

# ÍNDICE

Presentación y agradecimientos	13
CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN	19
1. Las explicaciones de la crisis económica y social de la Argentina	19
2. La crisis social como emergente de principios de organización contradictorios	24
3. Crisis económica, crisis fiscal, crisis de representación política y crisis institucional	27
4. Las salidas de la crisis	32
5. Evolución, planificación y aprendizaje colectivo	34
6. Políticas públicas y opciones políticas	37
7. La salida hacia otro régimen de organización económica: una estrategia de desarrollo económico gradual, armónico y sostenido	41
<b>Primera Parte: Identificación de los principales problemas de la economía argentina</b>	<b>47</b>
CAPÍTULO 2: LA CUESTIÓN MACROECONÓMICA	49
1. La macroeconomía de la Convertibilidad	49
2. La crisis sistémica y la salida de la regla de Convertibilidad	54
3. La cuestión monetaria y financiera	64
4. La cuestión fiscal	73
5. La cuestión de la deuda pública	82
6. Algunas conclusiones preliminares	87
CAPÍTULO 3: LA CUESTIÓN DE LOS SECTORES PRODUCTIVOS	91
1. El sector agropecuario	92
2. El sector industrial	102
3. Las pequeñas y medianas empresas	112
4. El comercio exterior y las relaciones económicas internacionales	115
5. Servicios públicos privatizados	126
6. Algunas conclusiones preliminares	138
CAPÍTULO 4: LA CUESTIÓN DISTRIBUTIVA: EMPLEO, DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS Y POBREZA	141
1. Aumento de las patologías en el mercado de empleo	143
2. Mayor desprotección de las regulaciones laborales	147
3. Desigualdad en la distribución de los ingresos y pobreza	150
4. Las políticas públicas de sostenimiento de ingresos	152
5. La vivienda y el hábitat	165
6. Algunas conclusiones preliminares	172

## **Segunda Parte: Ambiente interno e internacional de la estrategia de desarrollo económico** 175

### **CAPÍTULO 5: DIAGNÓSTICO TEÓRICO-PRÁCTICO DEL FUNCIONAMIENTO DEL AMBIENTE INTERNO DE LA ECONOMÍA ARGENTINA** 177

1. Metodología de análisis 177
2. Las conductas de los agentes económicos y las asimetrías de poder 180
3. La ausencia de burguesía nacional y su reemplazo por el Estado 182
4. Las estrategias de supervivencia y la falta de un proyecto integrado 186
5. Las políticas públicas y las contradicciones de las funciones del Estado 187
6. Los mercados y los precios 189
7. Capacidad ociosa, formación de precios y reactivación 191
8. Conflicto distributivo, ganancias y salarios 192
9. Política monetaria e inflación 196
10. Las relaciones entre los sistemas monetario y fiscal 198
11. El crédito, las firmas y el ciclo económico 201
12. El sistema cambiario y el flujo de capitales 205

### **CAPÍTULO 6: EL AMBIENTE INTERNACIONAL DE LA ECONOMÍA ARGENTINA** 209

1. La globalización: múltiples procesos contradictorios 209
2. Las “modas” a imitar 215
3. La experiencia internacional y los regímenes de Estado de Bienestar 219
4. El sistema financiero internacional y el FMI 223
5. La incertidumbre de la economía mundial 230

## **Tercera Parte: La estrategia de desarrollo económico** 235

### **CAPÍTULO 7: UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO ECONÓMICO GRADUAL, ARMÓNICO Y SOSTENIDO** 237

1. Los determinantes del crecimiento económico 237
2. De los modelos de crecimiento a la estrategia de desarrollo económico 251
3. Los grupos institucionales para la estrategia de desarrollo económico 254
4. La integración social como medida de la eficacia y la distribución como base de la estrategia de desarrollo económico 264

### **CAPÍTULO 8: PRIMERA AVENIDA: POLÍTICAS PARA LA ESTRATEGIA DISTRIBUTIVA** 269

1. Los principios orientadores de las políticas 269
2. Políticas de promoción permanente del empleo formal 276
3. Políticas de regulación laboral para la promoción del empleo formal 284
4. Políticas de sostenimiento de ingresos 294
5. Políticas alimentarias 307
6. Políticas de vivienda 310

### **CAPÍTULO 9: SEGUNDA AVENIDA: POLÍTICAS PARA LA ESTRATEGIA PRODUCTIVA** 315

1. Los principios orientadores de las políticas 315
2. Políticas sobre ciencia, tecnología e innovación 322
3. Políticas agropecuarias y pesquera 328
4. Políticas industriales 339

5. Políticas para los servicios públicos privatizados	348
6. Políticas de comercio exterior	358
CAPÍTULO 10: TERCERA AVENIDA: POLÍTICAS PARA LA ESTRATEGIA MACROECONÓMICA	371
1. Los principios orientadores de las políticas	371
2. Las políticas monetaria, cambiaria y financiera	374
3. La política fiscal	392
4. Políticas para la deuda pública externa	404
CAPÍTULO 11: EPILOGO	411
1. La crisis argentina y sus salidas	411
2. Una metodología para el cambio de régimen económico	413
3. Un ambiente conflictivo e incierto para el desarrollo argentino	414
4. Una estrategia de desarrollo económico para la Argentina	417
5. No te lo tomes en serio, pero tómalo lo mismo	420
Referencias bibliográficas	423



A mis abuelas y abuelos,  
por hacerme sentir un argentino  
orgullosa de su origen.

*Apenas una cosa entre las cosas.  
Pero también un arma.*

JORGE LUIS BORGES, *Un libro*



## PRESENTACIÓN Y AGRADECIMIENTOS

La presentación de un libro siempre es traumática para su autor, porque lo enfrenta con sus propias limitaciones y lo obliga a exponerlas públicamente. Un libro, que no deja de ser un objeto entre tantos otros, es también el arma pacífica que no sólo expresa ideas y pasión, sino que también oculta en sus páginas múltiples vivencias de un tiempo de vida.

Las ideas y propuestas que aquí se exponen son el resultado tanto de un recorrido, como de experiencias recientes y de una necesidad imperiosa. El recorrido es netamente intelectual. Por mucho tiempo mi preocupación estuvo centrada en los siguientes interrogantes: ¿por qué la investigación económica había abandonado su pretensión original de estudiar cómo la dinámica del sistema económico repercute en los órdenes que integran normativamente la sociedad?, ¿por qué la economía dejó de preocuparse por los problemas de las crisis y las transformaciones de las sociedades? Estas indagatorias siempre me parecieron más relevantes para un país como la Argentina, que vive de crisis en crisis y donde las recurrentes frustraciones abren permanentes espacios a los cambios abruptos y a experiencias políticas hegemónicas como modo de atender (momentáneamente) una insatisfacción generalizada sobre el tipo de sociedad en la que convivimos.

Las experiencias recientes tienen que ver con el estupor que me provocó, en primer lugar, la irresponsabilidad de la mayoría de la dirigencia argentina, en casi todos los ámbitos de la organización social, al sumarse a una aventura tan reaccionaria y corrupta como la vivida durante la

década del noventa. En segundo término, la desesperanza de ver que la aparente opción política, luego de diez años de preparación para esa instancia, llegó al gobierno sin ningún tipo de estrategia de cambio de la trayectoria heredada y terminó empujando al desbarranco a una sociedad sin rumbo. Personalmente, la consternación frente a ese derrumbe me convenció sobre la necesidad de sumarme a una opción política en construcción, convencido de que era menester involucrarme directamente en la difícil tarea de ofrecer una alternativa a las tentaciones de autoritarismo y de hegemonía política que se vislumbraban en el medio del caos.

La necesidad imperiosa surge del compromiso de dejar debida constancia de un trabajo realizado durante todo un tiempo de reflexión y de laborar sobre una estrategia económica para sacar al país, en principio, de la camisa de fuerza impuesta por la coalición de poder hegemónica durante la década del noventa y, luego, de lo que probablemente quede registrado como la crisis más profunda de su historia. En parte, algunas de las ideas aquí expuestas fueron difundidas por diversos medios durante los agitados meses previos a las elecciones presidenciales de abril de 2003, aunque no siempre de forma fidedigna e incluso muchas veces tergiversadas y denostadas por mequetrefes instalados en posiciones con amplio acceso a la opinión pública. Para su correcta ponderación, hay que considerar que el material aquí presentado fue elaborado con anterioridad a la fecha de estas últimas elecciones presidenciales.

Explicados estos antecedentes, este trabajo es fruto de estímulos difíciles de conciliar: el que responde a un encuadre teórico y el que persigue un objetivo pragmático; el que se preocupa por el conocimiento en sí mismo y el que se esfuerza por exponer y ser comprendido; el que sólo está interesado en sentar las bases de un trabajo que realizarán otros en el futuro y el que entiende la necesidad de ofrecer instrumentos de uso inmediato. Como suele suceder, el resultado es ni tanto de un lado ni tan poco del otro.

Lo aquí expuesto es consistente con y está en la línea de los trabajos y las preocupaciones de toda una década. Supimos advertir, en plena euforia inicial de una Argentina que frenaba el caos hiperinflacionario por obra y gracia de una ficción dolarizada, que el país estaba consolidando un proceso de “modernización excluyente” (Barbeito y Lo Vuolo, 1992) que se venía gestando desde la última dictadura militar. Al poco tiempo, señalamos que la transformación en ciernes llevaba a una



“nueva oscuridad” de las políticas sociales, donde la tradicional impronta populista se estaba metamorfoseando en una experiencia neoconservadora de contenido profundamente reaccionario (Lo Vuolo y Barbeito, 1993 y 1998). También señalamos tempranamente que el nuevo ambiente reclamaba un modo diferente de luchar “contra la exclusión” que generaba este régimen (Lo Vuolo y otros, 1995), proponiendo una política de ingreso ciudadano como eje de un nuevo sistema de políticas económicas y sociales. Coherentemente, denunciábamos “la pobreza... de las políticas contra la pobreza” (Lo Vuolo y otros, 1999), que se habían vuelto el medio exculpatorio de una clase política y de una casta de técnicos orgullosos de sus habilidades para ser gerentes sociales de la decadencia argentina.

Asentadas en toda esta línea de trabajo, las ideas y propuestas que aquí se presentan son directamente tributarias de las alternativas presentadas en otro texto nuestro (Lo Vuolo, 2001a), como un manifiesto (en el sentido de un escrito en el que se hacen públicas las posiciones personales en temas de interés general) poco prolijo, donde advertía sobre el inminente desbarranco de la Convertibilidad y sugería comenzar el tránsito por caminos diferentes a los trazados sobre la base de los dogmas del saber convencional. Señalaba allí que la salida de ese callejón debía ser gradual, pausada y sostenida en reformas estructurales que, considerando a la economía como la principal cuestión social, fueran desarmando los mecanismos más perversos del régimen económico y social construido durante tantos años.

Lamentablemente, en lugar de estas alternativas, nos tocó contemplar cómo escaló la violencia social en combinación con el juego decepcionante de cambios de bandas presidenciales, en intrigas destinadas a apropiarse del poder y romper de un solo golpe lo que tanto se había defendido antes. Como resultado, muchos de los problemas principales que arrastraron al país a este caos todavía están presentes y la sociedad argentina sigue necesitando un debate profundo sobre estrategias económicas que nos ubique en la senda de un proyecto trascendente.

Este trabajo pretende ser una base para construir dicha estrategia económica y otorgar fundamentos sólidos a las siempre renovadas esperanzas de que las cosas pueden cambiar en un sentido positivo. No pretende ser original sino más bien una consistente sistematización, con el grado de generalización que exige un libro de este tipo, del conocimien-

to acumulado durante mucho tiempo y en variados espacios de reflexión y acción. Sigo convencido de que el proceso de aprendizaje colectivo es el modo en que una sociedad puede tener fundadas esperanzas en un futuro mejor.

Son varios los reconocimientos de los que debo dejar constancia. En primer lugar, mi agradecimiento a todo el equipo de la Fundación OSDE, por el apoyo recibido durante el desarrollo del proyecto conjunto con el CIEPP sobre “Políticas económicas y sociales alternativas”. También, mi agradecimiento a todos los participantes de ese proyecto por las ricas discusiones sobre los materiales elaborados que han servido de sustento a muchos de los temas aquí tratados y de los que dejo debido testimonio en las referencias bibliográficas. Asimismo, mi agradecimiento a quienes se encargaron de la corrección y edición del material aquí presentado.

Quiero también expresar mi reconocimiento y gratitud a Elisa Carrió, por las ricas discusiones sobre muchas de las cuestiones que se desarrollan en el texto y por los estímulos recibidos en lo que siempre consideré vital en el trabajo intelectual y político: los testimonios personales. También quiero agradecer a Marcela Rodríguez y en su nombre al grupo que compartió la tarea de elaboración de las bases programáticas para la campaña presidencial del partido “Afirmación por una República Igualitaria” (ARI), trabajo que estimula muchos de los temas aquí tratados.

Este libro no se podría haber realizado sin el apoyo constante de mis colegas del CIEPP. Gracias a Mario Paganini por las discusiones y el material aportado. Mi muy especial reconocimiento y agradecimiento a Alberto Barbeito, quien es el principal soporte de la investigación y coordinación de todos los trabajos que dan lugar a lo que aquí se expone, a la vez que atento lector de borradores. También, una muy especial mención y agradecimiento para Noemí Giosa Zuazúa, Laura Goldberg y Corina Rodríguez Enríquez, quienes realizaron múltiples aportes y colaboraron permanentemente en la lectura y crítica del material; y a Fernanda Reyes, que tuvo a su cargo la asistencia técnica.

Por supuesto, los errores, los criterios de selección y las ausencias son de mi absoluta responsabilidad.

RUBÉN M. LO VUOLO  
Junio de 2003





# Capítulo 1

## INTRODUCCIÓN

*Me cerraron todas las puertas abstractas y necesarias.  
Corrieron cortinas ante todas las hipótesis que podría ver en la calle.  
En el callejón que yo encontré no hay el número de puerta que me dieron.*

FERNANDO PESSOA, *Lisbon Revisited*

### 1. LAS EXPLICACIONES DE LA CRISIS ECONÓMICA Y SOCIAL DE LA ARGENTINA

El advenimiento del siglo XXI coincidió con una de las crisis económicas y sociales más profundas de la historia argentina. Si bien los síntomas más notables emergieron con mayor virulencia hacia la segunda parte del año 2001, los problemas venían acumulándose durante muchos años, encubiertos bajo la aparente estabilidad de un régimen<sup>1</sup> de organización económico y social inspirado en los dogmas más reaccionarios del pensamiento neoconservador.<sup>2</sup>

Esta crisis se expresa de múltiples formas en todos los ámbitos de la

---

<sup>1</sup> La idea de “régimen” designa aquí a las pautas formales e informales, explícitas e implícitas, que determinan los canales de acceso de los ciudadanos a los rendimientos de las instituciones políticas, económicas y sociales, como así también a las personas que son admitidas y excluidas de tal acceso, junto con los recursos y las estrategias que se les permite emplear para lograr dicho acceso.

<sup>2</sup> En Lo Vuolo (1998a) justifico el carácter neoconservador del régimen de organización social imperante en el país durante los últimos años. Aquí retomo el análisis sobre la crisis del “Estado de Bienestar” argentino. Acerca de las crisis de los sistemas sociales, véase Habermas (1973, especialmente el capítulo 1).

sociedad: depresión económica, aumento de la pobreza, desempleo masivo, emigración de la población, crisis financiera, anomia política y social, vacío de representatividad política, aumento de la criminalidad, corrupción en connivencia con los poderes públicos, falta de confianza en las fuerzas de seguridad, escasa legitimidad del sistema judicial. Todos estos elementos están interrelacionados y dan cuenta de una crisis enraizada en los propios principios de organización social del país.

La profundidad y amplitud de esta crisis, su proyección y eventual resolución, no pueden comprenderse considerando cada una de sus expresiones de forma aislada. Los fenómenos sociales son elementos de procesos sociales que acontecen en un mismo “sistema de análisis”.<sup>3</sup> Asimismo, los procesos sociales no pueden entenderse sin referencia a las estructuras sociales, porque todos son aspectos de una misma “realidad social”.<sup>4</sup>

Estas complejidades e interdependencias no pueden reducirse a explicaciones únicas sobre la naturaleza o las causas de la crisis, como pretenden los que la consideran como la simple expresión de una sociedad “enferma” y atacada por un virus (generalmente externo) que alteró su funcionamiento “normal”. La conclusión de este tipo de visión es que, para superar el estado de crisis, se trataría de identificar y, en su caso, neutralizar o extirpar dicho virus.

Así, algunos sugieren que la crisis argentina se explicaría por otras producidas en lejanas latitudes: el efecto Tequila, la crisis rusa y la asiática, la devaluación brasileña.<sup>5</sup> El derrumbe simultáneo del régimen cambiario, monetario y financiero de la Argentina tendría similitudes con el de Corea de 1997, o bien se asemejaría a la crisis rusa y el desarrollo de “monedas paralelas” (bonos provinciales o sistemas de trueque).<sup>6</sup> Desde una posición ideológica diferente, pero que también adopta explicacio-

---

<sup>3</sup> Por “sistema de análisis” entiendo aquí los límites dentro de los cuales se ubican los elementos, sus interrelaciones, interacciones y jerarquías, con el objeto de comprender el funcionamiento y reproducción del conjunto.

<sup>4</sup> La idea de “realidad social” no la utilizo aquí en el sentido de “existencia verdadera”, sino de construcción simbólica sobre el modo de interpretar la existencia de los fenómenos sociales. La realidad social es siempre una construcción dentro de un sistema de análisis.

<sup>5</sup> Boyer (2003) reflexiona sobre la insuficiencia de estas y otras explicaciones habituales acerca de la crisis argentina.

<sup>6</sup> Para un análisis de las crisis financieras de la década del noventa, véase Sgard (2002).

nes únicas y externas, la crisis argentina se expone como resultado de la “globalización” y de las políticas impuestas por los organismos internacionales de asistencia financiera que responden a los intereses de los países “centrales”.<sup>7</sup>

Si bien este tipo de visiones toca temas relevantes para el análisis, tiende a diluir el centro de gravedad de la situación en elementos externos al régimen de organización social del país y a buscar explicaciones únicas del problema. De este modo no se alcanza a explicar, por ejemplo, por qué los mismos fenómenos internacionales afectaron de forma distinta a países con similares niveles de desarrollo y de la propia región de América latina. Las alteraciones del ambiente internacional siempre están intermediadas por los arreglos operativos locales, que son los que explican las particulares formas en que los procesos se presentan en cada caso. Por lo tanto, las explicaciones que imputan la culpa de la crisis del país a factores internacionales, son claramente insuficientes.

Esto es más evidente cuando se considera que la Argentina hace mucho tiempo que registra procesos críticos recurrentes. Es poco común encontrar países que en una década se muevan de una hiperinflación a una depresión económica, separados ambos episodios por un (también inusual) período de aparente bonanza (inflada por fuentes de financiamiento extraordinarias) y un generalizado clima de “satisfacción” por gran parte de la sociedad.<sup>8</sup> También es muy difícil encontrar casos similares de “retracción” de las instituciones encargadas de la protección social y el desmantelamiento del poder de regulación del Estado, como el que muestra la Argentina de la década de los noventa.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> En este trabajo, el concepto de países “centrales” y “periféricos” lo utilizo en el sentido propuesto por Raúl Prebisch y la escuela estructuralista latinoamericana. Esto es, dos grupos de países que se definen mutuamente como parte de un sistema de relaciones internacionales de “centro-periferia”, donde los países centrales producen tecnología, industria y pautas de consumo, mientras los periféricos se concentran en la producción de materias primas y son receptores subordinados de tecnología atrasada y consumo imitativo. Véase Prebisch (1981).

<sup>8</sup> Tal vez, la experiencia más parecida es la alemana de la República de Weimar, entre la hiperinflación de 1921-2 y la depresión de 1929-33. Robbio (2002) realiza una comparación que ilustra el punto.

<sup>9</sup> En Lo Vuolo (1998b) me ocupo de analizar estos procesos. Para evitar confusiones, a los efectos de este trabajo es suficiente entender por Estado el ordenamiento jurídico destinado a ejercer el poder soberano sobre un territorio dado, poder al cual (se supone) están subordinados los sujetos que pertenecen al mismo (Bobbio, 1986: 37, 67 y 94).

Otras argumentaciones sobre la crisis del país ponen el acento en cuestiones endógenas. Desde el pensamiento conservador, por ejemplo, se carga la culpa sobre el gasto público y el déficit fiscal. Sin embargo, la evidencia empírica, de la que se ofrecen ejemplos más adelante, muestra que la Argentina tiene un Estado de tamaño más bien mínimo y que el régimen de Convertibilidad sobrevivió en gran medida por ese déficit y el creciente endeudamiento en dólares derivado del mismo.<sup>10</sup> Además, el déficit registrado durante la década del noventa no se explica por el aumento del gasto, sino por erosiones de ingresos tributarios, como es el caso de la reforma de previsión social, la reducción de las contribuciones patronales o los llamados planes de competitividad. El gasto que subió fuertemente es el de los pagos de la deuda pública, pero ésa es la contrapartida lógica del modo en que se financiaba el ciclo económico de la Convertibilidad.

Desde otra visión ideológica muy difundida, también se enfatizan problemas domésticos, pero acentuando las conductas de los agentes mejor posicionados en la distribución del poder económico: así, la crisis se debería fundamentalmente a los comportamientos de la “elite local” y a la disputa entre distintas fracciones de capital. Esta perspectiva postula que la crisis de la Argentina sería un episodio más de un proceso que perdura desde el golpe militar de 1976, cuyo dato central sería la transnacionalización del capital concentrado y la destrucción de la “burguesía nacional” que habría existido hasta entonces.<sup>11</sup>

El argumento central es que la “revancha clasista”, iniciada en la última dictadura militar, habría retornado a un “sometimiento imperialista y oligárquico” del país por medio de la ruptura de la matriz distributiva (vinculada principalmente al proceso de desindustrialización). Por lo tanto, la salida de la crisis pasaría por retomar, adaptado a las actuales circunstancias, un “modelo de desarrollo” que supone una burguesía nacional que “rompía, en una alianza más o menos conflictiva con los sectores populares, su dependencia externa, se fortalecía y luego pasaba

---

<sup>10</sup> Estas cuestiones las trato más adelante y ya fueron discutidas en Lo Vuolo (2001a: 49-54). Véase también Damill (2000) y Gaggero y Gómez Sabaini (2002).

<sup>11</sup> Esta clase social es definida como “un sector de empresarios vinculados a la producción de bienes y servicios para el mercado interno, y cuyo ciclo de expansión se desplegaba dentro de las fronteras nacionales” (CTA, 2002: 22-23).



a conquistar el mercado mundial mediante la exportación de sus productos desde las unidades productivas ubicadas en el país. O un capitalismo de Estado que cumplía, en mayor o menor medida, las mismas funciones. Y esta estrategia tenía como base una cierta percepción de lo que ocurría en la economía mundial: el bloque socialista, cualesquiera fueran sus deformaciones, parecía lograr tasas de crecimiento sustancialmente superiores a los países centrales”.<sup>12</sup>

Este tipo de explicaciones es rico en tanto observa la perspectiva temporal y se centra en las contradicciones del proceso de acumulación y el papel de los agentes económicos locales. Sin embargo, e independientemente de la opinión sobre la visión que ofrece del proceso histórico del país, del marco de alianzas de clase y del propio entorno internacional vigente en el pasado, también muestra insuficiencias. Primero, reitera el sesgo hacia la identificación de una causa única de la crisis, en este caso la ausencia de una burguesía nacional; segundo, tiende a ubicar al Estado como un actor capaz de construir y hasta reemplazar clases sociales, ignorando en cierto modo algunas lecciones de la historia argentina e internacional en la materia.

En síntesis, a mi modo de ver, las explicaciones de la crisis que enfatizan una causa única o principal, sea externa o endógena, de carácter estrictamente económico o que centre el problema en el comportamiento de ciertos grupos, son insuficientes. Sin dudas, todas estas aproximaciones ofrecen elementos a tener en cuenta para dilucidar la cuestión bajo análisis, pero desde mi punto de vista la crisis argentina reconoce causas múltiples que no siempre pueden ordenarse de manera jerárquica sino más bien sistémica, y que abarcan elementos de diversa naturaleza, tanto endógenos como exógenos.

---

<sup>12</sup> CTA (2002: 29).

## 2. LA CRISIS SOCIAL COMO EMERGENTE DE PRINCIPIOS DE ORGANIZACIÓN CONTRADICTORIOS

Desde mi punto de vista, para comprender la crisis y de allí dilucidar los mejores caminos de salida, es necesario poner el acento en las “contradicciones”<sup>13</sup> existentes entre múltiples elementos que definen los diferentes principios de organización social del país y, en general, de toda democracia capitalista.<sup>14</sup> Esto es, los límites que estos principios imponen a la capacidad de una sociedad para aprender sin perder su identidad y, por lo tanto, caer en crisis.

Estas contradicciones existen no de manera aleatoria ni externa, sino que son propias de los diferentes principios de organización de las sociedades modernas.<sup>15</sup> Esto es lo que vuelve inevitable la confrontación entre grupos (siempre renovados) cuyas pretensiones tienden a ser incompatibles y cuya conformación actual no necesariamente es comprendida en su totalidad por las tradicionales categorías de “clase social”.

Los conflictos derivados de estas contradicciones suelen permanecer latentes gracias a que existe una ideología, generalmente aceptada, que encubre esas pretensiones opuestas o que reprime su expresión. Cuando la incompatibilidad llega a la conciencia de los participantes, se expresan esos intereses opuestos y eventualmente se traducen en conflictos sociales. Estos conflictos sociales no son más que el aspecto empírico, la forma en que se manifiesta la contradicción lógica que está en la base de la organización social.

Centrar el análisis en las contradicciones de los diferentes principios de organización social implica reconocer que las crisis de las democracias capitalistas modernas no son excepciones sino la norma de su proceso de desarrollo. Las sociedades modernas requieren siempre de insti-

---

<sup>13</sup> Para un análisis de las categorías “contradicción”, “conflicto” y “oposición” dentro de una formación social, véase Habermas (1973: 44-45).

<sup>14</sup> La noción de “principio de organización” se refiere a aquellos ordenamientos (identificables en niveles muy abstractos) que surgen como propiedades emergentes del modo de organización bajo análisis y que, en cada caso, caracterizan un nuevo nivel de desarrollo. Estos principios limitan la capacidad que tiene una sociedad para aprender sin perder su identidad (Habermas, 1973: 7).

<sup>15</sup> Esta aproximación metodológica remite a los análisis económicos clásicos (incluyendo a Marx) preocupados por los límites que el propio modo de organización capitalista impone a su capacidad de reproducirse.

tuciones que las mantengan integradas porque de lo contrario tienden a disgregarse dada su complejidad, heterogeneidad y multiplicidad de grupos, con intereses contrapuestos que conviven en su seno. Por eso tienen enormes dificultades para sostener la legitimidad de la “representación” en los poderes públicos. Este dilema se torna más difícil de resolver a medida que las sociedades se vuelven más fragmentadas y la clase política se transforma en un grupo social con intereses propios. En este contexto, la ideología y las políticas públicas tienen más dificultades para satisfacer el “interés general”.<sup>16</sup>

Las crisis de integración social de las sociedades modernas siempre se dan conjuntamente con crisis ideológicas y por eso, a partir de ellas, se abre el campo de posibilidades para reformar las políticas públicas. Esta experiencia se verificó en el proceso de hiperinflación en el país y bien podría ser la situación a comienzos de 2003, aunque todavía no puede dilucidarse la naturaleza del cambio en potencia; esto es, la medida del cambio de ideología y del cambio en las políticas públicas.

La crisis social del país se explica, entonces, por las múltiples contradicciones entre los principios de organización del régimen económico y social instaurados luego de la hiperinflación. Si bien algunas de las características de este régimen pueden rastrearse (todo régimen es heredero del anterior), los cambios provocados en la década del noventa son demasiado potentes para otorgarle una identidad propia. Las causas de la crisis de este régimen de organización económica y social son múltiples y no son principalmente externas, sino que están vinculadas a las propias condiciones de su existencia. En todo caso, tienen que ver con el modo en que procesan internamente las alteraciones externas; por eso, es muy difícil ubicarlas jerárquicamente, porque más que estar unas subordinadas a otras, se potencian entre sí.

Esto que resulta cierto para el conjunto, también lo es para el campo más restringido del régimen económico, que es lo que me

---

<sup>16</sup> Me exployo en este punto en Lo Vuolo (1998a: 101-104) en base a Luhmann (1990: 30-36).

preocupa especialmente en este trabajo. Varios indicadores económicos, incluso los utilizados habitualmente por el saber convencional, llevaban a la inevitable conclusión de que el país era proclive a caer en una profunda crisis económica:<sup>17</sup> una economía comercialmente cerrada que decide abrirse abruptamente, más una política cambiaria insostenible y antagónica con la realidad de la estructura económica y el comercio exterior del país, más una política monetaria y financiera vinculada que expandía la inestabilidad propia de la apertura financiera, más el uso creciente e insostenible de la deuda como fuente de financiamiento del proceso económico, más el drenaje de la fuga de capitales, más una distribución cada vez más regresiva del ingreso, más el creciente desempleo, más el empleo precario y la exclusión social.

Asimismo, es un error adjudicar el problema de la crisis financiera a la crisis del mercado de cambios. La experiencia histórica muestra que, tomando en consideración un período prolongado, ambas crisis siempre han estado fuertemente correlacionadas.<sup>18</sup> Incluso, suele argumentarse que son las crisis financieras las que derivan en crisis de cambio. Lo que no es claro y mucho menos homogéneo es el modo en que las crisis se propagan al interior de cada sistema económico y social en particular.

Así podrían seguir sumándose elementos, pero lo importante es señalar que cualquiera de estas causas podía haber sido motivo suficiente para anticipar la crisis económica y que resulta difícil saber cuál es la más importante. Lo que está claro es que entre ellas se potenciaban de un modo explosivo profundizando las contradicciones y que no puede hablarse de factores imprevistos o externos.

Por mucho tiempo estos problemas se ocultaron gracias a la

---

<sup>17</sup> Véase el artículo de Perry y Servén (2002), dos funcionarios del Banco Mundial que, desde el análisis económico convencional, ofrecen evidencias de la presencia de múltiples explicaciones para la crisis argentina.

<sup>18</sup> Véase Kaminsky y Reinhard (1996) y Sgard (2002).

<sup>19</sup> Por "casta" aludo aquí a un grupo separado del resto de los ciudadanos por prejuicios, costumbres y linajes que le otorgan prerrogativas. El término "convencional" lo utilizo para designar el saber reconocido por normas o prácticas admitidas tácitamente sin mayor demostración y como resultado de la simple costumbre y/o imposición de su uso. Se relaciona con la noción de "convencionalismo", o sea, un conjunto de opiniones o procedimientos que, aun cuando se basen en ideas falsas, se asumen como verdaderos por comodidad, conveniencia social o defensa de intereses particulares. Véase Lo Vuolo (2001a, Capítulo I).

hegemonía de la ideología impuesta por la casta del saber convencional,<sup>19</sup> que permitió imponer las profundas reformas de políticas públicas durante la década del noventa. Si bien a partir de la emergencia de la crisis esta ideología ha perdido adeptos, todavía no se vislumbra la aparición de una ideología alternativa y un sistema de políticas públicas consistente con la misma, que permita abrigar fundadas esperanzas en las posibilidades que tiene el país de construir un nuevo régimen de organización social sobre otros principios de organización.

Esta posibilidad depende en gran medida de la capacidad para integrar de modo sólido una nueva ideología aglutinante que dé cuerpo a un nuevo sistema de políticas públicas y que sea capaz de representar una sociedad mucho más heterogénea y desigual que en el pasado. A mi modo de ver, queda mucho todavía por transitar en el país para que esta salida sea posible. Esto es así, sobre todo cuando se tiene en cuenta que la historia argentina muestra una preocupante tendencia a “adaptarse” de un modo poco crítico a nuevos vientos que pretenden cambiar todo rápidamente y de una vez, reiterando incluso los mismos liderazgos que en el pasado.

### 3. CRISIS ECONÓMICA, CRISIS FISCAL, CRISIS DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y CRISIS INSTITUCIONAL

Esta interpretación metodológica ayuda a colocar en su debido lugar la relación entre crisis social, crisis económica y crisis fiscal. Lo primero que hay que enfatizar es que la principal diferencia entre el capitalismo “liberal” y el “regulado por el Estado” consiste en que, en el primero, las crisis económicas supuestamente se resolvían dentro del propio campo económico mientras que, en el segundo, las crisis económicas siempre son transferidas hacia el subsistema político-administrativo.

