan los costos de ruptura²⁴, se unifican y reducen las cargas laborales, y se internalizan los costos de eventos asociados al contrato laboral (para que los incentivos de los agentes económicos estén bien definidos), también se simplifica la negociación colectiva e individual del contrato laboral. La propuesta en general se expresa en términos de descentralizar la negociación al nivel de la discusión directa entre la firma y los empleados, en el caso de empresas pequeñas, y en el resto de los casos a la discusión entre la firma y algún colectivo de empleados de la misma empresa, representado por su comisión interna o sindicatos, a elección de los trabajadores. En ningún caso la negociación de nivel superior (es decir, de un colectivo) puede afectar o condicionar los acuerdos que se pueden celebrar al nivel individual: el trabajador recupera su derecho de negociar

²² *Que pueden quedar en cabeza del empleador o del trabajador al tratarse de nuevas relaciones laborales.*

²³ *Por tiempo determinado o indeterminado. Ya que pueden ser transformados en uno u otro tipo de contrato por mera voluntad de las partes las diferencias entre contratos deben mantenerse mínimas, tal como se ha propuesto.*

²⁴ *A partir de la reforma, no existe otro costo para afrontar en caso de ruptura sin causa que el preaviso en los contratos a plazo indeterminado, ya que el evento "cese del contrato" tiene la cobertura por la cuenta de capitalización (o el monto equivalente, en caso de ruptura unilateral anticipada de un contrato a plazo).*

por sí, y de tal forma recupera el derecho de revocar los acuerdos colectivos celebrados por terceros (Sindicato o Federación) sin su expresa conformidad.

Propuesta de reforma. Se descentraliza la negociación al nivel de firma o establecimiento, a elección de la firma. Para ello se adoptan entre otros los siguientes pasos:

- a) El Poder Ejecutivo no homologará en lo sucesivo convenios que abarquen más de una firma, es decir deja de extender a todas las empresas lo que acuerden cámaras empresarias y la cúpula gremial.*
- b) Todo trabajador tiene el derecho irrenunciable de representarse a sí mismo, siendo válido todo acuerdo que celebre en cumplimiento de las disposiciones de orden público, aún cuando con sus actos modifique las condiciones establecidas en convenios anteriores, en más o en menos.*
- c) Desenganche individual. Todo trabajador tiene el derecho a discutir sus condiciones individuales de trabajo, aún cuando esté incluido en un acuerdo colectivo, a partir de una antigüedad mínima de un año en la firma.*
- d) La negociación de las condiciones de trabajo en firmas de hasta 40 trabajadores (artículo 83, ley 24467) se realizará al nivel individual entre trabajador y empleador, a menos que ambas partes acuerden celebrar acuerdos a otro nivel; la negociación individual se celebrará sin otro piso que las normas establecidas por la Ley de Contrato de Trabajo.*
- e) Desenganche colectivo. Los establecimientos podrán negociar colectivamente al nivel de colectivo de empresas, al nivel de la firma o del establecimiento, si existe acuerdo de partes. En ausencia de acuerdo de partes, el nivel de negociación será el establecimiento; al vencimiento del plazo de vigencia de un acuerdo, la firma podrá desengancharse del acuerdo de nivel superior, y negociar al nivel inferior.*
- f) Lo acordado en el menor nivel prevalecerá por sobre lo acordado en el nivel superior.*
- g) Los acuerdos colectivos tienen un plazo de vigencia a cuyo término caducarán, a menos que la vigencia se extienda por acuerdo de ambas partes; en caso de no llegarse a nuevos acuerdos, se iniciará un período de mediación, transcurrido el cual y de persistir el desacuerdo, caerá el convenio en todas sus cláusulas, excepto las relacionadas con el salario básico, rigiéndose a partir de ese momento –y hasta tanto se celebre un nuevo acuerdo- por las normas de orden público (ley de contrato de trabajo, etc.).*
- h) Se limita la irrenunciabilidad (art. 12, LCT) únicamente a las normas que establece la ley de contrato de trabajo.*
- i) Cese de la ultraactividad. Las firmas que opten por cambiar el nivel de negociación desde el colectivo de empresas al nivel de empresa o establecimiento, podrán hacerlo al vencimiento del plazo de vigencia del respectivo convenio, según las pautas establecidas en el inciso g anterior.*
- j) Estatutos. Los estatutos profesionales que contengan cláusulas de indemnización por sobre lo establecido en la legislación general, mantendrán el derecho adquirido por tal concepto para los trabajadores que se encuentren ocupados a la fecha del cambio normativo; los nuevos trabajadores se incorporarán con el régimen general.*
- k) Las partes encargadas de determinar el nivel de negociación y de negociar serán, por el lado empresario, la firma, y por el lado de los trabajadores, los trabajadores mismos o sus representantes, elegidos en votación secreta, y por mayoría simple de votos, o las organizaciones sindicales a las cuales los trabajadores se encuentren voluntariamente afiliados.*

- l) *Las cotizaciones sindicales deberán requerir la conformidad individual de cada trabajador, quedando prohibido a la empresa practicar retenciones de haberes con tal fin sin el consentimiento expreso del trabajador.*
- m) *Las contribuciones patronales a organizaciones sindicales y de trabajadores deberán establecerse como contratos con plazo de vigencia determinado; en un plazo perentorio a partir de la reforma de la legislación, deberán celebrarse tales contratos; en su defecto, cesará la obligación patronal de realizar las contribuciones establecidas en convenios colectivos y estatutos profesionales.*

Asociaciones sindicales. Con el objeto de descentralizar la negociación se elimina la figura del “sindicato con personería gremial”, que supone eliminar el monopolio de negociación. Al nivel de cada establecimiento o firma negocia el individuo, o la comisión interna elegida por mayoría de los trabajadores, o el sindicato que represente a la mayoría de los trabajadores. Las asociaciones sindicales deben constituirse como entidades civiles, sujetas al control de la IPJ (Inspección del Personas Jurídicas), modificando su actual dependencia del Ministerio de Trabajo de la Nación.

Reformas en instituciones de ayuda al desempleo. Aún contando con instituciones laborales flexibles la absorción de desempleados lleva tiempo. En este caso se enfrenta un período de tiempo hasta obtener un empleo en actividades de mercado, que puede requerir el auxilio de recursos públicos en quienes no pueden sostenerse durante esta etapa de búsqueda. Se trata de un apoyo transitorio que permite prolongar la búsqueda para obtener un mejor empleo, o bien evitar el recurso de actividades informales o la salida del mercado del individuo.

Por otro lado, una proporción de los desocupados pueden tener características de “baja empleabilidad”, y por consiguiente podrían encontrar dificultades en encontrar un empleo al salario prevaleciente, dados los salarios mínimos institucionales. En este caso es posible plantear una política de reducción de los costos de empleo (iniciales o permanentes) de la población con dificultades para insertarse en el mercado de trabajo. En la medida que se estime que siempre existirá una porción de desocupados con problemas particulares de empleabilidad (por ejemplo, los recién ingresantes al mercado, o la población que no se actualizó tecnológicamente), el apoyo a estos grupos puede extenderse indefinidamente.

Teniendo en cuenta el objetivo de proporcionar una cobertura más amplia a la población con problemas de empleo, con un diseño que minimice la probabilidad de fraude y el costo fiscal en el corto plazo, se proponen los siguientes programas de apoyo a la población más pobre²⁵.

a) *Incentivos para facilitar el empleo de la población desocupada.* Para facilitar la expansión de la demanda se establecen incentivos que hagan más atractivo ofrecer un empleo: la forma directa de hacerlo es a través de reducir o eliminar la carga tributaria sobre el empleo, suponiendo que toda otra restricción sobre la contratación ha sido también removida²⁶. Se establece un Programa

²⁵ *A efectos de respetar la restricción fiscal, los incentivos se limitan a individuos en los primeros dos deciles de la distribución según ingreso per cápita familiar. Los programas de devolución de impuestos se pueden extender –con mayor costo fiscal- a población no pobre en la medida que se detecte la persistencia de problemas de empleo (por ejemplo, entre la población que recién ingresa al mercado de trabajo, o entre los de mayor edad, o los discapacitados en un porcentaje significativo).*

²⁶ *La persistencia de restricciones a la flexibilidad laboral puede eventualmente volver estéril cualquier esfuerzo fiscal: si una empresa no contrata trabajadores por temor a que ello incremente en el futuro sus pasivos desproporcionadamente (por*

de devolución de impuestos para la población que presenta problemas de empleo, que se mantiene aún cuando la tasa de desempleo para el resto de la población caiga a niveles “normales”. Esta población debe registrarse en el Registro Unificado de la Asistencia Social para obtener el correspondiente Bono de Impuestos por Trabajo (BIT). El mecanismo es el siguiente.

Registro de la condición de desempleado. Toda persona desocupada que aspire a obtener beneficios fiscales para facilitar su empleo o para participar en programas públicos de empleo, deberá inscribirse en el Registro Único de Beneficiarios (ver PAS, capítulo sobre Programas Sociales). En el Registro constará información sobre las características de capital humano del individuo, condición de empleo, prestaciones sociales, etc. Registrar las condiciones personales y familiares permitirá determinar si la persona califica o no para los diversos programas sociales y lograr una mayor complementariedad de las políticas.

Bono de Impuestos por Trabajo (BIT). Toda persona inscrita en el Registro que califique para la asistencia, tendrá asignado un bono (*voucher*) a través del cual su empleador en el sector privado puede descontar los pagos por contribuciones patronales y aportes personales con un límite de \$100 por trabajador por mes (límite anual de \$1300). No existen límites al porcentaje de personal por empresa que recibe beneficios. El trabajador que cambia de firma puede obtener un nuevo bono (equivalente a un año de devolución de impuestos, hasta \$1300) para otra firma. Si reingresa a la misma firma en que estaba antes empleado no tiene opción al bono, a menos que se haya desvinculado por un período superior a los 3 años. A efectos de minimizar el fraude por rotación, se establece un mínimo de 3 meses de inscripción en el Registro como desocupado, requisito indispensable para acreditar el beneficio.

b) Cobertura para desocupados con baja empleabilidad. Algunas subpoblaciones (trabajadores no calificados, población tecnológicamente desactualizada, población con antecedentes penales, etc.), pueden presentar problemas de empleo en el corto plazo aún cuando tengan el beneficio de menores impuestos asociados a su contratación, como establece el bono BIT. Se introduce para este grupo una alternativa de Programas Públicos de Empleo (PPE), mientras realizan la búsqueda de una ocupación en el sector privado. Estos programas integran el PAS (ver capítulo sobre Programas Sociales) y reemplazan todos los programas actuales de empleo de nivel federal. 4 del presente estudio.

ejemplo, si se modificara la ley de riesgos del trabajo, remitiendo a la acción civil, tal como prevalecía antes del régimen actual, y previo a la quiebra del sistema estatal de reaseguro en 1990), es probable que tampoco los contrate mientras se le otorgue un beneficio inferior a la prima de seguro que la contratación requiere.

Capítulo 9. Privatización del Banco de la Nación

El extensivo proceso de privatizaciones que comenzó a llevarse a cabo a fines de los '80 no tuvo en cuenta a los bancos estatales nacionales y provinciales. Esta situación comienza a cambiar a partir de la crisis sufrida por el sistema financiero argentino como consecuencia del “efecto Tequila” y se plasma en la privatización del Banco Hipotecario Nacional a través de la ley 24.855 y de buena parte de los bancos de públicos de provincias.

En realidad este camino se había iniciado bastante antes en casi toda América Latina y el resto del mundo y fue mucho más amplio que la mera reducción de la propiedad estatal de bancos, abarcando además una retirada generalizada de la intervención regulatoria de la actividad financiera que ya desempeñaban instituciones privadas y la admisión de la participación de inversión extranjera en el capital de los bancos nacionales. La contrapartida de esto fue un cambio substancial en el enfoque de las prácticas regulatorias y de supervisión de las agencias bancarias gubernamentales, sobre la naturaleza y calidad de los activos y pasivos de los bancos.

Contemporáneamente, en la Argentina comenzó a discutirse la privatización del Banco de la Nación Argentina sin que partidarios y opositores de tal privatización, muestren con claridad las ventajas o inconvenientes que dicha privatización tendría para nuestro país.

El análisis de los orígenes y antecedentes del Banco muestran en principio que el mismo llegó a ser estatal prácticamente porque no hubo otra alternativa, como consecuencia de la desconfianza de los privados respecto a la independencia que podrían mantener, con relación a la presión oficial del gobierno nacional para que los bancos, creados a instancias y con privilegios otorgados por el mismo gobierno, utilizaran los depósitos de sus clientes y aún su propio capital para financiar la actividad estatal a través de préstamos. Esto fue la característica saliente de los bancos creados a instancias del gobierno desde la creación misma del Banco de Buenos Aires en 1822. Primero fueron las guerras por la independencia, luego las disputas internas y las guerras con los países vecinos (Brasil y Paraguay) y finalmente las necesidades del gobierno para financiar las grandes obras de infraestructura que el acelerado crecimiento del fin del siglo XIX demandaba, los que hicieron quebrar todos los bancos de capital privado creados a instancias del gobierno.

Como consecuencia de estos antecedentes cuando en 1891 a través la ley 2.841 se creaba el Banco de la Nación Argentina, que previó que su capital fuera enteramente privado y le impedía emitir billetes sino acreditaba antes el respaldo en metálico ante la Caja de Conversión, no hubo interés del sector privado en participar y en 1904 se dictó la ley 4.507 que creó lo que a grandes rasgos es el Banco de la Nación Argentina actual.

En la década del 90 se inicia un proceso de privatización parcial de la banca pública. A pesar de ello, el Banco de la Nación inicia en 1994 una etapa de expansión de sus actividades, creando una Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones²⁷ y a partir de ello el Grupo Banco

²⁷ *Por ley 24.241, de creación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, que modifica su carta orgánica agregando al artículo 3º, objeto del banco, el siguiente inciso:*
g) “Administrar fondos de jubilaciones y pensiones y la actividad aseguradora inherente a este efecto.....”

Nación que incluye las empresas: “Nación AFJP”, “Nación Seguros de Retiro” y Nación Seguros de Vida”. Para complementar el desarrollo de estas actividades se crearon “Pellegrini Fondos Comunes de Inversión” y “Nación Bursátil Sociedad de Bolsa”.

Adicionalmente²⁸ se creó “Garantizar” Sociedad de Garantías Recíprocas, destinada a otorgar garantías a la pequeñas y medianas empresas para que estas puedan acceder al crédito de otras entidades financieras a tasas de interés más bajas. Finalmente la ley 25.299 mediante una ligera modificación al inciso g) del artículo 3° de la carta orgánica permite que el Banco de la Nación también incurriera en la actividad de seguros generales.

Desde un punto de vista económico la justificación de la intervención del estado en la actividad económica, esta vinculada con la necesidad de contrarrestar las fallas o efectos indeseados que el libre funcionamiento del mercado produce²⁹. Se pueden presentar entonces como ejemplos o justificativos la existencia de externalidades (educación, salud, etc.), monopolios naturales (provisión de agua y cloacas), bienes públicos (defensa nacional, justicia, etc.).

En el caso de los mercados financieros una buena justificación para la intervención gubernamental es la necesidad de información fidedigna sobre el estado patrimonial de los bancos y el alto costo que los agentes económicos individuales deberían incurrir para conseguir esta información por sí mismos. Esta “falla” se corrige a través de regulaciones y de la actividad de supervisión que debe efectuar la autoridad de supervisión de entidades financieras, pero de ninguna manera requiere la *prestación directa* de servicios financieros por parte del estado.

La evaluación los resultados de la gestión en una entidad privada es una tarea relativamente fácil, ya que su objetivo implícito es maximizar el retorno de sus accionistas o lo que es igual el valor de mercado de la empresa. La utilización de indicadores de gestión en este caso es para realizar comparaciones con otras empresas o entre áreas de una misma empresa y encontrar fallas que impidan maximizar aún más el valor o eventualmente evitar los quebrantos. En el caso del BNA, por tratarse de una entidad estatal, tiene objetivos distintos que la maximización de los beneficios, sin embargo la mayoría de los mismos están definidos de una manera tal [ejemplos: b) “Facilitar el establecimiento y arraigo del productor rural...” o f) “Promover un equilibrado desarrollo regional...”] que resulta muy difícil medir los resultados de la gestión realizada y los recursos insumidos en ella, resultando por tanto imposible llegar a la conclusión si es positivo para el bienestar de la comunidad que el BNA exista.

Si se recurre a la comparación con otros bancos similares del sistema financiero argentino, se puede obtener indirectamente alguna idea de la contribución de la existencia del BNA al bienestar de los argentinos. Así si se lo compara a través de indicadores de performance relativa respecto a otros 6³⁰ bancos del sistema financiero argentino se puede comprobar las posiciones que ocupa en el cuadro que sigue:

²⁸ *Luego de la sanción de la ley 24.467 (de fomento a la PYMES)*

²⁹ *Se entiende aquí como intervención del estado en la actividad a la implantación de impuestos, realización de gastos o establecimiento de regulaciones que produzca una asignación de recursos distinta de la que prevalecería en caso que fuera el mercado quien libremente asignara tales recursos.*

³⁰ *El universo considerado incluye las siguientes entidades: BNA, Citibank, Bankboston, Banco de la Provincia de Buenos Aires, Banco Río, Banco Galicia y Banco BBV-Francés*

indicador	Participación en el mercado	Capitalización	Liquidez	Calidad de activos	Eficiencia	Rentabilidad
Posición del BNA	3 ^{ro}	4 ^o	3 ^o	5 ^o	7 ^o	7 ^o

Fuente: BCRA, diciembre de 2000

Puede verse que en los valores de los tres primeros indicadores, donde influye el hecho que el Banco es representante financiero del estado nacional está bastante bien posicionado³¹, pero en los tres que siguen, que indican la calidad de la gestión administrativa y crediticia del banco, ocupa las últimas posiciones³².

Lo expuesto anteriormente permite extraer las siguientes conclusiones:

- a) El carácter estatal de BNA se origina en la falta de interés del sector privado en participar con capital en un banco que siempre terminaba quebrando por el financiamiento que le requería el estado nacional.
- b) Desde el punto de vista de la teoría económica no existe fundamento para que los servicios financieros sean estatalmente provistos.
- c) La manera que los objetivos del BNA están definidos impide realizar una medición de los resultados en la gestión de tales objetivos y los recursos económicos que insume esta tarea.
- d) Utilizando indicadores de gestión estándares y comparándolo con otros bancos de carácter similar, la gestión del BNA aparece como deficiente³³.

Propuesta. Como consecuencia de las anteriores conclusiones, se estima conveniente para el estado nacional, realizar la privatización del BNA. A tales efectos se ha efectuado la estimación del valor que tendría el Banco bajo distintas situaciones económicas y financieras del país, estimándose que el producido de tal privatización fluctuaría entre US\$ 1.800 y 1.200 millones y que los mismos podrían destinarse a cancelar aquella deuda que resulte más onerosa para la Nación.

³¹ En realidad tener una buena posición de liquidez es más bien un indicador de un mal manejo de los activos del banco, es decir tiene muchos activos ociosos.

³² A pesar que en el universo de entidades se ha considerado al Banco de la Provincia de Buenos Aires que no le va muy en zaga al BNA en cuanto a la calidad de sus indicadores.

³³ En realidad para saber si es deficiente debería hacerse una ponderación de cada uno de los indicadores medidos, lo cual no dejaría de ser arbitrario.

Capítulo 10. El sistema de seguridad social

El Sistema Previsional

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

El régimen previsional se financia con una contribución personal del 11% sobre la remuneración bruta (existe un tope de 60 MOPRES) de los trabajadores en relación de dependencia que se destina al sistema de capitalización o al sistema estatal dependiendo de la opción del individuo, más una contribución patronal del 16% destinada al sistema público (con tope en 75 MOPRES), la cual dada la rebaja existente de contribuciones se ubica desde de agosto de 1999 en el 7.4% promedio, con una tasa marginal para nuevos empleos que en promedio es del 5%. Existen 11 regiones con tasas de contribución diferentes para todos los conceptos de la seguridad social, excepto obra social. Los trabajadores autónomos realizan un aporte mensual fijo (y uniforme para toda región) de acuerdo a la categoría en que revistan, que intenta reflejar el 27% (11% personal más 16% patronal) sobre el ingreso presunto. Según datos del presupuesto 2001, el sistema nacional eroga unos 15 mil millones de pesos anuales en concepto de beneficios (incluyendo las cajas provinciales transferidas), mientras que sus ingresos por contribuciones y aportes en el sistema de reparto se estiman en el orden de los 6 mil millones de pesos. El déficit corriente es por lo tanto de unos 9 mil millones de pesos anuales.

En el caso de las Fuerzas Armadas, el régimen está organizado como un sistema de reparto que se financia con un aporte de los activos del 11% sobre el salario y un aporte a cargo del Estado del 36% de los haberes del personal superior y 27% en el caso del personal subalterno. Los retirados y pensionados también aportan el 11% de sus beneficios. Los demás sistemas previsionales de las fuerzas de seguridad, son similares a los de las Fuerzas Armadas, aunque tienen requisitos menos exigentes para acceder a los beneficios.

Al margen del sistema jubilatorio, existe un esquema de pensiones no contributivas que tienen por objetivo brindar asistencia económica, médica y social. Para tal fin se otorgan pensiones a la vejez a personas mayores de 80 años, pensiones por invalidez, pensiones a familiares de personas desaparecidas, a ex-combatientes de Malvinas, a madres de 7 o más hijos, y a los beneficiarios comprendidos en los regímenes de pensiones vitalicias otorgados por leyes del Honorable Congreso de la Nación. Las pensiones otorgadas por el Congreso de la Nación son distribuidas mediante la asignación de un cupo a cada diputado, no existiendo requisitos para su asignación. Estas pensiones se otorgan por 10 años, aunque han sido renovadas a su vencimiento.

De acuerdo con datos del Presupuesto Nacional los sistemas previsionales (2287

SIJyP, Fuerzas Armadas y de Seguridad, excluyendo las cajas no transferidas al Sistema Nacional) atienden a 3.4 millones de beneficiarios, de los cuales el 40% son pensionados. Además existe la población cubierta por beneficios no contributivos que en el año 2000 alcanzaba a 165 mil personas. A ellas se suman 154 mil personas que reciben pensiones graciables del Congreso Nacional, aunque esta última población puede además tener un beneficio contributivo.

Según estimaciones realizadas con la EPH el 22% de la población mayor de 70 años no es beneficiario de ningún tipo de prestación de la Seguridad Social. Eso significa que en todo el país existen aproximadamente 530 mil individuos sin cobertura. Alrededor del 30% de los individuos mayores de 70 años con cobertura de la Seguridad Social son pensionados. Del total que no recibe haber aproximadamente 27% se concentra en los dos primeros deciles de la distribución del ingreso familiar per capita, en tanto que los cuatro primeros deciles concentran el 43% de la población sin cobertura.

La determinación de beneficios del pilar público requiere información sobre los *años de aporte* realizados y la magnitud de los *ingresos declarados*. En el sistema de capitalización ambas variables (años y remuneraciones) pueden ser monitoreadas por los aportantes a través de la información que proveen las AFJPs. En el sistema de reparto se ha comenzado recientemente a proveer información de carácter similar, aún cuando las diferencias son apreciables. En efecto, mientras el sistema de reparto informa sobre aportes que certifican años de servicio y un derecho a percibir una prestación en el futuro (sólo si se satisface un mínimo de años de aporte), en el sistema de capitalización se informa además sobre la evolución de un fondo (indisponible en tanto no se cumplen determinados requisitos) propiedad el aportante.

Las falencias del sistema vigente en materia de determinación del crédito a los potenciales beneficiarios del sistema de reparto son notorias. En efecto, para la acreditación de servicios se acepta en general el certificado de servicios extendido por el empleador, aún cuando el sistema no tenga acreditado el ingreso de aportes. Se establecen límites al reconocimiento de años de servicios cuando se carecen de datos en el sistema oficial, que están en relación con la fecha del reclamo: cuanto más lejano en el tiempo el período reclamado, mayor la proporción de tiempo reconocido sin prueba fehaciente. Sólo para servicios a partir de 1994 deben existir registros en el ANSES por el 100% del tiempo invocado; sin embargo aún en este caso es posible todavía presentar pruebas diversas que abonen la existencia en el pasado de una relación laboral no probada en el ANSES. Ello incluye declaraciones de testigos, libretas de trabajo o sanitarias, certificados de médicos que asistieron al trabajador en el domicilio del empleador, etc. A esto se suma la existencia de diversas actividades con requerimientos más débiles para probar servicios (docentes, servicio doméstico, etc.).