Esto se explica por dos razones: primero, el mercado es incapaz de resolver sus recurrentes crisis sin provocar una destrucción de recursos y poner en riesgo a la propia integración social; y segundo, el Estado detenta un poder más autónomo capaz de independizarse en cierto grado de la propia dinámica de la crisis económica. Este último supuesto está basado en los conocidos postulados keynesianos que entienden

que el Estado es el único sujeto económico con capacidad de actuar de forma anticíclica en los momentos de depresión económica.<sup>20</sup> En la realidad actual, se deberían incorporar, por ejemplo, los organismos de asistencia financiera internacional como sujetos capaces de actuar de manera anticíclica y de forma autónoma. Sin embargo, como discutimos luego, la experiencia muestra que estos sujetos no tienen ese comportamiento y que suelen agravar los problemas.

Un error repetido es considerar que las crisis económicas se trasladan de forma “excepcional” sobre el Estado e incluso que esto explica la propia crisis. Mucho peor es creer que ésta es una peculiaridad de la Argentina, cuando en realidad ésta es la esencia de la lógica de funcionamiento del capitalismo de organización de las sociedades modernas. Se cae así en un clásico error: defender las políticas típicas de la organización del Estado de Bienestar y, al mismo tiempo, pretender que el mercado “limpie” la crisis por sí misma.

Este error suele provenir de una lectura sesgada del modo de funcionamiento del capitalismo actual. Esa lectura pretende que el movimiento del capital tiene lugar sólo mediante mecanismos automáticos de mercado que pueden ser comprendidos en su totalidad por las teorías del valor, en sus diversas variantes. En la realidad, en las economías capitalistas modernas el movimiento del capital siempre es el resultado de la acción conjunta de las fuerzas económicas y de un contracontrol político, que hace efectivo el desplazamiento de las relaciones de producción hacia el espacio político.<sup>21</sup> Otra vez, ésta no es una característica peculiar del caso argentino, más allá de las particularidades del modo en que se expresa.

Este abordaje ofrece, por ejemplo, una explicación alternativa a la relación causal que el saber convencional plantea entre crisis fiscal (cau-

---

<sup>20</sup> Keynes (1936: 97 y 27) señala que, en ciclos recesivos, la insuficiencia de demanda efectiva haría caer los precios, aumentaría las pérdidas, y las expectativas de ganancias futuras se verían reducidas. Para estabilizar el ciclo hay que aumentar la demanda; pero esto no lo van a hacer los empresarios, porque ellos forman sus expectativas y actúan procíclicamente. La única alternativa, según Keynes, es que aparezca en el mercado una demanda que sea autónoma de las expectativas prevalecientes y del ingreso en caída; aquí está la justificación de la acción del Estado mediante una política fiscal y monetaria activa.

<sup>21</sup> Véase Habermas (1973: 52-55). Estas cuestiones son discutidas, en referencia al caso argentino, en Lo Vuolo (1998a).

sa) y crisis económica (efecto). En realidad, las crisis económicas suelen ser las causas de las crisis fiscales. ¿Por qué? Primero, porque las crisis económicas restan ingresos fiscales, sobre todo cuando los sistemas tributarios son procíclicos y basados en impuestos indirectos; segundo, porque las crisis económicas trasladan nuevas demandas hacia el Estado, al tiempo que cae la inversión, el consumo, el crecimiento, los recursos tributarios y el acceso al crédito.

De aquí se sigue la explicación de la relación entre crisis fiscal y crisis institucional. Toda sociedad moderna puede comprenderse como un complejo arreglo institucional que persigue fines y del cual las políticas públicas son componentes esenciales. Las crisis económicas se expresan como crisis fiscales, las crisis fiscales como crisis de las políticas públicas y las crisis de las públicas como crisis institucionales, todo de forma conexas. La forma particular de organización de la democracia capitalista profundiza las tensiones entre todos estos elementos, porque al tiempo que en las crisis el mercado tiende a excluir personas, el orden político está obligado a incluirlas; el mercado fragmenta y la democracia debe unir y representar a la totalidad de la ciudadanía.<sup>22</sup>

Entonces la crisis de representación política sobreviene principalmente por esa incapacidad de representar un todo que de por sí es heterogéneo y se vuelve mucho más en el medio de la crisis institucional. En este contexto, en lugar de plantearse la opción de “a quién elegir como representante” por parte del pueblo, surge la opción de “a quién elegir como representado” por parte del poder constituido. De ese modo empieza a verse amenazado el propio orden de representatividad y, con ello, la propia integración social.

Las instituciones no son ni “independientes” ni “ajenas” a los sujetos que interactúan a través de las mismas; en última instancia, siempre son los sujetos (socializados) los que están o no en crisis. Las crisis sociales se expresan en toda su dimensión cuando los sujetos perciben las disrupciones como una amenaza no sólo al patrimonio social, sino a su propia existencia como sujetos institucionalizados en la sociedad. Las crisis institucionales y las crisis sociales se expresan también como una crisis de

---

<sup>22</sup> Véase Luhmann (1990: 34-36).

valores en los sujetos.

Se entiende así la complejidad de los problemas a abordar si se pretende salir de la crisis que vive la Argentina. La salida requiere atender el problema central de toda sociedad moderna: la necesidad de aliviar las contradicciones de un Estado que debe garantizar la acumulación (para sostener la reproducción del sistema económico) y la legitimación (para sostener la reproducción del sistema de integración social).<sup>23</sup> Estas contradicciones son más fáciles de aliviar cuando el Estado está dotado de instrumentos capaces de actuar de modo anticíclico, mediar en los conflictos, promover la cohesión de grupos, defender los intereses generalizables a toda la población. Todo esto implica contar con mecanismos para igualar e incluir a todas las personas en los rendimientos de las instituciones públicas.

La disyuntiva Estado-mercado, en todas sus variantes, es una simplificación vulgar de los problemas que llevaron a la Argentina a la crisis social de fines del siglo XX. El país llegó a esta situación por adoptar principios de organización social que, en lugar de aliviar las tradicionales funciones contradictorias de acumulación y legitimación, las potenciaron. Fueron múltiples las causas que llevaron a la crisis y que se corresponden con fenómenos en el campo económico, el político-administrativo, el sociocultural; causas relevantes que se potenciaron entre sí y muchas de las cuales aún siguen estando presentes. Por ejemplo, mientras se sigue insistiendo en que el déficit fiscal es la causa de los males del sector privado, la historia muestra que en los hechos ese déficit se expande por múltiples mecanismos de transferencias hacia el sector privado. Son evidencias la reforma de la previsión social, la socialización de los costos derivados de la incautación de depósitos de los ahorristas como forma de evitar la caída de ciertos bancos, los masivos redescuentos del Banco Central, los procesos de pesificación de contratos en dólares y licuación de pasivos con operaciones de rescate de bonos públicos. A lo anterior se suman cuestiones estructurales: altos niveles de evasión impositiva, innumerables excepciones al pago de impuestos, preferencias de trato a ciertos grupos, socialización recurrente de deudas privadas, entrega del patrimonio público con escasas

---

<sup>23</sup> En este tema, son relevantes los trabajos de O'Connor (1973) y Offe (1984).



contrapartidas.

Al tiempo que el capital privado más concentrado reclama autonomía para decidir los destinos del país y se queja del déficit público, se alimenta del déficit para su acumulación. La realidad es que la deuda externa pública actuó como una suerte de “estabilizador automático” de los ciclos de demanda y de la acumulación de ganancias del capital privado.<sup>24</sup> Entonces, la crisis se explica por la (previsible) imposibilidad de continuar alimentando este proceso.

Se entiende, entonces, la naturaleza de algunos sucesos en los últimos tiempos, a los cuales me refiero luego. Por ejemplo, el “megacanje” de la deuda pública y la llamada política del “déficit cero”, aplicadas antes del estallido de la crisis por el varias veces ministro Domingo Cavallo, sirvió fundamentalmente para transferirle al Estado todo el potencial destructor de la imparable crisis económica.

Nuestro país hace mucho tiempo que vive inmerso en procesos de crisis recurrentes. La raíz del problema es que no logra consolidar una estrategia de desarrollo basada en el aprendizaje colectivo y en compromisos celebrados sobre la base de posiciones más simétricas de las partes e intereses generalizables a toda la ciudadanía. Esta tesis es la preocupación central que guía el presente trabajo.

Sin desconocer que la preocupación es “de acá para adelante”, al analizar procesos sociales siempre hay que tener presente las trayectorias que llevaron a las crisis recurrentes. Esto es imprescindible para aprender del pasado y para evitar que sean los “ganadores” del régimen anterior los que continúen encarados en la conducción del país. De lo contrario, la salida será sólo “aparente” y el esfuerzo hará que perduren algunos intereses particulares o se produzcan meros remplazos en la cúpula de los privilegiados.

---

<sup>24</sup> Véase Lo Vuolo (2001a, cap. 3).

#### 4. LAS SALIDAS DE LA CRISIS

Una ventaja de acentuar las contradicciones entre los principios de organización social del régimen en crisis, es que permite ubicar el debate sobre los eventuales caminos de salida en dos grupos: los que potencian las contradicciones y los que tienden a debilitarlas.

Siempre que una democracia capitalista se enfrenta con una crisis social, se abren estos dos caminos. Si se pretende buscar la salida acentuando las contradicciones, lo más probable es que se termine en la desaparición de las condiciones que posibilitan la existencia de la sociedad como un “todo integrado”; entonces, los complejos elementos que le daban identidad a la sociedad, se esparcen y se pierde la unidad. El segundo grupo de salidas es el que busca la transformación de la sociedad debilitando las fuerzas contradictorias para recuperar su identidad y la integración social. Las probabilidades de cada grupo de salidas no son azarosas sino que dependen de las acciones concretas que se desarrollen.

Aquí interesa discutir el segundo camino, esto es el de las variantes no disruptivas. En este grupo, también se abren dos tipos de alternativas: en una, la transformación se monta en la propia crisis sin modificar los principios de organización y dejando que la trayectoria se encauce conforme a las nuevas condiciones del ambiente con el que interactúan esos mismos principios; en la otra, se busca una salida de la crisis cambiando los principios de organización y sobre la base de una estrategia de desarrollo económico y social.

En la primera variante, la propia dinámica de la crisis hace que, a partir de un determinado momento (y por diversos factores), el sistema se “acomode” a nuevas relaciones “técnicas”. Así, por ejemplo, la salida se puede buscar mediante un fuerte ajuste del salario real junto con represión política o cooptación por parte del Estado de los grupos más conflictivos. La característica principal de esta variante es que existe una alta probabilidad de que, en su decurso, arrastre muchos de los elementos que provocaron la crisis, por lo que no cambiará mayormente el “campo de posibilidades” del régimen vigente y puede, entonces, tender a repetir situaciones críticas.

Entre los que postulan seguir esta variante están aquellos que tienen una lectura virtuosa del pasado que nos trajo a este desastre, marcando

sólo algunos errores por la falta de “profundización del modelo”. Estrechamente vinculados con estas posiciones, se entrecruzan los que pretenden que la Argentina se vuelva la tierra prometida de las misiones de fiscalización y control de los organismos internacionales. El extremo sería una suerte de “gerenciamiento externo” de todas las políticas públicas y del uso de los recursos nacionales.<sup>25</sup> Los desastrosos resultados de las políticas aplicadas en el pasado reciente, derivados en gran medida de seguir los consejos del FMI e instituciones cofrades, no recomiendan considerar seriamente este tipo de salidas, pese a lo cual es oportuno advertir sobre su presencia y persistencia.<sup>26</sup>

Más relevante es discutir hoy las políticas que efectivamente se vienen aplicando en el país desde fines de 2001 como aparente salida de la situación. A mi juicio, estas políticas también se han montado en la propia dinámica de la crisis, tratando de administrarla para facilitar el retorno del sistema al cauce principal.

Hay muchas señales en este sentido. Por ejemplo, y como se ha de explicar luego, si bien el discurso oficial acentuó la idea de un “cambio de modelo” desde inicios de 2002, en los hechos las medidas adoptadas provocaron una fuerte alteración de precios relativos y transferencias patrimoniales que lograron un “colchón” de financiamiento por el fuerte deterioro de los ingresos de los trabajadores y el aumento de la deuda pública. Éstas son precisamente dos de las fuentes de financiamiento típicas del régimen de la Convertibilidad.

Un cambio de precios relativos por maxidevaluación, más la socialización vía deuda pública de las alteraciones patrimoniales que esto provocó, no es una salida que busca modificar sustancialmente el régimen de organización económica y social, sino más bien una salida que se monta en la dinámica de la propia crisis, cambiando ciertas reglas técnicas para

---

<sup>25</sup> El paradigma de este tipo de salida fue la pública propaganda de Rudiger Dornbusch, economista del Massachusetts Institute of Technology (Estados Unidos), de reconocida actividad lobbyista a favor de los intereses de la casta del saber convencional en la Argentina. Véase Caballero y Dornbusch (2002).

<sup>26</sup> Puede suponerse que estas opciones están descartadas, sobre todo luego de la deserción de Carlos Menem en la segunda vuelta electoral para presidente en marzo de 2003. Sin embargo, me parece prematuro suponer esto, al menos a la luz de los buenos resultados electorales de la coalición que sostenía al candidato Ricardo López Murphy, como así también porque continúa siendo fuerte la presencia de representantes locales de las posiciones más extremas de la administración republicana en el gobierno de los Estados Unidos.

que desborde en un determinado sentido.

Construir un nuevo régimen de organización económica y social requiere cambios consistentes de los principios de organización en todas las áreas relevantes. Esto no se logra mediante meros mecanismos de mercado, ni dejando que el sistema “evolucione” ni con planificaciones rígidas, sino que se requiere de una estrategia basada en el aprendizaje colectivo de los procesos históricos y en la firme decisión de buscar otros modos de integración social.

## 5. EVOLUCIÓN, PLANIFICACIÓN Y APRENDIZAJE COLECTIVO

Como hemos dicho, no se puede cambiar los principios de organización económica y social ni tampoco la trayectoria en la que transcurren los procesos, por simples mecanismos de mercado. Más allá de la opinión que se tenga sobre sus virtudes o defectos, los mecanismos de mercado tienden a autorreproducir una determinada dinámica. Los precios de mercado suelen dar buenas señales para orientar la asignación de recursos en el corto plazo, pero no son el mejor indicador para definir una estrategia de desarrollo económico de más largo aliento. Por ejemplo, es evidente que muchos precios reaccionan tarde a decisiones de inversión en ciencia y tecnología, que es uno de los determinantes de cualquier estrategia de desarrollo económico.

No hay que engañarse con la “falta de opciones” frente a la crisis. Como se ha argumentado en otros trabajos<sup>34, 27</sup> en realidad las crisis sociales suelen ampliar los márgenes de tolerancia de las políticas públicas. Esto es cierto tanto por razones técnicas como por la situación de anomia que provoca la crisis social. Todo queda bajo cuestionamiento y se abren mayores posibilidades para administrar los conflictos emergentes de la propia crisis. Esto fue cierto en la hiperinflación y vuelve a serlo a comienzos del nuevo siglo en la Argentina. La disyuntiva está en los caminos a seguir frente a las alternativas que abre esta situación.

Las capacidades de una sociedad para enfrentar sus crisis de organización, se explican por complejos factores que tienen que ver con el nivel

---

<sup>27</sup> Véase, por ejemplo, Lo Vuolo (1998a: 58-63 y 97-111).

de aprendizaje técnico, la disponibilidad de riqueza, la herencia cultural, las tradiciones y los diferentes modos de inserción internacional. Cada sociedad está construida sobre distintos consensos acerca de los objetivos valiosos que deben perseguirse colectivamente, sobre las formas en que las instituciones sociales deben procesar su entorno, sobre la distribución del poder social, del espacio público y el privado, de la responsabilidad individual y la colectiva.

Entre las democracias capitalistas existen múltiples sistemas de políticas públicas y los mismos se han ido transformando mediante adaptaciones reflexivas y graduales a las distintas mutaciones de su ambiente interno y externo. Visto desde esta óptica, el proceso de desarrollo de una sociedad podría comprenderse como una suerte de transcurrir hacia formas de organización más reflexivas, incorporando constantemente experiencias y conocimientos tanto en el campo teórico como práctico. El proceso de desarrollo es un proceso de aprendizaje y de elección basada en el conocimiento y en la constante adaptación a los cambios del ambiente.

La estrecha relación que existe entre proceso y estructura social implica que los procesos requieren tiempo para que se verifiquen adaptaciones mutuas con las estructuras. Por eso es importante marcar el gradualismo del cambio social: resulta mucho más factible regular y controlar los cambios que siguen una secuencia lógica y acumulativa que los que plantean bruscas disrupciones. Lo más efectivo para garantizar la solidez de un cambio no es vociferar ni proponer soluciones “de una vez y para siempre”, sino construir un nuevo ambiente institucional capaz de autorreproducirse dentro de ciertos márgenes de tolerancia y que admita correcciones.

Las sociedades están en permanente acción: siempre se cambia a partir de lo existente, por lo que el sueño de crear un ente “totalmente nuevo” corre el riesgo de ser más destructivo que creativo.

Sin embargo, esto no significa que haya que confiar, como algunos suponen, en el mero proceso evolutivo de las sociedades. La teoría de la evolución, muy afín a los modos de razonar de la casta del saber convencional, no es una teoría del progreso, porque admite tanto la emergencia como la destrucción de “especies”. Tampoco aporta ninguna interpretación del futuro, ni diferencia entre fines “buenos” y “malos”.

La teoría de la evolución no aporta elementos para la “regulación” de

la evolución, por lo que ofrece pocos elementos para corregir las trayectorias sociales y económicas indeseables. Dejar que la crisis evolucione es dejar que “encuentre su propio rumbo” y esto significa una salida montada en su propia dinámica. Y lo que necesita el país es cambiar de rumbo.

Pero tampoco la solución es la planificación por una burocracia o un grupo de iluminados. Lo primero que hay que entender es que un plan, cuando se desarrolla, siempre “es un momento de la evolución, en cuanto a que la observación de los modelos y de las buenas intenciones de quienes proyectan el plan lleva al sistema por un recorrido que no está previsto”.<sup>28</sup> En otras palabras, el propio proceso social es el primero que planifica. Las estructuras existentes siempre delimitan el ámbito de posibilidad del plan y también las condiciones de aprendizaje de una determinada formación social. Ningún plan social puede determinar el estado en que se encontrará el sistema inmediatamente después de su aplicación.

Esta clase de salida planificada suele ser preferida por los que proponen cambios bruscos, tipo shocks, pretendiendo dar vuelta las cosas en poco tiempo y provocando un cambio de relaciones de fuerza. Por más prevenciones que se tengan en el diseño de la estrategia, la sociedad no es un laboratorio donde los experimentos pueden repetirse bajo las mismas condiciones y de este modo controlarlos; por el contrario, cada vez que se experimenta se cambian las condiciones.

Esto es consistente con una clásica verificación de teoría económica: tanto en los modelos de una economía socialista planificada como en la de mercados competitivos, los procesos que determinan los llamados “precios de equilibrio” son análogos.<sup>29</sup> La diferencia es que en el primer caso la unidad de planificación central cumple el papel que, en el segundo caso, tiene el mercado.

¿Por qué se llega a estos resultados similares? Porque ambas teorías se asientan en el postulado de “homogeneidad”. Un sistema de equilibrio general de mercados competitivos puede verse como un sistema completamente centralizado donde todos los individuos se comportan como

---

<sup>28</sup> Luhmann y De Georgi (1993: 200-1).

<sup>29</sup> Véase la demostración de este postulado en Lange (1939), que explica cómo el método de “prueba y error” propio del equilibrio de mercado, puede aplicarse a una economía centralmente planificada.

el sujeto “representativo”. En un caso, este sujeto representativo es el que tiene “expectativas racionales” que se ajustan en el mercado; en el otro, es el que realiza la “planificación racional” en las economías centralmente planificadas. Desde esta perspectiva, la confrontación entre equilibrio de mercado y equilibrio planificado se reduce al siguiente interrogante: ¿quién coordina mejor los planes individuales que definen los planes colectivos? Las dos respuestas antagónicas, mercado y unidad de planificación central, se asientan sobre el error común de asumir la homogeneidad de comportamientos y de sujetos.

Por lo tanto, no hay que confiar ni en la evolución dejando que las fuerzas de la “naturaleza” social encuentren su cauce, ni pretender que se puede planificar un cambio social confiando en las elecciones supuestamente racionales de los planificadores. Vivimos en sociedades y economías diversas, heterogéneas, donde es muy difícil delinear un sujeto representativo de la totalidad. Tampoco el poder está “situado” exclusivamente en los mercados, en el gobierno, en una clase social, en los medios de comunicación, ni en el pueblo que se pronuncia en las urnas. El poder está asimétricamente disperso, en muchos ámbitos y con diferente intensidad.

No se trata ni de dejar que el sistema evolucione ni de planificar detalladamente su cambio. Se trata de definir una estrategia y de construir instituciones cuyas reglas operativas establezcan límites para que transcurran los procesos y los agentes tomen decisiones. Entre esos rangos de tolerancia se debe ser flexible permitiendo la libre adaptación de los agentes sociales. Para que sea factible el desarrollo, las fuerzas económicas y sociales deben regularse con sistemas institucionales que busquen incluir y no excluir, regular y no someter. El cambio ha de sobrevenir de esa dinámica.

## 6. POLÍTICAS PÚBLICAS Y OPCIONES POLÍTICAS

La construcción de esta estrategia no debería hacerse “importando” e “injertando” instituciones de supuesta eficacia en otros contextos. La historia ya ha probado que estos injertos son ineficaces si no se adaptan al ambiente de cada sociedad. Por ejemplo, ¿para qué sirve una institución que es muy eficaz en otros países donde la casi totalidad del mercado de

empleo es formalizado, cuando en la Argentina la mitad de ese mercado no lo es? ¿Una política de asistencia social pensada como excepción cuando la norma es la exclusión social? ¿Programas diseñados para la marginalidad rural cuando el problema principal es la marginalidad urbana?

Éste ha sido uno de los problemas de las reformas de la década del noventa inspiradas en las recomendaciones de carácter general y universal del tipo de las publicitadas por el llamado Consenso de Washington. Más allá de las debilidades y críticas a su orientación ideológica, el principal problema es que se pretendieron injertar de forma brusca instituciones copiadas de otras experiencias, sin tener en cuenta su falta de consistencia con el entorno. Peor aún, se pretende que las democracias capitalistas son todas muy similares y que el mundo va en un solo sentido.

Por el contrario, los arreglos institucionales de las democracias capitalistas son muy variados y reconocen disímiles inspiraciones y consistencias ideológicas. Todas funcionan a su modo, con sus virtudes y defectos, porque son consistentes con la herencia cultural y la realidad de cada país. Uno de los problemas de la sociedad argentina es que se ha visto obligada a moverse entre extremos, de forma brusca, bajo la conducción de los mismos dirigentes, cambiando permanentemente la visión del mundo en el que transcurre la vida de la ciudadanía.

Esto es absolutamente inconsistente y representa una parte importante de la explicación del fracaso de muchas políticas públicas. En toda política pública se plasma de modo práctico el proceso por el cual el conocimiento (supuestamente acumulado) se transforma en acción social. En su construcción, se materializa un saber que necesariamente se desarrolla en dos dimensiones: a) cognitivo-instrumental y b) comunicativa, que son dos dimensiones imprescindibles para que una política pública tenga éxito, y ambas se vinculan con los procesos de aprendizaje colectivo propios de cada sociedad.

En la dimensión cognitivo-instrumental, las políticas públicas tienen el carácter de acciones efectuadas con vistas a la “resolución de problemas”, y se ponderan por su eficacia en un mundo de “estado de cosas existentes”. En otras palabras, esta dimensión capta las posibilidades que tiene una determinada institución de afirmarse con éxito en el mundo objetivo con el cual le toca interactuar. Por lo tanto, aquí estas políticas



tienen que mostrar capacidad para adaptarse y, en lo posible, manipular a un entorno que siempre es “contingente” (es decir, fortuito). Esto implica que deben diseñarse a partir de un diagnóstico de la particular realidad social en la que han de trabajar.

La dimensión comunicativa, por su parte, se refiere a la capacidad institucional para aunar apoyos sin coacciones. Aquí las políticas públicas muestran su capacidad para generar consensos, de forma tal que todos los participantes superen sus intereses y puntos de vista particulares, en la búsqueda de la unidad “objetiva” en torno a intereses que son generalizables a todos los que desarrollan sus vidas en el mismo sistema social. Esta dimensión trasciende el plano operativo de la anterior para convertir al mundo objetivo en un problema en sí mismo, abriendo la posibilidad de cambiarlo. En una democracia, este cambio debería hacerse sobre la base de consensos, lo cual implica que deben tener en cuenta la herencia cultural y la particularidad de los agentes sociales.

Ambas dimensiones deben estar presentes en el momento de discutir las mejores políticas que sirven a la construcción de un nuevo régimen de organización social para el país; y ambas deben ser consistentes y tener identidad de forma tal que la ciudadanía pueda identificarlas en relación con un sistema de “opciones políticas”, que es la esencia del funcionamiento democrático.

La idea de “opciones políticas” la utilizo aquí para designar tanto la unidad de la interpretación de la sociedad como la elección de programas. La estrategia aquí planteada pretende ser un aporte para la construcción de programas de gobierno de una opción política progresista dentro de un sistema multipartidario.

¿Qué quiero decir en este caso con el término “progresista”<sup>30</sup>? Aquí se entiende que todas las opciones políticas en una sociedad compleja pueden ubicarse dentro de un rango determinado predominantemente por una oposición básica entre fuerzas progresistas y conservadoras.<sup>31</sup> Este código progresista/conservador se expresa como cambio o mantenimiento de las estructuras del sistema social y es el que define si se transita una trayectoria que apunta a mantener o a modificar los principios de organización social.

---

<sup>30</sup> Discuto la ambigüedad del uso de este término en nuestro país, en Lo Vuolo (1998c).

Esto no significa el cambio por el cambio mismo. Muchos valores que hoy están presentes en una sociedad merecen ser conservados para que pueda llevarse adelante un cambio progresista (de lo contrario, la historia no serviría como aprendizaje colectivo). No pocos de los que se consideran progresistas siguen valores y comportamientos de los conservadores más reaccionarios, y muchos de los conservadores tienen posturas progresistas en defensa de valores compartidos por toda la sociedad.

Aquí simplemente se pretende ubicar las propuestas en un sentido de proyección histórica y se hace abstracción de los alineamientos de los partidos políticos en la Argentina que, por cierto, suelen ser oscuros e ideológicamente poco definidos. El punto a marcar es que la falta de opciones políticas claras y consistentes ideológicamente, es fuente de inestabilidad política en nuestro país. En la Argentina, en lugar de establecerse un sistema de comunicación política donde las distintas opciones argumenten y confronten en torno a distintas “pretensiones de verdad”, la disputa se hace en torno a la pretensión de representar a la totalidad de la sociedad “de cualquier modo”. Esto permite cambiar de ropaje permanentemente en función de las modas que se imponen cada temporada.

A mi juicio, esta conducta es heredera de una tradición que considera a la República y a la Nación como un cuerpo dotado con una sola voluntad. La disputa política, entonces, es la disputa por representar coyunturalmente esa voluntad única. Si se continúa por este camino, difícilmente pueda tener éxito una estrategia de desarrollo consistente, que requiere de la construcción de opciones, dejando que la ciudadanía elija con cuál quiere, en un determinado momento, caminar hacia su futuro.

## 7. LA SALIDA HACIA OTRO RÉGIMEN DE ORGANIZACIÓN ECONÓMICA: UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO ECONÓMICO GRADUAL, ARMÓNICO Y SOSTENIDO

La salida de la crisis argentina no puede montarse sobre la propia crisis ni pretender que todo se puede planificar. Tiene que ser una salida que cambie los principios de organización del régimen vigente y que

---

<sup>31</sup> Luhmann (1990: 65).

permita que, bajo esos nuevos principios, la sociedad vaya adaptándose a un entorno que seguramente se ha de ir transformando en el transcurso de la dinámica social.

En este trabajo me ocupo de analizar las políticas públicas que deberían constituir los grupos institucionales relevantes para iniciar un cambio del régimen económico imperante en el país. Estas políticas tendrían que servir para marcar los rangos de tolerancia entre los cuales deberían transcurrir los procesos económicos y las decisiones de los agentes. El objetivo es que la consistencia entre las mismas las constituya en una estrategia de desarrollo económico que sea gradual, armónico y sostenido.

La metodología del trabajo se basa en la convicción de que no hay un solo método de análisis para los problemas económicos y sociales. La sociedad es compleja y las disciplinas que interpretan esa complejidad son múltiples, por lo que lo correcto es trabajar con un rango variado de métodos conectados y cotejados con diferente tipo de evidencias.

Esta metodología descarta el análisis sobre la base de “sujetos homogéneos”, propio de la teoría del mercado y de la planificación, y entiende que lo heterogéneo es un dato de la realidad argentina. Desde allí se plantean formas de integrar las partes diferentes de la sociedad en una unidad consistente, a partir de la capacidad colectiva para generar una interdependencia positiva entre diversos órdenes que son igualmente valiosos.

Conforme a la tesis que desarrollo más ampliamente en otro trabajo,<sup>32</sup> del que éste puede considerarse su continuación, una estrategia de desarrollo económico para la Argentina sólo tendrá éxito si la economía es considerada como la principal cuestión social. Esto significa pensar al espacio económico como el ámbito principal en el cual todas las personas deberían tener acceso al desarrollo de las capacidades técnicamente posibles, para poder así utilizarlas con fines valiosos ya sea individual o colectivamente.

Esto obliga a construir un sistema de instituciones económicas coordinado de modo tal que el “saber” (capacidad de control sobre las cosas) se combine adecuada y justamente con el “poder” (acción sobre

---

<sup>32</sup> Lo Vuolo (2001a).

otros) y con la “ética” (tanto individual como colectiva). Las conclusiones de esta aproximación son lineales. No se puede perseguir el crecimiento económico a expensas de la integración social. Tampoco sirven las políticas que buscan la inserción social ubicando a las personas en espacios sociales no legítimos, ni las que suman particularismos. Sirven, en cambio, las políticas que decididamente se ocupen de incluir en el propio sistema económico a aquellos que el mercado tiende a expulsar, y que hagan de la solidaridad un principio de construcción institucional y no sólo una exculpación de conciencia individual de los que se ven favorecidos por el orden social establecido.

Pensar la economía como la principal cuestión social también significa que no pueden eslabonarse “cadenas de causalidad” o secuencias temporales que anteponen objetivos igualmente valiosos. Por ejemplo, si para crecer se genera más pobreza, esto nunca va a facilitar la solución de la pobreza en el futuro sino que va a alejar las posibilidades de resolver el problema.

La estrategia de desarrollo económico debería procurar transitar por avenidas donde se verifiquen equilibrios “contemporáneos” y “estables” entre todos los fines sociales que se consideren igualmente valiosos. ¿Qué significan estos equilibrios? Significan equilibrios de fuerzas institucionales, armonías de avances en distintos órdenes y no meros ajustes de oferta y demanda de mercados. Al decir “contemporáneo”, me refiero a un Estado donde las distintas fuerzas institucionales se buscan compensar entre sí desde hoy y permanentemente. Estable significa que, si algo altera ese equilibrio, deberían existir mecanismos estabilizadores que lo recompongan.

La construcción de esta estrategia de desarrollo económico parte de reconocer múltiples causas para la crisis argentina. Por lo tanto, la salida consistente de la crisis también requiere de múltiples acciones aplicadas de manera coordinada.

Bajo este entendimiento, en la Primera Parte del texto se presenta un análisis e identificación de los problemas económicos más relevantes del país. El análisis se organiza conforme se estructura el pensamiento del saber convencional, por entender que este propio ordenamiento es parte de los problemas. Primero se discute la cuestión macroeconómica como referencia obligada a la que luego se han tenido que ajustar los sectores productivos y la distribución del empleo y los ingresos. La

Convertibilidad representa el extremo de un modo de realizar política económica, donde todo el sistema debe ajustarse a un esquema macroeconómico preconcebido.

La Segunda Parte se ocupa de ofrecer una descripción teórico-práctica del modo de funcionamiento, tanto del ambiente interno como del internacional con los que deben interactuar las políticas públicas en la estrategia de desarrollo económico. Esto es, la descripción del estado de cosas existentes y sus probables comportamientos, cuyas complejidades necesariamente deberán ser procesadas por las instituciones que elaboren la estrategia de desarrollo económico. El análisis del funcionamiento del ambiente interno surge de las conclusiones de la Primera Parte, consistentemente con una metodología que privilegia el conocimiento de la realidad económica tal y como se presenta en el país. El análisis del ambiente internacional se preocupa por mostrar que el proceso de globalización no es unívoco y que lo que prima no es una tendencia clara sino fuertes incertidumbres.

En la Tercera Parte me ocupo de delinear los principios fundamentales de una estrategia de desarrollo económico que permita construir una salida de la actual crisis, pero siguiendo una trayectoria que, de modo gradual, cambie los principios de organización del régimen económico. El criterio orientador es el siguiente: la función principal del sistema de políticas públicas es “incluir” al conjunto de la población en todos los sistemas diferenciados que componen la sociedad. Para ello lo primero que hay que resolver es la desigual distribución del empleo, los ingresos, la riqueza y, en general, los canales de acceso a los rendimientos de las instituciones públicas.

Con este entendimiento, en primer lugar justifico la necesidad de construir esa estrategia frente a los que confían en las enseñanzas de ciertos modelos de crecimiento o los que pretenden resolver los problemas transplantando instituciones que supuestamente funcionarían en otros lugares. La conclusión es que la experiencia comparada sirve para definir ciertos grupos institucionales que definitivamente deben ocuparse de mediar en problemas comunes a las sociedades modernas, pero que las reglas operativas de esas instituciones dependen de las particularidades del país. También, que el mejor modo de diseñar esas instituciones es modificar de inicio el patrón distributivo.

Con esa convicción, primero se presentan las políticas que se consi-

deran necesarias para modificar ese patrón distributivo, para luego discutir las políticas productivas consistentes con las mismas. Finalmente, se encaran las políticas macroeconómicas que deberían crear el ambiente adecuado para que las anteriores políticas sean efectivas. Esta secuencia retoma la metodología de análisis de los economistas clásicos, para quienes el funcionamiento de la economía depende principalmente de la distribución de la riqueza entre las distintas clases sociales.

La estrategia así delineada no debe entenderse como un sistema “cerrado”, sino como propuestas que se someten a cuestionamiento público para su debate. En cualquier caso, entiendo que estas propuestas económicas no pueden afirmarse con éxito si no se construye una opción política progresista que recupere y le dé un contenido alternativo a las nociones de República y de Nación. La de República, en tanto involucra a los asuntos que forman parte del dominio y del interés común y se ocupa de las formas de gobierno por las que se representa del mejor modo el interés del pueblo, o sea, el interés del depositario original de la soberanía política. La de Nación, en tanto se ocupa de los elementos comunes entre los habitantes de un mismo territorio, sometidos a las mismas reglas de gobierno y de convivencia, vinculándose con la idea de nacimiento, conectándose con el origen y la herencia común del pueblo al que pertenecemos.

Para que la estrategia de desarrollo económico sirva para construir otra República, la sociedad argentina debe dejar de ser un mero “nudo de contratos”, donde el vínculo entre las personas y el gobierno se establece como una simple relación formal entre mandante y mandatario, en la que se persiguen intereses particulares. De este modo, los negocios públicos son los negocios particulares de circunstanciales mandatarios con grupos de elegidos. Así, la práctica política se restringe a aquellas cuestiones que pueden ser “negociables” como contratos, donde el ciudadano es un mero “cliente” de los poderes de turno.

Para que la estrategia de desarrollo económico sirva para construir otra Nación, la herencia y el patrimonio comunes deben dejar de ser simples activos disponibles para la celebración de contratos y el territorio un mero límite para aplicar sanciones, o peor aún, para evitar su aplicación. De este modo, los “otros” conciudadanos no son concebidos como partícipes de un proceso de gestación y de producción comunes, no son parte de una empresa de la que depende el destino común, no son reconocidos como

“co-herederos” de una herencia común. Así, los conciudadanos tienen la misma entidad que cualquier otro contratante y, por lo tanto, pueden ser eliminados y reemplazados.

La estrategia de desarrollo económico que requiere la salida de la crisis argentina reclama la recuperación de la herencia común de la sociedad y de los lazos de identidad social, que son la fuente genuina de los valores de la Nación y de la República. La integración social debería ser uno de los principales indicadores para evaluar la eficacia de la estrategia de desarrollo económico, y la búsqueda de la igualdad social el principio orientador de las políticas.

En definitiva, se trata de una estrategia de desarrollo económico que rescate las mejores herencias de la Nación Argentina para colocarlas al servicio de la afirmación de una República cada vez más integrada e igualitaria.





# Primera Parte

## **IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS DE LA ECONOMÍA ARGENTINA**

*Yo le quería decir la verdad  
por amarga que fuera,  
contarle que el universo era más  
ancho que sus caderas,  
le dibujaba un mundo real  
no uno color de rosa,  
pero ella prefería escuchar  
mentiras piadosas.*

JOAQUÍN SABINA, "Mentiras piadosas"



## Capítulo 2

# LA CUESTIÓN MACROECONÓMICA

### 1. LA MACROECONOMÍA DE LA CONVERTIBILIDAD

El llamado Plan de Convertibilidad, vigente desde 1991 hasta finales de 2001, representó una profunda alteración de los principios de organización económica del país. Para provocar este cambio, y siguiendo la metodología del saber convencional, definió un marco macroeconómico estricto, absolutamente rígido, al cual debieron “ajustarse” las estructuras económicas, como así los comportamientos de los agentes.

¿Cuáles eran las características macroeconómicas principales de este peculiar régimen de Convertibilidad?<sup>1</sup> Entre otras: 1) una “regla” de Convertibilidad estricta entre la moneda local y el dólar (al tipo de cambio \$1 = u\$s1), ligando de forma pasiva la oferta monetaria con una cobertura casi plena de las reservas del Banco Central y con una cierta proporción de los títulos en moneda extranjera emitidos por el gobierno (en la práctica, el Banco Central se transformó en una Caja de Conversión); 2) la remoción, de forma asimétrica, de las barreras tarifarias y no tarifarias a las importaciones; 3) la apertura financiera al libre movimiento de capitales;

---

<sup>1</sup> Sigo aquí los argumentos principales de Lo Vuolo (2001a, Capítulo III). Denomino “regla de Convertibilidad” a aquella que, bajo los dictados de la ley de Convertibilidad, relacionaba las reservas del Banco Central, el tipo de cambio fijo y la oferta monetaria. “Plan de Convertibilidad” es el conjunto de cambios aplicados a las políticas públicas durante la vigencia de esa regla. “Régimen de Convertibilidad” es el régimen de organización económica resultante de esos cambios.

4) el uso de los títulos de la deuda externa para la compra de empresas públicas; 5) el inicio de una nueva ola de creciente endeudamiento externo para sostener la regla de Convertibilidad; 6) el aumento de la injerencia de los organismos internacionales en la formulación de las políticas públicas del país mediante los “condicionamientos” de los programas de asistencia financiera; 7) la mayor autonomía del Banco Central, la eliminación de la garantía oficial de los depósitos, la fijación de límites estrechos para que la entidad pudiera comprar bonos públicos y prestarlos a los bancos comerciales.

Aplicado luego de la traumática experiencia hiperinflacionaria de 1989-90, el Plan de Convertibilidad logró una amplia aceptación por la inmediata desaceleración del aumento de precios y su posterior estabilización en menos de un dígito de variación anual. El plan desató un importante efecto expansivo de la demanda, gracias al aumento real de los ingresos y a la revalorización en dólares de activos reales y financieros. Estos efectos se multiplicaron por la expansión del crédito debido a la entrada de capitales, en un contexto de abundante liquidez en el escenario financiero internacional (con tasas menores a las domésticas). Este ciclo ascendente tuvo una primera caída recesiva entre 1994-96, durante el llamado “efecto Tequila”,<sup>2</sup> retomando luego el ciclo ascendente hasta mediados de 1998. A partir de allí, se inicia la depresión económica más profunda de la historia argentina, que es acompañada en poco tiempo por una deflación de precios hasta el estallido de la regla de Convertibilidad a fines de 2001.

El Plan de Convertibilidad pudo sostener el control de la inflación por varios motivos. Del lado financiero, por la posibilidad de alimentar las reservas del Banco Central por la entrada masiva de capitales financieros.<sup>3</sup> Desde la economía real, por la expulsión de empresas y de empleo del sistema económico, y por la caída del costo laboral. También, un encañoso ajuste fiscal sostenido por la venta del patrimonio público.

---

<sup>2</sup> Esta denominación considera que la devaluación en México de diciembre de 1994 es la causa de la recesión económica en la Argentina desde mediados de 1994 hasta el segundo trimestre de 1996.

<sup>3</sup> Hay que recordar que la relación entre reservas y oferta monetaria se había ajustado drásticamente gracias a la virtual desaparición de la oferta monetaria como resultado de la hiperinflación y del canje compulsivo, hacia finales de 1990, de los depósitos del sistema financiero por títulos de la deuda pública, conocido como “Plan Bonex”.

endeudamiento, recorte de servicios sociales imprescindibles y de gastos de inversión.

Durante la vigencia de la regla de Convertibilidad, la mayor parte de la variación del resultado del balance de pagos (tasa de variación de las reservas), se explica por la cuenta de capital<sup>51</sup>.<sup>4</sup> Como la política monetaria era totalmente pasiva, el crédito aumentaba cuando entraban capitales y se restringía en las salidas. También, el balance comercial se equilibró con las recesiones y registró déficit con las expansiones del PBI.<sup>5</sup>

Los movimientos del producto real dependían en gran medida de estos ciclos financieros. El ingreso inflado no se reflejó en mayor ahorro doméstico: la tasa de ahorro de los noventa fue inferior a la de los años ochenta. La diferencia fue cubierta por el ahorro externo, que pasó de cifras negativas a valores positivos récord. Este proceso se sostuvo principalmente por el endeudamiento del sector público, que permitió la acumulación de reservas, ya que el sector privado sacó más capitales de los que entró<sup>51</sup>.<sup>6</sup>

¿Adónde iban a parar las divisas que entraban por ese endeudamiento? Principalmente a la acumulación de activos externos, tanto de los particulares (en el país y en el extranjero) como del sistema financiero. Como la tasa que pagaba el gobierno era muy superior a la de los mercados, todo el país absorbía un costo financiero muy alto para subsidiar el tipo de cambio y la acumulación financiera privada.

En otras palabras, la función más importante del déficit fiscal (y del endeudamiento vinculado al mismo) fue proveer la acumulación de reservas y el financiamiento de los déficit en moneda extranjera de los restantes sectores económicos. Como las reservas de divisas internacionales determinaban el comportamiento de los agregados monetarios y del crédito (y con ello la demanda agregada y el nivel de actividad económica en el corto plazo) la conclusión es lineal: durante la vigencia de la regla de Convertibilidad, a menor déficit fiscal, menor actividad eco-

---

<sup>4</sup> Véase Frenkel y González Rosada (1999).

<sup>5</sup> El "coeficiente de exportaciones" (exportaciones/PBI) crecía con las recesiones y caía con las fases de recuperación. El "coeficiente de importaciones" (importaciones/PBI) tenía un comportamiento cíclicamente contrario.

<sup>6</sup> Véase Damill (2000).

nómica; o, lo que es lo mismo, el crecimiento económico se explicaba principalmente por el déficit y el endeudamiento públicos.

La regla de Convertibilidad tenía así atrapada a la economía del país en una lógica macroeconómica inconsistente. Dependía del endeudamiento permanente que se originaba en el déficit fiscal, que crecía por el peso de los intereses de la deuda y por las políticas de subsidio tributario que buscaban reducir costos frente al atraso del tipo de cambio. Como además los recursos fiscales se recaudaban en pesos y se debían transformar en dólares para su transferencia al exterior, sin el déficit se habría realizado una contribución neta negativa a la acumulación de reservas, al circulante y con ello a la recesión económica.<sup>7</sup>

Para evitar la contracción de las reservas (y del circulante) y sostener el crecimiento económico, hubiese sido necesario que el sector privado generase una acumulación positiva de reservas, ya sea por exportaciones o préstamos. Sin embargo, además de los problemas estructurales del patrón de especialización productiva del país, el retraso del tipo de cambio atentaba contra las exportaciones y destruía producciones locales aumentando las importaciones. En cuanto al ingreso de capitales, lo cierto es que el sector privado se endeudaba más de lo que crecía la economía, o sea, se endeudaba más que la capacidad de repago de lo que producía, lo cual era consistente con una notable preferencia del sector privado más concentrado, por usar el capital conseguido no en inversión productiva sino en operaciones financieras y fuga de capitales al exterior.

La poca importancia que los defensores de la Convertibilidad daban al impacto sobre las “variables reales”, se expresó en su equivocada lectura de la fase depresiva iniciada en 1998: se creyó que se trataba de una nueva fase de recesión económica, capaz de ser superada como la de 1994-96. Por el contrario, se trataba de un inédito proceso de depresión económica como pocas veces había experimentado la economía argentina en su historia.

La diferencia no es menor. Las recesiones son fases propias del ciclo de crecimiento y están dentro de la tendencia “normal” del mismo; se

---

<sup>7</sup> En una economía dolarizada el mecanismo operaría en el mismo sentido, pero se reduciría, en lugar del circulante y las reservas, únicamente el circulante.

caracterizan por suceder luego de un pico de la fase de auge y toman habitualmente la forma de desaceleración de la tasa de crecimiento o tasas nulas. La depresión económica no sólo implica tasas negativas de crecimiento del producto, sino que además tiende a autorreproducirse hacia la baja por una razón: su contracara no es la fase de auge de un ciclo normal sino un boom excepcional de crecimiento acelerado e inflado por comportamientos especulativos.

Lo que no se comprendió es que el régimen de Convertibilidad había comenzado a mostrar desde 1998 el espejo del boom especulativo de 1991-4. Después de la crisis del Tequila, se intentó realimentar el ciclo, pero ya había transcurrido suficiente tiempo como para que el régimen encontrara sus propios límites. La profunda caída del PBI en 1999 debía haber sido una clara señal del problema. Si a esto se sumaban los factores externos (crisis financieras de Rusia y de los países asiáticos, devaluación en Brasil) no cabía esperar otra cosa que la escalada sin precedentes del “riesgo país” y con ello el corte del crédito internacional como señal inequívoca de que había cambiado la convención de los especuladores financieros.<sup>8</sup> La Convertibilidad cayó por la depresión económica y el corte del endeudamiento que dejó de alimentarla con ahorro externo, sumado a la imposibilidad de revertir los problemas con los pocos mecanismos internos que podían utilizarse bajo sus normas estrictas.

## 2. LA CRISIS SISTÉMICA Y LA SALIDA DE LA REGLA DE CONVERTIBILIDAD

La depresión económica iniciada en 1998 es la evidencia más notable de que los problemas macroeconómicos durante la vigencia de la regla de Convertibilidad eran múltiples. Corregir estos problemas sin desatar un escenario caótico implicaba cambiar los principios de organización

---

<sup>8</sup> Como consuelo para los representantes locales del saber convencional, en la sesión de apertura del 35° encuentro anual del *Board of Governors* del FMI (octubre de 1998) hablaron Menem y Clinton, en reconocimiento a los méritos de las reformas económicas llevadas adelante en el país.

social del régimen que se alimentaba de dicha regla. Lamentablemente, la falta de una estrategia gradual en ese sentido determinó que la salida fuera la inversa: un cambio brusco de la regla de Convertibilidad, que desató una onda expansiva poco controlada y con impactos tremendos para la economía y la sociedad.

## 2.1. La cronología de los hechos: de Menem a De la Rúa

La recesión de 1994-6 fue la primera señal inequívoca de la necesidad de cambiar el rumbo. En junio de 1996 el “padre técnico” del Plan de Convertibilidad, Domingo Cavallo, dejó el Ministerio de Economía y lo reemplazó Roque Fernández que, contrariamente a lo que se requería, inició una etapa que se denominó de “piloto automático”, pese a que los problemas se acumularon con las crisis financieras internacionales, el inicio de una nueva recesión económica en 1998 y la devaluación de la moneda de Brasil en enero de 1999.

Producido el traspaso del poder político desde Carlos Menem a Fernando de la Rúa en diciembre de 1999, el nuevo ministro de Economía, José Machinea, continuó con esta estrategia con dos medidas fundamentales: 1) una reforma de impuestos a las ganancias que trató de absorber recursos de los sectores medios; 2) el llamado “blindaje financiero” anunciado hacia finales del año 2000 y que prometía créditos extraordinarios por parte del FMI, del BID, del Banco Mundial, de España y también de los bancos y las AFJP locales.<sup>9</sup> Estos créditos se ponían a disposición del gobierno argentino a una tasa equivalente a la mitad de la que le estaba cobrando el mercado (cerca a 16% en dólares), para lo cual se firmó una nueva carta de intención con el FMI que, bajo sus ortodoxos condicionamientos, supuestamente provocaría una inmediata recuperación del crecimiento.<sup>10</sup> Como era de esperar, los problemas económicos se acentuaron y Machinea renunció a comienzos de marzo de 2001. Lo reemplazó por sólo dos semanas Ricardo López Murphy quien, en ese

<sup>9</sup>Según los anuncios, el FMI aportaría 13.700 millones de dólares; España, 1.000 millones; el BID y el Banco Mundial 2.500 millones cada uno; los bancos locales 10.000 millones y las AFJP, 3.000 millones. También se preveía canjear bonos de la deuda pública (7.000 millones) que vencían antes del 2005, por otros a plazos más prolongados.



corto lapso, impulsó un programa de mayor ajuste fiscal que incluía directa rebaja salarial y despido de empleados públicos.

La reacción social fue muy adversa y López Murphy fue reemplazado a finales de marzo de 2001 por el propio gestor de la Convertibilidad, Domingo Cavallo, quien lanzó un conjunto de medidas contradictorias bajo el lema del “déficit cero”.<sup>11</sup> En los hechos, las medidas apuntaron a ganar tiempo de manera de permitir la “huida” de divisas de los mejor posicionados y beneficiados por el régimen.

Frente al continuo drenaje de depósitos, y mientras el Banco Central relajaba exigencias y buscaba inyectar liquidez,<sup>12</sup> el 2 de noviembre de 2001 se sancionó el decreto 1387/01. Este decreto se presentó como un nuevo “blindaje”, pero ahora de las entidades financieras. Para ello, buscó mejorar artificialmente sus balances: 1) autorizando a que los deudores morosos pudieran cancelar sus pasivos con títulos públicos;<sup>13</sup> 2) lanzando el “megacanje” de títulos de la deuda pública en poder del sector financiero por los llamados “préstamos garantizados”.<sup>14</sup> El mismo decreto dispuso afectar la recaudación tributaria con prioridad al pago de los préstamos (de allí el nombre de “garantizados”) y redujo del 11% al 5% el aporte personal que los asalariados realizan al régimen de capitalización individual del sistema de previsión social. Este renombrado decreto es el reconocimiento explícito de la incapacidad para sostener la regla de la Convertibilidad estricta, y el primer mecanismo que permitió a los bancos prepararse para el desbarranco.

La “fuga” de divisas se manifestó como pérdida de depósitos del sistema financiero, por lo que el 3 de diciembre de 2001 (Decreto 1570/01), se

---

<sup>10</sup> La carta de intención proyectaba una tasa de crecimiento del 2,5%. Muchos economistas arriesgaban tasas mayores (véase Frenkel, 2001).

<sup>11</sup> La obligación de obtener equilibrio fiscal (déficit cero) es sancionada por ley 25.453, de fines de julio de 2001. Básicamente, los gastos deberían ajustarse periódicamente a la recaudación.

<sup>12</sup> A comienzos de 2001, el sistema financiero registraba un récord de 90.000 millones de pesos/dólar de depósitos, que fueron cayendo paulatinamente, por lo que los bancos perdieron liquidez, aumentando la tasa del *call money* y la presión sobre el BCRA para recibir asistencia con pases activos, y drenando el dinero disponible por el seguro de depósitos contratado desde 1996.

<sup>13</sup> Esta operatoria (que alcanzaba a las categorías 3 a 6) estuvo vigente hasta el 15/05/2002. En lugar de prever pérdidas por créditos impagos, los bancos recibieron títulos que convirtieron en “préstamos garantizados” (valuados al 100%). Así cambiaron el deudor particular insolvente por el Estado (la sociedad), obteniendo una notable ganancia patrimonial.

impusieron restricciones a la extracción de depósitos en efectivo (medida popularmente conocida como “corralito”) y a las transferencias al exterior.<sup>15</sup> Este punto marca el fin práctico de la regla de la Convertibilidad, porque terminó con la economía bimonetaria al impedir manejarse libremente entre dólares y pesos.

Ante la presentación de amparos con fallos judiciales favorables a los ahorristas, el 18 de diciembre Domingo Cavallo instruyó a los bancos para que no cumplieran con las resoluciones judiciales que ordenaban pagar en efectivo a los ahorristas. La medida terminó por desatar una reacción social con manifestaciones públicas reprimidas violentamente durante los fatídicos días 19 y 20 de diciembre de 2001. Estos acontecimientos precipitaron la renuncia del ministro Cavallo, primero, y del propio presidente De la Rúa luego.

De este modo, terminó una primera etapa de la forma práctica por la cual se cumplió en la Argentina lo que es típico de toda democracia capitalista: las crisis de mercado se terminan trasladando al Estado, generando crisis fiscal, crisis de representación, crisis política y, eventualmente, crisis social. Tarde o temprano, la “mano visible” del Estado pasa a ocuparse de lo que no puede resolver la “mano invisible” del mercado. Las preguntas son, siempre, cómo y en beneficio de qué grupos.

## 2.2. La cronología de los hechos: la administración Duhalde

La Asamblea Legislativa se hace cargo del gobierno y designa como presidente al entonces gobernador de la Provincia de San Luis, el peronista Adolfo Rodríguez Saá, quien renuncia a los pocos días de asumir.

---

<sup>14</sup> Si bien es difícil estimarlo, este canje involucró cerca de u\$s 16.000 millones (en valor nominal) de títulos nacionales y u\$s 9.000 millones de deudas provinciales. En el momento del canje, los títulos cotizaban en promedio al 35% de su valor nominal, y los préstamos garantizados se imputarían al 100%. El decreto modificó el propio Código Civil para permitir que los créditos de todos los particulares, que provinieran de capital e intereses de títulos de la deuda pública que se encontraran vencidos, fueran compensables con cualquier deuda que tuvieran con el Estado. Se permitió así que los tenedores de la deuda (sobre todo grandes empresas) pagaran con ellos sus impuestos. Para un análisis de la secuencia de medidas financieras de salida de la Convertibilidad, véase Schwarzer y Finkelstein (2003).

<sup>15</sup> A esa fecha, el sistema registraba 22.118 millones de depósitos en pesos y 47.446 millones en dólares.

No obstante, el 28 de diciembre de 2001 alcanza a declarar la cesación de pagos de la deuda del sector público. En enero de 2002, la Asamblea Legislativa nombra como Presidente al también peronista Eduardo Duhalde, quien designa como su ministro de Economía a Jorge Remes Lenicov. A partir de acá se inicia la etapa de abandono total de la regla de la Convertibilidad.

Para ello, el 6 de enero de 2002 se sancionó la Ley 25.561 de “Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario” y, bajo su amparo, dos días después se devaluó el peso a razón de \$ 1,40 por cada dólar, con un doble mercado. A partir del mes de febrero (y bajo la presión de un eventual acuerdo con el FMI) se reestablece un mercado único y libre de cambios: el valor del dólar escaló hasta niveles de casi 300% con respecto al tipo de cambio de la Convertibilidad. El ambiente se volvió caótico, con sucesivos feriados bancarios y cambiarios. Poco después se estableció el primer cronograma de reprogramación de los vencimientos de los depósitos acorralados, transformando el “corralito” en un “corralón” para los depósitos a plazos.<sup>16</sup> El siguiente paso fue la llamada “pesificación asimétrica”: los préstamos privados en dólares se pesificaron a razón de un peso por cada dólar y los depósitos en dólares a una cotización de 1,40 más un índice de ajuste.<sup>17</sup> La pérdida patrimonial de los bancos atribuible a esta medida, sería compensada por el Tesoro.<sup>18</sup> Por medio de la deuda pública empezó así la transferencia en el tiempo y hacia toda la sociedad del costo de las medidas adoptadas como forma de salir de la crisis.

A partir de aquí, el tema central de la política económica fue la búsqueda de mecanismos de liberación del corralito y del corralón, con la condición de que los ahorristas aceptasen de un modo formalmente “voluntario” la “pesificación” de sus depósitos originales en dólares. Los modos elegidos para salir de la regla de la Convertibilidad habían creado una traumática contradicción: por un lado, se pretendía desarmar el andamiaje jurídico e institucional que sostenía a la economía bimoneta-

---

<sup>16</sup> En los hechos, se inmovilizó el 75% de los depósitos en dólares. También se abrió un nuevo mercado con los certificados de plazo fijo retenidos en el sistema bancario.

<sup>17</sup> Los préstamos al sector público se establecieron en \$ 1,4 y las líneas de crédito con el exterior quedaron en dólares. Originalmente, todos los préstamos debían ajustarse por el llamado Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER), calculado en base al Índice de Precios al Consumidor que releva el INDEC. Pero luego, para muchos casos, se eliminó o modificó este coeficiente por el llamado Coeficiente de Variación de Salarios (CVS), calculado en base al Índice de Salarios.

ria, y por el otro se reconocía el derecho de los depositantes a recibir sus depósitos en dólares y el de los deudores a pagar sus deudas licuadas en pesos. En esta confusión, en el mes de abril, Remes Lenicov intentó impulsar medidas para el canje compulsivo de plazos fijos por bonos y frenar la salida de depósitos por los amparos. Esto precipitó su renuncia y el 27 de abril de 2002 asumió como ministro Roberto Lavagna.

Lavagna logró imponer gran parte de las medidas que precipitaron la renuncia de su antecesor. Por Decreto 905/02, el 1º de junio de 2002 se lanzó el llamado “Canje I”, que estableció la conversión “voluntaria” de los depósitos reprogramados con tres opciones de una nueva emisión de los llamados Bonos Optativos del Estado Nacional (BODEN).<sup>19</sup> Para aquellos ahorristas que no eligieran tomar ninguno de dichos títulos, los depósitos sujetos a reprogramación quedaron de hecho y de derecho transformados en un título privado denominado Certificado de Depósito Reprogramado (CEDRO). Para hacer posible este Canje, los bancos suscribieron los tres tipos de BODEN con adelantos del Banco Central de la República Argentina (BCRA), que serían pagados por las instituciones como un préstamo, de forma tal que coincidiera con los pagos que el Tesoro debería realizar por los títulos públicos que los bancos tenían en cartera. De este modo, se “calzó” temporalmente lo que se debería pagar con lo que se debería cobrar: la diferencia es que ahora el Estado cobrará en pesos y pagará en dólares. Como, además, los activos de los bancos tenían en promedio una duración más corta que los bonos canjeados por los depósitos en dólares, el flujo de fondos debería ser favorable a las

---

<sup>18</sup> En principio, el patrimonio neto del sistema financiero, antes de la devaluación, se estimó en cerca de 9.000 millones de pesos/dólares, computando una posición negativa en pesos y una positiva en dólares. De aquí se estimó que la devaluación debería haber incrementado el patrimonio financiero neto del sistema en más de 13.000 millones de pesos. Con esta referencia, se emitieron bonos en pesos y dólares (BODEN 2007 y 2012) equivalentes a esta cifra, para que el sistema en su conjunto quedara como si hubiese internalizado la ganancia por devaluación.

<sup>19</sup> El BODEN 2012, en dólares y con vencimiento en agosto de 2012, disponible para tenedores de depósitos originalmente en dólares y para los tenedores de depósitos a la vista; el BODEN 2007, en pesos con vencimiento en febrero de 2007 y elegible para cualquier tipo de depósito; el BODEN 2005, en dólares y disponible para tenedores cuyos depósitos no fueron reprogramados por ser mayores de 75 años, por problemas de salud u otros. En todos los casos, se tomó un tipo de cambio a 1,40 pesos por dólar. Los bonos podrían usarse para cancelación de préstamos hipotecarios y personales, aceptados a su valor de mercado más el 50% de la diferencia entre el valor de mercado y el valor técnico. También podían ser utilizados para el pago de impuestos adeudados al 30/06/01 y para la compra de inmuebles del Estado, o inmuebles y vehículos nuevos.

instituciones financieras.<sup>20</sup>

En setiembre de 2002 se propuso el llamado “Canje II”, con poco éxito ante los fallos favorables de los amparos judiciales que lograban la recuperación del capital original de los depósitos en dólares. Los depósitos reprogramados continuaron descendiendo por efecto de esos fallos, de las cancelaciones de préstamos que hicieron los deudores mediante CEDROS y de otras cancelaciones de los bancos. En marzo de 2003, más de un año después de sancionada la “pesificación asimétrica” y a pocas semanas de las elecciones presidenciales convocadas por el gobierno, un fallo de la Corte Suprema exigió al Banco Nación devolver en su moneda original un depósito en dólares “acorralado” de la Provincia de San Luis.<sup>21</sup> A fines de marzo se resolvió liberar los depósitos reprogramados.<sup>22</sup>

Todo este proceso se realizó mientras se mantenía el *default* de la deuda pública en bonos, se pagaba parte de la deuda con organismos internacionales y se alargaban las negociaciones con el FMI. Aunque se aplicaron controles sobre los flujos de capital, la fuga continuó. Asimismo, se fueron recuperando ciertos instrumentos financieros rudimentarios, como las Letras del Banco Central (LEBAC)<sup>23</sup> y los depósitos de muy corto plazo, al tiempo que se continuó con la política masiva de redescuentos.

Estas tendencias empezaron a revisarse en enero de 2003, con la firma de un nuevo acuerdo con el FMI. Este acuerdo, de muy corto plazo, buscó evitar la declaración formal de *default* del pago de la deuda con los organismos internacionales, más de un año después de haberse tomado esa medida con los acreedores privados<sup>59</sup>.<sup>24</sup> Entre otras cláusulas, se buscó restringir tanto la emisión monetaria como establecer un ancla nominal para impedir lo que, pese a las evidencias en contrario, se veía como presiones inflacionarias en la economía. Al mismo tiempo se exigió avanzar en la liberación del mercado de cambios;<sup>25</sup>

---

<sup>20</sup> De este modo, el *spread* que hubiera entre el tipo de cambio del mercado y el valor de  $1,40 + CER$  sería asumido por toda la sociedad argentina, en beneficio de los bancos. El Canje I determinó la desafectación de CEDROS por cerca de 5.600 millones de dólares.

<sup>21</sup> No es menor el dato que el gobernador de esa provincia, el nombrado Adolfo Rodríguez Saá, era uno de los candidatos a Presidente.

<sup>22</sup> El mecanismo es ofrecer a los tenedores de CEDROS un bono en dólares (BODEN2013) por la diferencia del depósito (ajustado por CER) y el valor, en un mercado en baja, de la cotización del dólar al 1° de abril de 2003, igual a \$ 2,98.

también se avanzó en la necesidad de la reforma de los bancos públicos (incluyendo la emisión pública de acciones y límites a las actividades de préstamo), en la entrega de los bonos de compensación a los bancos por la pesificación e indexación asimétrica y diferencias de cambio por los amparos, así como en una reforma tributaria para ampliar la base impositiva y en la necesidad de reestructuración del conjunto del sistema financiero. En gran medida, este acuerdo y las políticas de allí derivadas explican el freno a la incipiente recuperación económica que se vislumbraba a esa fecha.

### 2.3. Cambios de reglas operativas sin cambiar el régimen de organización económica

Todas estas complejas, desarticuladas y a veces contradictorias medidas, tuvieron como denominador común el incremento de la deuda pública que oculta un impresionante proceso de transferencia de riquezas.<sup>26</sup> Los pagos de esta deuda, en caso de cumplimiento, serán recibidos por el sistema financiero, los ahorristas e, indirectamente, por los deudores del sistema. Los fondos para los pagos deberán recolectarse con impuestos o nuevos procesos de endeudamiento.

El abandono de la “regla” de la Convertibilidad se hizo con mecanismos característicos del funcionamiento del “régimen” de Convertibilidad. ¿Por qué? Porque se continuó aplicando dos de las fuentes de financiamiento propias del régimen de Convertibilidad: endeudamiento público y represión de la masa salarial, cuya contrapartida volvió a ser la capitali-

<sup>23</sup> Las Letras del Banco Central (LEBAC) son títulos de corto plazo que licita la autoridad monetaria dos veces por semana y que se pueden adquirir sólo con dinero en efectivo a través de bancos o sociedades de bolsa.

<sup>24</sup> El acuerdo se firmó cuando vencían 998 millones de dólares que el país pagó al FMI. La reprogramación de los vencimientos era hasta el 31 de agosto de 2003. Se trata de 6.600 millones con el FMI y 4.400 millones con el BID y el Banco Mundial. El compromiso asumido es de un superávit primario de las cuentas públicas de 2,5% (2,1% la Nación y 0,4% las Provincias) con una revisión mensual.

<sup>25</sup> El programa está centrado en mantener durante la primera mitad del 2003 la base monetaria ajustada (que incluye los bonos-moneda) de fines de diciembre de 2002. También debe mantenerse estable la diferencia entre las reservas y la base monetaria y “limitando las ventas de reservas, en el marco de un tipo de cambio flexible”. Además, el Banco Central colocará LEBAC para absorber la mayor emisión, induciendo así a un alza de la tasa de interés.

zación de ciertos grupos a expensas de otros y del conjunto de la sociedad. Además, también se utilizó el ajuste de la absorción interna mediante la profundización de la depresión económica y la distribución regresiva del ingreso y la riqueza.

Muchos de los problemas heredados de la vigencia plena del régimen de Convertibilidad no han quedado resueltos, sino pospuestos y en muchos casos se potenciaron. Se entiende así el argumento vertido previamente: el modo elegido para salir de la crisis no ha sido el de construir instituciones en búsqueda de nuevos principios de organización económica y social, sino que se optó por administrar la crisis con la misma lógica, dejando que su propia dinámica reencauce la trayectoria.