Para acreditar remuneraciones se aceptan en general los importes consignados en las certificaciones de servicios (que se comparan con los datos que eventualmente existan en el SIJyP). En ausencia de certificación de la empresa se aceptan los importes que resulten de recibos de sueldo. En caso de ausencia de certificaciones, registros en SIJyP y/o recibos de sueldo, se consignan como ingresos los mínimos de ley vigentes (similares a la remuneración mínima vital).

El sistema del ANSES reconoce a través de esta normativa que carece de registros confiables, y que aún cuando puede no existir registro oficial alguno, todavía se puede acceder al beneficio del

reconocimiento de años de servicios por diversos recursos administrativos y legales. En general existen varios caminos para llegar a determinar la existencia de relaciones laborales, y todos ellos están disponibles, siendo difícil para el organismo desestimar las pruebas.

El sistema de reparto se vuelve por lo tanto altamente vulnerable al fraude. Obsérvese que ello no ocurre en el sistema de capitalización, en tanto los beneficios del sistema dependen en ese caso del fondo acumulado. Aún cuando a través del primer pilar (pagos a cargo del Estado) se mantiene un beneficio de reparto, el mismo no estaría sujeto a conductas oportunistas y fraudulentas ya que sólo debería validarle solamente por los lapsos de aportes registrados en el sistema de capitalización y que las AFJP mantienen.

Desde el punto de vista fiscal, estas características del sistema público relativas a la dificultad para determinar deudas, implican que el costo fiscal del sistema de previsión no está determinado³⁴. Es posible que aparezcan pasivos no determinados por el sistema (reales o por fraude) junto con créditos virtualmente incobrables (difíciles de cumplimentar, por ejemplo en el caso de empresas que desaparecieron). Sin embargo, la *ilusión fiscal* puede conducir a una actitud permisiva que facilite otorgar beneficios aún sin que se generen dentro del sistema los recursos para financiarlos.

Reforma del sistema. Las dimensiones de la reforma se corresponden con los aspectos antes señalados. En el largo plazo, el sistema se transforma íntegramente en un sistema de capitalización, con el adicional de una prestación pública básica *uniforme* de reparto. Ello implica que en el largo plazo pierden relevancia los parámetros que son centrales en un sistema de reparto, y sobre los que se basa toda controversia sobre la previsión: las edades de retiro, la remuneración de cómputo (es decir, promedio de los últimos 10 años, últimos 20 años, etc.), la tasa de reemplazo legal (que % de la remuneración sobre el haber pasivo), las diferencias por sexo. Ello cambia radicalmente la visión del sistema de previsión, pues el haber pasa a depender exclusivamente de que el individuo realice o no los aportes, y sus beneficios son estrictamente proporcionales a los aportes realizados. Se reducen los incentivos al fraude, y se pone en evidencia todo otro sistema con beneficios especiales (sistemas de privilegio). Los diversos sistemas convergen al sistema único del SIJyP.

Opción de Reparto. Se elimina la opción de reparto para quienes se incorporen al Sistema de Seguridad Social o para quienes hayan permanecido más de un año fuera del sistema previsional, o sea que no registren aportes por ese lapso. El resto de los activos pueden permanecer en el sistema de reparto o pasar a sistema de capitalización.

Años de servicios para percibir las prestaciones plenas del pilar público. Dado el aumento en las edades de retiro en el sistema público, se eleva en consecuencia, el mínimo de años de servicios necesarios para acceder a los beneficios del sistema público de los actuales 30 años a 35 años, a razón de un año adicional cada dos años.

³⁴ *La Argentina se caracterizó en la última década por el hecho que la variación de deuda pública superó holgadamente la evolución del déficit fiscal. Los “esqueletos” que periódicamente aparecen en términos de deuda implícita que se documenta, incluyen también la deuda que –en la forma imprecisa que arriba se describe– se determina en el sistema de previsión.*

Proporcionalidad de los haberes y los aportes: En el régimen actual, aquellos que no computen el total de años establecidos por ley, sólo pueden acceder al beneficio por edad avanzada al cumplir los 70 años, con una quita del 30% en la PBU. Esto genera desincentivos a realizar aportes para aquéllos que ya han cumplido con los 10 años que requiere el beneficio por edad avanzada y no tienen expectativas de cumplir con el requisito total establecido para los beneficios del sistema público. Una forma de mantener los incentivos a permanecer en el sistema es fijar pagos del sistema público proporcionales a los años de aportes realizados. En este sentido, se establece que quienes acreditan menos de 35 años de aportes pero un mínimo de 10 años, recibirán una proporción de la PBU de acuerdo con el período aportado. La PC y la PAP se determinan por años de aporte. Para aquellos individuos que han aportado al sistema más de 24 años, esto representa claramente una mejora respecto al beneficio por edad avanzada dado que perciben una PBU más elevada. Por otra parte, se anticipa en 5 años la percepción de algún beneficio del sistema. Estas prestaciones reemplazan el sistema de prestación por edad avanzada, que se deroga, excepto en los casos en que ya se está percibiendo o está otorgado.

Edades de retiro. No se impone edad mínima para percibir beneficios del sistema de capitalización, estableciéndose únicamente que el fondo acumulado garantice una renta vitalicia mínima de 5 MOPRES, lo cual implica requisitos más flexibles de los que rigen en la normativa actual. Para percibir los beneficios del pilar público (PBU, PC o PAP) se establece una edad mínima para ambos sexos de 65 años. No existen argumentos económicos para que las mujeres accedan a los beneficios de la jubilación a una edad menor que la de los hombres, más aún teniendo en cuenta que tienen una sobrevivida mayor.

Remuneración de cómputo: para calcular el ingreso promedio base sobre el que se computan los beneficios del sistema público, a partir del año 2004, se tomará en forma progresiva todo el período aportado al sistema y no solamente los 10 últimos años a razón de un año adicional por cada año transcurrido. El cronograma finaliza en el año 2030, momento a partir del cual el ingreso se calcula sobre todo el período aportado, desde julio 1994.

Probatoria de años de servicios. Sólo se certificarán servicios con comprobantes efectivos o prueba fehaciente.

Resumen previsional (RP): Todo trabajador activo recibirá, por el pilar público, un informe con igual periodicidad que el sistema de AFJP, en el que constarán entre otras informaciones de identificación: números de meses aportados hasta junio de 1994, número de meses aportados posteriores a esa fecha, remuneración media (promedio del período) hasta junio de 1994 y desde julio de ese año, detalle de los aportes realizados en los últimos 6 meses, tanto como trabajador en relación de dependencia como autónomo.

Reducción de la Contribución Patronal: Se establece un aporte patronal uniforme del 4%. Dado que la rebaja de aportes implica una pérdida fiscal importante, la misma se irá realizando en la medida que los ingresos fiscales lo vayan permitiendo.

Pensiones no contributivas. Para los individuos que no califican para obtener beneficios del sistema previsional por no haber realizado aportes, o porque el período de aportes no ha sido suficiente, es posible establecer prestaciones al margen del sistema previsional. Dichas prestaciones integran un sistema unificado de pensiones no contributivas. El sistema previsional,

es un sistema contributivo, es decir que se perciben beneficios en la medida que se hayan realizado aportes por lo que no debería subsidiar a otros individuos fuera del sistema. Todas las pensiones no contributivas existentes, a excepción de las otorgadas a ex-combatientes y desaparecidos, pasan a funcionar dentro del Programa de Asistencia Social (PAS) dentro de la Secretaría de Desarrollo Social. Se elimina por ley la potestad del Congreso de la Nación de otorgar pensiones graciables. De las pensiones graciables ya otorgadas, sólo se mantienen hasta su vencimiento, aquellas que cumplen con los requisitos del PAS. Las restantes pensiones, caducan a los dos años. Las pensiones a ex-combatientes y a familiares de desaparecidos, se mantienen tal cual están instrumentadas hasta el presente, siendo administradas por las mismas autoridades que el PAS. La unificación de requisitos para la obtención de pensiones otorga transparencia al sistema al evitar la discrecionalidad con la cual las pensiones graciables son asignadas en la actualidad.

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

Reformas en Defensa y Seguridad: En materia de defensa y seguridad se propone organizar el sistema sobre la base del modelo de capitalización individual con modificaciones que tienen en cuenta las diferencias para la obtención del retiro que rigen en las fuerzas. Se incluye en este régimen a todos los ingresantes a las fuerzas y al personal en actividad que voluntariamente se incorpore al régimen. Los aportes personales se realizan en la AFJP que el individuo elija. En el evento de retiro de carácter obligatorio, el Estado realizará un aporte a la cuenta de capitalización individual equivalente en promedio al 50% del fondo acumulado en la misma. La administración de este sistema pasa al ANSES, disolviéndose el IAF y las Cajas Previsionales de las Fuerzas de Seguridad.

El Régimen de Asignaciones Familiares

El sistema abona prestaciones mensuales por hijo, prenatal e hijo discapacitado. También se otorga una asignación por escolaridad para los hijos que asistan a la escuela desde el nivel inicial hasta el fin del ciclo medio (una vez al año al inicio del ciclo escolar), así como asignaciones por nacimiento, adopción, matrimonio y maternidad y licencia especial por nacimiento de hijo con síndrome de Down. La asignación por hijo se limita hasta la edad de 18 años. Existe un tope sobre la remuneración del perceptor de \$1500, por debajo del cual se habilita la percepción de asignaciones familiares, excepto para el caso de hijo con discapacidad en el cual no existe tope. Para ciertas regiones del país el tope se eleva hasta \$1800. El sistema abona los subsidios establecidos a los jubilados y pensionados, independientemente del hecho que en su etapa activa fueran o no beneficiarios de las mismas. En el caso de los jubilados los conceptos que se abonan son: hijo, hijo discapacitado y cónyuge.

A excepción de algunos casos, las asignaciones por hijo y ayuda escolar anual las abonan los empleadores y éstos descuentan el monto de la contribución al sistema que deben realizar. Existen regiones con montos diferenciales sobre el nivel general. Desde 1997 se modificó el monto de las prestaciones por hijo, hijo con discapacidad y prenatal en 14 provincias para los nuevos trabajadores en Pequeñas Empresas. La suma abonada por hijo alcanza en el extremo a \$172 mensuales, mientras que el concepto por hijo discapacitado llega a \$640.

El régimen se financia con un aporte del empleador del 7.5% de todas las remuneraciones que percibe el trabajador, sin embargo, la tasa de aporte es menor debido a la reducción de aportes patronales por región, estimándose que para mayo de 1999 la misma alcanza en promedio a 3.9%. La población objetivo del sistema de asignaciones familiares es la población asalariada en relación de dependencia que realiza aportes al sistema de seguridad social, es decir la población asalariada formal. Los trabajadores del sector público, si bien no realizan aporte al sistema, tienen derecho al cobro de las mismas. No todos los asalariados formales están dentro de la población objetivo del sistema de asignaciones familiares, sino sólo aquellos que tienen ingresos inferiores a los topes establecidos.

El diseño del sistema permite diversas irregularidades con un costo no determinado para el Estado. En primer lugar, figura la posibilidad que ambos cónyuges cobren el mismo beneficio. Dado que el cobro de las prestaciones se hace por declaración jurada y que el ANSES no realiza ningún cruce de información el doble cobro por parte de ambos progenitores es una situación frecuente.

Por otra parte, si bien el sistema está diseñado para que los beneficios lleguen a la población de menores ingresos, se observa que los deciles de ingreso más altos, perciben beneficios de este sistema. Una investigación sobre la Distribución del Ingreso en la Argentina elaborada por FIEL en 1999 muestra que los dos deciles más altos de ingreso per cápita familiar percibían en 1997 el 10% del total de monto distribuido por el sistema. Ello es posible dado que la limitación por ingresos del perceptor para el pago de beneficios no considera el ingreso familiar, sino el ingreso laboral en la ocupación asalariada que el mismo individuo selecciona (si tiene más de una ocupación, escoge solicitar los beneficios en la de menor ingreso, a efectos de no verse afectado por el tope legal). Del mismo modo en caso de que ambos cónyuges trabajen, es posible seleccionar cuál de ellos solicita el beneficio, lo que permite eludir el tope al solicitarlo quien tiene el menor de todos los ingresos salariales. Existen así importantes fuentes no previstas de filtraciones en el diseño del sistema.