Lo indiscriminado de ciertos procedimientos generó mayores desigualdades. La devolución de los depósitos en el sistema financiero fue aproximándose cada vez más al valor del dólar en el mercado de cambios. Esta convergencia tuvo implicancias adicionales: los depositantes de mayor nivel económico pudieron resistir mejor las diferentes propuestas de “canje” y manejar beneficiosamente los recursos judiciales. Mientras tanto, las deudas continuaron licuándose por la propia inflación y el uso de indicadores de ajuste que no captaron adecuadamente el salto inflacionario posterior a la devaluación.

La impresionante emisión de nueva deuda en dólares complicó otros frentes, de por sí muy conflictivos. Por ejemplo, en cierto modo estrechó aun más los márgenes de la renegociación de la deuda con los acreedores externos, porque ahora podrán resistir una quita de sus acreencias argumentando que el país incrementó su deuda (y redujo su capacidad de pago) para atender los reclamos de diferentes grupos de presión doméstico. En todo caso, la pregunta es en qué medida se puede llevar adelante una negociación con quita de capital e intereses de la deuda pública, sin considerar la nueva deuda emitida en el proceso de salida de la regla de la Convertibilidad.

Paralelamente al creciente endeudamiento, el ajuste fiscal se fue rea-

---

<sup>26</sup> El aumento bruto de la deuda bajo la administración de Eduardo Duhalde se estima en 63.023 millones de pesos y el aumento neto en 46.700 millones de pesos (Schvarzer y Finkestein, 2003). La diferencia se debe a que los BODEN entregados en el denominado Canje I, fueron recibidos por las entidades financieras como préstamo que deberían devolver.

lizando por el no pago de la deuda en bonos, el congelamiento nominal del gasto y la aplicación del “impuesto inflacionario”.<sup>27</sup> Los límites de estos mecanismos son claros y cada vez quedan más expuestos a medida que se detiene la inflación, se suman las demandas sociales y se agota el plazo para reprogramar la deuda.

Se equivocaron los que creían que el problema del régimen de la Convertibilidad era sólo de un tipo de cambio sobrevaluado. El problema macroeconómico era la dinámica de un régimen que se alimentaba de procesos especulativos y transferencias de riquezas que permitían sostener el tipo de cambio sobrevaluado. Por eso la salida abrupta de la maxidevaluación, acompañada de la pesificación asimétrica y más endeudamiento, acentuó los problemas que precipitaron la crisis: fuga de capitales, caída de la masa salarial, profundización de la depresión económica.

Antes de devaluar, tendrían que haberse tomado otras medidas.<sup>28</sup> Entre otras, explicitar los mecanismos de desdolarización de la economía, aceitar los controles cambiarios y de fuga de capitales, analizar selectivamente la situación de los bancos, acordar apoyos efectivos para desactivar la economía bimonetaria, establecer mecanismos de control de los mercados formadores de precios. Todo esto debería haberse acompañado con medidas de distribución de ingresos hacia los grupos más vulnerables, de forma tal que, al mismo tiempo, tuvieran un impacto positivo en la reactivación. Sólo en este contexto se hubiera podido imaginar una modificación gradual del tipo de cambio y una salida ordenada del régimen de Convertibilidad.

El camino seguido fue otro: se devaluó y luego se aplicaron medidas aisladas, sin coordinación e indiscriminadas. Luego, el centro de la preocupación fue administrar los problemas de allí derivados, negociando con distintos grupos de presión arreglos sectoriales, no sólo en el plano financiero sino también, por ejemplo, en las privatizaciones de servicios públicos a los que me refiero en otro punto. En cualquier caso, los esce-

---

<sup>27</sup> Por tener el monopolio de la emisión de moneda, el Estado puede obtener recursos imprimiendo dinero. Esta fuente de ingresos se conoce como “señoreaje”. Si hay inflación, el público tiene que aumentar los saldos nominales de dinero a una tasa equivalente para mantener su poder de compra. Así, reduce su ingreso real del mismo modo que si le pagara un impuesto al Estado.



narios más desesperantes que se pronosticaban al momento de salida de la regla de la Convertibilidad, se fueron alejando y en ese sentido la administración económica de Roberto Lavagna pudo presentar resultados positivos.

Sin embargo, lejos de estar resueltos, muchos de los problemas macroeconómicos heredados de la Convertibilidad todavía seguían presentes y en muchos casos potenciados en la primera parte de 2003. Por lo tanto, es imprescindible detenerse a discutir los problemas estructurales de la cuestión macroeconómica del país, que necesariamente deberán tenerse en cuenta al momento de plantearse una estrategia de desarrollo que pretenda cambiar los principios de organización del régimen económico.

### 3. LA CUESTIÓN MONETARIA Y FINANCIERA

Los problemas económicos del país en gran medida se explican por el avance del capital financiero como instancia principal de regulación del ciclo de valorización del capital. De este modo el capital aumenta su liquidez, su movilidad y la capacidad de veto a las políticas públicas por parte de los llamados “operadores financieros”.<sup>29</sup> La “globalización financiera” puede comprenderse así como un movimiento tendiente a que los mercados financieros tengan mayores posibilidades de transformar la riqueza productiva en activos líquidos, negociables y movibles. Para realimentar este proceso, los operadores financieros siempre promueven nuevos instrumentos y construyen nuevos paradigmas que inflan o desinflan los activos financieros.

El régimen de la Convertibilidad implicó una acelerada y dependiente incorporación del país a la globalización financiera. Su fuerte subordinación al movimiento de capitales, la total liberación de la cuenta capital del balance de pagos, el seguro implícito en el tipo de cambio fijo, colocaron

---

<sup>28</sup> Estas recomendaciones ya habían sido formuladas en Lo Vuolo (2001a, cap. VII). También fueron expuestas en el documento *Acuerdo parlamentario para un programa para la emergencia política, económica y social*, presentado en la Cámara de Diputados cuando se produjo la renuncia de Fernando de la Rúa al cargo de Presidente.

al país en la mira de todos los fondos de inversión que buscaban rápidas ganancias. De este modo, se repitió lo que la experiencia histórica e internacional enseña: mientras la comunidad financiera ve la posibilidad de especular con los activos de un país, su economía vive un espejismo de bonanza pero, cuando los operadores cambian su convención, se produce la llamada “fuga hacia la calidad” (realización de ganancias, retiro de capitales y vaciamiento de las fuentes de financiamiento). La minoría mejor ubicada lucra con la entrada y la salida, mientras a la mayoría el ajuste le cae encima.

La regulación de la economía desde los dictados del capital financiero favorece la especulación por sobre la producción y transfiere el “riesgo capitalista” sobre los eslabones más débiles del sector productivo: los trabajadores y las empresas de menor tamaño. Las grandes empresas tienen mayores posibilidades de financiarse con las ganancias que producen, acceden a mercados que ofrecen financiamiento a menor costo que los locales y, si participan en conglomerados multinacionales, pueden arbitrar créditos y deudas con movimientos intrafirmas.

El diseño de las instituciones del sistema monetario y financiero local es crucial para regular el poder del capital financiero y las profundas asimetrías que provoca. Según sea esta arquitectura, y su forma de vinculación con el sistema monetario y financiero internacional, será la mayor o menor eficiencia en la asignación del ahorro a la inversión, la selección de talento empresario, el manejo de los riesgos inherentes a la actividad económica, las relaciones contractuales, la amortiguación de las fluctuaciones económicas, el funcionamiento eficiente de la cadena de pagos.

Durante los últimos años, la Argentina adoptó el peor de los modelos institucionales: el más vulnerable a los ciclos financieros internacionales, el que transfiere mayor poder a los operadores financieros, facilita la fuga de capitales, somete al capital productivo, promueve la concentración de riqueza, estimula la renta especulativa y permite el lavado de dinero de la corrupción y otros delitos.<sup>30</sup> Los efectos de esta opción han sido muy perniciosos y quedaron expuestos con total crudeza cuando el modelo entró en crisis.

Con este tipo de sistema institucional, el gobierno se ve estimulado

---

<sup>29</sup> Discuto las características de este proceso en Lo Vuolo (2001a, especialmente pp. 28-36).

(y obligado) a comportarse de manera “procíclica”. Esto es, sus gastos aumentan en las fases de auge (gracias al crédito fácil) y se reducen en las recesiones (por el aumento del costo del crédito y los problemas de emitir moneda sin generar una corrida hacia el dólar o al precio de los bienes). Como la recesión económica se da conjuntamente con mayor fuga de capitales, se reducen aun más las opciones de política y aumenta la necesidad de recurrir a “prestamistas de última instancia” como el FMI. En estos procesos, se alteran todas las relaciones en el sistema social de pagos, se distorsionan los balances de las entidades y se desatan salidas monetarias irracionales como la emisión de los “bonos provinciales”.

Luego del abandono de la regla de la Convertibilidad, los problemas del sistema monetario y financiero de la Argentina siguen siendo múltiples.<sup>31</sup> Revisar esos problemas es imprescindible para poder abordar un cambio en sus principios de organización.

### 3.1. Asimétrica inserción internacional

Los problemas de la inserción financiera de la Argentina con el mundo son complejos. La Argentina está “financieramente” dentro del área del dólar (flujos de capital), pero tiene buena parte de su comercio exterior fuera de la misma (Mercosur, Unión Europea). Esto significa, por ejemplo, que al alterarse la paridad del dólar con las otras monedas de reserva, cambia el valor en dólares de las exportaciones del país pero no mucho el de su deuda externa, que está nominada principalmente en dólares.

A esto se suma otra asimetría: las necesidades de obtener capital en divisas fuertes para el pago de una abultada deuda, versus la reducida capacidad de generar esas divisas vía las exportaciones. Se entiende,

---

<sup>30</sup> Véase, por ejemplo, el informe realizado por la “Comisión Especial Investigadora sobre Hechos Ilícitos Vinculados con el Lavado de Dinero”, de la Cámara de Diputados (<http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/ari/Principal/LAVADO/Lavado.htm>). Como referencia, el propio Departamento de Estado de los Estados Unidos, en su informe sobre Lavado de Dinero y Crímenes Financieros, enfatiza las enormes dificultades que existen en la Argentina para el normal funcionamiento de la Unidad de Información Financiera (UIF) —encargada de vigilar las operaciones de lavado— por la falta de fondos y de envío de información de organismos especializados “y por no haber recibido asistencia técnica y el personal especializado del Banco Central, la Comisión Nacional de Valores y la Superintendencia de Seguros” (Diario *La Nación*, 10 de marzo y 24 de marzo de 2003).

entonces, la señalada miopía de quienes afirmaban que durante la Convertibilidad la deuda del país resultaba soportable, porque su relación con el PBI no era elevada en comparación con otros países. Lo que no consideraban es que la relación deuda/exportaciones era muy alta y generaba dos “brechas”: la de la balanza comercial (que no generaba un saldo positivo suficiente) y la fiscal (que tenía que seguir recaudando impuestos en “argendólares” para mantener esas relaciones).

Los problemas de las asimetrías detectadas en la inserción internacional del país, se potenciaron por las políticas impulsadas desde los países centrales y las agencias internacionales. Al tiempo que promovieron el endeudamiento y la liberalización financiera de la Argentina, los países centrales son muy proteccionistas en rubros como el sector agropecuario, textil o acero, en los que se concentra la potencialidad exportadora del país. En lugar de insistir con que se hagan ajustes fiscales para mejorar el pago de la deuda, los organismos internacionales deberían ocuparse de que los países centrales compren más productos a los países endeudados.

Otro problema es la fuga de capitales. Esto que fue una característica de la libertad de movimiento de capitales durante la vigencia de la Convertibilidad, continuó durante todo el año 2002 pese al propio control de cambios y prohibiciones de transferencias de capital al extranjero.<sup>32</sup> El déficit de divisas del sector privado que generó esta fuga, que antes se financiaba principalmente con endeudamiento, durante el año 2002 se llevó la casi totalidad del superávit comercial del año. Aquí también se ve cómo el abandono de la regla de Convertibilidad no implicó el correspondiente abandono de los principios de organización del régimen de Convertibilidad.

### 3.2. Estructura del sistema bancario

Durante la década del noventa, se redujo la cantidad de entidades bancarias y aumentó la presencia de bancos extranjeros (que también adquirieron participaciones en la banca pública y privada nacional).<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Fanelli (2003) presenta una síntesis de los principales problemas del sistema financiero argentino.

Pese a las privatizaciones de bancos públicos —principalmente provinciales y municipales—, a fines de 2001 la banca pública intermediaba alrededor de un tercio de los depósitos y créditos.<sup>34</sup> Los índices de morosidad de la banca pública eran mayores al promedio, pero la concentración de préstamos en grandes deudores no mostraba mayores diferencias con la privada. Por lo tanto, la mayor mora de los bancos públicos no se justificaba en créditos de “fomento” para deudores pequeños o sin acceso a otras fuentes de financiamiento. Mientras tanto, la banca privada nacional experimentó un fuerte proceso de fusiones y adquisiciones que aumentaron la concentración y desplazaron a las entidades pequeñas, especialmente las cooperativas.

¿Cuál fue la justificación de estos cambios? Supuestamente, la mayor presencia de la banca extranjera incrementaría la eficiencia operativa del sistema, modernizando las prácticas locales, diversificando los riesgos e, incluso, reduciendo la acción del Banco Central como prestamista de última instancia. Coherentemente, las regulaciones prudenciales desatendieron la probabilidad de eventuales descalces de monedas en los patrimonios, sin exigir la constitución de adecuadas provisiones por ese riesgo (por ejemplo, con reservas consistentes o mayor capitalización). De este modo, los bancos no tenían incentivos para tomar cobertura por sus posiciones abiertas en moneda extranjera, sino que toda la responsabilidad recaía en el Estado y su compromiso de mantener el seguro de cambio implícito en la regla de la Convertibilidad.

Bajo estas reglas, el sistema bancario registró algunos cambios favorables: aumento (en el contexto de un régimen bimonetario) de los volúmenes de intermediación medidos como porcentaje del PBI, mejoras en la infraestructura física y tecnológica, avances en la función y operatividad del sistema de pagos e incremento en el uso de los servicios bancarios por parte de la población.

Sin embargo, fueron más las desventajas. A la falta de mecanismos

---

<sup>32</sup> Las estimaciones señalan para 2002 una fuga de capitales cercana a los 11.70 millones de dólares, a los que se adicionan más de 2.800 millones de dólares por transferencias del capital extranjero (remisión de utilidades y cancelación de créditos intrafirma). Las tenencias de divisas por parte de los particulares se estiman en 30 mil millones de dólares.

<sup>33</sup> La participación de la banca extranjera en el total de depósitos y préstamos pasó de cerca de 16% en 1991 al 50% en 2001.

<sup>34</sup> En una década, la cantidad de bancos públicos se redujo de 35 a 13.

preventivos del riesgo de devaluación, se sumó la elevada dependencia de capitales internacionales, la segmentación y racionamiento del crédito a las Pymes y a las economías regionales, las altas tasas de interés real, el otorgamiento de créditos en dólares (incluso a sectores de producción de bienes y servicios no transables), la fuerte presencia del sector público nacional y provincial en los activos totales del sistema y el elevado cortoplacismo (para los parámetros de una economía sin inflación).<sup>35</sup> A esto se agregaron las mayores facilidades para la fuga de capitales y el lavado de dinero de la corrupción, en un ambiente de ausencia de regulaciones y libre movimiento de fondos.

La crisis de fines de 2001 reveló lo que podía haberse anticipado: los bancos extranjeros no respondieron con su propio capital frente a la corrida y, peor aún, en los meses previos fueron un importante vehículo para retirar dinero del país. Después de todos los procesos descritos previamente, la operatoria del sistema sigue muy reducida. Al mismo tiempo, se observan cambios desordenados: mientras la banca extranjera se va retirando, se registran aisladas acciones de compras y fusiones sin adecuados controles sobre la solvencia, el origen de los capitales y los antecedentes de los agentes participantes. Hasta el momento, aquí también se observa cómo se optó por una salida que deja actuar a las fuerzas desatadas por la propia crisis.

### 3.3. Cambios en los patrimonios del sistema

Mientras en febrero de 2001, el 60% de los depósitos estaban nominados en dólares, el día previo a la aplicación del “corralito”, ese porcentaje era de casi el 70%.<sup>36</sup> Las medidas tomadas para salir de la regla de la Convertibilidad redujeron drásticamente el valor en dólares del activo del conjunto del sistema, principalmente por la caída del valor de los créditos al sector privado<sup>37</sup> debido a la pesificación y las cancelaciones (tanto por compensaciones autorizadas en el “corralón” como por pagos genuinos).

---

<sup>35</sup> Si bien durante la Convertibilidad se alargaron los plazos de los depósitos y créditos, se trató de un proceso muy lento y acotado para una economía supuestamente estable. Además, esos avances se lograron a costa de profundizar la dolarización y el endeudamiento de los bancos con el exterior. En el 2000, el plazo residual del 80% de los pasivos bancarios totales no excedía los tres meses.

Como resultado, mientras los créditos al sector privado representaban el 20% del PBI en diciembre de 2001, se habían reducido a un mínimo histórico del 7% a comienzos de 2003.<sup>38</sup>

El crédito al gobierno cayó en menor medida porque, si bien se licuó al pesificarse la deuda en dólares, por otro lado aumentó por la compensación que se otorgó a los bancos por la pesificación asimétrica. De este modo, la caída de la participación relativa del crédito al sector privado tuvo como contrapartida el aumento de la participación relativa del crédito al sector público. Así se estatizaron las pérdidas por licuación de las deudas de las empresas con el sistema financiero y el “riesgo” de los activos bancarios se fue vinculando cada vez más con la capacidad de pago del Estado.<sup>39</sup>

Estos cambios tuvieron como contrapartida la fuerte caída de los depósitos de los privados, derivados de la pesificación, los amparos judiciales y las operaciones de cambio de depósitos privados por bonos públicos.<sup>40</sup> Paralelamente, aumentó el pasivo del sistema financiero con el BCRA por los redescuentos y los pases activos. Finalmente, los pasivos en dólares tomados por los bancos con el exterior se mantuvieron en su valor original, por lo que aumentaron su carga en relación con los activos.

Las medidas aplicadas para salir de la regla de Convertibilidad provocaron la fuerte caída del patrimonio neto del sistema bancario valuado en dólares. Al mismo tiempo, produjeron descalces en los rendimientos de pasivos y activos, principalmente porque a la mayoría de los activos no se los ajustó y por los *spreads* negativos en algunas de las operaciones no voluntarias con el sector público.

Hacia mediados de 2002, los bancos extranjeros y los bancos públicos explicaban el 80% del valor de los activos, pero se notaba un avance de la banca privada nacional. El Estado también tenía participación importante en los bancos públicos y privados nacionales a través de los redescuentos que concedió el BCRA.<sup>41</sup> Los bancos extranjeros tenían menos redescuen-

<sup>36</sup> Véase Schvarzer y Finkestein (2003).

<sup>37</sup> Entre diciembre de 2001 y agosto de 2002, el valor del activo del conjunto del sistema financiero se redujo de cerca de 106.000 millones de dólares, a algo más de 43.000 millones. La deuda del sector privado se redujo de poco más de 46 mil millones de dólares a casi 14 mil. Véase Fanelli (2003).

<sup>38</sup> Schvarzer y Finkestein (2003). La autorización para cancelar deudas bancarias con depósitos reprogramados estaba limitada al mismo banco, lo cual generó un mercado de intermediación.

tos y menos depósitos del sector público.

El BCRA, por su parte, en cierto modo fortaleció su posición patrimonial con la salida de la Convertibilidad. La fuerte depreciación de la moneda licuó el valor en dólares de los billetes y monedas emitidos, aunque a un alto costo para los tenedores de circulante. A medida que fue avanzando el proceso, quedó claro que las amenazas en el plano cambiario y monetario no provenían de una mala relación técnica entre reservas y circulante, sino de las exigencias de los compromisos de la deuda externa, de las expectativas y de la eventualidad de algún proceso de descontrol monetario.

### 3.4. El crédito y la exposición financiera de las firmas

El ciclo económico y el del crédito están estrechamente vinculados. Los cambios monetarios y crediticios afectan a las firmas porque modifican la brecha entre el costo de financiarse con fondos propios y ajenos; a su vez, la mayor fragilidad financiera de las firmas disminuye la calidad de la cartera de los bancos. Cuando esto sucede, los bancos reaccionan imponiendo más restricciones al otorgamiento de créditos, lo cual genera una falsa sensación de solvencia porque, en apariencia, se reducen los préstamos más riesgosos. La realidad es otra: en la recesión, aumentan los problemas en toda la cadena de pagos y el riesgo crediticio de todos los préstamos.

Por otra parte, la participación de la deuda de corto plazo en el total de la deuda de los bancos, baja en períodos de crecimiento económico y sube en los recesivos; lo contrario ocurre con la deuda de largo plazo. En las recesiones los bancos tienden a acortar la duración de los créditos, como una forma de “disciplinar” a los deudores. Esto es contradictorio con la posición de liquidez que necesitan las firmas, porque aumenta en épo-

<sup>39</sup> Entre diciembre de 2001 y agosto de 2002, la participación de la deuda pública en el total del activo del sistema financiero subió del 27% a casi el 60%, mientras la participación de la deuda privada cayó del 43% al 32% (Fanelli, 2003).

<sup>40</sup> A fines de 2001 los depósitos privados representaban casi el 60% del pasivo de los bancos, y en agosto de 2002 sólo el 38% (Fanelli, 2003).

<sup>41</sup> El monto total se estima en cerca de \$ 17.200 millones entre redescuentos y pasas.



cas de auge y se contrae con las recesiones. La combinación de créditos de corto plazo y contracción de las tenencias líquidas en las recesiones, aumenta la fragilidad financiera de las firmas.

Con la dolarización de las transacciones, el ciclo anterior se agrava. Cuando se deteriora el entorno macroeconómico, los créditos y deudas tienden a dolarizarse. La mayor volatilidad del flujo de caja de las firmas (y el riesgo por devaluación) también aumenta con la dolarización, afectando su capacidad crediticia porque el valor en dólares de los activos de las firmas es uno de los indicadores que se tiene en cuenta para el otorgamiento de préstamos. Esa volatilidad es mucho más grave en aquellas firmas (la mayoría) que se encuentran en el sector no transable de la economía.

La estrecha relación entre actividad económica y crédito se refleja como estrecha relación entre el nivel del crédito y el de empleo. Esto es así porque gran parte del crédito de las firmas se utiliza para financiar el capital de trabajo, del cual la masa salarial es uno de los principales componentes.<sup>42</sup> Cuando los bancos retraen los créditos en la recesión, el deterioro de financiamiento afecta el nivel de empleo.

¿Qué hacen mientras tanto los bancos con el dinero que retraen del crédito a las firmas? En general, queda como reserva de los bancos o va como préstamo al Estado, que suele pagar buenas tasas y es considerado más solvente que las firmas. Por definición, la deuda soberana de los gobiernos no se provisiona en los balances bancarios. Esto es precisamente lo que pasó en la Argentina. Sobre todo luego de 1999, se observa un sistemático aumento de las tenencias de deuda pública en los bancos y una disminución simultánea de los “activos de riesgo” del sector privado. Desde el megacanje de Domingo Cavallo para adelante, el cambio de deuda privada por pública fue empujado por el propio Estado. La mayor solvencia contable del sistema bancario en realidad oculta su fuerte dependencia del pago de los títulos de la deuda pública de un Estado cada vez más insolvente.

En cierto modo, esta conducta puede considerarse parte de un aprendizaje histórico de los bancos. Apostaron a lo que siempre sucedió en el país: la crisis económica se transfiere al Estado y de allí al conjunto de la sociedad. Puede decirse que esta conducta de los bancos fue una estrategia a fin de prepararse para el descalabro. Este comportamiento, sumado a que muchos bancos alentaron una mayor fuga de capitales en los meses previos

al abandono de la regla de la Convertibilidad, permite afirmar que los bancos empujaron el ciclo recesivo y fueron en gran medida responsables del desenlace de la crisis financiera.

### 3.5. Escaso desarrollo de los mercados de capitales

El mercado de capitales tiene escaso desarrollo en el país, como reflejo de las conductas de los agentes económicos y de los vaivenes de la política macroeconómica. La experiencia internacional muestra que la construcción de un mercado de capitales es impulsada principalmente por el sector privado, que trata así de gestionar los problemas de información asimétrica y de diversificación de productos.

El escaso desarrollo del mercado de capitales es una evidencia más de los problemas de los agentes privados en la Argentina para asociarse y coordinar actividades y, sobre todo, de su poca simpatía por la inversión de riesgo. Particularmente, los agentes privados de mayor tamaño están acostumbrados a esperar asistencia del Estado para cubrir costos que los tienen como beneficiarios directos. Como resultado, ciertos mercados de capitales no existen o tienen muy pocas transacciones en el país.

En realidad, la creación de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), con la reforma de la previsión social en 1994, generó una expectativa de fortalecimiento de estos mercados. Sin embargo, el ahorro no aumentó y los mercados de capitales tampoco mostraron un comportamiento positivo más allá del impulso por la entrada de capitales en la primera etapa de la Convertibilidad<sup>72, 43</sup>. Esto, pese a la incorporación de los papeles de las empresas públicas privatizadas que lentamente emigraron a plazas más importantes. De las pocas tenencias en acciones de las AFJP, gran parte corresponde a empresas extranjeras y la mayor parte de la cartera está ocupada con títulos públicos nacionales y depósitos a plazo fijo. Los problemas se agravaron con la pesificación de esos títulos públicos en poder de las AFJP, proceso que continúa a la fecha bajo cuestionamiento judicial.

Mientras tanto, las pequeñas y medianas empresas siguen ausentes

---

<sup>42</sup> Véase Filippo y Kostzer (2002).

del acceso a los mercados de capitales. En parte, esto se debe a su propia reticencia a abrir empresas que en su gran mayoría son de índole familiar, pero también porque no se termina de desarrollar instrumentos adecuados a las particularidades de estas firmas.

#### 4. LA CUESTIÓN FISCAL

Durante la vigencia de la regla de Convertibilidad, tanto el nivel del déficit como el del gasto público —medidos en términos del PBI— estuvieron razonablemente alineados con los predominantes en los países de desarrollo intermedio e, incluso, con muchos de los países desarrollados. Como ya se explicó suficientemente, ese déficit permitió alimentar de dólares al régimen de Convertibilidad. Esto no significa desacreditar el problema del déficit sino colocar el debate en su justo término.

En primer lugar, la mayor parte de los problemas fiscales durante la Convertibilidad no fueron “exógenos” a ese régimen; como dato, al momento del acuerdo Brady (diciembre de 1992) y luego de haberse desprendido de algunas de sus principales empresas, el Estado argentino poseía un importante superávit fiscal. Dicha situación comenzó a revertirse en 1994, entre otras, por las siguientes políticas: 1) la reforma del sistema de previsión social, que transfirió los aportes personales de los trabajadores hacia las AFJP; 2) la reducción de las contribuciones patronales a los seguros sociales; 3) el crecimiento del empleo en negro derivado de las políticas laborales aplicadas; 4) los subsidios directos o rebajas de tributos nacionales y provinciales, que fueron eximiendo del pago de impuestos a los agentes económicos como compensación por la pérdida de competitividad derivada del retraso del tipo de cambio; 5) el nuevo y creciente endeudamiento, en que los vencimientos de capital se refinanciaban a tasas cada vez más altas;<sup>44</sup> 6) el creciente nivel de evasión tributaria y aduanera, vinculada en muchos casos con la fuga de capitales al exterior.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> Entre 1991 y 2001, más de cien compañías se retiraron de la Bolsa de Valores de Buenos Aires.

Los problemas de las finanzas públicas en la Argentina son sistémicos y muy complejos. No tienen mucho que ver con el nivel del gasto, sino con un espectro más amplio de problemas vinculados con la discusión acerca de las funciones del Estado, la legitimidad de su acción tributaria y la presencia de discriminaciones arbitrarias.

#### 4.1. Los gastos públicos

La discusión sobre los gastos públicos del Estado argentino requiere una perspectiva analítica de largo plazo. Como referencia, entre 1986 y 2000, el gasto público consolidado apenas aumentó 1,2 puntos en términos de PBI, pero si se elimina el impacto del aumento de los servicios de la deuda pública, entre esos años ese gasto público disminuyó.<sup>46</sup> Medido en moneda constante, el gasto consolidado creció algo más del 30% en esos catorce años, una progresión que no parece desmedida si se considera que la población aumentó más del 20%. Teniendo en cuenta los “destinos”, el incremento del gasto se explica, principalmente, por el aumento de los servicios de la deuda (que en 2001 representó el 5,3% del PBI) y, en menor proporción, por el gasto en finalidades sociales.

Las evidencias son claras. A comienzos de los años ochenta, el gasto público consolidado total (GPCT) de la Argentina representaba algo más de 1/3 del PBI, y el vinculado a finalidades sociales (GPS), algo menos del 18% del PBI.<sup>47</sup> Al inicio de la década del 90, y tras fuertes oscilaciones, la presión del GPCT se había reducido levemente y la participación del GPS había aumentado a más del 60% del GPCT. Esta tendencia se mantuvo.

Con la desaceleración del crecimiento y la depresión económica iniciada en 1998, la relación GPCT/PBI aumentó a valores del 33,8% (2000) y del 35,7% (2001), con un GPS que representaba entre el 21 y el 22% del PBI. Esta dimensión del gasto público argentino no aparece como sobredimensionada en la comparación internacional.<sup>48</sup> Si bien el peso del

<sup>44</sup> Antes de la suspensión de pagos con los privados, la carga fiscal de la deuda pública superaba los u\$s 12.000 millones/año.

<sup>45</sup> El stock de activos de residentes argentinos en el exterior se estima entre el 80% y el 120% del total de la deuda pública.

gasto social se ubica entre los más altos de América latina, resulta notablemente inferior a los países más desarrollados.

Otra característica del gasto social en la Argentina es que está concentrado en un reducido número de finalidades. En el año 2000, sólo tres finalidades concentraban más del 80% del GPS: 37,3% estaba destinado a previsión social, 23,3% a educación y 23% a salud. El resto se distribuía en una diversidad de programas: asignaciones familiares, programas de empleo, asistencia social, vivienda, saneamiento urbano, y otros servicios sociales y urbanos. De hecho, los programas asistenciales y de empleo, que suelen ser los más visibles de la política social, representaban sólo el 2% del PBI.

Las políticas que operan bajo la lógica del “seguro social” (previsión social, obras sociales, asignaciones familiares, seguro de desempleo) tendieron a concentrarse en la órbita nacional, mientras que el gasto de las políticas de acceso más universal (salud y educación públicas) pasó a ser responsabilidad casi completa de las provincias y los municipios.<sup>49</sup> Como resultado, en apenas dos décadas, las provincias aumentaron su participación relativa en el gasto total del 34% al 48%.

Dado que la mayor parte del financiamiento del GPS está basada en impuestos que gravan la masa salarial (seguros sociales) y los consumos (rentas generales), el gasto social en la Argentina registra un comportamiento procíclico: disminuye en las etapas de recesión y se recupera en las fases de auge del ciclo económico; lo que se explica también por el alto peso que tienen las remuneraciones al personal y los haberes de previsión social dentro de la estructura del gasto social.

Esto permite entender también dos fenómenos relacionados: el deterioro del nivel real del gasto social durante la hiperinflación es la contrapartida de su crecimiento en la primera mitad de los años noventa. Por lo mismo, es clara la desaceleración y posterior declinación des-

---

<sup>46</sup> Véase Gaggero y Gómez Sabaini (2002). Este trabajo puede consultarse para un diagnóstico de la situación del sector fiscal en la Argentina y propuestas de reformas tributarias.

<sup>47</sup> Véase Barbeito, Lo Vuolo y Rodríguez Enríquez (2002). En moneda constante del año 2000, el GPS de la Argentina era algo superior a los 60.000 millones de pesos (entonces, igual a dólar) hacia finales de la década del 90, lo que significa alrededor de \$ 1.600 por habitante por año.

<sup>48</sup> El nivel del gasto público consolidado (antes del pago de intereses) del promedio de los países de la OECD, se acercaba a 38% del PBI en el año 2000.

de 1998, vinculada en parte a la reducción nominal de los salarios de la administración pública y de los haberes del sistema de previsión social.<sup>50</sup> Estas tendencias deben haberse profundizado en 2002, por el congelamiento de salarios nominales y un creciente índice de inflación.

#### 4.2. Los ingresos públicos

El desequilibrio estructural de las finanzas públicas en la Argentina proviene principalmente del flanco tributario.<sup>51</sup> La presión tributaria bruta de la Administración Nacional fue equivalente al 17% del PBI (promedio 1990-2000) y al 18,8% entre 1993 y 2000 (período para el que se cuenta con valores corregidos del PBI). En 2001, la presión tributaria consolidada (Nación-Provincias) era del 21% del PBI (17,3% la Administración Nacional y 3,7% las provincias). Contrariamente a lo argumentado para el gasto público, esta presión tributaria de la Argentina resulta muy baja cuando se la compara con otros países.<sup>52</sup>

Las debilidades tributarias estructurales se agravaron en la pasada década. Las reducciones de las contribuciones patronales sobre la masa salarial erosionaron las fuentes de financiamiento de los seguros sociales y a esto se sumaron las transferencias a las AFJP de los aportes personales destinados al Régimen de Capitalización.<sup>53</sup> Como compensación, se aumentó la presión tributaria sobre los consumos (generalización y aumento de la tasa del IVA) y se dispuso la afectación parcial a la seguridad social de recursos del régimen de coparticipación federal de impuestos. De esta forma, las provincias pasaron a financiar parte de los costos fiscales de la privatización del sistema de previsión social, incluyendo los costos del traspaso de algunas cajas provinciales.<sup>54</sup>

La estructura tributaria acentuó su perfil regresivo por aumento de la imposición indirecta. Del total de recursos tributarios de la administración nacional, casi el 60% proviene de impuestos indirectos, fundamentalmente del Impuesto al Valor Agregado (39%) y en menor medida de

<sup>49</sup> Por ejemplo, el Sistema Nacional de Previsión Social absorbió gran parte de los regímenes provinciales existentes mientras que la estructura hospitalaria, la atención primaria de la salud, la asistencia social directa y la educación pública fueron transferidas a jurisdicciones provinciales y municipales.

<sup>50</sup> El recorte, realizado a mediados de 2001 y de dudosa constitucionalidad, fue del 13% para salarios y jubilaciones. También se recortaron las asignaciones familiares.

impuestos internos (10-11%). Paralelamente, de los impuestos que gravan directamente el ingreso o riqueza, la mayor parte proviene de tributos sobre la remuneración al trabajo, ya sea como aportes a la seguridad social o como impuesto a las ganancias. A lo anterior, con la salida de la regla de Convertibilidad se incorporó otro impuesto regresivo: el llamado “impuesto inflacionario”.

### 4.3. Débil administración tributaria y alta evasión

La evasión es un punto clave de la debilidad estructural en materia tributaria. La diferencia entre lo que deberían recaudar todas las jurisdicciones conforme a la presión tributaria “legal” o “potencial” y la recaudación “efectiva”, se estima en más del 12% del PBI. Esto es, el fisco argentino debería recaudar el 34% del PBI, en lugar del “techo estructural” del 21% logrado en los mejores momentos de la pasada década. En comparación con otros países de desarrollo intermedio, la presión tributaria teórica es razonable, pero la efectiva es muy baja.

Esto no significa que los problemas tributarios del país se resuelvan sólo con combatir la evasión, y mucho menos que la evasión se debe a la alta carga nominal de impuestos. Razonamientos de este tipo llevan a la frustrada experiencia de la pasada década, que buscó aumentar la recaudación (y el empleo) por reducción de las cargas sociales; su resultado fue que el costo laboral bajó pero la evasión en estos tributos subió, mientras escalaba el desempleo y se desfinanciaban los programas sociales.

---

<sup>51</sup> Sólo para ilustrar la tendencia: la presión tributaria de la Administración Nacional había alcanzado un nivel medio del 14,5% del PBI en el período 1946-59, de algo menos del 12% en 1960-74 y de apenas el 11% en la fase de alta inestabilidad de 1975-89. Esta última fue también la presión promedio de los años de hiperinflación (1989-90). Véase Gaggero y Gómez Sabaini (2002).

<sup>52</sup> Como referencia, para comienzos del año 2000 la presión tributaria en Brasil superaba el 32% del PBI.

<sup>53</sup> Las tasas de contribuciones patronales alcanzaban al 33% del salario en 1991 y sólo al 18% al final de la década (incluyendo aportes al sistema de previsión social, al PAMI, al programa de asignaciones familiares, al sistema de obras sociales y al fondo nacional de empleo). Según cálculos de la Dirección Nacional de Políticas de la Seguridad Social, entre 1994 y 2002 se dejaron de recaudar \$28.000 millones por esas reducciones y \$ 27.000 millones por los ingresos transferidos a las AFJP.

<sup>54</sup> Hacia comienzos de 2003, cerca de 3 millones de jubilados cobraban un haber promedio de 343 pesos por mes, mientras los 200.000 jubilados de las Cajas transferidas (con déficit) a la Nación, cobraban un haber medio de 745 pesos.

Otro ejemplo está dado por los supuestos “incentivos” a la inversión que provienen de las múltiples exenciones tributarias que goza el capital en nuestro país: no sólo la inversión productiva no se mostró sensible por estas razones, sino que la fuga de capitales continuó hacia economías con mayor presión tributaria que la de nuestro país.

La cuestión de la evasión es más compleja y tiene que ver con el diseño global del sistema, la distribución entre distintas jurisdicciones de la responsabilidad de fiscalización, la falta de coordinación entre las distintas instituciones con responsabilidad en el tema, la escasa legitimidad del Estado y la cultura de una población que no repudia el incumplimiento tributario. Como resultado, la evasión es tan generalizada que se adopta como una forma de financiamiento. Además, la existencia de una normativa poco clara, muchas veces inconsistente y, sobre todo, plagada de excepciones y tratamientos especiales, permite las prácticas de “elusión” impositiva, sobre todo por parte de grandes contribuyentes.

La experiencia internacional muestra que hay mayor cumplimiento cuando el sistema tributario es más progresivo, está estructurado con criterios anticíclicos, existen mínimas excepciones a la normativa general, hay mayor transparencia en el uso de los fondos recaudados y las normas tributarias son razonablemente estables. La política tributaria en la Argentina viola estos principios. La continua modificación de la legislación tributaria, la densidad y complejidad de sus normas, los beneficios otorgados a evasores y morosos, la regresiva distribución de la carga tributaria, la proliferación de sistemas de pagos a cuenta y de créditos cruzados entre tributos, son todos elementos que complican la capacidad de gestión de la administración tributaria. A esto se suma la falta de funcionamiento de un fuero judicial tributario que sea efectivo en la ejecución administrativa y la aplicación de sanciones en la materia.<sup>55</sup>

#### 4.4. Falta de transparencia y privilegios corporativos

Los tributos en la Argentina discriminan entre contribuyentes que deberían recibir igual trato. Por ejemplo, la amplia base del Impuesto al Valor Agregado (IVA) contrasta con la limitada base del impuesto a las ganancias de las personas físicas (que se concentra en las rentas del trabajo personal). Una peculiaridad, difícil de encontrar en la experiencia



comparada, es la exención del pago de ganancias de las rentas del capital financiero.

Asimismo, proliferan distintos esquemas de “promoción” tributaria que representan verdaderas “erogaciones tributarias” porque se trata de recaudación que deja de percibirse por normas de excepción poco justificables. Estos esquemas violan la “neutralidad” de la imposición tributaria entre distintos contribuyentes, alteran la genuina competencia empresarial y dificultan la administración tributaria y la recaudación.<sup>56</sup> La ausencia de controles eficaces genera un sistema orientado a la estafa y una red de corrupción que afecta a las administraciones provinciales y del gobierno central.

En los países con sistemas más eficientes, las erogaciones tributarias tienen tratamiento presupuestario, haciendo transparente su costo y sus destinatarios. Para promocionar actividades o regiones, el mecanismo utilizado es el subsidio explícito.

#### 4.5. Inequidad de la carga tributaria

Los impuestos en la Argentina se concentran sobre la producción, el consumo y otras bases que hacen fácil su traslado a los costos y a los precios. De este modo el sistema es muy regresivo y vulnerable. Esto afecta su legitimidad, ya que la mayoría de la población percibe —cada vez más claramente— que la distribución de la carga tributaria es injusta. También se afecta la solvencia fiscal, porque los ingresos tributarios dependen de la capacidad de aporte de los grupos que tienen menos ingresos. Los impactos macroeconómicos también son negativos, en tanto la sobreimposición sobre los consumos reduce la demanda, particularmente de los sectores de bajos ingresos, mientras que el más fácil traslado a precios también afecta mayormente a los grupos más vulnerables.

Las evidencias disponibles señalan que, durante la vigencia de la regla de Convertibilidad, el décimo inferior de la distribución de ingresos registraba una presión tributaria promedio cercana al 34% de su ingreso disponible, mientras que el décimo más alto sólo al 25%. La incorporación

---

<sup>55</sup> En realidad, existe la ley de creación de este fuero a nivel federal y también los jueces están nombrados por concurso, pero a la fecha todavía no está en efectivo funcionamiento.

del impuesto inflacionario y la mayor distribución regresiva del ingreso luego de la maxidevaluación, seguramente agrandaron estas diferencias.

Además de la distribución regresiva del ingreso, ese impacto regresivo se explica por varias razones. Primero, por la fuerte ponderación que tienen tributos nacionales claramente regresivos (IVA, aranceles, combustibles e internos), a los que se suma el impuesto a los Ingresos Brutos de las provincias; segundo, porque los impuestos típicamente más progresivos (ganancias de personas físicas y bienes personales) no sólo tienen una menor significación en la recaudación, sino que además permiten disparidades y privilegios que vulneran principios básicos de equidad vertical y horizontal. De este modo, ni quienes tienen ingresos más altos contribuyen en mayor proporción, ni tampoco los que tienen ingresos similares contribuyen en la misma proporción.

A estos problemas estructurales, se ha vuelto a sumar ahora el impuesto inflacionario y las retenciones a ciertas exportaciones. La inequidad del primero es indiscutible y en cuanto al segundo, si bien es plausible su pretensión de recaudar una renta diferencial captada por los exportadores gracias a la maxidevaluación (que afectó a toda la sociedad), gran parte de su carga es trasladada hacia atrás a los productores. Además, como mecanismo de recaudación de la renta natural de la tierra, ya sea por actividades productivas o extractivas, más eficientes que las retenciones son los tributos directos sobre la fuente.

#### 4.6. Desigual distribución federal de las potestades tributarias

En la Argentina existe un bajo nivel de descentralización tributaria, que se mantuvo pese a la desconcentración del gasto público en los últimos años, particularmente en ciertos gastos sociales. Esto amplió la brecha entre gastos y recursos tributarios propios de las jurisdicciones subnacionales, que se cubre con la coparticipación federal y otros recursos de origen nacional. Como estas transferencias no están regladas por ley,

---

<sup>56</sup> El total de las "erogaciones tributarias" se estima en más del 3% del PBI y casi la quinta parte de la recaudación de impuestos nacionales. Los costos fiscales de la promoción del IVA que, a través de distintos regímenes, se otorga a empresas industriales y de otros sectores de actividad (agropecuario, minero, etc.), representan cerca de la mitad de ese importe.

terminan siendo parte de un opaco proceso de transacciones políticas y urgencias fiscales que atentan contra la eficiencia y la equidad territorial o social.

Conforme a la nueva Constitución Nacional de 1994, antes de 1997 debería haberse aprobado un nuevo régimen de Coparticipación Federal de Impuestos. Este mandato no ha sido respetado y es una de las urgencias a atender. El actual sistema requiere ser normado y simplificado, teniendo presente que el reducido grado de responsabilidad de fiscalización que hoy tienen las provincias contrasta con su excesiva dependencia de las transferencias desde el gobierno nacional. Hoy no existe un sistema de incentivos y castigos que permita aumentar al mismo tiempo la autonomía tributaria y la responsabilidad fiscal a nivel subnacional.

## 5. LA CUESTIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA

Desde la última dictadura militar, el endeudamiento público (y particularmente el externo<sup>57</sup>) es un elemento clave del régimen económico del país. Esto es así no sólo por su creciente magnitud y peso en el presupuesto público, sino también porque funciona como una de las fuentes principales del financiamiento del proceso económico y de las transferencias de riqueza. A diferencia de otros países de la región, que destinaron parte del endeudamiento externo a profundizar sus procesos de industrialización, en la Argentina el crecimiento de la deuda externa se utilizó para establecer un modelo de acumulación basado en la valorización financiera, que alimentó la desindustrialización, la centralización del capital y la concentración de la producción y del ingreso.

Durante la última dictadura militar, y gracias a la brusca apertura económica y a la reforma financiera de 1977, las corrientes de capitales externos en un comienzo asumieron la forma de préstamos al sector privado. Posteriormente, el Estado comenzó a participar más asiduamente del endeudamiento, ejerciendo el papel de garante de este proceso, al tiempo que los bancos extranjeros comenzaron a exigir al sector privado local la apertura de depósitos bancarios que hicieran las veces de garantía para el funcionamiento del circuito. Cuando en 1981 la moneda se devaluó en forma significativa y el sistema financiero estuvo al borde del colapso, la “solución” fue aportada por el entonces presidente del Banco Central,

Domingo Cavallo, quien implementó un seguro de cambio para permitir a los deudores privados locales el repago de su deuda con el exterior. Así se estatizó gran parte de la deuda externa contraída por el sector privado.<sup>58</sup> La deuda externa, que a mediados de los años setenta no superaba los 8.000 millones de dólares, en 1983 ya se aproximaba a 45.000 millones de dólares.

Surge así el primer antecedente significativo de una práctica que se volvería a reiterar en el país. En lugar de exigir la ejecución de las garantías de depósitos bancarios, los funcionarios de turno optaron por transferir al Estado argentino una deuda que no le pertenecía, existiendo además fuertes sospechas de fraudes por deudas “infladas” o directamente inexistentes. Este proceso se articuló con la licuación de los pasivos del sector privado, que en muchos casos dio lugar a maniobras dolosas. De aquí en más, la práctica de acumular riquezas privadas gracias al endeudamiento y luego traspasar su carga a la sociedad a través de la deuda pública, pasó a ser una característica del comportamiento de los agentes económicos más concentrados en connivencia con el poder político.

Al finalizar el mandato de Raúl Alfonsín en 1989, y un año después de haberse suspendido los pagos de la deuda por todo concepto (acumulando atrasos por unos 6.000 millones de dólares), la deuda había trepado a 60.000 millones de dólares. A partir de aquí, el gobierno de Carlos Menem le impuso una nueva dinámica al endeudamiento.

El uso de papeles de la deuda en las privatizaciones fue una de sus primeras medidas.<sup>59</sup> En diciembre de 1992, concluyeron las negociaciones del denominado Plan Brady, mediante el cual se realizó el canje de los viejos préstamos otorgados por los bancos comerciales, por nuevos bonos a treinta años, con quitas en capital y tasas de interés.<sup>60</sup> El Plan Brady también incluía el financiamiento para la adquisición de un bono “colateral” de la reserva federal estadounidense (denominado “cupón cero”), que maduraría en paralelo a los bonos Brady e implicaba un reaseguro para el pago. El mayor impacto del Plan Brady fue atomizar y sumergir en el anonimato al universo de acreedores. La banca privada

---

<sup>57</sup> Aquí se denomina “deuda externa” a la deuda pública emitida en moneda extranjera. Hacia mediados de 2002, se estimaba que la deuda externa equivalía prácticamente a todo el PBI del país. Véase Kulfas y Schorr (2003), trabajo que sirve de fuente al análisis de este apartado.

dejó de ser la principal acreedora a favor de los títulos públicos en poder de tenedores anónimos que los cambiaban de manos en los mercados. Al mismo tiempo, creció la deuda con organismos internacionales y cayó la participación de los acreedores bilaterales (fundamentalmente, el Club de París).<sup>61</sup>

Como resultado de una cierta compensación entre la reducción por el uso de títulos de la deuda para la compra de los activos de empresas privatizadas y un crecimiento por costo financiero del Acuerdo Brady, durante 1990-1993 la deuda pública externa tendió a estancarse en los valores heredados del gobierno anterior. A partir de 1993 empezó una nueva escalada de endeudamiento, sólo comparable con la de la última dictadura militar.<sup>62</sup> Si bien el Plan Brady implicó una reducción de la futura carga de intereses sobre la deuda canjeada, la creciente colocación de títulos condujo al aumento sostenido de la carga de intereses totales asumidos por el sector público.<sup>63</sup>

El endeudamiento del sector privado no financiero creció a tasas más elevadas que el endeudamiento del sector público.<sup>64</sup> Las empresas privadas no financieras, en realidad las grandes firmas, privilegiaron la colocación de bonos (fundamentalmente obligaciones negociables) en mercados internacionales, pero también creció mucho la deuda bancaria directa.<sup>65</sup> Salvo contadas excepciones, el endeudamiento privado asumió cuatro funciones básicas: 1) el financiamiento de inversiones, fundamentalmente en empresas privatizadas y sectores del capital concentrado local; 2) el “apalancamiento” para la adquisición de empresas, como es el caso de algunos fondos de inversión; 3) la remisión de utilidades al exterior para eludir el pago del impuesto a las ganancias, manipulando la tasa de interés implícita en los préstamos (particularmente en las grandes firmas transnacionales que toman préstamos con institu-

<sup>58</sup> Sólo 28 grupos económicos locales y 102 empresas transnacionales concentraban el 64% de la deuda externa privada.

<sup>59</sup> Los acreedores pudieron así valorizar títulos de la deuda argentina que cotizaban entre el 15% y el 20% del valor nominal, canjeándolos por activos de empresas con una rentabilidad potencial muy elevada.

<sup>60</sup> El canje incluyó deudas por un total de 21.000 millones de dólares, a los cuales se adicionaron poco más de 8.300 millones por intereses impagos, y se instrumentó con tres bonos que pasarían a ser referencia obligada de la deuda argentina: el *Discount Bond* (quita del 35% y tasa flotante), el *Par Bond* (sin quita pero con tasa fija) y el *Floating Rate Bond* (con período de gracia y tasa flotante).

ciones financieras controladas); 4) la realización de beneficios financieros, volcando el endeudamiento con el exterior en el circuito financiero local y lucrando con la diferencia entre tasas.

Como ya se explicó, el final de este proceso fue muy similar al registrado con la caída de la última dictadura militar: a fines de 2000, el financiamiento voluntario del sector privado quedó virtualmente interrumpido. Como consecuencia, comenzó la secuencia descrita previamente: blindajes, megacanje, absorción de pasivos empresarios morosos con títulos de la deuda pública, *default* de la deuda con acreedores privados, pesificación asimétrica, licuación de pasivos, etc.

Queda claro así que la deuda pública no sólo refleja un problema de desequilibrios fiscales, sino un largo proceso de transferencias hacia el Estado de las cargas de financiamiento de la acumulación y concentración de riquezas en el sector privado. La conclusión más sobresaliente de este análisis es que el problema de la deuda pública no puede resolverse si no se cambia el régimen económico que se alimenta de ella.

### 5.1. El escenario posterior al abandono de la regla de Convertibilidad

La “volatilidad” de las decisiones económicas y financieras adoptadas por el gobierno de Eduardo Duhalde dificulta la adecuada cuantificación del monto global del endeudamiento. Según las formas de estimación, hacia fines de 2002 la deuda pública se ubicaba en valores cercanos a 138.000 millones de dólares.<sup>66</sup> Esto incluía la estimación de la nueva deuda que por diversas vías se fue emitiendo como resultado de la llamada “pesificación” e indexación asimétricas y las diferencias de

<sup>61</sup> Mientras entre 1990 y 1992 los bonos públicos representaban sólo el 15% de la deuda y la banca privada era la principal acreedora con el 53% del total, en 1993-1995 los títulos públicos representaban el 66% promedio y llegan al 73% en 1996-2001. La incidencia de la deuda con organismos internacionales crece del 13% a comienzos de la década, al 18% durante el último lustro.

<sup>62</sup> Entre 1993 y 2001 la deuda creció el 127%, a una tasa media anual de casi el 11%. Su peso sobre el PBI del país aumentó desde el 27% en 1993 al 54% en 2001; su carga sobre las exportaciones pasó del 390% en 1993 al 471% en 2001.

<sup>63</sup> Entre 1993 y 2001, los intereses crecieron a una tasa media de 17% anual acumulativo, pasando de representar el 1,2% del PBI y el 5,7% del gasto público en 1993, a absorber el 3,8% del PBI y el 19,8% del gasto público en el año 2001.

<sup>64</sup> Entre 1991 y 2001, el endeudamiento del sector privado no financiero creció a una tasa del 26%, y el del sector privado financiero a casi el 13%.

cambio por los amparos judiciales que fallaron a favor de demandantes con depósitos en dólares. También se emitieron bonos con los ahorristas que optaron por las operaciones de canje de bonos.<sup>67</sup> En principio, ese monto no significaba un gran aumento de la deuda medida en dólares heredada de la Convertibilidad, pero sí un valor sensiblemente mayor en moneda local al nuevo tipo de cambio.

Además de su monto, era muy preocupante la carga de vencimientos.<sup>68</sup> Para graficar la gravedad de la situación, piénsese que a comienzos de 2002 la deuda equivalía a un año y medio de producto, a cinco años de exportaciones y que el pago de las obligaciones contractuales —según los cronogramas de pago vigentes— implicaría destinar aproximadamente entre un 70% y un 80% de los recursos corrientes del sector público. La vida promedio de la deuda era de seis años, por lo que al monto se debe adicionar una fuerte concentración de vencimientos en los próximos años. En cualquier caso, el peso de la deuda pública nacional sobre la economía argentina y particularmente de la deuda externa, es enorme. Atender sólo sus intereses lleva a valores de superávit primario de la ejecución presupuestaria que implicarían enormes ajustes fiscales.

Así, es claro que en las actuales condiciones de estructuración de la deuda y de funcionamiento de la economía argentina, las posibilidades de cumplir en las condiciones estipuladas son prácticamente nulas. El pago de la deuda y de sus intereses no resulta compatible con la señalada debilidad que evidencian las finanzas públicas locales, tanto en su estructura como en su capacidad de recaudación. Menos aun cuando una estrategia de desarrollo económico necesita recuperar gastos en áreas desatendidas.

El problema de la deuda pública requiere, entonces, de una resolución integral inédita. Para ello, no sólo es necesaria una nueva ingeniería financiera, sino principalmente revertir los principios de organización del régimen económico que se alimentó y potenció con el endeudamiento. Sin modificar ese régimen, es muy probable que cualquier quita o

---

<sup>65</sup> Un informe del Ministerio de Economía señalaba que el 75% del stock de deudas externas del sector privado a fines de 1998 correspondía a sólo 59 empresas de gran envergadura (que, en algunos casos, integraban un mismo conglomerado económico). Estudios más recientes demuestran que apenas 80 grandes firmas explican casi el 100% del endeudamiento privado por la vía de obligaciones negociables registrado durante el decenio de los noventa.

reprogramación termine en una nueva escalada en tanto y en cuanto el ambiente internacional lo permita.

También, es necesario modificar el tratamiento presupuestario de la deuda. La no clarificación de las fuentes de su financiamiento implica que todas las funciones del Estado están siempre bajo la amenaza del ajuste por las necesidades de pago de la deuda, por lo que se necesitan acuerdos de largo plazo que clarifiquen el tratamiento de cada componente de la deuda y que sean consistentes con una estrategia de desarrollo económico.

## 6. ALGUNAS CONCLUSIONES PRELIMINARES

Del análisis de los procesos macroeconómicos que llevaron desde el crecimiento de los primeros años de la Convertibilidad hasta la depresión económica y el quiebre a fines de 2001, se detectan problemas estructurales de gran trascendencia para el país. Si bien se han modificado las reglas cambiarias, monetarias y financieras que caracterizaban a la Convertibilidad, muchos de los principios de organización macroeconómicos de este régimen aún persisten en el país.

La estrategia de “salida” de la regla de Convertibilidad, no ha sido neutral y repitió experiencias del pasado, transfiriendo al Estado los problemas de crisis del sistema económico y socializando los procesos de

---

<sup>66</sup> En la carta de intención firmada con el FMI en enero de 2003, el gobierno de Eduardo Duhalde asumió el compromiso de dejarle a su sucesor una deuda pública no mayor a 612.000 millones de pesos. La mitad de la deuda está instrumentada en títulos públicos, adicionándose —durante el último año— las nuevas series de BODEN utilizadas para compensaciones a bancos y ahorristas. Por su parte, el 22% corresponde a organismos internacionales, el 16% a préstamos garantizados, el 9% a atrasos acumulados en vencimientos de capital e intereses y el restante 5% a otros acreedores.

<sup>67</sup> A esto habría que sumar nuevos bonos por el retroactivo de la devolución del 13% a jubilados y estatales, con proveedores, con provincias, con el PAMI y por diversos juicios; todos estos bonos en pesos tienen un ajuste por el CER. A todo lo anterior es posible que se sume más deuda, como la que surge del reclamo judicial de las AFJP de redolarizar los bonos que fueron pesificados y la que vaya acumulándose por desequilibrios fiscales.

<sup>68</sup> Tomando en cuenta la situación a mediados de 2002, Kulfas y Schorr (2003) estimaban que, en el período 2002-6, el Estado argentino debería hacer frente a vencimientos de capital por cerca de 75.000 millones de dólares y no menos de 45.000 millones de intereses. El promedio anual (estimado en 24.000 millones de dólares) es equivalente a una masa de recursos que más que duplicaba la recaudación esperada para 2002.



capitalización de grupos particulares. El costo de la salida se descargó sobre los sectores más vulnerables, trasladando problemas hacia el futuro y diluyendo las responsabilidades de la crisis.

La práctica del saber convencional que entiende la macroeconomía como un proceso de ajuste de toda la sociedad a ciertos esquemas macroeconómicos ideales, con objetivos rígidos y aislados para cada política, no responde ni a la realidad económica ni a las necesidades del país. La experiencia histórica, tanto local como comparada, muestra que es necesario tener una visión más flexible y atenta a un ambiente en permanente cambio.

Las políticas macroeconómicas procíclicas no son buenas para países como la Argentina. De este modo, se potencian las tendencias de un ciclo económico muy inestable, propenso a sumarse a olas especulativas que provocan burbujas de bonanza que indefectiblemente terminan en profundas crisis económicas que destruyen riqueza y producen efectos sociales intolerables.

No es razonable pensar que las políticas monetaria, cambiaria, financiera y fiscal, pueden moverse siguiendo parámetros externos que desconocen mínimos criterios de prudencia y compatibilidad. La Argentina ha tenido ciclos de crecimiento, recesión y hasta depresión económica. El rasgo común ha sido la volatilidad de estos ciclos, que es la principal explicación de la falta de certidumbre y del ambiente poco propicio para la inversión.

El sostenimiento del sistema financiero depende en gran medida de la capacidad del Estado para cumplir con sus compromisos de deuda. Estos y otros problemas detectados obligan a reformular la arquitectura del sistema financiero. Para ello, se deberán tener en cuenta los desbalances patrimoniales, la enorme injerencia del Estado en dichos balances, la inserción internacional del sistema, la relación con las firmas y la necesidad de crear un mercado de capitales que ofrezca alternativas de financiamiento al sistema bancario.

La política fiscal también adolece de un perfil procíclico y regresivo, al tiempo que muestra demasiados problemas de estructura y administración. La Argentina necesita elevar sus niveles de recaudación tributaria y la legitimidad del sistema en su conjunto. La evasión es un problema central a atacar, pero para nada resuelve el problema. Es necesario discutir el perfil tributario, las potestades de las diferentes jurisdicciones, la

necesidad de eliminar exenciones y avanzar sobre instituciones que sancionen de forma efectiva y equitativa los incumplimientos.

Cualquier estrategia macroeconómica hacia futuro requiere, como prioridad, de una reprogramación de la deuda pública, la que tal y como está pautada no es consistente con una estrategia de desarrollo económico sostenido. Pero, con eso, no es suficiente: se requiere desarmar el régimen económico que alimentó la deuda y la utiliza como mecanismo de transferencia de riqueza hacia los sectores mejor posicionados de la sociedad.



### Capítulo 3

## LA CUESTIÓN DE LOS SECTORES PRODUCTIVOS

Durante la vigencia del régimen de Convertibilidad, la generación de riqueza productiva fue muy inestable. Si bien se registró un apreciable crecimiento económico en la primera mitad de la década, el segundo lustro se caracterizó por un comportamiento errático seguido de una profunda depresión económica a partir de 1998. El PBI por habitante también mostró un comportamiento sumamente inestable, constatándose un registro alarmante: en el año 2002 estaba en un valor similar al del comienzo del régimen de Convertibilidad y muy por debajo del vigente veinte años antes. Así planteado, el período de vigencia de ese régimen puede catalogarse como una “década perdida” en materia de generación de riqueza.

Este cuadro de inestabilidad y empobrecimiento no debe ocultar la profunda transformación del régimen de organización económica y de la propia estructura de la producción. Esta transformación afectó de forma desigual a los actores económicos, las regiones, las actividades y las morfologías de los mercados. A nivel sectorial, se nota un avance de algunos sectores productores de servicios (vinculados a las privatizaciones de servicios públicos y a los servicios financieros) y del sector agropecuario, junto con un retroceso de la industria manufacturera.

En general, la transformación productiva desplazó a pequeñas y medianas empresas y profundizó un patrón de especialización industrial basado en la escasa transformación de aquellas materias primas en las

que el país tiene ventajas competitivas. La creación de nuevas empresas no fue tan dinámica como la destrucción de las existentes y, de este modo, se fue consolidando una economía más concentrada y con mayor participación del capital extranjero en la propiedad de las empresas. Los sectores productivos registraron una suerte de “modernización excluyente” bajo el régimen de Convertibilidad.<sup>1</sup>

Otra característica notable fue el debilitamiento de las cadenas productivas y el fuerte retroceso de las actividades de ingeniería local y de las instituciones públicas de investigación y transferencia de tecnologías. Este problema se ocultó por la facilidad de importar bienes de capital e insumos con tecnología incorporada de última generación, que derivó en una matriz productiva mucho más dependiente de proveedores externos. De hecho, durante la mayor parte de la década el coeficiente de importaciones aumentó por encima del de exportaciones y sólo descendió abruptamente en el año 2002.

Con el objetivo de detectar los principales problemas estructurales del sistema productivo argentino, en el texto que sigue se realiza un análisis de la situación en aquellos sectores, actividades y áreas de política pública consideradas más relevantes al momento de encarar una estrategia de desarrollo productivo para el país. Dado que el funcionamiento de la economía real no se puede analizar aislando los distintos sectores sino considerando los eslabonamientos entre las actividades productivas, otro objetivo de este capítulo es detectar las interrelaciones entre los distintos problemas sectoriales, para poder inferir el modo más eficiente de resolver estos problemas de una forma integrada y sistémica.

## 1. EL SECTOR AGROPECUARIO

El sector agropecuario es parte de un sistema agroalimentario y agroindustrial integrado por un amplio conjunto de actividades que comprenden la producción, el procesamiento industrial, la comercialización, los servicios de transporte y el almacenaje.<sup>2</sup> La producción agropecuaria alimenta una fase agroindustrial que actualmente representa el componente más importante del producto bruto manufacturero. A su vez, en este sistema se reconocen diferentes complejos productivos específicos, vinculados a un producto o conjunto de productos.<sup>3</sup>

La importancia del sistema agroalimentario y agroindustrial de la Argentina es múltiple: es productor (excedentario) de alimentos, es la base sobre la que se estructura gran parte del espacio geográfico y la ocupación del territorio nacional, es la vía principal de ingreso de divisas por las exportaciones y es el eje articulador de las economías regionales.

La pampa húmeda es la región donde se asienta el núcleo más dinámico, con una infraestructura básica relativamente adecuada para el procesamiento, transporte y comercialización de los productos agropecuarios, que están dirigidos principalmente a la exportación a través del puerto de Buenos Aires. El término “economías regionales” suele utilizarse para denominar a las regiones ubicadas fuera de la pampa húmeda, en una situación “periférica” dentro de la distribución espacial argentina.<sup>4</sup> En general, se las considera regiones de menor crecimiento relativo, donde la situación es menos homogénea que en la región pampeana. De un lado estarían enclaves de alto dinamismo<sup>5</sup> y, del otro, una amplia gama de productos que vienen experimentando prolongados procesos de deterioro.<sup>6</sup> En general, en las economías regionales, los complejos agroalimentarios y agroindustriales se vinculan más con la demanda interna, son actividades más intensivas en el empleo y tienen mucha relevancia en el entramado social de la región. Por eso, la crisis de las economías regionales no sólo está vinculada a problemas del sector agropecuario, sino también al proceso de concentración del ingreso, a la caída del poder de compra doméstico y a la desindustrialización de los últimos años.

Durante la década del noventa se desregularon la mayoría de los mercados agropecuarios y agroindustriales. Así, desaparecieron los organismos que regulaban el funcionamiento de algunos mercados (entre otros, la Junta Nacional de Granos, la de Carnes, la Dirección Nacional del Azúcar, la Comisión de Concertación de Política Lechera); se eliminaron cupos de siembra, cosecha, elaboración y comercialización de ciertos productos regionales (caña de azúcar, yerba mate, vid); y se quitaron los impuestos a la exportación (retenciones). También se modificó el funcionamiento de los servicios de transporte terrestre (vial y ferroviario), de transporte fluvial y de la actividad portuaria y de almacenaje. Si bien las privatizaciones y desregulaciones en estos servicios en algunos casos derivaron en

---

<sup>1</sup> El término lo utilizo en el sentido propuesto en Barbeito y Lo Vuolo (1992).

inversiones y mejoras operativas, en su mayoría significaron mayor costo para los productores; en otros, sólo se encarecieron (transporte terrestre) y se deterioraron (transporte ferroviario y la red de caminos rurales).