Distribución porcentual del monto total de por asignaciones familiares según ingreso per cápita familiar.

Decil	1995	1997
1	4.4%	7.5%
2	7.4%	12.9%
3	10.5%	14.4%
4	8.5%	13.8%
5	9.8%	9.5%
6	12.6%	10.9%
7	12.8%	10.0%
8	13.2%	10.7%
9	13.5%	7.3%
10	7.3%	3.0%

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

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

Un problema adicional lo generan los pagos diferenciales por dos conceptos: región y tamaño (empresas PYME). Al ser mayores los pagos por estos beneficios, pueden generarse casos de subsidio al empleador (abona salarios menores, pues se traslada parte del subsidio al trabajador), o eventualmente de fraude. Esto último ocurre cuando el monto del subsidio es elevado en términos del salario de mercado.

Asimismo el esquema de topes establecidos, si bien tienen el objetivo de que los beneficios lleguen a la población de menores ingresos, no resulta equitativo entre los trabajadores (en el supuesto que se espera subsidiar a la población más pobre) ya que se toma solamente el nivel de salario para establecer el pago en lugar de considerar la composición de la familia. Por lo tanto no se toma en cuenta el dato más relevante del *ingreso per cápita familiar*. Así por ejemplo, una familia con un ingreso per capita de \$700 (\$1400 de ingreso laboral) compuesta por dos individuos (progenitor e hijo), tiene derecho a percibir el beneficio por hijo. Por otro lado, una familia con el mismo ingreso laboral pero con un ingreso promedio familiar de sólo \$300, compuesta por 5 (o más) individuos no accede a beneficio alguno. Ello a pesar de que se encuentra bastante más abajo en la escala de distribución del ingreso per cápita familiar, sin duda un mejor indicador de calidad de vida para la familia que el ingreso de un miembro aislado.

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

Reforma. El sistema de asignaciones familiares –una transferencia que financian trabajadores hacia familias de menores ingresos- debe asumir como objetivo principal fomentar la acumulación de capital humano en las familias que reciben esa transferencia. El indicador apropiado para determinar si tal acumulación está teniendo lugar o no, es la existencia de hijos en el hogar, y que los hijos están siendo educados. Por lo tanto se propone establecer un pago único mensual asociado a la educación de los hijos. El beneficio incluye por extensión a todos los niños desde el nacimiento hasta la edad de preescolar y a partir de allí a los hijos hasta los 18 años que asisten a un establecimiento educativo. Se agrega un pago por escolaridad al inicio del ciclo lectivo. Se mantiene una asignación por nacimiento, sustitutiva del pago mensual prenatal en la actualidad. En caso de hijo discapacitado, la asignación mensual se duplica. La asignación por adopción se equipara a la de nacimiento, en tanto que se elimina la asignación por matrimonio. El beneficio de maternidad se mantiene como hasta el presente con la excepción que los pagos por este concepto cubren la remuneración de la trabajadora en uso de licencia hasta el tope sobre el cual se realizan los aportes salariales, es decir 75 MOPRES (actualmente ello equivale a 6 mil pesos). Subsidios por montos superiores dan lugar a notorias filtraciones a población de altos ingresos.

La asignación mensual por hijo se establece en \$43, pero dicho monto no es fijo para todas las familias. El monto pleno (\$43) corresponde a la población cuyo ingreso total (ambos cónyuges) no supere los 600 pesos mensuales. Cuando el ingreso es superior, la asignación varía tanto con el ingreso como con el número de hijos. Para niveles de ingreso más elevados al monto total de asignaciones que debe percibir de acuerdo con la cantidad de hijos se le realiza una deducción igual al 10% de *la diferencia entre su ingreso y \$600*. Se establece asimismo un tope de 60 MOPRES de ingreso del trabajador en la ocupación principal (\$4800) para tener derecho al cobro de estas asignaciones.

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

Otras reformas orientadas a minimizar el fraude y las filtraciones son:

- a) Eliminar el pago directo de asignaciones familiares a través de agencias de ANSES siendo el empleador el responsable directo del pago en todos los casos.
- b) Establecer la obligación de informar a la AFIP el DNI del que da lugar al beneficio junto con el CUIL del empleado que cobra el beneficio. El cruce informático de cada DNI con su CUIL asociado permitirá descubrir eventuales duplicaciones en el pago de beneficios³⁵. Esto habilitaría en forma inmediata a la suspensión de beneficios en los que se detectan irregularidades, y al inicio de acciones legales.

³⁵ *En el caso del prenatal el beneficio se paga luego del nacimiento cuando ya hay DNI, este pago sustituye el concepto de nacimiento.*

- c) Dos veces por año el empleador debe informar a la AFIP el CUIL del cónyuge de cada uno de sus empleados y sobre la base de esto se determinará la suma de todos los ingresos de cada CUIL y luego la suma de los ingresos de ambos cónyuges. Con esta información y la que proviene de las declaraciones juradas de los cónyuges se determinará el ingreso familiar computable, y el tramo pertinente al efecto de establecer los pagos por asignaciones familiares.
- d) Se deroga el régimen especial de asignaciones familiares para empresas PYME.
- e) Se establece un nuevo régimen de asignaciones familiares para regiones que la legislación determine, por el cual los beneficios en dichas regiones podrán incrementarse hasta en un 50% del nivel general establecido. El porcentaje actual (hasta la diferencia máxima apuntada) se establecerá anualmente, a partir del costo relativo de canastas básicas de consumo determinadas según la metodología del índice de costo de vida que elabora el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) para GBA y las Direcciones de Estadística provinciales.

La Administración del Sistema de Seguridad Social

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

- El otorgamiento y liquidación de los beneficios a los afiliados a las cajas nacionales y provinciales de previsión.
- Financiamiento parcial y liquidación de los beneficios de los regímenes previsionales de las fuerzas armadas y de seguridad, también de ex magistrados, legisladores y funcionarios superiores.
- Administración del sistema nacional de asignaciones familiares.
- Registro de beneficiarios de Obras Sociales
- Administración del fondo nacional de empleo (seguro de desempleo y programas de empleo).
- Pensiones no contributivas

Existen innumerables ejemplos de fallas en la administración del organismo:

- a) El sistema requiere disponer de una base de datos detallada en materia de años de servicios, actividad desarrollada, remuneraciones recibidas, etc. El régimen de reparto carece de incentivos para que los agentes controlen el depósito de los aportes por parte de los empleadores. El fracaso en materia administrativa del Estado proporciona además un incentivo a no aportar, teniendo en cuenta el hecho que en ausencia de otras pruebas se acepta la “declaración” jurada del beneficiario y la prueba testimonial para certificar años de aporte. La determinación de oficio del haber jubilatorio por el método de la “empresa equivalente” completa el incentivo al fraude.

- b) La transferencia de las cajas provinciales, muchas de ellas recibidas sin el respectivo padrón de activos, agravan esta situación.
- c) Continuos cambios en la legislación vinculada con los haberes crean incertidumbre respecto de la validez de las liquidaciones que realiza el organismo. A partir de ello y de una normativa que favorece la discrecionalidad, se desarrolló una fértil actividad litigiosa con colaboración de funcionarios y de profesionales externos al organismo. Ello implica un continuo drenaje de recursos para pagar juicios en los cuales muchas veces el beneficiario sólo percibe una porción de lo regulado (el ajuste del haber, no así el monto retroactivo).
- d) Fraudes por fallecimiento de beneficiarios.
- e) Errores en la liquidación de haberes.
- f) Marcado atraso en el otorgamiento de beneficios, lo cual genera fraudes adicionales.
- g) Existen asimismo –como antes se señaló- fallas en el sistema de Asignaciones Familiares.

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

- Establecer requisitos más estrictos en materia de reconocimiento de años de servicios.
- Delegar en las AFJPs la probatoria de servicios y monto de beneficios de sus afiliados. Para ello, deben solicitar información al organismo, relevar la información faltante y entregar al afiliado un informe con los años de aportes y los salarios correspondientes. Parte de esta información (hacia adelante) forma parte del registro habitual en el sistema de capitalización. En el caso de los afiliados que permanezcan en reparto se licitará entre las AFJP la prestación de este servicio. La determinación realizada por las Administradoras se elevará al ANSES, que audita y aprueba o rechaza la determinación.
- Todos los pagos que deba realizar el ANSES en concepto de montos determinados por fallos judiciales, serán pagados en bonos directamente a los beneficiarios, cónyuge o familiares directos.
- Se traspasan todas las actividades de administración del sistema de Asignaciones Familiares a la Administración Federal de Ingresos Públicos.
- El control de los aportes y contribuciones a la seguridad social queda exclusivamente en cabeza de la AFIP.
- Todos los programas de empleo y el seguro de desempleo residual que administra ANSES se pasan a la Secretaría de Desarrollo Social.
- Todas las actividades relacionadas con Obras Sociales pasan a la superintendencia de Salud.
- Se procede a una reforma de la Administración con diseño base cero, en razón de la reducción de sus funciones y la tercerización de sus actividades.

En el largo plazo, las funciones del ANSES son esencialmente de contralor, por lo que el organismo se fusiona con la Superintendencia de AFJPs. A tal fin se requiere fortalecer la componente técnica de la Superintendencia. En el corto plazo se reducen drásticamente las actividades del ANSES, por la eliminación de la mayoría de las consultas de los activos (por Asignaciones familiares, seguro de desempleo, traspasos de Obra Social, programas de empleo) y gradualmente asumen una mayor responsabilidad las Administradoras de Fondos de Pensión.

Reformas en el sistema de capitalización

El mercado de las AFJP mostró hasta 1997 un grado de competencia razonable. Las reformas introducidas en 1998, en particular las referidas a realizar los trámites de traspaso en forma personal en la AFJP de destino han significado menores costos para las Administradoras, no reflejados en menores comisiones. Ello introduce dudas acerca del grado de competencia en el sistema. La característica del servicio provisto (diferido y con calidad de difícil identificación) conjuntamente con otros aspectos regulatorios contribuyen a explicar que la competencia se incline hacia la promoción y el gasto en publicidad más que a la captación de nuevos afiliados vía menores comisiones (precios) y/o mayores rendimientos.

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

- a) Regular un cargo fijo positivo y común a todas las AFJPs (y todos sus fondos).
- b) Facilitar los traspasos (aumentando el número máximo permitido al año y reduciendo los requerimientos burocráticos a tal fin).
- c) Eliminar referencia alguna al límite de participación de mercado de una AFJP (este aspecto se había introducido en el Decreto de reforma de fines del 2000, suspendido en abril del 2001).
- d) Asignar indecisos según sea la participación de mercado de cada AFJP.

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

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

Capítulo 11. La organización de la educación

Introducción

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

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

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

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

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

La situación señalada se explica por la ineficiencia del sistema de educación superior que se expresa en una relación de alumnos/graduado alta reflejando el grado de fracaso, abandono de las carreras y demoras elevadas en graduarse que pueden ser consecuencias de las falencias de la educación básica así como de un grado de tolerancia excesivo para el cumplimiento de los requisitos académicos.

Frente a los problemas señalados y con el fin de salir del debate tradicional entre cupos más estrictos o presupuestos más holgados, que no parece resolver las dificultades, los países desarrollados se están moviendo en forma creciente a otorgarle una participación cada vez mayor al sector privado, a través del pago de aranceles en instituciones públicas y de la apertura de instituciones privadas no subsidiadas, así como cambio en las regulaciones que tratan de remover los desincentivos de la gratuidad y la planificación estatal.

Esquema actual en la prestación del servicio educativo

Educación básica. La educación en nuestro país es obligatoria desde el nivel preescolar (5 años de edad) hasta finalizar el tercer ciclo de la EGB (14/15 años) y gratuita. Estos principios hacen que, al menos formalmente, todos los habitantes tengan derecho al acceso a la educación y a recibir del Estado una proporción equiparable de recursos, independientemente de su localización o nivel socioeconómico.