Por otra parte, los menores aranceles de importación y la eliminación de impuestos redujeron el costo de ciertos insumos (semillas y agroquímicos), así como el de bienes de capital (maquinaria, equipos y herramientas). Esto generó la incorporación de tecnología importada en la mecanización (aplicación de siembra directa, utilización de pulverizadores autopropulsados, camiones fertilizadores), el uso de fertilizantes y biocidas (herbicidas para control de depredadores e insecticidas) y los mejoramientos genéticos de semillas, que modificaron la organización microeconómica de la agricultura pampeana.

Todo esto contribuyó tanto al aumento de los rendimientos como a la expansión de la llamada “frontera agrícola”, gracias a los avances en la adaptación y resistencia de los cultivos a condiciones ambientales menos favorables que en la pampa húmeda. La producción agrícola registró así una notable ampliación de la superficie en explotación, del volumen de producción y de las exportaciones. Como contrapartida, la tecnología importada afectó la producción local de maquinaria y equipos.

Enciertos casos, las transformaciones operadas en la agricultura posibilitaron formas de explotación menos agresivas para el medio ambiente, como por ejemplo la incorporación y difusión de la siembra directa (beneficiosa para la estructura de los suelos). La llamada soja transgénica posibilitó el reemplazo de agroquímicos de mayor poder de contaminación del medio ambiente, pero el creciente debate sobre los efectos

---

<sup>2</sup> Para una visión del modo de organización del sector agroalimentario y agroindustrial del país, teniendo en cuenta las distintas fases, véase Posada (2002).

<sup>3</sup> Dentro del subgrupo alimenticio, el mayor peso está representado por el complejo aceitero (con una importante orientación exportadora); lo sigue en importancia la industria frigorífica, la molinera y panadera, la láctea y la producción avícola.

<sup>4</sup> Véase Rofman (2000: 11-13).

<sup>5</sup> Como ciertas cuñas de producciones de granos (por ejemplo, la soja en el noroeste) o el desarrollo de producciones específicas, como la del limón en Tucumán; o segmentos de la producción vitivinícola de Cuyo, en donde se incrementó notablemente la presencia de bodegas extranjeras a lo largo de la década del noventa.

<sup>6</sup> Como es el caso de la ganadería ovina patagónica o la explotación del tabaco y de la yerba mate en la región mesopotámica.

negativos que estas prácticas tendrían sobre la salud humana y la biodiversidad, plantea serios interrogantes con respecto a la sustentabilidad de las mismas. En igual sentido, la trayectoria tecnológica en curso acrecienta la dependencia de los productores respecto de la provisión de insumos (agroquímicos, fertilizantes y, especialmente, semillas) en mercados altamente concentrados. Finalmente, también se difundieron prácticas indiscriminadas de riego complementario, particularmente en la agricultura pampeana, cuyo efecto ambiental sobre el balance hídrico y la conservación del recurso natural es muy preocupante.

La producción ganadera, y con la única excepción de la ganadería lechera, no tuvo una dinámica expansiva comparable a la agricultura. Esto fue así porque, a los propios problemas de la actividad, se sumó la menor dinámica de los mercados internacionales y la reasignación de las mejores tierras a la agricultura.

Los datos preliminares del Censo Nacional Agropecuario 2002 confirman estos procesos. Con respecto a 1988, la Argentina produce cada vez menos diversidad de alimentos y se perfila como exportadora de soja, precisamente cuando Europa promueve restricciones al ingreso de transgénicos. También es evidente la fuerte caída de los llamados “cultivos industriales”, como algodón, yerba y azúcar. En la producción ganadera, el stock de bovinos se mantuvo estable, mientras que ovinos y porcinos cayeron fuertemente.

Paralelamente, se observa una creciente influencia del Mercosur en la fase de comercialización externa que, junto con la Unión Europea, es el principal destino de los productos del complejo agroalimentario. Del Mercosur también provienen importaciones que compiten con algunas producciones agroalimentarias argentinas, por lo que el sector agropecuario es el reflejo claro de que la integración asume una dimensión fuertemente comercial, cuyo motor principal son los intereses de ciertos sectores privados específicos. Algunas asimetrías generaron numerosos conflictos sectoriales que derivaron en la adopción de prácticas paraarancelarias de limitación del comercio.<sup>7</sup>

Apesar de ciertas transformaciones positivas ocurridas en los noventa, la trayectoria del sector durante este período generó nuevos problemas y agravó algunos otros de carácter estructural. En lo que sigue se señalan aquellos que considero los más relevantes para precisar el diagnóstico y orientar las políticas públicas en el sentido de una estrategia de



desarrollo económico para el país.

### 1.1. Deterioro de la situación de los pequeños y medianos productores

La mecanización de las tareas agrícolas se realizó con maquinaria de elevado costo de adquisición y mantenimiento, cuya amortización requiere de una escala mínima superior a antiguas prácticas. Esto favoreció la conformación de empresas contratistas de servicios y la terciarización de tareas en un proceso de desverticalización de la producción. De este modo, se fue gestando una suerte de “productor agrícola sin tierra”, caracterizado por el uso intensivo de equipos pesados y con alta especificidad, como así también por la disponibilidad de financiamiento.

El proceso de concentración económica en el sector también se profundizó por el avance de los fondos de inversión (como los llamados “*pool* de siembra”) que alquilan grandes extensiones de campo, no realizan inversiones en bienes durables sino sólo en insumos (adquiridos a precios preferenciales por grandes cantidades) y hacen uso de la contratación de los servicios de siembra, protección y cosecha de las empresas contratistas.<sup>8</sup> Por su escala de operación y sus prácticas, estos fondos de inversión afectaron negativamente los circuitos locales de empleo y aprovisionamiento, desplazando productores.

Dos factores adicionales profundizaron la crisis de los pequeños y medianos productores agropecuarios. Por un lado, dado que las nuevas condiciones económicas requerían acrecentar la superficie de tierra trabajada para mantener los niveles de ingreso y rentabilidad, se incrementó la competencia por el alquiler de tierras con la suba consecuente de los cánones y los valores de las mismas. A ello se agregó la presión adicional sobre el mercado de tierras de alquiler por la demanda de los mencionados fondos de inversión (en algunos casos, hasta incentivados por ventajas impositivas). Junto con el aumento de la escala necesaria para la reproducción económicamente rentable y de los costos de alquiler, la fluctuación de precios e ingresos provocó un aumento explosivo del endeudamiento comercial, bancario y no formal de las pequeñas explotaciones.

En este contexto, la vulnerabilidad de los pequeños y medianos productores agropecuarios aumenta ante cualquier evento negativo, ya sea de mercado (caída de precios), de carácter meteorológico (sequías, inundaciones, granizo) o de cambio en las condiciones competitivas (alza de alquileres). Cualquiera de estas circunstancias, por demás frecuentes, afectan la rentabilidad y profundizan la dependencia de un endeudamiento creciente que, a medida que se acumula, es la antesala de la expulsión de la actividad productiva.

Mientras tanto, la supervivencia, fortalecimiento y expansión de las pequeñas explotaciones agropecuarias sigue siendo vital para un programa de desarrollo económico integrado. ¿Por qué? Por las personas involucradas y las escasas alternativas de vida que tienen en el medio donde desarrollan su actividad; porque en la mayoría de los casos se trata de unidades familiares que por generaciones transfieren conocimiento y oficio; porque representan un compromiso productivo y un modo de ocupación territorial que no tienen los grandes agentes económicos; porque son claves en la construcción de un entramado integrado entre los sistemas productivos y los sistemas de relaciones sociales.

## 1.2. Concentración de la propiedad y expulsión de productores

Lo dicho anteriormente es consistente con las evidencias que señalan una mayor concentración de la propiedad agropecuaria y una masiva expulsión de los productores de menor tamaño.<sup>9</sup> A diferencia de la mayoría de los países centrales, en la Argentina no se aplicaron políticas destinadas a salvaguardar la continuidad de la pequeña propiedad ni tampoco a regular, directa o indirectamente, la concentración. Ni siquiera existen registros adecuados sobre la titularidad y destino de los predios rurales. El problema es más grave en ciertas regiones de marcado atraso

---

<sup>7</sup> El Mercosur ha tenido impactos diferenciales por ramas de actividad. Los complejos cárneos porcino, aviar y algunas ramas de la frutihortícola enfrentaron problemas de competitividad y aumento de las importaciones. Mayor convergencia de estrategias productivas y tecnológicas se detectan en los complejos lácteo bovino, aceitero y cárneo bovino.

<sup>8</sup> Acerca del impacto de los fondos de inversión en la regulación de la actividad productiva, véase Lo Vuolo (2001a: 28-36 y 90-4).

relativo.

La situación de las cooperativas agropecuarias es otro indicador preocupante del proceso de concentración de los mercados.<sup>10</sup> La comparación de los datos de los Censos Económicos de 1985 y 1994, ya registraba una reducción del 20% en el número de las cooperativas de industrialización de alimentos y tabaco y un retroceso más agudo en las cooperativas de comercialización, estimándose la desaparición de más de 1/3 del total existente a fines de los años ochenta. Estos procesos seguramente se acentuaron en la segunda parte de la década del noventa.

La concentración de la propiedad se explica también por las transformaciones ocurridas en los restantes eslabones que componen el sistema agroalimentario y agroindustrial: 1) aumento de la concentración económica en la fase industrial, con mayor capacidad para fijar precios al productor; 2) transnacionalización y concentración en la provisión de insumos básicos (semillas, agroquímicos y fertilizantes); 3) concentración de la comercialización mayorista y minorista, en donde las cadenas de hipermercados ejercen posiciones dominantes regulando la fijación de precios, el control de los stocks y el alargamiento de los plazos de pago; 4) privatización y desregulación de mercados monopólicos con encarecimiento generalizado de combustibles, peajes y transporte, en sus diferentes modalidades.

### 1.3. Disminución y mayor precariedad del empleo rural

El empleo agropecuario también registró un proceso de cambio cuantitativo y cualitativo. Así se redujo la mano de obra demandada: actualmente se trabajan extensiones mucho mayores con un menor número de trabajadores permanentes y temporarios y sin necesidad de recurrir a las contrataciones masivas (por ejemplo, en épocas de cosecha) tal y como requería el antiguo patrón tecnológico. Por otro lado, los nuevos y cuidados manejos que se implementan en la operatoria agropecuaria exigen una calificación mayor de los trabajadores.

El ya señalado avance de los “contratistas” implica un nuevo perfil de trabajador rural asalariado, o titular de la empresa, más especializado, mejor pago, mayormente no residente en el ámbito rural. Claramente, esto marca una diferencia con los tradicionales asalariados rurales (como por ejemplo, el clásico peón para tareas generales). Estos nuevos traba-

jadores ni siquiera quedan registrados en los censos como trabajadores rurales, sino que aparecen bajo distintas denominaciones, pero siempre fuera del ámbito agropecuario.

También varió la situación de los trabajadores rurales “transitorios”. Si bien continúa existiendo una demanda puntual, cada vez es más débil en las economías extrapampeanas, especialmente en los momentos de cosecha. Con variaciones según la zona y el tipo de producción, la mecanización de tareas agrícolas también hizo que estos trabajadores perdieran poder de negociación de las condiciones laborales.<sup>11</sup> Algunas estimaciones, basadas en cifras oficiales, consideraban que antes de la maxidevaluación de comienzos de 2002, existían cerca de 600.000 trabajadores rurales pobres.

#### 1.4. Concentración de la comercialización

Los mercados agroalimentarios y agroindustriales se volvieron más concentrados e inestables. Esto generó mayor desigualdad en la relación entre comercializadores y proveedores, deteriorando los ingresos de los productores y de las agroindustrias (en especial las unidades de menor tamaño), a favor de las grandes firmas exportadoras, empresas agroindustriales y cadenas de comercialización minorista. A lo anterior se suman problemas de exceso crónico de oferta de algunos productos regionales de escaso acceso a mercados externos.

También se observan cambios en la fase de comercialización minorista, con creciente presencia de las grandes cadenas internacionales. Favorecida por la ausencia de regulaciones y el otorgamiento de facilidades fiscales, la instalación de hipermercados y supermercados en el área metropolitana de Buenos Aires y en las principales ciudades del interior del país, se fue extendiendo luego a los centros urbanos interme-

<sup>9</sup> Los adelantos preliminares del Censo Nacional Agropecuario 2002, muestran una caída en la cantidad de explotaciones agropecuarias de un 24,5% entre 1998 y 2002 para el total del país; en la región pampeana, la baja fue del 30,5%. En paralelo, el tamaño promedio de las explotaciones se incrementó 28%, aunque con diferencias según regiones: mientras crecía en las regiones Pampeana (35,6%), Patagónica (33,6%) y en el Noreste (28,1%), cayó en Cuyo y en el Noroeste.

<sup>10</sup> En la Argentina, existen cerca de 850 cooperativas agropecuarias organizadas en doce federaciones que comercializan aproximadamente el 20% de los granos, el 26% de los lácteos, el 13% del vino, más del 40% del té, más del 40% de la yerba mate y el tabaco, y el 7% de las cabezas de ganado.

dios. Este proceso derivó en una concentración del poder de compra en grandes agentes que convierte a la fase de comercialización minorista en el nodo dinámico (y hegemónico) del complejo agroalimentario.<sup>12</sup> Esta posición dominante en el mercado permite intervenir en la fijación de precios, el control de los stocks y la prolongación de los plazos de pago, en detrimento de los productores primarios y de los proveedores.

### 1.5. Los cambios del ambiente posteriores al abandono de la regla de Convertibilidad

El cambio de precios relativos de la maxidevaluación de inicios de 2002, la recuperación de los precios internacionales de los granos y la reducción del peso del endeudamiento bancario (por la pesificación y las posibilidades de cancelación de deudas con títulos públicos) han redefinido el ambiente en que se desenvuelve la mayor parte de las empresas agropecuarias. Estos cambios mejoraron la rentabilidad general del sector agropecuario<sup>13</sup> pero, en contraposición, se recrearon condiciones y conflictos típicos de la etapa sustitutiva de importaciones, en tanto los mayores precios del sector agroexportador impactaron negativamente en la canasta básica de alimentos, el índice de precios al consumidor y el poder adquisitivo de la población.

Estos cambios afectaron de forma desigual según las diferentes actividades, regiones o tipo de productores. Por ejemplo, es mayor el efecto positivo para quienes contaban con liquidez para adquirir los bonos y reducir sus pasivos con el sistema financiero, como también para quienes orientaban su producción mayormente a la exportación. Los efectos han sido nulos o de poca significación para las actividades con mayor dependencia de insumos importados o con menor componente de exportaciones (caso lácteos). Por otra parte, persiste un estado generalizado de incertidumbre en datos clave para el sector agropecuario, como la recomposición del crédito, la reestructuración de pasivos, el tratamiento

---

<sup>11</sup> Por ejemplo, el avance del proceso de mecanización de la zafra azucarera o la cosecha del algodón desmontó buena parte de la conflictividad con los trabajadores, en tanto se redujo la cantidad de fuerza-trabajo por unidad de capital. El resultado fue la expulsión de buena parte de los temporeros de la región hacia polos de atracción urbana.

impositivo y la evolución de las tarifas de servicios públicos. Además, es notorio el aumento de precios de los insumos de origen importado que han cobrado una fuerte presencia en las funciones de producción.

Algunos deudores han cancelado parte del endeudamiento que está concentrado mayormente en bancos públicos, pero esto no ha sido simétrico.<sup>14</sup> Por un lado, pareciera que los productores de la pampa húmeda, gracias a su estrecha vinculación con las exportaciones, tuvieron mayores posibilidades de cancelar sus deudas (salvo en las áreas inundadas del centro oeste de Buenos Aires), mientras que los productores regionales orientados al mercado local enfrentan mayores dificultades para saldar sus préstamos debido a la caída del consumo.

Las tensiones propias del conflicto distributivo sectorial se profundizaron ante la ausencia de instituciones que lo arbitren. Así, aumentó la tensión entre la provisión de divisas del sector agroexportador y la necesidad de otros sectores de obtenerlas para importaciones o para el pago de deuda financiera. A esto se sumó la incorporación de las retenciones a las exportaciones como una fuente principal de ingresos tributarios. Persisten, entonces, muchos problemas en el sector que deberían abordarse si se pretende encarar una estrategia de desarrollo económico articulado y consistente en el país.

## 2. EL SECTOR INDUSTRIAL

La industria sigue siendo el sector de mayor dinamismo en la creación de riqueza: cuanto más crece la producción industrial, más crece la productividad de toda la economía. Aun cuando en muchos países ha ido perdiendo participación en el conjunto de la economía, la industria continúa siendo el “motor del crecimiento” gracias a su capacidad de generar un continuo proceso de realimentación entre oferta y demanda.<sup>15</sup>

El aumento de la especialización y la división del trabajo generan incrementos de producto que, vistos desde el lado del ingreso, se manifiestan como una mayor demanda; a su vez, esa mayor demanda significa un mercado creciente para la colocación de nuevas variedades de

---

<sup>12</sup> El “supermercado” concentra más del 60% de la comercialización minorista.

bienes (resultantes de futuras rondas adicionales de especialización). Esto se explicaría por dos relaciones empíricas: en primer lugar, existiría una relación positiva entre la tasa de crecimiento del sector industrial y la tasa de crecimiento del PBI global, gracias a la presencia de rendimientos crecientes en la industria y en la generación de externalidades (capacitación de la mano de obra, difusión de conocimientos técnicos); en segundo lugar, existiría una relación positiva entre el crecimiento del producto industrial y el de la productividad en el mismo sector, gracias a la tasa de crecimiento de la eficiencia en el uso de los factores y a la propia velocidad con la que suele crecer la escala de producción en esta actividad.

La ausencia de regulaciones adecuadas para promover estos eslabonamientos positivos puede generar muchos inconvenientes: así como la industria arrastra hacia el crecimiento, también puede hacerlo hacia la depresión y el desempleo. El proceso de desindustrialización del país durante la década del noventa, por ejemplo, está estrechamente vinculado con el aumento del desempleo y con la depresión económica.

Estas complejidades no pueden abordarse mediante confrontaciones simples como “tipo de cambio” alto o bajo, o mayor o menor “protección arancelaria”. El desarrollo industrial depende de muchos factores, entre los cuales son fundamentales: la competencia entre firmas, la existencia de incentivos a la inversión e innovación que incrementen la productividad, y un patrón equitativo de distribución de riqueza. En lo que sigue se trata de identificar los principales problemas estructurales que todavía atentan contra el desarrollo industrial y contra su contribución positiva para el desarrollo económico del país.

## 2.1. Pérdida de dinamismo y de capacidad para generar empleo

En la pasada década, al mismo tiempo que disminuyó en forma

<sup>13</sup> Para la campaña 2002-3 se pronostica una cosecha que, gracias al crecimiento de la soja (en parte a costa de otros granos), superaría las casi 70 millones de toneladas que fueron alcanzadas en la campaña 2001-2.

<sup>14</sup> Conforme a datos de los diarios *Clarín* y *La Nación* (jueves 6 de febrero de 2003) tres bancos concentraban a diciembre de 2001 casi 90% de estos créditos: el Banco Nación (con casi el 50%), el Provincia (30%) y el Galicia (13%).

importante la participación del sector industrial en el producto nacional y en el empleo, se produjeron un aumento de la productividad por trabajador ocupado y cambios profundos en los patrones tecnológicos y en las estructuras de sus mercados.<sup>16</sup> Asimismo, si bien las exportaciones de manufacturas (tanto de origen industrial como agropecuario) se incrementaron un 85% entre 1993 y 2001, el grueso se concentró en sectores de bajo grado de elaboración y en un reducido conjunto de empresas.

Aun cuando el saber convencional pretende que los incrementos de productividad se deben a un fuerte proceso de inversión durante la década del noventa, las evidencias no corroboran esta hipótesis. En gran medida, ese aumento de productividad podría explicarse por un mayor y mejor uso de la capacidad instalada que se generó en años previos.<sup>17</sup> También el cierre de plantas antiguas y obsoletas podría explicar el aumento de la productividad junto con la reducción del producto sectorial en algunas ramas. Además, cerca del 75% del incremento de la productividad laboral estuvo asociado a la disminución en la cantidad de personal ocupado;<sup>18</sup> a su vez, la reducción del coeficiente de empleo industrial explica las dos terceras partes de la pérdida de puestos de trabajo de toda la economía argentina.<sup>19</sup>

Se profundizaron así dos procesos íntimamente relacionados entre sí: una fuerte —y prácticamente ininterrumpida— disminución en el empleo y una creciente regresividad en la distribución de ingresos en el sector industrial. La mayor productividad de la mano de obra no se transfirió a incrementos salariales, verificándose un deterioro de las remuneraciones medias de los trabajadores.<sup>20</sup> Esta apropiación de una mayor parte del excedente por parte de las empresas ayudó a financiar un creciente proceso de concentración económica y centralización del capital, que también se tradujo en cambios en los liderazgos empresariales.

Parte de la explicación de que los indicadores industriales no hayan registrado valores más frustrantes, se debe a la expansión de la industria automotriz. Sin embargo, esta expansión fue poco genuina, porque se logró en base a un régimen de protección especial que indujo la promoción de actividades de armado y/o ensamblado de insumos y partes

---

<sup>15</sup> Véase el planteo de Robbio (2003), trabajo que es particularmente tenido en cuenta aquí.



importadas, además de la directa comercialización de vehículos importados por las terminales.<sup>21</sup> Dada la escasa capacidad exportadora, las grandes terminales registraron importantes déficit comerciales a lo largo del decenio, contraviniendo el objetivo del régimen que buscaba balances comerciales equilibrados.

## 2.2. Concentración, extranjerización y cambios en la matriz insumo-producto

Consistentemente, los casos de reconversión tecnológica se concentraron en pocas empresas y los resultados fueron heterogéneos. Además de la importación de bienes de consumo a precios que desplazaron la industria local, este proceso se explica porque las grandes empresas, en particular las de origen extranjero, canalizaron sus demandas de insumos y equipos a sus centros de compras internacionales. Tanto los fabricantes locales de bienes de capital, como muchos proveedores de insumos, fueron desplazados del mercado por sustitutos extranjeros.

La desindustrialización de la economía argentina se dio conjuntamente con una mayor concentración de las empresas del sector<sup>103, 22</sup>. En la segunda parte de la década se profundizó el mayor predominio del “efecto extranjerización”, vinculado fundamentalmente a las transferencias de capital por partes de los grupos locales. En este proceso, los grupos locales, dado su mayor peso relativo dentro de la producción agroindustrial, se consolidaron como el segmento empresario más importante en materia exportadora.

El impacto en la balanza de pagos de estos procesos fue preocupante. Las empresas extranjeras, además de proveerse de insumos en el extranjero, generaron una continua remisión de utilidades, pago de *royalties* e intereses al exterior. En la pasada década, el grueso de sus inversiones fueron financiadas con endeudamiento externo, parte del cual se volcó al circuito financiero, aprovechando el diferencial de tasas de interés internas e internacionales.

En este contexto, muchas empresas fabriles adoptaron estrategias “defensivas”, principalmente por el aumento de la participación del com-

---

<sup>16</sup> Como resultado, la participación de la industria cae del 20 al 17% del PBI.

ponente importado en la estructura de los costos de producción y ventas, y por la terciarización de distintos tipos de servicios que anteriormente producían las mismas empresas.<sup>23</sup> La mayor parte de la reestructuración industrial se produjo sobre la base de la “racionalización”, con ajustes de costos laborales, de estructuras organizativas, de los métodos de trabajo y de la logística de manejo de inventarios y de aprovisionamiento.

### 2.3. Inversión y heterogeneidad productiva

En la Argentina no existe un registro de la inversión por sector productivo, por lo cual es difícil cuantificar este fenómeno en la industria manufacturera. Lo más aproximado es mirar la evolución de la importación de materiales y equipos que, si bien subió notablemente en la industria,<sup>24</sup> lo hizo de modo más acelerado en aquellos sectores vinculados a las empresas de los servicios públicos privatizados (particularmente en transporte y comunicaciones). Luego del pico del año 1998, este indicador de inversión productiva se cayó abruptamente, lo que es consistente con los indicadores de la inversión bruta para el conjunto de la economía.<sup>25</sup>

Además, muchas de estas nuevas inversiones industriales se realizaron “llave en mano”, por lo que su impacto en términos “multiplicadores” fue muy bajo. Como ejemplo, basta citar que, a pesar de la importante expansión de la producción agropecuaria y de la incorporación de nuevas tecnologías durante la década pasada, la industria de insumos y bienes de capital para el agro presentó un magro desarrollo, causado por la creciente importación de paquetes tecnológicos completos.

<sup>17</sup> Véase Schvarzer (1997).

<sup>18</sup> Véase Azpiazu, Basualdo y Schorr (2000). Entre 1991 y 2001 la productividad por trabajador aumentó un 67%, pero la ocupación se redujo un 34%, mientras que el volumen físico de producción creció hasta el año 1998 y luego cayó fuertemente.

<sup>19</sup> Monza, Casanovas y Crucella (2001).

<sup>20</sup> El salario real promedio para el conjunto de la industria sólo creció hasta 1994 y luego cayó de manera persistente. En las grandes empresas, mientras la productividad laboral creció un 50% entre 1993 y 1997, las ganancias se incrementaron casi el 65% y el salario medio creció apenas el 21% (Azpiazu, Basualdo y Schorr, 2000).

<sup>21</sup> Este régimen especial significó una reducción de la exigencia mínima de insumos locales en el valor de los automóviles desde el 90% (vigente en la década del ochenta) al 60%.

Si bien algunas empresas modernizaron rápidamente la planta de equipos de capital y mejoraron su acceso al asesoramiento tecnológico en línea con el exterior, se desarticularon aquellas actividades en las que eran más frecuentes el diseño de productos y el consumo de servicios de ingeniería. Esto redujo aun más las capacidades nacionales de innovación tecnológica. Como resultado, se asistió a la paradoja de un sector industrial que aceleraba su ritmo de “modernización” y de mejora de la productividad laboral, pero que demandaba menos servicios locales de ingeniería y un flujo menor de esfuerzos de inversión y de desarrollo local.

Esto se reflejó en los desarrollos sectoriales. Durante los noventa se expandieron ramas industriales basadas en el procesamiento de recursos naturales, con firmas caracterizadas por el uso intensivo de capital, productoras de *commodities* y en condiciones de aprovechar economías de escala (como “alimentos y bebidas”, “refinería de petróleo”, “papel y productos del papel”, “fabricación de metales comunes” y “sustancias y productos químicos”).

Mientras tanto, las ramas caracterizadas por el uso intensivo de trabajo no calificado, donde se concentra una gran proporción de pequeñas y medianas empresas (como la textil, la indumentaria y la del calzado), fueron arrasadas por un flujo de importaciones en muchos casos de menor calidad, pero de muy bajo precio internacional. Las ramas que hacen uso intensivo de servicios de ingeniería (como la industria de bienes de capital, la electrónica y otros bienes de consumo durable) también debieron enfrentar con dificultad la oferta externa. La única excepción fue la rama automotriz por su régimen especial.

#### 2.4. El abandono del régimen de compras públicas

Todos los países cuentan con regímenes que apoyan la producción nacional aprovechando el poder de compra del Estado, sus concesionarios y contratistas. Esto favorece la estabilidad de la demanda para las industrias que producen en el país, y también beneficia la producción, el

---

<sup>22</sup> Véase Basualdo (2000).

<sup>23</sup> En bienes de consumo durables para el hogar se incorporó hasta un 35% de partes importadas y un 50% en la producción de electrónicos.

empleo y la recaudación fiscal. Además, algunos países adoptan formas más sutiles para defender la producción nacional, las cuales se basan en especificaciones o diseños que sólo puede cumplir la industria local, o en trabas administrativas para el ingreso de productos.

En nuestro país existe un conjunto de leyes que, aunque perfectibles, permiten aplicar el régimen de compras públicas en el Estado nacional y empresas concesionarias, y en las distintas jurisdicciones del país.<sup>26</sup> Sin embargo, durante los años noventa esta legislación fue sistemáticamente ignorada por el Estado y, en particular, por las empresas públicas que fueron privatizadas.

En gran medida, esto se debió a la aprobación de leyes y decretos que promovían la no aplicabilidad del comercio argentino.<sup>27</sup> Como resultado, las grandes firmas, incluyendo a las extranjeras que prestan los servicios públicos privatizados, pasaron a privilegiar proveedores del exterior en desmedro de los locales. El resultado fue la destrucción de líneas de producción y el cierre de firmas, perdiéndose importantes segmentos de la industria de bienes de capital y de empresas nacionales que realizaban servicios y provisiones de distinto tipo.

## 2.5. Especialización productiva y comercio exterior

La apertura comercial abrupta se justificó con la idea de que de este modo el país se especializaría en aquellos bienes para cuya producción cuenta con abundantes insumos en el territorio. Como resultado, la estructura de la industria manufacturera se asoció cada vez más a la explotación de ventajas comparativas naturales (como la producción de alimentos y bebidas y, en menor medida, la refinación de petróleo y las industrias química y siderúrgica) y/o “institucionales” de privilegio (como el señalado caso de la industria automotriz).

---

<sup>24</sup> Algunos sectores presentan diferencias al comparar su participación como “importadores” de bienes de capital, con su participación como “usuarios” (o inversores) de esos bienes de capital. Por ejemplo, debido a las importaciones de vehículos terminados que efectúa el sector automotriz, la industria manufacturera incrementa su participación como importadora en relación a la que presenta como sector usuario. Véase CEP (1998).

<sup>25</sup> Mientras en 1993 el 36% de la inversión bruta del país (sin considerar construcciones) era de origen importado, en 1997-2001 dicha participación superó siempre el 50% del total.

Así, durante la década del noventa no sólo se desplazó producción local por importación sino que el grueso de las exportaciones argentinas todavía se concentró en producción primaria y en pocos sectores industriales de bajo grado de elaboración y dinamismo. Si bien crecieron las exportaciones industriales, el mayor porcentaje de las exportaciones totales sigue siendo de origen agropecuario y, en la mayoría de los casos, con bajo nivel de transformación (como es el caso de aceites y de ciertos derivados, como los *pellets*). Este perfil primario-exportador presenta varios problemas: 1) significa una alta concentración en bienes con demandas menos dinámicas; 2) se trata de *commodities* con fuerte variabilidad de precios (y tendencia al deterioro de los precios relativos); 3) son productos que compiten con los principales bloques económicos del mundo (Estados Unidos y Europa) en sectores que estos países subsidian y protegen internamente. Este perfil exportador, sumado al señalado sesgo importador de la producción y el consumo, profundizó el permanente déficit del balance externo de divisas del sector industrial durante toda la década.

Lo que se observa en el mundo son otras evidencias que contradicen la sencilla visión del saber convencional sobre las conveniencias de la especialización productiva. El grueso del comercio internacional involucra transacciones de bienes industriales elaborados por firmas residentes en naciones avanzadas, con importantes flujos de comercio intraindustrial más que interindustrial. Esta configuración del comercio está asociada a la presencia de importantes costos fijos, de economías de escala, de procesos de aprendizaje y de especialización en sus tecnologías.

El patrón de especialización industrial del país no estimula la incorporación de mayor valor agregado en las exportaciones. Las empresas dinámicas en muchos casos funcionan de forma aislada sin generar eslabonamientos positivos para el resto del sistema y se mueven con un alto grado de autonomía con respecto al conjunto del sector y de la economía en general. ¿Por qué? Porque la salida de sus productos está crecientemente asociada al consumo de los sectores de altos ingresos de la población y a los mercados externos. Así, las empresas que forman parte de la cúpula manufacturera local cuentan con mayores posibilidades de crecer por encima del promedio sectorial y mayor autonomía respecto del ciclo económico interno.

## 2.6. Los cambios del ambiente posteriores al abandono de la regla de Convertibilidad

Dadas las formas de salida de la Convertibilidad, alentadas en gran medida por representantes de la Unión Industrial Argentina que ocuparon cargos en el gobierno,<sup>28</sup> se modificó el posicionamiento relativo de las distintas ramas industriales, ya que los impactos de los bruscos cambios no fueron simétricos para la industria.

Esto puede intuirse observando los precios mayoristas. Los precios del petróleo crudo y sus derivados, como los de bienes industriales de origen importado, crecieron holgadamente por encima del índice de precios de las manufacturas industriales de origen nacional. Lo mismo ocurrió en las ramas con un importante peso de las importaciones de bienes finales y/o de insumos para la producción: equipos y aparatos de radio y TV, productos textiles, máquinas y aparatos eléctricos, automotores, y carrocerías y repuestos. También, en los sectores elaboradores de *commodities* de oferta concentrada y elevado grado de “transabilidad” internacional: metales básicos, papel y derivados, refinación de petróleo, y sustancias y productos químicos. Otras actividades vieron crecer sus precios por debajo del promedio de las manufacturas industriales de origen nacional, lo que en gran medida se explica porque son actividades donde repercutió fuertemente la contracción de la demanda interna: máquinas y equipos; alimentos y bebidas; productos de minerales no metálicos; impresiones y reproducciones de grabaciones; cuero, artículos de marroquinería y calzado; prendas textiles; cigarrillos; etc. Todo esto, matizado con la diferencia entre las empresas que exportan y las que no exportan.

Este comportamiento de los precios se combinó con un leve aumento

---

<sup>26</sup> Para el ámbito nacional está vigente la ley 25.551 de “Compre Trabajo Argentino”, reglamentada por el decreto 1600/02, que es aplicable a las compras y contrataciones realizadas por el Estado Nacional, sus empresas y las sociedades privadas prestadoras, licenciatarias, concesionarias y permisionarias de obras y servicios públicos. Excepto la Ciudad de Buenos Aires, la provincia de Buenos Aires y la provincia de Córdoba, que cuentan con regímenes de compras públicas específicos, las restantes provincias adhirieron por leyes provinciales a la normativa nacional de las antiguas leyes 5.340 y 18.875, que siguen vigentes en todo lo que no se contradiga con la nueva legislación.

<sup>27</sup> Por ejemplo, apenas asumido el gobierno de Carlos Menem, la ley 23.697/89, llamada de “Emergencia Económica”, eliminó los controles y sanciones por incumplimiento de la normativa de comprar argentino.

nominal de salarios en algunos sectores (sobre todo, en los ligados a la exportación), aunque en la mayoría se mantuvieron constantes o, incluso, se contrajeron en un escenario de abundante oferta por creciente desempleo y pobreza. Los costos salariales reales cayeron marcadamente, provocando una considerable transferencia de ingresos del trabajo hacia el capital. Los márgenes de esta transferencia variaron según el poder de mercado de las firmas productoras, la función de producción de la actividad (con mayor o menor peso del empleo), los niveles de endeudamiento (y su composición en moneda local o divisas), la posibilidad de sustituir demanda interna y externa, y las medidas de control de precios impuestas por el gobierno (en especial en empresas de servicios públicos privatizados).

La posibilidad de sustituir importaciones con producción local encontró freno en varios factores. Primero, por la depresión de la demanda interna y la reducción del poder adquisitivo; segundo, por el aumento del precio de insumos importados luego de años en que la estructura productiva había aumentado su dependencia de insumos extranjeros; y tercero, por la escasez de capital de trabajo y financiamiento para inversiones, tanto por la crisis del sector financiero como por la generalizada incertidumbre.

Comparando el desempeño de 2001 con el de 2002, se observa que sólo logró crecer un grupo reducido de actividades con un bajo peso en el conjunto de las actividades industriales.<sup>29</sup> En la generalidad de los casos, se trata de actividades en las que un núcleo reducido de grandes empresas controla una proporción mayoritaria de la producción en que tienen un mayor peso las ligadas a las exportaciones; también, se trataría de bienes de escaso dinamismo en la economía internacional. Estas características no permiten ser optimistas en cuanto a las potencialidades de la salida exportadora si se mantiene este perfil industrial, incluso con un tipo de cambio más competitivo.

Por su parte, el proceso de sustitución de importaciones se estaría manifestando en ramas muy dependientes de la evolución de la demanda doméstica, donde se siente la falta de una estrategia de recomposición de ingresos de la población. Potencialmente, podría agregarse un proceso de sustitución de insumos requeridos por el sector exportador en crecimiento. Sin embargo, salvo algunas excepciones, esta demanda es muy limitada en el conjunto y en buena medida orientada hacia

empresas multinacionales muy intensivas en el uso de capital, que no parece que decidan apostar a una expansión significativa de su inversión.

En síntesis, existen serias dudas acerca de la posibilidad de sostener una reactivación del sector industrial alentada básicamente por la maxi-devaluación de comienzos de 2002. Lo que se verifica hasta el momento es un cambio de tendencia en algunos sectores, pero todavía se carece de una estrategia de desarrollo industrial consistente y con una visión de largo plazo que permita remover los obstáculos estructurales que aún persisten e impiden potenciar su dinamismo y su influjo positivo al resto de la economía.

### 3. LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS

En este contexto, la situación de las pequeñas y medianas empresas (Pymes) sigue siendo crítica. Una de las pruebas del fracaso del régimen económico de la Convertibilidad es que, pese a declararse a favor del capitalismo competitivo, no alienta la creación y funcionamiento de nuevas empresas. La iniciativa empresaria, el espíritu emprendedor y la competencia genuina se demuestran de forma efectiva en la permanente creación de nuevas empresas que, necesariamente, nacen como Pymes. Por el contrario, lo que sucedió en el país fue un fuerte proceso de concentración económica acompañado del cierre masivo de empresas de menor tamaño, que son las que tienen mayor presencia en la generación de empleo.

Parte de este problema se debe a que existe una visión distorsionada de la realidad y de los problemas de estas empresas. Están aquellos que las visualizan casi como microemprendimientos, o sea empresas vinculadas a actividades de autoproducción o de mera atención a demandas locales, mientras otros piensan que no tienen problemas específicos sino los mismos que cualquier empresa. La primera visión lleva a tratar a las Pymes casi como un capítulo de la “política social”; la segunda visión lleva a la indiferencia y a la defensa de las empresas de mayor tamaño.

---

<sup>28</sup> El entonces presidente de la Unión Industrial Argentina, José de Mendiguren, ocupó el cargo de ministro de la Producción al asumir Eduardo Duhalde.



Ambas posturas están equivocadas. Las Pymes, ubicadas en todas las actividades, son empresas que funcionan en un entorno capitalista de mercado, pero en condiciones particulares que les otorgan ventajas y desventajas con respecto a las grandes firmas. Las Pymes son las más obligadas a competir, cuestión que a veces pueden eludir las grandes empresas y de aquí surge una (¿aparente?) paradoja discursiva: los economistas del saber convencional, que pregonan la libre competencia y la libertad de mercado, en lugar de apoyar a las Pymes, trabajan a favor de los intereses de los grupos concentrados del capital que controlan los mercados y traban la competencia.

El proceso de concentración económica que se verificó en el país atenta contra el buen funcionamiento de la economía, la diversidad de la producción y la competencia genuina por calidad y por precios. Las trabas de acceso a los mercados que esa concentración implica es el primer obstáculo que se debería sortear para alentar el desarrollo de las Pymes.

En las Pymes, es común el subdesarrollo o la ausencia de áreas para el manejo administrativo y contable, la evaluación de proyectos, la recolección y análisis de información sobre los mercados relevantes para la empresa, el cambio en los productos y procesos estratégicos para la marcha de los negocios, etc. Al ser distribuidos sobre volúmenes relativamente bajos de producción, los costos fijos de estas actividades determinan costos medios relativamente altos. Los menores volúmenes de facturación de las Pymes se transforman en barreras para la adquisición o la elaboración de servicios que son vitales para fortalecer la competitividad y su posición en el mercado. Muchas empresas han resuelto estas dificultades con asesoramiento externo, pero para la mayor parte esta alternativa resulta muy costosa.

Otro problema de las Pymes es su relativo aislamiento del conjunto de instituciones y agentes económicos circundantes. Pese a necesitarlo más que las grandes firmas, las Pymes tienen poca experiencia de trabajo “asociativo”. Estos problemas también tienen una explica-

---

<sup>29</sup> Véase Arceo y Schorr (2003), quienes concluyen que sólo lograron crecer las actividades que representan poco más del 18% de la producción. Según sus estimaciones, el 67% de esas actividades corresponde a las orientadas hacia las exportaciones; el 21,7% a aquellas cuya producción está orientada tanto a la sustitución de importaciones como a las exportaciones; y sólo el 11,4% a aquellas relacionadas con la sustitución de importaciones.

ción histórica y cultural, ya que están acostumbradas a trabajar como empresas cerradas, en muchos casos de contenido familiar, al tiempo que las experiencias de consorcios asociativos del pasado registraron muchos problemas. En gran medida, estas dificultades se debieron a un entorno macroeconómico adverso y a que las experiencias asociativas no se plantearon como un emprendimiento de largo plazo para todo el sector, sino como una estrategia para “salvar” a algunas empresas.

Las relaciones entre las grandes cadenas comerciales y sus proveedores (usualmente Pymes) muestran claras asimetrías en el país. Esto permite, por ejemplo, aplicar descuentos inconsultos y arbitrarios a los proveedores, provocar alargamientos unilaterales de los plazos de pago. Las prácticas abusivas de las grandes empresas de comercialización no sólo afectan a los proveedores sino también al pequeño comercio minorista, con efectos negativos sobre el empleo, el tejido social y el entorno urbano. Con estas y otras prácticas, las grandes firmas logran ventajas de competencia no genuina y crecen a expensas de la rentabilidad de las pequeñas.

En algunos casos, las Pymes han reaccionado constituyendo asociaciones de compras que les permiten negociar mejores condiciones en las formas de pago y otras prácticas comerciales. Sin embargo, se nota la ausencia de una legislación en la materia que signifique un apoyo institucional efectivo para atender esta situación. Entre otros beneficios, esto aliviaría la necesidad de financiamiento externo que siempre restringe la evolución de las Pymes.

Si bien en el proceso de integración económica internacional se observa una concentración del número de empresas en ciertos sectores económicos, también se registran procesos de diferenciación de productos y actividades, que son acompañados de un sistemático aumento del número de empresas y particularmente de las de menor tamaño. Si se procesa adecuadamente, la integración internacional no sólo es favorable para las grandes empresas, las economías de escala y la producción “estándar”.

Sin embargo, se estima que, en la Argentina, el 85% de las exportaciones se concentra en grandes empresas. Entre las Pymes que exportan, existe una gran heterogeneidad y, en conjunto, exhiben un balance de divisas deficitario. Al mismo tiempo, muchas Pymes que acceden a la exportación, no muestran una continuidad con éxito: mal pueden expor-

tar de manera continua empresas que ven amenazada su participación en el mercado local por medidas tales como atraso cambiario, rebaja de aranceles y liviandad de los controles aduaneros. Peor aún, cuando les resulta muy difícil ejecutar los mecanismos legales que les permiten protegerse de la competencia desleal.

Se ve así que los problemas de las Pymes en su relación con los mercados internacionales, se derivan de las falacias (cuando no la ausencia) de la estrategia seguida en materia de comercio exterior. No sólo se observan gruesos errores y carencias al momento de sostener una política de exportaciones para el conjunto del país, sino que ni siquiera se cuenta con mecanismos efectivos para contrarrestar las prácticas desleales como el *dumping*.

#### 4. EL COMERCIO EXTERIOR Y LAS RELACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES

Como ya se anticipó, durante los años noventa se agravó un problema que la economía argentina arrastra desde hace décadas: la restricción que el funcionamiento del sector externo impone al desarrollo económico del país. ¿Qué significa esto? Sintéticamente, que la oferta de divisas en la economía actúa como un “factor escaso” que limita las posibilidades de crecimiento. Esto es, la demanda de dólares en el país es estructuralmente superior a la oferta de dólares que proveen los exportadores.

En este “estrangulamiento” de la economía argentina se detecta, por ejemplo, una de las contradicciones del modelo de acumulación conocido como de “sustitución de importaciones”. Por un lado, propiciaba el aumento de la demanda doméstica —por incremento autónomo de salarios y gasto público—, mientras que por otro lado acentuaba la restricción externa en el sector que recibía esa demanda: el industrial, históricamente deficitario en su balance de divisas. El impacto multiplicador y acelerador de la demanda efectiva que así se creaba, encontraba un freno en el balance de pagos.<sup>30</sup>

La corrección de estos desequilibrios se hacía con la recurrente manipulación del tipo de cambio, los salarios y la tasa de interés, lo cual repercutía en una fuerte variación de los precios de la economía argentina.<sup>31</sup> Como analizamos en otro trabajo,<sup>32</sup> en general, este desequilibrio se

explica por las disparidades entre el sector productor de bienes comercializables internacionalmente (mayormente el agropecuario) y los sectores de no comercializables que consumen divisas y alimentos (y absorben empleo).<sup>33</sup>

Esta situación genera una particular tensión en el mercado de cambios, que en gran medida explica por qué la política de crecimiento industrial por sustitución de importaciones recurría a tipos de cambio múltiples y a la devaluación sistemática como instrumento de readecuación de los precios relativos. A su vez, la falta de una política industrial con visión de largo plazo, devino en una mezcla anárquica de subsidios generalizados a otros precios relevantes de la economía (especialmente servicios públicos), yuxtapuestos con instrumentos selectivos de reducción de costos y de eliminación de competencia externa. Sin embargo, la productividad del sector industrial continuó relativamente atrasada con respecto a la del sector primario, persistiendo las ventajas comparativas favorables a este último, que siguió proporcionando el mayor volumen de divisas de exportación del país. La corriente estructuralista reconoció hace mucho tiempo estos problemas.

Durante la vigencia de la estrategia de “industrialización por sustitución de importaciones”, la apuesta había sido reducir la demanda de productos del exterior. Así, la política comercial argentina atendía objetivos internos: ni los compromisos “preferenciales” ni los “multilaterales” representaban una mayor preocupación. La política comercial era muy inestable. Esa volatilidad, particularmente del tipo de cambio, también se explica por su uso como política antiinflacionaria o para aumentar los ingresos públicos. La estructura de precios relativos se veía continuamente alterada en sentidos contradictorios.

Esta estrategia se cambió con la última dictadura militar, que impuso una drástica reducción de los aranceles, un cronograma de devaluaciones con tipo de cambio sobrevaluado y la liberación del movimiento de capitales. La sobrevaluación de la moneda doméstica, el desequilibrio del balance comercial y el aumento del endeudamiento externo derivó a principios de los ochenta con la primera crisis de la deuda por la moratoria de México. Luego de un corto período de proteccionismo forzado por las circunstancias, en 1986 se lanzó un nuevo programa de rebaja de aranceles de importación.

A principios de los noventa se volvió a los dogmas más duros de

la economía de la dictadura militar. Se liberó drásticamente la balanza comercial, eliminando la casi totalidad de las restricciones cuantitativas, reduciendo aranceles por debajo de los techos permitidos en los acuerdos internacionales. Al mismo tiempo se eliminaron las restricciones a los movimientos de capital y a las operaciones en el mercado cambiario, permitiéndose al sector privado la libre disponibilidad de las divisas producidas por la exportación.

En la economía argentina, entonces, desde la vigencia de la estrategia de sustitución de importaciones, se arrastran dos problemas estructurales vinculados al comercio exterior: 1) las divisas que ingresan por exportaciones son insuficientes para atender a las importaciones de insumos y bienes de capital; 2) los sectores proveedores y demandantes de divisas no son los mismos. Estos problemas estructurales se agravaron desde la década del setenta cuando la creciente inflación empezó a estimular la dolarización de las transacciones económicas, cuestión que luego se consolidó con el régimen alimentado por el crecimiento de la deuda externa.

Todos estos problemas se fueron agravando. ¿Por qué? Por la creciente incorporación de dos fuentes de demanda de divisas: la destinada al pago de la deuda externa (en constante crecimiento) y la del propio público en general, que cada vez más se fue acostumbrando a “ahorrar” liquidez y realizar transacciones en dólares. Además, en la década del noventa se profundizó la importación de productos para el consumo y la dependencia de la matriz productiva de la provisión de insumos de origen extranjero.

Como resultado, los problemas de competitividad y los desequilibrios del sector externo fueron en constante aumento. Durante la Convertibilidad el balance comercial externo fue estructuralmente deficitario y los escasos períodos de saldos positivos se explican por procesos recesivos que reducen la demanda de bienes importados; esto se comprobó durante el llamado “efecto Tequila” y más notoriamente con la depresión económica desde 1998. A esto se sumaron las demandas de una econo-

---

<sup>30</sup> Kalecki (1971, cap. 2) advirtió sobre el problema que presenta la brecha externa para el crecimiento de la economía. Hicks (1974, cap. I) señala la oportunidad de incorporar el stock de moneda extranjera en el problema de la inversión y el multiplicador keynesiano. Los problemas para el crecimiento de las economías subdesarrolladas derivados de la relación entre la brecha externa y la existente entre el producto potencial y el real, se han formalizado en los llamados “modelos de dos brechas”.

mía bimonetaria, que emitía “argendólares” gracias al endeudamiento.

Si bien la maxidevaluación de inicios de 2002 mejoró los precios relativos de los productores locales de bienes transables, al mismo tiempo afectó otros factores clave de la comercialización: financiación de exportaciones, crisis del sistema financiero y de pagos, incertidumbre en la evolución de la deuda, aumento de costos de insumos importados, etc. Luego, y de manera poco pausada, se fueron aplicando diversas medidas de regulación del comercio exterior, como las retenciones a las exportaciones, mayor contralor en cuanto a la disposición y liquidación de divisas por parte de los exportadores y control del movimiento de capitales. Estos cambios erráticos no representan una política comercial alternativa sino meras reacciones (tardías) a la evolución de la crisis.

#### 4.1. Apertura unilateral, exportaciones e importaciones

Entre 1990 y 1993 se eliminaron prácticamente todas las restricciones cuantitativas que afectaban tanto a las importaciones como a las exportaciones. También se redujo el arancel promedio de las importaciones y la dispersión entre los distintos productos.<sup>34</sup> Paralelamente, los reintegros a la exportación aumentaron entre el 2,5 y el 20%. Un selecto grupo de productos (automóviles, textiles y calzados) quedó sujeto a regímenes especiales que incluyen restricciones cuantitativas, derechos específicos mínimos y requisitos de exportación u origen.

El resultado de estas políticas no fue promisorio.<sup>35</sup> El crecimiento promedio del volumen físico de las exportaciones argentinas no experi-

<sup>31</sup> Entre las clásicas exposiciones de este tipo de análisis se destacan Díaz Alejandro (1963 y 1966) y Braun y Joy (1968). Estos modelos tienen la dificultad de que los distintos sectores son vistos como parte de un agregado macroeconómico del que sólo interesa la conducta global (Katz y Kosacoff, 1989: 11-12). Entre los temas que se ignoran está el de la productividad diferencial de las distintas unidades productivas al interior del sector industrial, por lo que estos modelos no captan el problema de la innovación tecnológica y su difusión en el sistema económico.

<sup>32</sup> Barbeito y Lo Vuolo (1992: 41-43).

<sup>33</sup> El sector productor de no comercializables puede pensarse como compuesto por dos subsectores: 1) el industrial propiamente dicho, que absorbe divisas, incrementa su producto y productividad pero en el régimen actual no genera empleo suficiente; 2) el de servicios, que consume menos divisas, tiene bajo crecimiento de su producto y productividad —al menos el no moderno, que es mayoritario—, pero es el que absorbe empleo no pleno.

mentó grandes cambios en las dos últimas décadas<sup>11736</sup> y profundizó su sesgo hacia productos primarios de bajo valor agregado. Por su parte, la trayectoria de las importaciones ha sido muy inestable. El auge del período 1990-8 fue seguido de una violenta contracción a partir de 1999, lo cual demuestra nuevamente que las importaciones son muy sensibles al ciclo económico. El mayor aumento de las importaciones se concentró en material de transporte (automotores y autopartes), seguido de productos como textiles, papel y cartón, y productos eléctricos y electrónicos<sup>117.37</sup>

Como resultado de los acuerdos de integración comercial, se observa también que, entre 1998-2000, más del 40% de las exportaciones argentinas tuvieron como destino a los países del Mercosur y Chile. Por su parte, las importaciones no muestran una concentración tan marcada en el ámbito regional como las exportaciones, lo cual también explica las asimetrías en los saldos comerciales con los distintos bloques regionales. ¿Cómo eran esas asimetrías? Hasta fines de la Convertibilidad, el déficit comercial global de la Argentina se componía de un déficit con todas las áreas importantes de los países desarrollados—Unión Europea, Estados Unidos y Canadá, Japón—compensado parcialmente por los saldos favorables con el Mercosur, Chile y con otros países no desarrollados, como del norte de África y de Medio Oriente. Por el lado de la composición de las importaciones, los proveedores más competitivos de bienes de capital o material de transporte, por ejemplo, eran la Unión Europea y los EE.UU.

Los crecientes problemas de competitividad durante la Convertibilidad se pretendieron resolver con medidas acotadas, de corto plazo y parciales. Por ejemplo, abandonando en la práctica el arancel externo común del Mercosur, se aumentaron de forma unilateral los aranceles a los bienes de consumo y se redujeron los aranceles a los bienes de capital.

#### 4.2. Negociaciones multilaterales

Habitualmente, los países industrializados utilizaron las negociaciones multilaterales como vehículo para incorporar nuevas regulaciones e impulsar reformas en las políticas internas de los países subdesarrollados, más que como un mecanismo para promover condiciones de reciprocidad en el intercambio comercial. Hasta la ronda Tokio de la década

del setenta, las principales negociaciones eran sobre aranceles, y la participación argentina fue muy esporádica. La mayor parte de las ventajas obtenidas en las sucesivas ruedas de negociación (por caso, arancel de importación cero para los porotos de soja o aumento de la cuota Hilton para las importaciones de carne por parte de la Unión Europea) fueron consecuencia de otras negociaciones antes que de demandas de nuestro país.

Con la rueda Uruguay del GATT (lanzada en 1986 y concluida en 1994) comenzaron a incorporarse en las negociaciones multilaterales cuestiones de mayor interés para los países subdesarrollados (como la agricultura o los textiles, junto con inversiones, propiedad intelectual, servicios, etc.). Claro que ello ocurrió en forma paralela con el creciente interés de los países industrializados por la liberalización del comercio de servicios (el comercio internacional de servicios equivale aproximadamente a un quinto del comercio mundial de mercancías), la protección de la propiedad intelectual y la protección para la inversión extranjera directa.

La posición argentina se ha caracterizado por la concesión permanente en las negociaciones con otras naciones. El papel en la Organización Mundial de Comercio (OMC) muestra una actitud entre sumisa y ausente.<sup>38</sup> Esto fue reduciendo los grados de autonomía para definir la política comercial y contribuyó a consolidar una serie de reformas, con escasas concesiones recíprocas.<sup>39</sup>

#### 4.3. Negociaciones preferenciales

El impulso de esquemas de liberalización preferencial ha sido la característica más perdurable de la política comercial de la Argentina. Sin embargo, aun cuando durante las décadas de los sesenta y setenta nuestro país fue uno de los participantes más activos de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), ni esta instancia ni la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) lograron avances importantes en

---

<sup>34</sup> El arancel promedio bajó desde el 13,9% a comienzos de 1989 al 9,5% en 1991. La dispersión entre los aranceles cayó desde una desviación estándar de 13,8% a 9,4% y el porcentaje de posiciones arancelarias gravadas con la tasa máxima del 40 al 22%.



materia de liberalización comercial ni de integración regional.

La experiencia más exitosa se registra a partir del acuerdo de intercambio y cooperación económica con Brasil (1986) y el posterior Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo (1988), que son el embrión de la constitución del Mercosur mediante la incorporación de Paraguay y Uruguay con la firma del Tratado de Asunción en marzo de 1991. Desde enero de 1995 entraron en plena vigencia los acuerdos, incluyendo una estructura arancelaria virtualmente idéntica para todos los países que, en gran medida, replica la de Brasil. Chile y Bolivia son signatarios de un tratado que se ha denominado “Mercosur ampliado”, con diferencias en materia de aranceles.

Más allá de las dificultades, el Mercosur ya demostró ser una experiencia exitosa como impulsor del comercio entre los países miembros. Bajo el llamado “arancel externo común” (AEC) que establece una preferencia regional en la competencia con Europa, Estados Unidos y otros países, la Argentina obtuvo preferencias en un mercado que es tres veces más grande que el suyo. Esto se refleja tanto en el volumen de negocios que lograron efectuarse como en el señalado superávit comercial con los países de la región y el déficit con los restantes bloques. Además, la estructura de exportación de la Argentina hacia Brasil —y al Mercosur— es marcadamente diferente que hacia el resto del mundo: una proporción notablemente superior está integrada por productos manufacturados.

Sin embargo, persisten conflictivas indefiniciones acerca del alcance y las modalidades del proceso de integración regional. Primero, con respecto a la estructura deseada de la protección y los cuestionamientos al nivel del AEC y al tratamiento de las listas nacionales de excepción al régimen general de liberalización del comercio intragrupo; segundo,

---

<sup>35</sup> Para un análisis de los problemas de la política comercial argentina, véase Bouzas y Pagnotta (2003).

<sup>36</sup> El índice de volumen físico aumentó a una tasa promedio del 5% durante la década del ochenta y al 6,4% en la del noventa (desempeño menor al de países como Brasil, Chile y México). En las dos décadas, la tasa de crecimiento del valor de las exportaciones saltó del 2,8 al 7,5% debido, principalmente, a la fuerte caída de los precios de exportación a comienzos de los ochenta y la posterior recuperación en los años noventa.

<sup>37</sup> Entre 1986-8 y 1999-2001, los bienes de capital y los bienes de consumo aumentaron su participación relativa en las importaciones totales del 16,5 y 6%, respectivamente, a cerca del 24% y 18,5%.

aspectos referidos a la eliminación de las barreras no arancelarias, el tratamiento de las asimetrías estructurales y la adopción de mecanismos más efectivos para la resolución de controversias; finalmente, la definición de estrategias en las negociaciones con otros países o bloques.

Pese a los evidentes resultados positivos, durante la década del noventa la Argentina ha desatendido (y en varias oportunidades ha tendido a romper) el Mercosur, tomando una posición de concesión pasiva ante el ALCA. No parece ser éste un camino adecuado.

Como se señaló, la Argentina (como Brasil, Uruguay y Chile) tiene sus exportaciones concentradas en gran medida en sus socios comerciales y diversificadas en el resto. Entre otros problemas, constituir un área preferencial con Estados Unidos implicaría un fuerte desvío de su comercio hacia un país que representa menos del 10% de las exportaciones, en contra de los que hoy son sus mejores clientes. Un problema similar está presente en las negociaciones que desde el Mercosur se llevan a cabo con la Unión Europea, pero este mercado es más importante para el país.

Otro problema del ALCA es la suerte de “candado”, que en cierto modo congelaría los márgenes de maniobra de la política comercial del país una vez que se formalizara un acuerdo preferencial nada menos que con Estados Unidos. Los vaivenes de la economía internacional y las probables tendencias del comercio mundial, no recomiendan ese candado; la ampliación del bloque europeo, la importancia del área asiática, el acelerado crecimiento de China, son todos mercados a los que la Argentina debería aspirar.

Además, si bien un acuerdo con Estados Unidos permitiría una expansión de las exportaciones argentinas a ese país, seguramente tendría como contrapartida un crecimiento aun más importante de las importaciones de ese origen. Estas probables tendencias no sólo afectarían el equilibrio comercial sino que impactarían negativamente sobre la competitividad de la Argentina en el resto de América latina frente a los productos de origen estadounidense. Por otra parte, el problema comercial con Estados Unidos no pasa tanto por las barreras arancelarias sino por las “medidas de apoyo interno”, particularmente los subsidios a la producción agrícola que determinan que casi la mitad del ingreso del agricultor promedio norteamericano sean subsidios.

Por lo tanto, todo sugiere que la incorporación subordinada al esquema del ALCA tendría resultados negativos para la Argentina en términos

de empeoramiento del déficit comercial, destrucción de actividades productivas y potencial expansión hacia el futuro de las exportaciones. Sin embargo, también hay que reconocer una evidencia: en la última década, Estados Unidos ha impulsado acuerdos comerciales bilaterales o con grupos de naciones en América latina. Esos acuerdos, denominados como de “libre comercio”, en realidad son discriminatorios contra los países que no son parte (como la Argentina) y constituyen una permanente presión que se ejerce para imponer el ALCA.

#### 4.4. Promoción de las exportaciones

En el país están presentes la mayoría de los instrumentos que habitualmente se utilizan para promover las exportaciones, pero su efectividad es muy reducida por problemas de escala, discontinuidad y desarticulación institucional. Prueba de ello es que, salvo casos aislados como las ventajas arancelarias del Mercosur o el reintegro del IVA, la mayoría de las empresas no los utiliza regularmente, ya sea por desconocimiento, por lo engorroso de los trámites o porque estos beneficios no alcanzan a compensar otros elementos que dificultan el acceso a los mercados externos. En cuanto a los programas de apoyo a la constitución de formas asociativas y la promoción de exportaciones de las Pymes, su reducida escala, las restricciones presupuestarias y los continuos cambios en la administración limitan la efectividad de los mismos.

Una política habitualmente utilizada es la devolución de impuestos y reintegros que, en general, responde al principio de “no exportar impuestos”. El instrumento principal es la devolución del IVA abonado en las etapas productivas previas a la exportación, pero el fisco retrasa habitualmente la cancelación de los créditos fiscales por este motivo.

---

<sup>38</sup> Por ejemplo, en la Ronda Uruguay de la OMC se negoció un régimen de propiedad intelectual que les daba a los países en desarrollo ciertos plazos para ser aplicado. Sin embargo, concluido este acuerdo, la Argentina acordó acortar los plazos de los diez años autorizados a sólo cinco años. Otro ejemplo claro son los compromisos asumidos por nuestro país en materia de liberalización del “comercio de servicios”, donde se dispusieron facilidades muy generosas en comparación con otros países de la región, como Brasil o Chile.

<sup>39</sup> Entre estas reformas cabe señalar: 1) arancel externo máximo del 35%; 2) procedimientos para protección contra *dumping* y medidas de salvaguardia; 3) revisión de la legislación sobre propiedad intelectual (básicamente, medicamentos); 4) beneficios del régimen automotor más acotados.

Los “reintegros a las exportaciones”, por su parte, consisten en la devolución de los impuestos internos pagados en las etapas de producción y comercialización de las exportaciones.<sup>40</sup> El problema principal reside en que la estructura de los beneficios es altamente discrecional, las alícuotas son modificadas permanentemente y su alcance efectivo tiende a concentrarse en una reducida gama de actividades (como material de transporte y maquinarias). También existe un régimen de reintegros cuando las exportaciones se realizan desde determinados puertos, pero de poca efectividad por fallas en los organismos de administración y control.

En otro ámbito, por ley de 1994 se autorizó la creación de “zonas aduaneras especiales” (“zonas francas”) en cada una de las veintitrés provincias y en cuatro áreas de frontera.<sup>41</sup> El esquema opera sobre la base de subsidios fiscales por diversas exenciones impositivas: a la importación, sobre los servicios básicos (telecomunicaciones, gas, electricidad, agua, etc.) y tributos internos. En la práctica constituye un régimen de importación temporaria de mercaderías para ser almacenadas o perfeccionadas y posteriormente reexportadas en un plazo determinado.

#### 4.5. Fragmentación institucional

Nuestro país tiene también un amplio conjunto de instituciones vinculadas a la promoción de las exportaciones, que brindan asistencia técnica y organizativa, información y, en menor medida, algún apoyo financiero. El Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE) se creó con el objetivo de financiar exportaciones. Comenzó operando como banco de segundo piso aunque recientemente extendió su operatoria a la cofinanciación con la banca comercial, asumiendo así un rol más activo como agente de crédito; pero el problema es su reducida escala operatoria, la alta proporción en operaciones con grandes empresas y la reducida asignación de recursos al comercio exterior<sup>122</sup>.<sup>42</sup> La Fundación Export-AR es un organismo mixto que brinda asesoramiento técnico y capacitación a exportadores actuales y potenciales<sup>122</sup>.<sup>43</sup>

Constitucionalmente corresponde al Congreso de la Nación determinar los derechos de importación y exportación, legislar sobre cuestiones aduaneras y aprobar (o rechazar) tratados internacionales. Sin embargo, en los hechos el Congreso ha derivado al Poder Ejecutivo el manejo de

los aranceles, por lo que los tratados internacionales son negociados por el Poder Ejecutivo y sometidos a ratificación del Congreso. Además, al interior del Poder Ejecutivo participan con diferente grado los Ministerios de Economía y de Relaciones Exteriores y las Secretarías que suelen moverse en Ministerios que se crean y desarman según las circunstancias (como por ejemplo, Planificación, Producción). También es conocido el papel marginal que tiene la promoción del comercio internacional en las delegaciones diplomáticas del país en el extranjero.

Toda esta fragmentación institucional deriva en la superposición de funciones y la falta de espacios adecuados de coordinación, lo cual facilita la acción de grupos de presión corporativos y resiente las posibilidades de formular una estrategia consistente y de largo plazo en materia de política comercial. Tal como muestra la experiencia de otros países, esta área es fundamental para poder llevar adelante una estrategia de desarrollo económico que pueda ser sostenida en el largo plazo.

## 5. SERVICIOS PÚBLICOS PRIVATIZADOS

El proceso de privatizaciones de las empresas prestadoras de servicios públicos es una de las piedras angulares del régimen de organización económica instaurado en el país en los últimos años.<sup>44</sup> La importancia política de este proceso para el régimen de Convertibilidad está probada por la velocidad, extensión y agresividad con la que se ejecutó. Por lo tanto, los “errores” cometidos no deben atribuirse al apuro sino que el apuro fue parte de la estrategia aplicada.

Tampoco es casual que prácticamente la totalidad de los consorcios que se adjudicaron las concesiones o las empresas públicas, estuviera integrada por uno —o varios— bancos acreedores, alguna empresa extranjera (generalmente prestataria del servicio en su país de origen) y algún grupo económico local de relevancia. El proceso de privatizaciones fue crucial para tejer las alianzas políticas en base a las cuales se construyó el poder para imponer un nuevo régimen de organización social del país.