La gestión de las escuelas públicas³⁶ es de responsabilidad de los Gobiernos Provinciales³⁷ en los niveles preprimario, EGB y Polimodal, mientras que el Gobierno Nacional se reserva la definición de la política educativa global así como la implementación de las acciones compensatorias con el fin de garantizar un servicio básico similar en todo el país. Todas las decisiones en los dos niveles de gobierno mencionados están centralizadas en las respectivas burocracias ministeriales, la asignación de los recursos obedece a consideraciones impuestas por la oferta de los servicios y se trata de una actividad fuertemente regulada por el Estado, particularmente en los aspectos referidos a las condiciones de trabajo de los docentes, curriculum y gestión pedagógica, regulaciones que alcanzan también a las instituciones educativas privadas.

Un análisis somero de la oferta educativa indica que la neutralidad formal en la dotación de recursos es sólo aparente y que los servicios educativos muestran desigualdades, en general en menoscabo de los sectores de la población de menores recursos.

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

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

³⁶ *El sistema estatal representa una parte muy importante del sistema educativo, absorbe el 70,5% de los alumnos de preprimaria, el 79,1% de los alumnos de primaria y el 71,1% de los alumnos del nivel secundario.*

³⁷ *Los gobiernos municipales cuentan con algunos servicios educativos pero en una medida sumamente reducida.*

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

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

La evaluación de la calidad educativa que ofrecen las universidades se limita al examen institucional realizado por el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), siguiendo prácticas similares desarrolladas en USA y más recientemente en Europa. Sin embargo estos sistemas tienen serias limitaciones ya que se basan en el juicio de pares, quienes carecen de incentivos para realizar evaluaciones objetivas y desinteresadas.

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

Descripción de las acciones a emprender

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

- *Estructura de los estudios y curriculum:* La reforma educativa en este aspecto, cuyos méritos intrínsecos son discutibles, se encuentra a mitad de camino, con una ejecución muy despareja entre jurisdicciones, pero que tiene como contrapartida elevados costos de reversión. Por otra parte, la Ley Federal de Educación proporciona un marco flexible para adaptar las definiciones operativas a las realidades y restricciones que plantean las provincias.

En esta situación se propone mantener la estructura de los estudios, revisar la organización del curriculum por áreas, al menos a partir del tercer ciclo de la Educación General Básica (EGB), volviendo a una caracterización de la enseñanza por disciplinas y establecer una diferenciación clara de las distintas orientaciones que se ofrecen en el Polimodal, en particular la referida a la formación técnica o profesional.

La función del gobierno nacional se limitará a la cooperación técnica con las provincias tomando la iniciativa para la revisión propuesta ya que una de sus responsabilidades es la de garantizar la unidad del sistema educativo en el país proporcionando los lineamientos generales del curriculum que son acordados en el ámbito del Consejo Federal de Educación.

- *Medición de la calidad de la educación* en 3°, 6° y 9° año de EGB y último año del Polimodal. Deben ser realizadas con una periodicidad anual, tendrán carácter censal, publicándose los resultados por escuela. A partir del segundo período de su aplicación, las pruebas tendrán consecuencias para la promoción de los alumnos, salvo en el caso del 3° año de EGB. Para su administración se creará el Instituto Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (INIECE) como organismo independiente de la estructura ministerial y de los gobiernos provinciales.

En forma complementaria, el país deberá adherirse y participar en las comparaciones internacionales de medición de los resultados educativos como por ejemplo TIMSS³⁸.

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

- *Liberalización del sistema educativo* mediante: i) creación de escuelas autónomas; ii) transformación de las escuelas públicas en escuelas autónomas; iii) financiamiento pleno de las escuelas privadas por parte del estado cuando éstas sean gratuitas o el nivel de los aranceles no supere la cuota de cooperadora fijada en las escuelas públicas que atienden población del mismo nivel socioeconómico.

Los procesos de cambio en las provincias, tradicionalmente han requerido del acompañamiento del gobierno nacional. Por esta razón se considera necesario que la reforma que se sugiere para los sistemas educativos provinciales³⁹ sea asistida y orientada por el gobierno nacional mediante la generación de casos testigo consistentes con esquemas de descentralización y financiamiento por el lado de la demanda⁴⁰, que proporcionen información estadística adecuada, a fin de superar las limitaciones de calidad del servicio actualmente imperantes.

El proceso de liberalización mencionado debe surgir como parte de acuerdos entre la Nación y las Provincias, constituyéndose en las jurisdicciones que lo acepten, un régimen especial educativo que consistirá en la creación dentro del sistema público, de un segmento experimental de escuelas de administración y gestión autónoma, que será considerada como etapa inicial de la reforma a emprender.

Estas escuelas serán financiadas sobre la base de la cantidad de alumnos que logren captar. Los fondos tendrán origen provincial en la proporción en que este nivel de gobierno financia su propio sistema educativo. Asimismo tendrán acceso a recursos nacionales los que serán

³⁸ *Third International Mathematics and Science Studies.*

³⁹ *Ver desarrollo en el punto 4.*

⁴⁰ *Este abordaje parece ser el más apropiado para construir un esquema de incentivos correctos en el sistema educativo.*

complementarios y destinados a solventar mejoras claras en la prestación de los servicios, como doble jornada para población de escasos recursos, incorporación de maestros recuperadores, etc. además de cooperación técnica para llevar a cabo la transformación institucional y el pago del cumplimiento de funciones que actualmente no son de responsabilidad de las escuelas. Los fondos tanto de origen nacional como provincial serán transferidos directamente a la escuela, y podrán ser asignados libremente entre los distintos insumos necesarios para prestar el servicio educativo.

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

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

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

La creación de las escuelas autónomas se considera un instrumento válido también para la resolución del problema salarial docente⁴¹. Los aumentos en las remuneraciones deben estar necesariamente asociados con mejoras en la calidad del servicio prestado y por otra parte no pueden ser independientes de la evolución en la organización del sistema educativo hacia formas más eficientes en la asignación y administración de los recursos.

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

- *Derogación del Estatuto del Docente y del régimen de licencias* Dado que en un horizonte de mediano plazo, buena parte del sistema de educación básica continuará siendo estatal con permanencia de su actual base administrativa, es sustancial para mejorar la eficiencia en la administración del gasto así como elevar la calidad del servicio, impulsar mediante acuerdo en el

⁴¹Vía la asignación directa a la escuela de los ahorros que una gestión administrativa más eficiente genere.

seno del Consejo Federal de Educación, la reforma de las regulaciones que afectan el trabajo de los docentes.

- *Eliminación del Fondo de Incentivo Docente (FONID)*. La Ley 25.053 que lo creó fue derogada, quedando esta finalidad como partida en los presupuestos 2000 y 2001. La mejora de las remuneraciones docentes, tal como se ha mencionado, debe surgir como consecuencia de la obtención de mejores resultados educativos y una gestión más eficiente. Por consiguiente se propone que la partida presupuestaria mencionada se incorpore⁴² al fondo de financiamiento para la mejora de la calidad y de transformación institucional de las escuelas, con un esquema de transferencia de fondos a las mismas sobre la base ya señalada en el punto 3) referente a la política de liberalización del sistema educativo.

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

Desde un punto de vista estrictamente educativo es imperiosa la necesidad de elevar sustancialmente la calidad de la educación que se ofrece y la única vía de cerrar la brecha educativa entre pobres y ricos es asegurando a los primeros un servicio con contenido efectivo desde los primeros años de escolaridad.

La propuesta incluye la puesta en marcha de un conjunto de medidas que el gobierno nacional llevará a cabo junto con las provincias⁴³, que se resume en los siguientes aspectos:

- *Cobertura universal de jardines de infantes* para los niños a partir de los 3 años de edad hasta cumplidos los 5 años. En una hipótesis de mínima la permanencia de los niños en la escuela se limitaría a la jornada actual de 4 horas. Puede plantearse también una asistencia mayor con permanencia de 6 a 8 horas en la escuela.
- *Cambio en las condiciones de permanencia* en la escuela para los niños que están cursando la educación básica correspondiente a los ciclos I y II de la Educación General Básica (EGB). En este sentido se propone o bien instaurar la doble jornada o mejorar las condiciones de aprendizaje mediante la presencia de maestros recuperadores que colaboren con el docente del aula en la atención de los alumnos con problemas.
- En el caso del tercer ciclo de la EGB la implantación de la doble jornada deberá estar asociada con el *desarrollo de programas educativos con orientación hacia el trabajo* además del cumplimiento de los contenidos académicos que prescribe el curriculum dada la obligatoriedad legal de la educación básica.

⁴² *Este cambio en la finalidad del fondo podría llevarse a cabo gradualmente a medida que fueran desarrollándose las escuelas autónomas.*

⁴³ *Implica la eventual construcción de nuevas aulas, su equipamiento y compra de material didáctico para los alumnos, esto último será ejecutado directamente por la escuela.*

- Las escuelas públicas seleccionadas deberán *cambiar hacia formas institucionales autónomas* administradas por asociaciones de padres, docentes, ONG, etc. tal como se ha señalado en el punto correspondiente a las políticas generales. Estas escuelas serán financiadas en primer lugar por los Gobiernos Provinciales sobre la base de la demanda fuertemente atado al presentismo de los alumnos. Por otra parte el Gobierno Nacional cubrirá el costo adicional que supone el componente compensatorio.
- Las escuelas privadas, constituidas como entidades sin fines de lucro, que presten el servicio educativo a población de muy bajos recursos y cuyo valor de matrícula no supere el vigente en concepto de bono de cooperadora en las escuelas públicas de la misma localización, percibirán un subsidio del 100%, que será otorgado sobre la base de la cantidad de alumnos atendidos. El financiamiento provendrá de ambos niveles de gobierno y será otorgado también en función de la demanda que obtenga la escuela.
- Un cambio como el señalado con una mayor asignación de recursos ya que no es meramente asistencial, sino que pretende una mejora sustancial de los resultados educativos, debe ir necesariamente acompañado por un control de la calidad de la educación riguroso y censal, permitiendo instrumentar premios por calidad absoluta y relativa. En este aspecto se seguirán los lineamientos generales propuestos.
- En el caso del nivel Polimodal la ayuda a los alumnos de bajos recursos deberá llevarse a cabo mediante la instrumentación de un programa amplio de becas, siendo requisito esencial para beneficiarse de las mismas, además de probar la condición de necesidad económica, haber obtenido resultados educativos satisfactorios. En este sentido, la evaluación del rendimiento debe ser externa a la escuela⁴⁴ ya que es necesario evitar filtraciones hacia alumnos que no cumplan con los requisitos de necesidad especificados, así como impedir presiones sobre los directores por parte de las familias⁴⁵.

Educación superior. El sistema de educación superior en la Argentina necesita cambios para superar su ineficiencia e inequidad.

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

- *Financiamiento a través de aranceles* complementados con un sistema de becas y préstamos estudiantiles. Los actuales aportes a las universidades nacionales deberán reducirse gradualmente

⁴⁴ Además de las evaluaciones externas previstas para el sistema en general, se requerirá la administración de exámenes particulares para estos propósitos al término de 1° y 2° año del polimodal.

⁴⁵ El procedimiento para el otorgamiento de las becas implica el diseño de exámenes externos especiales (fuera de las evaluaciones de calidad habituales del sistema educativo) para el 2° y 3° año del Polimodal, ya que en el caso del 1° año se utilizarían los puntajes obtenidos en la evaluación correspondiente al cierre de la EGB.

hasta un límite del 30%⁴⁶ en un lapso de 5 años, período en el que las universidades deberán desarrollar fuentes alternativas de financiamiento (fundamentalmente aranceles) así como deberá organizarse el sistema de becas y préstamos que sustituya el actual esquema de financiamiento para los alumnos que no cuenten con posibilidades económicas para solventar sus estudios superiores.

- *Desarrollo de un sistema de préstamos estudiantiles*, administrado por la banca comercial y con el riesgo compartido entre el Estado y los bancos⁴⁷ o alternativamente por un instituto para el financiamiento de la educación superior. El sistema de préstamos no podrá discriminar entre instituciones educativas, sean éstas públicas o privadas, universitarias o no universitarias. Los préstamos serán otorgados sobre la base de los méritos personales (número de materias aprobadas⁴⁸) y los ingresos potenciales del futuro graduado.

- *Desarrollo de un sistema de becas* administradas por el Estado que tenga por objetivo cubrir básicamente el mantenimiento de estudiantes meritorios de probadas carencias económicas. El costo de los estudios propiamente dicho se financiará a través del sistema de préstamos. Sin embargo también se prevé el otorgamiento de becas de estudio para los alumnos destacados independientemente de su condición económica. El programa general de becas propuesto, cuyo objetivo central es el de otorgar igualdad de oportunidades educativas a estudiantes que demostraren una destacada competencia académica, no discriminará ni por la disciplina de estudio ni por la naturaleza de la institución educativa elegida por el candidato, sea esta pública o privada, universitaria o no universitaria. Sin embargo los beneficiarios de estas becas deberán cursar sus estudios en instituciones cuyas evaluaciones periódicas para lograr revalidar su acreditación las coloquen en los primeros niveles de calidad dentro del servicio educativo que ofrezcan.

- Dadas las limitaciones que presenta la evaluación de las instituciones a través del análisis individual de la calidad de sus insumos y procesos, y teniendo en cuenta que como principio básico de correcto funcionamiento las universidades e institutos superiores debe responder a los intereses de sus alumnos, el examen externo al final del polimodal mencionado en el punto de políticas generales para la educación básica, será considerado un elemento de información pública acerca de la calidad promedio de los estudiantes admitidos por las instituciones de educación superior al mismo tiempo que servirá como criterio de selección para el otorgamiento de becas y préstamos estudiantiles.

- *Desarrollo de un sistema de información complementario*. El INIECE o una institución privada contratada por el Estado, desarrollará un sistema estadístico permanente sobre la empleabilidad y remuneración de los graduados, con una discriminación por carreras, por instituciones de educación superior, por sector económico de empleo y por edad del graduado. Esta información será tomada en cuenta por el organismo que realice las calificaciones periódicas de las universidades e instituciones de educación superior.

⁴⁶ *Financiado en un 20% por el gobierno nacional y en el 10% restante por los gobiernos provinciales y municipal de asiento de la universidad.*

⁴⁷ *Para mantener el incentivo de los bancos comerciales por una eficiente administración y cobro de los préstamos, el Estado debe ser el acreedor privilegiado y la participación de la institución comercial en el riesgo no debe ser inferior a un 30%.*

⁴⁸ *El único sentido de este requisito es controlar el nivel de riesgo de falta de pago por abandono o dilación de los estudios, dado que se trata de un préstamo con un costo de mercado y no un subsidio.*

- *La Autorización y funcionamiento de nuevas instituciones*, debe obedecer a un régimen objetivo y liberal cuyo fundamento debe ser favorecer las posibilidades de elección del estudiante incentivando competencia entre entidades existentes y potenciales proveedores. Para la recategorización y ampliación de las actividades los criterios fundamentales deben partir del desempeño que demuestren las instituciones sobre la base de la información complementaria desarrollada en el punto 5) así como indicadores objetivos acerca de la relevancia académica de su profesorado, actividades de investigación desarrolladas y que merezcan publicación internacional, calidad de los estudiantes que demandan sus servicios, etc.

- El *financiamiento de la investigación* debe responder a una política general en la materia. Las universidades, públicas o privadas, deberán competir con otras instituciones de investigación, para adjudicarse los proyectos que se definan como prioritarios y para la obtención del financiamiento público.

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

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

Se propone lo siguiente:

- La formación docente requiere una transformación profunda en cuanto a su orientación, debiendo reforzarse los aspectos correspondientes a la incorporación de los contenidos de las ciencias y disciplinas. Se propone asimismo encarar un proceso de acreditación de los institutos terciarios dedicados a la formación de maestros y profesores. Esta acreditación sólo será posible obtener mediante acuerdos con las universidades que garanticen la calidad académica, en particular en cuanto a la enseñanza de las ciencias. Asimismo deberá incentivarse para que las propias universidades, tanto públicas como privadas, compitan con los institutos terciarios en la formación de docentes.

- La graduación como docente sólo se obtendrá una vez aprobado un examen final nacional externo al instituto de formación docente. Será diseñado y administrado en forma autónoma por una institución independiente, debiendo ser públicos sus resultados. La adopción de este requisito exige un acuerdo previo en el seno del Consejo Federal de Educación.

- En materia de capacitación docente es necesario descentralizar la misma y que sean las propias escuelas y docentes quienes orienten con sus demandas la oferta de programas de entrenamiento. Las mediciones de calidad propuestas para la educación general básica y el

polimodal, deben dar las señales para orientar las necesidades en materia de entrenamiento de los docentes.

- Dadas las limitaciones de formación que se advierten entre los docentes y sus reclamos de actualización, se preverá un fondo de financiamiento nacional con este propósito que debe ser otorgado sobre la base de la asignación de recursos provinciales concurrentes con este fin.
- El Estado Nacional también administrará un sistema de becas destinado a la formación docente, que permita cubrir tanto los costos de mantenimiento del estudiante como los correspondientes al pago eventual de arancel. La asignación de las becas no discriminará ni por la situación económica del solicitante ni por la naturaleza de las instituciones que provean la formación, sean públicas o privadas, universitarias o no universitarias. Serán otorgadas en función exclusivamente de los méritos académicos, las que serán tratadas como un préstamo que se amortiza automáticamente por cada año de servicio en la profesión docente, hasta completar un total de 10 años. Estas becas se tornarán proporcionalmente exigibles si el docente abandona la profesión.

Propuesta de reforma para el sistema educativo provincial

Los mismos principios y necesidades son las que sustentan la propuesta de reforma que se sugiere para el sistema educativo provincial que se refiere a los niveles inicial, educación general básica (EGB) y polimodal⁴⁹.

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

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

El esquema de financiamiento propuesto comprende los siguientes conceptos:

- Asignación básica por alumno. Aproxima el costo por alumno/año requerido para financiar los gastos de prestación del servicio. Corresponde aplicar esta asignación a todas las escuelas que proporcionan educación en forma gratuita. El valor por alumno será diferente por nivel educativo.
- Asignación compensadora por alumno. Será percibido, también sobre la base del número de alumnos que atiende la escuela, por las instituciones que ofrecen educación a población desfavorecida.

Se trata de proporcionar fondos adicionales a la asignación básica por alumno para compensar costos educativos diferenciales debidos a las características de la población (educación especial, escuelas en zonas urbanas marginales, escuelas rurales, etc.). Será asignado sólo a las escuelas de educación primaria.

⁴⁹ *Inicial, primario y medio en la denominación anterior a la reforma impuesta por la Ley Federal de Educación.*

- Asignación por calidad. Será otorgado a las escuelas que logren los puntajes más elevados en cada nivel educativo en las pruebas de evaluación. La distribución de estos fondos entre las escuelas se realizará también sobre la base de la matrícula de la misma, así como del puntaje obtenido y la evolución de dicho puntaje entre dos períodos lectivos consecutivos.

En el caso de las escuelas privadas pagas pero que perciben subsidio estatal la asignación básica por alumno debe ser corregida de manera tal que el monto resultante constituya el complemento del financiamiento privado. Para su cálculo la asignación básica por alumno será corregida en función de la matrícula que cobra la escuela privada y la cantidad de alumnos becados que atienda. De este modo se cambia la base de cálculo del subsidio que está vigente actualmente.

La relación laboral del personal de las escuelas se establece con cada uno de los gobiernos provinciales, para todos los efectos. Se deroga el estatuto del docente y el régimen de licencias. Por consiguiente se elimina la estabilidad en el cargo.

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

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

El personal docente, deberá acreditar su condición de tal mediante la presentación de título académico que lo habilite para enseñar. En este sentido competirán en igualdad de condiciones los aspirantes con título docente y los profesionales con grado terciario y universitarios. Será contratado por períodos de tres años. Dichos contratos serán rescindibles con costo cuando no medie causal debida al docente para la rescisión.

El control de las escuelas en el esquema actual se realiza fundamentalmente a través de la medición externa de la calidad de la educación, control del proceso a través de las supervisiones, control de las declaraciones juradas de matrícula e inasistencias de los alumnos y auditorías contables con el fin de observar la correcta aplicación de los recursos.

Capítulo 12 Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP)

Organización actual y situación estructural

El PAMI (programa de atención médica integral) fue creado por la ley 19.032 con el objetivo original de dar cobertura médico – asistencial a los beneficiarios del sistema nacional de jubilados y pensionados del régimen nacional de previsión y su grupo familiar.

La flexibilidad para aceptar el ingreso de beneficiarios más la tendencia de los sucesivos gobiernos a descargar sobre el PAMI los problemas médico - sociales que le demandaban diferentes grupos de la comunidad, transformaron a esta obra social, originalmente destinada a los retirados, en un grupo de gran diversidad en su composición etérea y de alta vulnerabilidad desde el punto de vista socioeconómico, con un número de beneficiarios que actualmente alcanza los 3,4 millones y con beneficios vinculados o no con la salud (subsidios, préstamos, recreación, alimentos, etc.).

Es así que en una obra social supuestamente destinada a atender la salud de los retirados, alrededor del 10% de los beneficiarios es menor de 25 años y casi el 25% es menor de 60 años. Adicionalmente de los casi 3,4 millones de afiliados poco menos de la mitad están ubicados en aglomerados urbanos donde la oferta de servicios médicos y la escala de operación implican permiten un servicio de salud a costos más altos.

El 64% del padrón de beneficiarios está constituido por mujeres, lo cual se debe a tres factores: a) la edad de retiro de las mujeres es de 60 años mientras que la de los hombres es de 65, b) tradicionalmente la expectativa de vida de las mujeres excede a la de los hombres (actualmente la diferencia está en los 7 años y c) las viudas de los afiliados son beneficiarias sin límite de edad⁵⁰.

El PAMI cumple roles múltiples en el ciclo de salud asistencial y social que da a sus afiliados. Por un lado es contratista de diferentes servicios (medicina primaria, especializada y servicios hospitalarios) por los cuales paga una cápita de alrededor de \$ 25 con diferentes prestadores. Por otro lado es financiador, regulador y controlador de los servicios provistos por terceros privados y el hospital público y finalmente es prestador directo de servicios⁵¹. Todas estas funciones o roles se realizan a través de una administración central radicada en la Ciudad de Buenos Aires y delegaciones o sucursales en todas las provincias y grandes ciudades de cada provincia, empleando alrededor de 12.000 personas.

Situación económico – financiera

A pesar de las repetidas intervenciones del PEN para sanear la situación del PAMI, la última década se ha caracterizado por la existencia de continuos déficit que obligaron al Tesoro

⁵⁰ Estas características son las que más influyen en el déficit estructural del PAMI.

⁵¹ Posee dos centros de salud (en Rosario) y siete centros geriátricos

Nacional a asistirlo financieramente, ya sea a través de aportes directos, de hacerse cargo de la deuda con proveedores o de avalar el endeudamiento con el sistema financiero

Un importante intento de reforma fue el que se trató de llevar a cabo a través del decreto 292/95 que introdujo la “libertad” de opción para los afiliados del PAMI de elegir la cobertura de éste o de cualquier otro “*agente del sistema nacional del seguro de salud*”. Como consecuencia de lo cual la reducción del número de beneficiarios entre 1996 y 1999 alcanzó casi el 20%. Sin embargo, esto no se tradujo en una mejora en la situación financiera del PAMI, entre otros factores por la caída de la recaudación, el aumento del desempleo, de la evasión, de la reducción en los aportes patronales del sector privado, pero básicamente porque a pesar de tener que atender un 20 % menos de afiliados, los gastos administrativos siguieron subiendo, aún en términos absolutos.

Distribución proporcional de los gastos del PAMI, cantidad de afiliados y gastos por afiliado

año	Gastos Médicos %	Gastos Sociales %	Gastos administrativos %	Beneficiarios (000)	Gastos por Beneficiario (\$/mes)
1994	79.0	13,0	8,0	4.270	63,0
1998	70.0	14,6	15,4	3.600	62,8
1999	68.1	14.0	17.9	3.381	64.2
2000	71.0	12,9	16,1	3.400	62,6

Las causas de las crisis del PAMI

La casi continua situación de crisis que vive el PAMI tiene causas de organización y otras que se podrían denominar estructurales. Entre las primeras puede mencionarse que el PAMI obtiene su financiamiento de una masa de contribuyentes que están cuasicautivos. Es decir, por más que los activos y pasivos que financian al PAMI estén en desacuerdo con el servicio que reciben (o esperan recibir en el futuro en el caso de los activos), no pueden irse libremente con sus aportes a otro prestador. En segundo lugar el PAMI es un ente público no estatal. Es decir fue creado para cumplir con un cometido público pero no es del Estado y, por lo tanto, no está sometido a control de legalidad estatal alguno. Además de no tener un control de legalidad tampoco tiene una gestión que deba responder ante un dueño. El estado no es dueño, tampoco lo es un privado. Dueños son todos los jubilados y pensionados y aún los activos, y ésta es la mejor manera de diluir los derechos de propiedad y de que nadie se sienta particularmente interesado en reducir la ineficacia global del PAMI. Subyaciendo entre estos factores hay una causa estructural que es el aumento de la expectativa de vida de los jubilados con la edad de retiro fija⁵².

⁵² *La esperanza de vida en la década de los '90 aumentó en dos años, mientras que la edad para el retiro ha crecido efectivamente en menor magnitud y el equilibrio en un sistema de reparto, como es el que se analiza, requiere, todo lo demás igual, que la edad de retiro se vaya incrementando a medida que aumenta la expectativa de vida de los pasivos La próxima década la expectativa de vida crecería otros dos años, con la edad de retiro constante el sendero de expansión de los recursos propios y los gastos se hace completamente divergente con déficit creciente.*

Reforma estructural del sistema de salud para jubilados y pensionados

Lineamientos de la reforma. Para definir la reforma del sistema de salud para los retirados es necesario tener en cuenta los siguientes aspectos básicos, a saber: que las crisis financieras en que recurrentemente cae el instituto ocultan el progresivo envejecimiento demográfico que se observa en nuestro país y por lo cual necesariamente deberán volcarse cantidades crecientes de recursos, desde afuera del sistema, para seguir realizando las prestaciones en un nivel adecuado. En vista de esta perspectiva y de la misma manera que se ha hecho con el sistema nacional de previsión, la reforma de fondo sería pasar del régimen de reparto actual a otro de capitalización. Desde el punto de vista fiscal el margen de maniobra para realizar esta reforma en estos momentos es bajo, ya que implicaría la coexistencia por un tiempo prolongado de un régimen de capitalización (nuevo) con el de reparto (actual), cuya fuente principal de financiamiento debería provenir del Estado.

Adicionalmente dado que existe una intensa politización acerca de que lo el PAMI debe hacer o dejar de hacerlo, la decisión acerca de cómo debe organizarse el sistema de salud para los retirados tendría que ser independiente de la que se debe tomar respecto al rol que debe cumplir el PAMI en este nuevo sistema, puesto que si se analizan ambas cosas en conjunto es probable que la decisión sobre PAMI bloquee la solución del verdadero problema que es proveer de salud a los retirados.

La reforma de mediano plazo. Los principales rasgos de esta reforma serían:

- ✓ Organización del cuidado de la salud bajo un concepto preventivo y curativo de “cápita integral”, estrictamente definida por costos y estudio actuarial adecuado a realizar. Insumos en general incluidos en la cápita integral por segmento de atención del SIS53. Planificación de beneficios adecuada a la demanda esperada de la población. La cápita integral debe incluir los actuales contratos especiales (ejemplo: insuficiencia renal y diálisis, psiquiatría, SIDA, etc.), en tanto los trasplantes requerirán un manejo diferencial con acreditación de centros y grupos y financiados por un fondo de redistribución. El espectro de prestaciones sociales a cubrir deben estar incluidas siguiendo el criterio de prevención de la salud.
- ✓ La prestación del servicio sería realizada por planes de salud sobre la base de sistemas integrados de atención regionales, bajo la forma societaria que se considere más apropiada para la prestación del servicio. Podrán ser compañías de seguros de salud, administradoras, etc., que tengan la capacidad de agrupar los prestadores individuales, asuman la responsabilidad de prestar el servicio en las condiciones que se fijan, sean solventes financieramente para responder por la calidad del servicio o por las multas o sanciones que se fijan por las fallas de prestación del mismo.
- ✓ Competencia por selección entre prestadores, y competencia simultánea de los planes de salud.⁵⁴
- ✓ Dentro de la nueva organización del servicio es central la libertad de elección de los afiliados.

⁵³ *Sistema Integrado de Salud.*

⁵⁴ *En áreas rurales con un programa de salud rural, que usará los prestadores públicos, y diseño especial de la atención primaria rural.*

- ✓ Las especificaciones de tipo y calidad de los beneficios o servicios que deben prestar los planes así como los requisitos de solvencia económica, y profesional para acreditar como tal deberán estar claramente definidos en un “marco regulatorio”.
- ✓ El tema del financiamiento asegurado es crucial para reducir el costo de las cápitas por disminución de incertidumbre, por tanto independientemente del hecho que los recursos provengan de impuestos al trabajo o de rentas generales, el financiamiento de las prestaciones deberá estar garantizado por el Gobierno Nacional.
- ✓ La competencia entre planes, al menos al principio será por calidad y no por precio.⁵⁵

Ahorro probable de esta reforma . Es difícil determinar la magnitud del ahorro que implicará esta reforma por que el estudio objetivo del valor de las cápitas excede largamente el propósito de estos lineamientos, sin embargo existe cierto consenso de que con una cápita media de \$ 45/ mes es posible efectuar las prestaciones médicas y asistenciales vinculadas con la salud, a los 3,4 millones de beneficiarios, lo cual⁵⁶ implicaría un gasto anual de \$ 1.850⁵⁷ millones. El resto del gasto en prestaciones sociales que hoy realiza el PAMI, previa depuración el padrón de beneficiarios deberá ser transferido al respectivo ministerio con un límite máximo de \$ 150 millones. De lo anterior y atento que el gasto anual actual del PAMI ronda los \$2.500 millones / año la reforma significaría un ahorro de alrededor de \$ 500 millones⁵⁸.

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

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

Las características salientes del sistema de capitalización serían:

- ✓ Los trabajadores activos del sistema nacional de previsión, sea de reparto o capitalización deberían ahorrar en su etapa activa para poder comprar a su retiro un seguro de salud que cubra

⁵⁵ *El punto central o condición esencial para que esta reforma pueda realizarse con el menor costo posible de la cápita integral de cada grupo de beneficiario, es en primer lugar tener y proveer la mayor información posible (para eliminar la incertidumbre de los potenciales planes interesados en ofrecer sus servicios y lograr que la oferta de planes sea significativa) a través de un relevamiento exhaustivo del padrón de afiliados para determinar las características de los mismos, ejemplos: lugar de residencia, edad y sexo, si son beneficiarios directos o familiares, discapacidad y tipo de la misma, estado de NBI, etc. En segundo lugar y sobre la base de benchmarking determinar una cápita integral bruta que incluya: % gastos administrativos, % gasto médico total, % gasto social adecuado, costo hospitalario, costo médico, costo atención primaria, costo especialidades, costo emergencias, costo atención prolongada, costo de subsidios especiales, etc.*

⁵⁶ Actualmente el gasto medio por beneficiario es de \$ 55/mes.

⁵⁷ Incluyendo el eventual incremento de costos de la Superintendencia de Salud

⁵⁸ Esto no incluye el gasto que implicará la indemnización, pago de retiros, etc. para los empleados del PAMI, el que podría ser financiado con préstamos del Banco Mundial y BID, los que en reiteradas oportunidades mostraron su predisposición a financiar esta reforma estructural del PAMI.

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

✓ La cobertura del seguro sería para el trabajador activo y su cónyuge desde su retiro hasta su muerte y sería comprado en el período de actividad a través del pago de una suma fija de cada sueldo, incluido el anual complementario, y se acumularían en cuentas individuales de las actuales administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones (AFJP). Los activos serían dueños de sus ahorros.

✓ Al momento de realizarse la reforma, todos los activos en edad de retiro pasarán al sistema de capitalización y el estado deberá darle el importe diferencial requerido para comprar un seguro que le brinde los servicios de la cápita integral, pudiendo cada trabajador contratar la prestación del servicio con el asegurador que él desee.

✓ Dado que la suma fija mensual a ahorrar, será muy alta para los trabajadores activos de menores ingresos, resultará necesario establecer que la suma fija crezca con los distintos niveles de ingreso y aquí se pueden plantear dos opciones a saber: a) que el aporte más bajo de los trabajadores de menores ingresos sea subsidiado con aportes más altos de los activos de mayores ingresos o b) que el estado subsidie con cargo a rentas generales la diferencia entre los aportes fijos más bajos y el aporte que debió haberse realizado para comprar el seguro de salud mínimo.

✓ En el caso muy probable que ambos cónyuges hagan el ahorro, podrán destinar el importe excedente para comprar un seguro de salud más amplio sumarlo a su haber de retiro o simplemente disponer de los fondos a voluntad.

✓ Los pasivos del sistema de reparto seguirán aportando lo mismo que ahora hasta su fallecimiento.

✓ Además el sistema de capitalización coexistirá durante un tiempo prolongado con el actual sistema de reparto y la diferencia entre el ahorro efectivamente realizado por los activos y el que se requiere para financiar una cápita de \$45/mes al retiro del trabajador activo para él y su cónyuge, también deberá ser financiado por rentas generales. Finalmente a fin de que el aporte fijo destinado a comprar un seguro de salud para el retiro no implique incrementar los actuales impuestos al trabajo, este importe fijo deberá deducirse de los impuestos que actualmente ya se cobran sobre el trabajo.

✓ la reforma de mediano plazo se instrumentaría a partir del año 2002, la implementación del régimen de capitalización en el año 2003 y el importe fijo que se establece es de \$ 20/mes. Según estas condiciones en el año 2028 el sistema de capitalización se autofinanciaría y el estado debería seguir financiando el sistema de reparto hasta el año 2045.

Capítulo 13. El gasto social: Reformas al sistema de salud, los programas sociales focalizados y la modernización del Fondo Nacional de la Vivienda

Reformas al sistema de salud. El análisis del sistema de salud en la Argentina revela que éste presenta en cada uno de los segmentos que lo componen los problemas que son esperables en función del esquema de incentivos asociado a los mismos. Así, el sistema de salud pública muestra serias ineficiencias en su gestión, a lo que se agrega un claro problema de falta de definición de objetivos que se traduce en una ausencia de focalización del gasto. En lo que respecta al conjunto de obras sociales, la desregulación actual adolece de la seria limitación de otorgar una reserva de mercado a las entidades sindicales, al tiempo que no admite una reducción de los aportes y contribuciones al sistema, que además de constituir una traba a la reducción del costo laboral, alienta la contratación de seguros médicos en exceso. Las obras sociales provinciales, por su parte, al establecer la obligatoriedad de los beneficiarios de pertenecer a una determinada entidad, aceptando la cobertura que ésta ofrece, impide ajustar el plan de atención médica a las necesidades y gustos de cada individuo, a la vez que elimina absolutamente la competencia en este segmento del mercado asegurador, cuyos costos en términos de eficiencia y manejos poco transparentes de las instituciones son de dominio público. Por último, el seguro privado de salud constituye una alternativa de costo más elevado, no accesible para una gran franja de la población, al tiempo que presenta dificultades para brindar una cobertura amplia de riesgos.

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

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

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

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

de definición del PMO, traspasos, reaseguro, solvencia de las entidades, cumplimientos de contrato, calidad de las prestaciones, entre otras cuestiones.

Este esquema implica revisar la desregulación actual del sistema de obras sociales, avanzar en la desregulación de las de carácter provincial, redefinir una buena parte del rol del sector público en el área, que de proveedor de servicios de salud pasaría a financiador de seguros y regulador del sistema, al tiempo que la conformación de un mercado competitivo de entidades aseguradoras en combinación con el establecimiento de la obligatoriedad para toda la población de la contratación de un seguro de salud, bajo la normativa que se establezca, significaría también un reordenamiento del sector de entidades de medicina prepaga.

Se estima que bajo la organización propuesta se satisface el objetivo de equidad en el acceso a la atención médica, al tiempo que se establecen los incentivos adecuados para que el sistema funcione en forma eficiente, posibilitando además un ahorro de fondos públicos y una baja en los costos laborales.

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

El gobierno nacional asigna alrededor de \$ 3500M a programas sociales destinados en teoría a los grupos más carenciados de la sociedad. Los programas de vivienda, subsidios (básicamente pensiones no contributivas) y empleo resultan los más significativos, agrupando en conjunto el 70% del total. Los programas más identificados con la política asistencial que caen bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social – alimentación y desarrollo social - apenas implican un 6% del presupuesto en gastos focalizados. El Gobierno Nacional a su vez destina alrededor de \$1200M al programa de Asistencia Financiera para el Gasto Social Provincial, que asiste a los gobiernos provinciales mediante transferencias dispuestas por la Ley 24.621 del impuesto a las ganancias. Estas transferencias se asignan en teoría a obras de infraestructura básica social.

Programas sociales focalizados
Gobierno nacional, 2000

Area	millones \$	%
1. Alimentación	58.6	1.7%
2. Salud	193.5	5.5%
3. Empleo	514.2	14.7%
4. Educación	270.9	7.7%
5. Promoción social	154.0	4.4%
6. Subsidios	881.4	25.2%
7. Vivienda	1058.0	30.2%
8. Emergencias	118.4	3.4%
9. Tercera Edad	254.0	7.3%
Total	3503.0	100.0%

Fuente: elaboración propia en base a datos del Presupuesto Nacional y Gabinete Social (2000).

Con fondos propios y transferencias nacionales los gobiernos locales gastan sumas importantes en programas sociales. Lamentablemente, salvo algunas jurisdicciones, la apertura programática del presupuesto es muy limitada, lo que impide un conocimiento preciso del gasto provincial y municipal en programas sociales. La Dirección de Gastos Sociales Consolidados estima para 2000 un gasto provincial de \$1755M en la función “promoción y asistencia social pública”, que incluye básicamente alimentación, promoción social y emergencias. En ese rubro los municipios habrían gastado \$827M en el año 2000. Los programas de empleo provinciales habrían demandado \$172M. Las provincias tienen otros programas sociales que no es posible identificar presupuestariamente con precisión: pensiones no contributivas, becas estudiantiles, planes materno-infantil, entre otros. En síntesis, con las estadísticas disponibles es posible identificar un gasto provincial y municipal de \$2754M en programas sociales, estimándose que las erogaciones reales serían significativamente superiores a ese valor.

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

La propuesta se basa en la creación de un programa de asistencia social (PAS) de carácter general, condicionado y con focalización basada en un registro único de beneficiarios (RUB). Este programa abarcaría a toda la población carenciada. Los potenciales beneficiarios deberían cumplir ciertos requisitos para que la asistencia se efectivice. El PAS consolidaría a varios programas de nutrición, salud, educación, empleo, subsidios directos y tercera edad existentes, tanto nacionales como provinciales, los cuales dejarían de existir o se reducirían considerablemente. El PAS sería de aplicación en todo el territorio nacional, con focalización basada en un indicador agregado de nivel de vida. El diseño y administración global del PAS estaría en manos de un Ente de Administración del PAS (EAPAS), entidad independiente y

profesionalizada encargada de distribuir fondos condicionados a las provincias y de monitorear la gestión local, de acuerdo a los lineamientos generales del programa. El EAPAS controlaría el RUB y serviría de agencia de información.⁵⁹ Las provincias son quienes, por intermedio de sus municipios, se encargarían de la gestión del programa.

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

En el marco de esta propuesta las funciones del actual Ministerio de Desarrollo Social quedarían muy recortadas, por lo que se recomienda la eliminación de este Ministerio y su reemplazo por una Dirección Nacional de Programas Sociales (DNPS) en el Ministerio de Salud y Acción Social. Esta dirección participaría en la determinación del presupuesto para el EAPAS y el IFPS y supervisaría a ambos entes. Adicionalmente, podría administrar la ayuda social en casos de emergencia. La propuesta mantiene la ayuda directa a hospitales, geriátricos y escuelas en los Ministerios de Salud y Educación y los programas de vivienda en las provincias.

Esta reforma, que demandaría tiempo para alcanzar su pleno funcionamiento, aliviaría los problemas del sector. El PAS es un programa que cubre a toda la población carenciada, con lo que se amplía muy significativamente la cobertura social actual. La utilización del registro único de beneficiarios en el marco del SINTYS, junto con los requisitos exigidos para recibir la asistencia y los monitoreos periódicos del EAPAS serían instrumentos importantes para aumentar el grado de focalización de la política social, reduciendo significativamente las filtraciones. Las inequidades horizontales, típicas del sistema actual, serían sustancialmente reducidas, al implementarse un programa único de diseño nacional, con criterios objetivos de selección de beneficiarios. La característica asistencialista de los programas sociales sería atenuada con los requerimientos de entrenamiento, trabajos públicos, aceptación de ofrecimientos de trabajo y beneficios decrecientes. La exagerada profusión de programas sociales desaparece en el nuevo marco: sólo subsiste un gran programa de asistencia (el PAS) y un Banco Social que financia proyectos puntuales. Finalmente, el problema de ineficiencia en la gestión se trata de aliviar mediante la introducción de múltiples mecanismos: profesionalización del diseño y el control de los programas, transferencias en dinero y cupones en lugar de bienes, publicación de resultados, publicación de listas de beneficiarios, amenaza de licitaciones abiertas, control entre provincias, transferencias condicionadas, controles, premios y castigos, y licitaciones competitivas por los fondos del Banco Social.

La política de vivienda social y la modernización del FONAVI. El FONAVI es el programa de vivienda más importante y su funcionamiento continúa siendo deficiente a pesar de las reformas recientes que lo descentralizaron a los Institutos Provinciales de la Vivienda. Se caracteriza por filtraciones muy importantes hacia beneficiarios de ingresos medios, alto costo de gestión y subsidio y bajo recupero del crédito.

⁵⁹ El SIEMPRO podría ser integrado al EAPAS.

La propuesta de reforma contempla la atención de una población focalizada en dos tramos: la vivienda precaria/villas de emergencia y la vivienda deficitaria de población con capacidad limitada de pago. Cada tramo se atiende por separado.

Fondo de vivienda precaria. la ejecución se delega en la Dirección Nacional de Programas Sociales con el objeto de potenciar el instrumento dentro de un plan que contenga acciones complementarias de erradicación de pobreza extrema. El mecanismo previsto consiste en que cada municipio u ONG, presente proyectos de vivienda para erradicación de villas que se evalúan en el Instituto. Los fondos para esta función corresponden a un porcentaje de la recaudación del FONAVI y su monto iría de un mínimo de US\$ 75 millones a un máximo de US\$ 230 millones con lo cual se erradicarían entre 5.000 y 15.000 viviendas al año.

Fondo de vivienda deficitaria los fondos provienen inicialmente del FONAVI y la ejecución está a cargo de los Institutos Provinciales de la Vivienda de acuerdo con un programa plurianual al término del cual cada instituto debe operar con fondos propios que surjan del recupero de los créditos. La demanda se atiende entregando un subsidio directo en proporción a sus ingresos y un crédito en condiciones de mercado. La administración de los créditos se hace a través de los bancos. Los demandantes, coordinados por municipios, ONG o en consorcios constituyen Sociedades de Garantía de Pago Vecinal. Se partiría de la construcción de 25000 viviendas anuales y el FONAVI aportaría \$375 millones anuales por los primeros 8 años con montos decrecientes a partir de esa fecha hasta desaparecer como fuente en un plazo estimado entre 15 y 18 años.

Conclusiones

Hasta aquí se han presentado, sintéticamente, los elementos centrales de una política económica para la década. Los lineamientos básicos de esta propuesta giran alrededor de la necesidad de completar las reformas estructurales comenzadas a principios de la década pasada en el entendimiento de que más allá de la influencia de shocks externos de amplitud e intensidad inesperados, ocurridos sobre los finales de los años 90, gran parte de los problemas de fondo que hoy enfrenta la economía argentina derivan de las reformas no instrumentadas, y no son consecuencia de aquéllas políticas que sí se pusieron en práctica.

El contraste entre la experiencia argentina de los ochenta y de los noventa y la exitosa performance de aquellos países que, con diversos grados de desarrollo, condiciones iniciales y contextos políticos y sociales instrumentaron reformas integrales y simultáneas como las que aquí se proponen, permiten ratificar ampliamente los supuestos implícitos en todo proceso de reforma amplia: los países en donde se aplica integralmente una economía de mercado presentan no sólo un crecimiento sostenido de su producto per cápita, más allá de las fluctuaciones propias del ciclo económico, sino que, además, sus indicadores de bienestar relativo también muestran tendencias favorables.

La propuesta de política económica para la década de FIEL contiene los siguientes aspectos centrales:

- Apertura de la economía como guía para toda negociación de inserción internacional en el marco de un regionalismo abierto.
- Reforma del Estado, reforma administrativa y reforma tributaria, incluyendo el demorado replanteo de la relación Nación- Provincias, que permitan el equilibrio fiscal, un uso eficiente de los recursos públicos, y el establecimiento de un sistema amplio de premios y castigos, que incluye lograr la mayor equidad horizontal por eliminación de privilegios.
- Mantenimiento de la Ley de Convertibilidad.
- Utilización plena del mercado como instrumento para asignar recursos: desregulación y regulación eficiente tanto en los mercados de bienes y servicios como en los correspondientes a los factores de la producción.
- Focalización del gasto social, de manera de llegar mejor a los sectores más vulnerables de la población y a aquéllos que no puedan recibir plenamente, en el corto plazo, los beneficios de las reformas estructurales.
- Cambios fundamentales en la organización de la educación, clave para una adecuada formación de recursos humanos y eje central de la mejora de la distribución del ingreso en el largo plazo.
- Completar el proceso de privatizaciones.

Resulta imperioso destacar, una vez más, la necesidad de instrumentar simultáneamente las distintas propuestas enunciadas. Los costos de reformas parciales han sido pagados muy caros en los años pasados y son esos mismos costos los que introducen, a su vez, dudas sobre la viabilidad política de las reformas, por un lado, o sobre su irreversibilidad, por el otro. Ambos tipos de incertidumbre conspiran contra el éxito del programa.

Las primeras, aquéllas vinculadas a cuestiones políticas, ponen sobre la mesa de discusión las condiciones institucionales que se requieren para llevar a cabo transformaciones que sacuden tan violentamente el status-quo. Si bien no es materia de esta síntesis expedirse al respecto, es interesante advertir que la experiencia internacional es positiva, en el sentido de presentar varios casos en donde en contextos democráticos muy amplios, los líderes políticos y los dirigentes en general respaldaron este tipo de programas, aún cuando los mismos en un principio pudieran percibirse como altamente costosos por una parte importante de la sociedad.

El segundo tipo de incertidumbre, derivada de la percepción de que las políticas instrumentadas pueden revertirse en el mediano plazo, incorpora costos adicionales porque al interferir en el mecanismo de toma de decisiones por parte del sector privado, hace mucho más costosa la transición y aleja en el tiempo resultados que, de otra manera, se percibirían más rápidamente y, por ende, retroalimentarían un exitoso camino hacia el resultado esperado. La simultaneidad e integralidad de las propuestas aparece, entonces, no sólo como un requisito de tipo económico, sino como una condición política que transmite el respaldo a cambios, a priori conflictivos, de una masa crítica de la sociedad y que, al dar el mensaje de irreversibilidad, acelera los beneficios de dichas reformas.

La simultaneidad de las reformas permite además “controlar” su evolución y corregir desvíos, dado que obliga a todos los protagonistas de las reformas a trabajar al mismo ritmo y pone en evidencia clara a los sectores que no se desenvuelven con la celeridad y/o eficiencia requeridas. Es importante, en ese sentido poder “medir” los resultados de los pasos dados y advertir fallas de instrumentación a tiempo.

En síntesis, el camino óptimo para superar los actuales problemas de la economía argentina surge de retomar las políticas de reforma económica amplia, interrumpidas a mediados de la década del 90. Tanto el material teórico, como los resultados obtenidos por otros países de distinto grado de desarrollo relativo avalan esta propuesta. Los elevados costos del no hacer que se perciben hoy indican, además, la imperiosidad de que estas reformas se encaren de manera urgente, integral y completa.

La Argentina pudo salir de una situación muy grave a principios de los 90 y demostrar su capacidad de alcanzar tasas de crecimiento impensadas para nuestro país. Ese antecedente debería ser más que suficiente para alentarnos a recorrer el camino aquí descrito, aún bajo la percepción inicial de que habrá que superar conflictos importantes. Los elevados costos que los sectores más débiles de nuestra sociedad están hoy padeciendo por la interrupción y reversión de algunas de las reformas encaradas en su momento deberían ser elementos a considerar por la dirigencia política, para impulsar la adopción clara y definitiva de un capitalismo moderno como modelo de crecimiento y progreso.