Prueba de ello es que el proceso contradice las recomendaciones técnicas que surgen de la experiencia internacional: comenzar por aquellas empresas o sectores de menor importancia económica, que funcionan

en mercados competitivos, donde podía limitarse la condición de monopolios naturales. En la Argentina se comenzó por Aerolíneas Argentinas y por la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), que no respondían a estos criterios; pero su importancia política era clave: estas empresas eran las que el anterior gobierno de Raúl Alfonsín había intentado privatizar sin éxito (con la oposición del propio Partido Justicialista, que lo sucedió).

Los impactos del proceso de privatizaciones son múltiples y muy difíciles de sistematizar. Aquí se opta por ilustrar aquellos que se consideran más relevantes e ilustrativos del conjunto.<sup>45</sup> Así, se entiende que no es correcto analizar el problema a partir sólo de los precios relativos de las tarifas, sino que la crisis del sistema de empresas públicas privatizadas es, fundamentalmente, una crisis del sistema institucional que lo engendró y que regula la relación entre los concesionarios, el Estado y la sociedad.

### 5.1. Tarifas y precios relativos

En la generalidad de los casos se estableció —en su atípica versión doméstica— el mecanismo de regulación de tarifas conocido como de “precio tope o máximo” (*price cap*). ¿Cómo funciona este mecanismo? En forma simplificada, al precio máximo fijado originariamente, se lo ajusta periódicamente por un índice y se le resta un “factor de ajuste” que reconoce la llamada “eficiencia empresarial”. El argumento es el siguiente: como, en general, se trata de mercados no competitivos, por este mecanismo supuestamente se transferirían (al menos en parte) las ganancias por mayor productividad a los usuarios y consumidores por vía de reducciones del valor real de las tarifas. La práctica generalizada fue la de fijar precios tope iniciales que garantizaban elevados márgenes de rentabilidad y minimizaban la incidencia que pudieran ejercer los posteriores ajustes.<sup>46</sup>

<sup>40</sup> Las ganancias derivadas de los reintegros a las exportaciones, cuya escala fue reducida en un 50% en febrero de 2002, no están alcanzadas por el impuesto a las ganancias.

<sup>41</sup> El país contaba ya con un régimen especial en Tierra del Fuego, que operaba como una suerte de zona franca, con la particularidad de que la “exportación” en vez de a terceros países tenía como destino casi exclusivo al resto del país.

Supuestamente, en los casos previstos por la normativa, deberían haberse recalculado nuevos precios tope teniendo en cuenta las tasas de rentabilidad al momento de la “revisión” de tarifas. En los hechos, la demora en regular sobre la materia implicó que la revisión de las tarifas no estuviera contemplada en algunas normativas o se la estableciera para después de transcurridos varios años de prestación de los servicios. Además, en la generalidad de los casos, el índice de precios “corrector” fue el índice de precios de los Estados Unidos que, sobre todo en la segunda mitad de la década de los años noventa, creció holgadamente por encima del índice local.<sup>47</sup>

Como resultado, y salvo en el caso de las tarifas exclusivas para grandes usuarios de electricidad y —muy escasamente— de gas natural, todos los servicios privatizados se encarecieron en términos reales hasta diciembre de 2001. Este proceso fue particularmente intenso en las tarifas abonadas por los usuarios de menores ingresos y consumo. Con mínimas excepciones sectoriales, las tarifas tuvieron un impacto negativo sobre los precios relativos de los llamados bienes “transables” internacionalmente. Estos factores garantizaron, por mucho tiempo, elevados márgenes de beneficio para los consorcios que se hicieron cargo de las empresas privatizadas.

Por lo tanto, si bien es correcto señalar que los cambios de precios relativos desde inicios de 2002 erosionaron los valores reales de las tarifas (pese a que en algunos casos hubo ajustes), durante largo tiempo esos valores estuvieron muy por encima de lo que marcaban mínimos criterios de regulación de la rentabilidad empresarial. Además, y más allá de su oportunidad, nivel y secuencia, la devaluación reacomodó una distorsionada e insostenible situación de precios relativos en la economía, en cuya formación las tarifas de servicios públicos son esenciales.

## 5.2. Rentabilidades

---

<sup>42</sup> A lo largo de la década del noventa, la media anual de desembolsos fue inferior a u\$s 140 millones, de los cuales sólo la mitad se destinaron a Pymes y apenas el 13% se destinó al financiamiento de exportaciones.

<sup>43</sup> En el año 2001 disponía de un presupuesto que representaba el 6% del de su equivalente en Chile.

Un criterio generalmente aceptado señala que la tasa de ganancias en un sector económico debería tener una relación positiva con el “riesgo empresarial” subyacente. Justamente, los mercados de los servicios públicos privatizados (monopólicos, con demanda cautiva y reservas legales) suponen un menor riesgo empresarial que el de cualquier otra actividad económica. Por lo tanto, las tasas de beneficio deberían ser menores a las de otros sectores económicos más expuestos a la competencia y al desplazamiento del mercado. Más aún, dado que en la Argentina las empresas privatizadas tuvieron múltiples beneficios y privilegios impensables en otros países, el riesgo estrictamente empresarial siempre fue menor, si no nulo.

Pese a ello, durante la década del noventa la tasa de rentabilidad de las empresas de servicios públicos privatizados siempre fue mucho más elevada que la de otras firmas líderes que no están vinculadas a las privatizaciones. Además, en casi todas las áreas privatizadas fueron de las más altas del mundo.<sup>48</sup>

Es claro que el proceso de privatizaciones significó una profunda reconfiguración de la estructura de precios y rentabilidades relativas de la economía argentina. Las señaladas asimetrías no pueden ser atribuidas simplemente al tamaño de las firmas y/o a diferentes conductas microeconómicas, sino que se explican por el particular entorno normativo en el que funcionaron las empresas hasta diciembre de 2001.

### 5.3. Formación de capital y competitividad de la economía

La formación de capital en las empresas de servicios públicos privatizados fue mucho menor que la proyectada originalmente en los contratos. No obstante, en comparación con los niveles de desinversión durante los años previos, la mera rehabilitación de los servicios y las inversiones imprescindibles para ponerlos en marcha, implicaron una notable recuperación.

Estas inversiones no tuvieron grandes efectos multiplicadores. La omisión de la legislación del “compre argentino” y la creciente importación de la mayor parte de los insumos y bienes de capital, determinaron

---

<sup>44</sup> Este apartado tiene como fuente principal el trabajo de Azpiazu (2002).



que las estrategias de las empresas privatizadas favorecieran la destrucción de buena parte de la industria local de proveedores.

En general, las privatizaciones tuvieron un impacto negativo sobre la competitividad-precio de la economía en su conjunto, sobre todo para las empresas y usuarios de menor demanda. Las excepciones son muy aisladas y parciales, especialmente vinculadas a actividades intensivas en el uso de energía (particularmente eléctrica). Tampoco se generaron sinergias ni eslabonamientos por liderar procesos de cambio tecnológico.

Donde hubo mejoras es por el lado de la competitividad por calidad, aunque de distinto grado según los sectores y bajo el amparo de tarifas y rentabilidades muy elevadas. En cualquier caso, más notable es la mejoría en aquellos servicios que antes de ser privatizados habían sufrido un fuerte deterioro, muchas veces como parte de la estrategia oficial para justificar y obtener consenso social para su privatización.

#### 5.4. Impactos fiscales y en el sector externo

Una tesis muy difundida señala que las privatizaciones fueron beneficiosas porque tuvieron un impacto positivo sobre las cuentas fiscales. El argumento es que no sólo dejaron de cargar con su déficit al erario público sino que, además, generaron importantes recursos al momento de la concesión o venta y al pagar importantes sumas de impuestos.

Una mirada más atenta impide ser tan optimista.<sup>49</sup> ¿Por qué? Por el costo fiscal derivado de los pasivos de las empresas públicas que fueron absorbidos por el Estado, por la no percepción de cánones de muchas concesionarias, por los subsidios crecientes a determinados sectores privatizados, por la supresión de algunos impuestos, por la reducción de las alícuotas en otros, por la elusión fiscal derivada de los “precios de

---

<sup>45</sup> No se presentan aquí los diferentes casos particulares de privatizaciones, de cuyo análisis se extraen estas conclusiones para el conjunto. Los distintos casos particulares pueden consultarse con detalle en Azpiazu (2002) y Azpiazu y Schorr (2003b).

<sup>46</sup> Por ejemplo, en los diez meses previos a la transferencia de ENTEL, el pulso telefónico aumentó más de siete veces medido en dólares. En el gas, el precio medio aumentó el 17% antes de la transferencia al capital privado.

transferencia” que aplican las firmas en sus operatorias financieras y/o comerciales con empresas vinculadas, etc.

Cuando se analizan los efectos de las privatizaciones sobre el sector externo se observa algo similar. En el corto plazo puede hablarse de un impacto positivo por el ingreso de capitales externos para la operación y para las inversiones iniciales. Sin embargo, este impacto positivo se fue erosionando y más que compensando en el mediano y largo plazo, por el creciente giro de utilidades y dividendos al exterior, por los intereses de la deuda externa de las empresas, por la fuga de capitales de los consorcios adjudicatarios, etc. A estos elementos, se sumó el fuerte crecimiento de las importaciones de insumos y equipos por parte de las empresas privatizadas, y del endeudamiento con el exterior.

### 5.5. Mercado de trabajo y distribución del ingreso

El empleo directo de las empresas públicas privatizadas se redujo a más de la tercera parte y significó una caída superior al 2% sobre la población económicamente activa (PEA) total del país. Este proceso se explica por la fuerte ola de despidos, los “retiros voluntarios”, las jubilaciones anticipadas y la liquidación de distintas empresas e instituciones en el período previo a la transferencia.<sup>50</sup> Los impactos sobre el desempleo se vieron con retraso porque los montos pagados por indemnizaciones permitieron que el personal cesanteado iniciara actividades por cuenta propia de efímera duración.

A esta primera etapa de disminución del empleo, siguió una política de contratación flexibilizadora, típicamente contratos precarios y terciarización. Por otra parte, al observarse la evolución de salarios y ganancias de las firmas líderes, puede afirmarse que el generalizado proceso de transferencia de recursos desde el trabajo y hacia el capital, tuvo mayor intensidad relativa en las empresas de servicios públicos privatizados.

Otros impactos negativos sobre los grupos socialmente más vulnerables, se derivaron de los criterios de fijación del valor de las tarifas de los

---

<sup>47</sup> Entre 1995 y 2001 los precios mayoristas y minoristas de la Argentina acumularon una caída cercana al 3%, mientras los precios al consumidor de Estados Unidos aumentaron el 18% y los mayoristas el 7%.

servicios.<sup>51</sup> El aumento del gasto en servicios de los sectores más pobres está muy poco vinculado con un mayor nivel de acceso a los servicios. Más bien se explica por su carácter básico en la canasta de consumo de los hogares y la baja elasticidad con respecto a los ingresos (incluso, las empresas muchas veces cortan el servicio cuando no se ha pagado en término, aun en un caso que hace directamente a la salud, como el del agua potable). Este impacto negativo se agudizó por la profundización de la distribución regresiva del ingreso en el país.

## 5.6. Deficiente normativa de regulación

Salvo en los casos de las privatizaciones del sistema eléctrico y gasífero, que fueron sancionadas por ley, todas las demás privatizaciones de las empresas públicas se realizaron a través de decretos y resoluciones del Poder Ejecutivo. Esto facilitó reiteradas renegociaciones contractuales que siempre preservaron o aumentaron las rentas de las empresas privatizadas.

La situación en materia de regulación es diferente para los distintos sectores. En algunos no existen marcos específicos (concesiones viales, por ejemplo) y en otros sí. En los casos en que existen marcos específicos, éstos se sancionaron casi siempre después o al mismo tiempo en que se transfirieron los activos. La mayoría de los marcos regulatorios no reflejan las características particulares de la economía argentina, porque son copias de los existentes en países centrales con una “selectividad” distorsionada de las normas. Todo esto oscurece y minimiza los beneficios sociales esperables de la regulación pública.

Los problemas de la regulación son mayores por las propias debilidades de los entes encargados del tema. Contrariando la experiencia y recomendaciones en la materia, en todos los casos las agencias reguladoras

---

<sup>48</sup> Como ejemplos, la tasa de beneficio de Telefónica y Telecom triplicó a las de las diez operadoras internacionales más importantes del mundo. Las dos transportistas de gas natural tuvieron un margen medio de ganancia del 40%, cuando internacionalmente una tasa razonable se ubica entre el 10 y el 20%. En 2000, YPF-Repsol tuvo una rentabilidad del 14%, mientras la de Repsol en España fue del 5%. Entre 1993 y 2000, las doscientas firmas más grandes del país acumularon una masa de utilidades superior a los 28.400 millones de dólares. Más de 16.000 millones de dólares correspondió a apenas veintiséis firmas privatizadas.

se crearon después de realizada la privatización. Además, se estableció una agencia reguladora por cada empresa y/o área que se transfería al sector privado, lo cual en muchos casos no responde a la realidad económica y facilita la cooptación de la institución reguladora por parte de las empresas bajo su ámbito. También, el funcionamiento de los entes de regulación está fuertemente condicionado por las formas de selección de los directores y por las actitudes discrecionales del Poder Ejecutivo. En este contexto, puede afirmarse que las agencias reguladoras no privilegian la defensa de los intereses de la ciudadanía, pese a que su financiamiento cae en última instancia sobre sus ingresos (ya sea a través de la facturación de las empresas o del presupuesto nacional).<sup>52</sup>

Solamente en gas y electricidad se contempló algún tipo de regulación de la propiedad, pero incluso aquí las normas reglamentarias de las respectivas leyes marco, suavizaron e hicieron mucho más permisiva la regulación original. En el resto de las privatizaciones no existió restricción de ningún tipo hasta que, luego de ocho años de debate parlamentario, en agosto de 1999 se sancionó la ley 25.156 de “Defensa de la Competencia”, que introdujo algunas mejoras referidas al control previo de fusiones y adquisiciones. Por su parte, la Secretaría de Defensa de la Competencia prácticamente no ha actuado en esta materia, salvo algunos dictámenes que en ciertos casos ni siquiera son vinculantes.

#### 5.7. Los cambios del ambiente posteriores al abandono de la regla de Convertibilidad<sup>53</sup>

La ley 25.561 de “Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario” (en adelante, Ley de Emergencia), sancionada el 6 de enero de 2002, modificó la normativa privatizadora. Aun cuando algunas de sus normas se hacen cargo de algunos de los problemas señalados previamente, no se plantea desde allí una crítica estructural al proceso de privatizaciones, sino que se lo incluye como parte de las necesidades de la “emergencia” del país. Aquí se expone una dificultad inicial de interpretación: no es que las

---

<sup>49</sup> Se suponía que una parte importante de los ingresos por las privatizaciones se destinaría al financiamiento del sistema previsional, pero en los hechos los recursos se derivaron directamente hacia el tesoro con destinos socialmente más difusos.

privatizaciones se vieron afectadas por la crisis, sino que la crisis del país se explica por un régimen de organización económica del cual el proceso de privatizaciones es un elemento central.

Entre otras medidas, la Ley de Emergencia elimina la dolarización de las tarifas y su indexación según el índice de precios de Estados Unidos, estableciendo los precios y las tarifas en pesos (a la relación de cambio un peso igual a un dólar). También, retrotrae al inicio de la Convertibilidad la imposibilidad de indexar o actualizar precios o tarifas (reconociendo implícitamente que las indexaciones realizadas desde entonces han sido ilegales). Por otra parte, la Ley de Emergencia faculta al Poder Ejecutivo a regular transitoriamente los precios de insumos, bienes y servicios considerados “críticos”.

En otro artículo se fijan los criterios básicos sobre los que deberían estructurarse las renegociaciones de los contratos con las empresas privatizadas (por ejemplo, la consideración del impacto de las tarifas en la competitividad de la economía, la distribución del ingreso, la calidad de los servicios y los planes de inversión si estuvieran pactados contractualmente, el interés de los usuarios y la accesibilidad de los servicios, la seguridad de los sistemas comprendidos y la rentabilidad de las empresas, etc.). También se creó la Comisión Bicameral de Seguimiento para controlar, verificar y dictaminar sobre lo actuado por el Poder Ejecutivo y se estableció que, en ningún caso, se autorizaría a las empresas contratistas o prestadoras de servicios públicos a suspender o alterar el cumplimiento de sus obligaciones. Con este instrumento legal, se encomendó al Ministerio de Economía la renegociación con las empresas privatizadas y se creó la Comisión de Renegociación encargada de asistir en esta tarea, estableciéndose plazos para la presentación de propuestas.<sup>54</sup>

A lo largo del tiempo, los contenidos de la Ley tendieron a desvirtuarse y el gobierno a posponer la renegociación. No sólo no se utilizaron importantes instrumentos contemplados en la Ley, sino que varios decretos y resoluciones violaron algunas de sus disposiciones y las de los decretos reglamentarios. En muchos casos se optó por sacar de la órbi-

---

<sup>50</sup> Véase Duarte (2002). En muchos casos, esto se hizo con financiamiento del Banco Mundial, del Banco de la Nación Argentina y del propio Tesoro; también, en algunos casos se permitió que los montos pagados por indemnizaciones se consideraran como parte de la “inversión” comprometida por la empresa.

ta de la Comisión de Renegociación a algunas de las renegociaciones. A título ilustrativo, durante el proceso de renegociación, se concedieron aumentos de tarifas en los sectores eléctrico y gasífero; se dolarizaron las tarifas y/o tasas que cobran a sus usuarios tanto Hidrovías S.A. como Aeropuertos Argentina 2000 y los cuatro operadores privados de las terminales del puerto de Buenos Aires; se pesificaron los compromisos de inversión y las deudas empresarias con el Estado nacional por incumplimientos contractuales, en particular los cánones impagos (es el caso de Correo Argentino S.A. y de la concesionaria de las principales estaciones aeroportuarias del país); se aprobaron planes de emergencia sectoriales para el transporte ferroviario de pasajeros autorizando reducciones de inversión, en la calidad y cantidad de servicios, condonación de incumplimientos, etc.

En la práctica, el mecanismo adoptado para las renegociaciones descartó la revisión integral de todas las contravenciones normativas que se habían acumulado en los años precedentes. Esto se observa en la propia información solicitada a las empresas, que está relacionada sólo con los últimos tres años, con datos financieros recientes y con el impacto de la devaluación en la ecuación empresarial. Tampoco se contemplaron audiencias públicas para debatir el tema, pese a que en algunos sectores están especialmente contempladas cuando se trata de renegociación de tarifas.

El poder de presión de las empresas privatizadas y de los gobiernos de sus países de origen no fue ajeno a este proceso. Con el reclamo central de que el abandono del régimen de Convertibilidad y la sanción de la Ley de Emergencia habían violado las reglas de funcionamiento de los acuerdos contractuales, las empresas esgrimieron la amenaza de abandonar el país, de declararse en cesación de pagos o en convocatoria de acreedores (en muchos casos concretada), de recurrir a tribunales internacionales bajo el amparo de los Tratados Bilaterales para la Promoción y Protección de las Inversiones Extranjeras firmados por la Argentina,

---

<sup>51</sup> Véase Arza (2002). Según la encuesta de gastos de los hogares realizada en 1997, el 20% de los hogares más pobres destinan más del 11% de sus ingresos al pago de los servicios domiciliarios privatizados, mientras que el 20% más rico destina al mismo fin apenas el 5% de sus ingresos. Esto significa un empeoramiento relativo mayor para los sectores más postergados, dado que en la encuesta de 1985-6 esos porcentajes alcanzaban un 8,7% en el primer caso y el 4,8% en el segundo.

de reducir su plan de inversiones, de bajar los índices de calidad exigidos contractualmente, de despedir personal. Traducido en el proceso de renegociación, esto implicó exigencias de suspender compromisos de inversión, condonación de incumplimientos contractuales, suspensión de sanciones, prórroga de los plazos de concesión, solicitud de garantía estatal de un seguro de cambio para las deudas con el exterior y hasta su incorporación en la negociación con los organismos multilaterales, indexación de tarifas, subsidios estatales, etc. En otras palabras, recomposición de las condiciones de rentabilidad extraordinaria previas al cambio de escenario macroeconómico.

Como broche de este proceso, a poco más de un año de promulgada la Ley de Emergencia, y tras varios intentos de aumentar tarifas frenados por fallos judiciales, el gobierno de la Administración Duhalde emitió un decreto concediendo al Poder Ejecutivo facultades extraordinarias para establecer —de forma transitoria y hasta tanto concluya el proceso de renegociación de contratos— revisiones, ajustes y adecuaciones tarifarias para dichos contratos. Este artificio coincidió con las presiones desde el exterior (incluyendo especialmente a los países de origen del capital de las empresas privatizadas) que fueron adosadas a la firma del acuerdo con el FMI en enero de 2003.<sup>55</sup>

De este modo, desde la salida de la regla de Convertibilidad, el gobierno desplegó una suerte de política “dual” en las renegociaciones. Por un lado, estarían aquellas actividades en las cuales implementó medidas que resultaron plenamente funcionales a la recomposición de la rentabilidad empresaria: vías fluviales por peaje, servicios aeroportuarios, correo postal, terminales del puerto de Buenos Aires, transporte ferroviario de pasajeros y puente Rosario-Victoria. Estos sectores se caracterizan porque, en los consorcios propietarios, se registra una fuerte presencia de grupos locales, además de empresas internacionales; asimismo, el costo de sus servicios no tiene un impacto directo sobre los sectores socialmente más

---

<sup>52</sup> El artículo 42 de la Constitución Nacional estipula la constitución de comisiones de usuarios en los entes reguladores, pero sólo el ETOSS lo registra con carácter consultivo. En la práctica, la Auditoría General de la Nación (AGN), la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y el Defensor del Pueblo de la Nación (en algunos temas), y en el último tiempo el Poder Judicial, fueron instancias más efectivas al momento de resguardar ciertos derechos de los usuarios.

<sup>53</sup> El análisis y la información en este apartado siguen a Azpiazu y Schorr (2003a y 2003b).

vulnerables, por lo que sus aristas políticas se muestran menos conflictivas.

Por otro lado, se ubicarían aquellos sectores cuyas tarifas tienen un fuerte impacto social. En estos sectores la política fue circunscribir la renegociación de las mismas, abandonando la posibilidad de discutir temas establecidos de manera taxativa por la Ley de Emergencia (las inversiones efectivamente realizadas, el grado de cumplimiento de los contratos originales, los niveles de rentabilidad empresarial, el impacto de los cuadros tarifarios sobre la distribución del ingreso y la competitividad de la economía, y la calidad de los servicios prestados). En esta negociación acotada a tarifas, el objetivo principal fue dilatar todo lo posible la definición del tema: agua y saneamiento, corredores viales nacionales, redes de acceso a la Ciudad de Buenos Aires, transporte ferroviario de cargas, servicio básico telefónico, y transporte y distribución de gas natural y energía eléctrica.

Queda expuesto así que, si bien se produjo un cambio de escenario macroeconómico y normativo por las medidas de emergencia que se fueron tomando para enfrentar la crisis del país, los problemas son mucho más complejos que discutir las tarifas. Más aún, en el traumático año 2002, la casi totalidad de las empresas privatizadas reveló en sus balances beneficios operativos más que interesantes, lo cual también es un síntoma de los elevados márgenes con los que venían operando.<sup>56</sup> Lo peculiar de las empresas privatizadas es que estaban acostumbradas a funcionar bajo un régimen normativo y de control de mercados que les permitía la captación de rentas extraordinarias en comparación con el resto de la economía.

Al momento del traspaso del gobierno a una nueva administración en mayo de 2003, los principales problemas de los servicios públicos privatizados siguen pendientes de resolución, en muchos casos se han agravado con las medidas tomadas en la etapa posterior a la Convertibilidad y son una fuente de incertidumbre hacia el futuro. A los elementos comunes a todas las privatizaciones, se suman las especificidades de cada caso para conformar un escenario que amenaza cualquier intento de avanzar con

---

<sup>54</sup> Originalmente, las propuestas debían presentarse a principios de junio de 2002. Luego se dispuso la extensión por ciento veinte días hábiles más, ampliados hasta mediados de abril de 2003 (fecha de las elecciones presidenciales), salvo en los casos de correos y aeropuertos.



una estrategia económica alternativa.

## 6. ALGUNAS CONCLUSIONES PRELIMINARES

La Argentina carece de una estrategia productiva integrada, capaz de estabilizar y promover el desarrollo económico. Por el contrario, durante los últimos años se privilegió la valorización financiera por sobre la productiva y se profundizaron las heterogeneidades entre los sectores y los agentes productivos. Aun durante la vigencia de la regla de Convertibilidad, la volatilidad del ciclo económico fue muy fuerte y las empresas se acostumbraron a desarrollar estrategias defensivas frente a las alteraciones de un ambiente muy inestable.

Estos problemas no se resuelven profundizando las tradicionales dicotomías entre el sector agropecuario y el industrial. Por el contrario, el desafío es articular una estrategia que sea capaz de incluir ambos en un proyecto de mayor diversificación productiva, con aumento del valor agregado en la producción y consolidación del mercado interno como plataforma de búsqueda de nuevos mercados en el exterior.

Ambos sectores muestran un proceso de modernización excluyente durante los años noventa, que en el caso del sector industrial se correspondió con un proceso de directa desindustrialización del país. Los impactos en los agentes y sectores productivos han sido marcadamente heterogéneos. La mayor concentración económica y la expulsión de agentes explica en gran medida los problemas del desempleo. De este modo, se consolidaron actividades y empresas en sectores con rentas de privilegio y sin efectos difusores para el resto de la economía. El patrón de especialización productiva implantado en el país es de poco dinamismo, no asentado en ventajas competitivas dinámicas y con poca capacidad de sostener un proceso de crecimiento integrado.

Ni el progreso técnico ni la promoción de las pequeñas y medianas empresas ocupan un lugar central en las políticas productivas del país. Esto debilita las capacidades de crecimiento endógeno y desarticula los mecanismos de generación de empleo genuino. También corta los eslabonamientos entre los diversos elementos necesarios para potenciar el proceso productivo. De este modo, no provoca un entorno competitivo, no fomenta la creación permanente de empresas y su vinculación con el

entorno comunitario con el cual interactúan.

No sólo no funcionan adecuadamente los mecanismos de fomento y consolidación del mercado interno, sino que el país carece de una estrategia comercial externa consistente. Al tiempo que se vuelve imprescindible potenciar la salida exportadora, ésta no aparece con capacidad autónoma para impulsar un régimen económico alternativo. La restricción externa sigue siendo un dato central y estructural del problema económico del país, que se potenció por los cambios producidos en la pasada década.

La importancia de las empresas de servicios públicos privatizados para la definición de una estrategia de desarrollo económico para el país es más que evidente: son proveedoras de insumos y bienes finales para la totalidad del sistema productivo y de las propias familias, son definidoras de los precios de toda la economía, participan en los flujos internacionales, generan eslabonamientos productivos, se ubican en sectores clave para la incorporación y difusión de cambios tecnológicos, son relevantes para los recursos fiscales (tanto por los tributos que pagan como por los subsidios que reciben) y son fuente de demanda de empleo formal y de alta calificación. Por el modo en que se llevaron a cabo las privatizaciones, estas empresas están en el centro de los procesos de concentración económica, de la conformación de nuevos grupos de interés con poder de veto a las políticas públicas y de la propia política exterior del país.

Los problemas acumulados por el proceso de privatizaciones distan de estar resueltos y en muchos casos las medidas más recientes los han agravado. El desafío en esta materia es muy complejo y requiere atender los problemas generales de todas las privatizaciones y los de cada caso en particular. No pueden discutirse problemas aislados y mucho menos atendiendo simplemente a la coyuntura, sino que debe revisarse todo el proceso integral desde sus inicios. Cambiar el modo de funcionamiento del sistema de empresas de servicios públicos privatizados es central para la definición de una nueva relación entre el Estado, la economía y la sociedad, que requiere una estrategia de desarrollo económico alterna-

---

<sup>55</sup> Como anécdota ilustrativa, su primera subdirectora gerente, Anne Krueger, le “sugirió” al presidente Duhalde en el Foro Económico Mundial la rápida aprobación de un incremento de tarifas del 50%.

tivo para el país.

---

<sup>56</sup> Véase la edición del día 16/03/2003 del diario *Página/12*.



## **Capítulo 4**

# LA CUESTIÓN DISTRIBUTIVA: EMPLEO, DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS Y POBREZA

Las transformaciones macroeconómicas y productivas son consistentes con la profundización de un patrón distributivo desigual y excluyente en el país. Además de los problemas sociales que genera, este patrón de distribución desigual restringe el mercado doméstico y segmenta la demanda, bloqueando la posibilidad de alcanzar economías de escala y de desarrollar planes de inversión de mediano y largo plazo.

El impresionante crecimiento de los indicadores de desempleo y pobreza es la expresión más visible de este nuevo patrón distributivo. Como se explica en otro trabajo,<sup>1</sup> la pobreza es el emergente del proceso de exclusión social que genera el nuevo régimen de organización social instaurado en el país, y no su causa. Consistentemente con la metodología planteada al inicio, al poner el acento en la cuestión social se acentúan las contradicciones de los principios de organización de ese régimen y se señalan los desafíos que genera esta situación para la integración económica y social.

Por eso, la exclusión social no debería entenderse como la ausencia de relación social, sino como un conjunto de relaciones particulares con la sociedad como un todo. Ninguna persona queda “fuera” de la sociedad, sino que existe un ensamble de posiciones relativas, entre las cuales no hay líneas divisorias claras y se verifican permanentes flujos. No existe un solo indicador que defina la pertenencia o no a un espacio social de exclusión.

Es que no se trata de estar excluido “de” la sociedad, sino “en” la socie-

dad. En este caso, la idea de exclusión social no designa polarizaciones sino que marca un problema claramente “dicotómico”. ¿Qué significa esto? Que sólo puede comprenderse adecuadamente en relación con su opuesto: la noción de “inclusión” en la sociedad (inclusión social). La inclusión social significa englobar al conjunto de la población en el sistema de instituciones que definen la dinámica social, y concierne tanto a la posibilidad de acceso a los rendimientos institucionales, como a la dependencia con respecto a los mismos del modo de vida de las personas.

De aquí que los procesos de exclusión social se definen por todas aquellas “condiciones” que permiten, facilitan o promueven que ciertos miembros de la sociedad sean apartados, rechazados o simplemente se les niegue la posibilidad de acceder a los arreglos operativos y a los rendimientos de las instituciones sociales. Como ambos fenómenos son producto de una misma dinámica, los miembros excluidos se ven afectados por la inclusión de otros (por ejemplo, porque los recursos sociales disponibles se usan preferentemente para satisfacer a los incluidos).

A los efectos que interesa aquí, el foco de atención estará en la metamorfosis producida en las relaciones de empleo y de distribución del ingreso, como resultado del cambio de régimen económico y social de la Convertibilidad. Todos estos fenómenos están íntimamente relacionados y mutuamente condicionados. Su interrelación define la presencia cada vez más alarmante de una “zona de vulnerabilidad social”.<sup>2</sup> Este concepto pretende identificar la fuerte correlación que existe entre el lugar que las personas ocupan en la división social del trabajo y las posibilidades que tienen de participar en redes de sociabilidad y en el sistema de protección social. La zona de vulnerabilidad social sería un espacio intermedio entre la total exclusión social (desafiliación social) y la total inclusión social.

Lo que caracteriza a esta zona de vulnerabilidad es su fuerte inestabilidad, la volatilidad de su tamaño y su permeabilidad a la entrada y salida de personas por circunstancias aleatorias. La pertenencia de las personas a esta zona de vulnerabilidad no se define a través de un solo indicador, sino de un abanico de ellos. Consistentemente, aquí se analizan varios de los elementos que la definen: 1) el mercado de empleo; 2) las normas de regulación laboral; 3) la desigualdad del ingreso y la pobreza; 4) las políticas más relevantes de sostenimiento de los ingresos de las familias; 5)

la vivienda y el hábitat.

Todos estos elementos están de algún modo correlacionados y representan áreas tradicionales de acción de las políticas públicas. La consistencia de estas acciones es lo que determina la expansión o contracción de la zona de vulnerabilidad social. La creciente importancia de esta zona de vulnerabilidad constituye una amenaza creciente para la cohesión social en el país y es el principal condicionante para un desarrollo económico integrado.

## 1. AUMENTO DE LAS PATOLOGÍAS EN EL MERCADO DE EMPLEO

Todos los estudios disponibles, aun con discrepancias de enfoque, coinciden en destacar que a partir de 1993 se registró un proceso de acelerado deterioro de la situación ocupacional en el país.<sup>3</sup> Éste es uno de los rasgos característicos y una de las herencias más penosas del régimen económico de la pasada década, que se profundizó con la depresión económica desde 1998 y la brusca salida de la regla de Convertibilidad. Esto obliga a distinguir entre los procesos y las estructuras, que todavía caracterizan el modo de funcionamiento de la economía argentina, y los impactos generados por el cambio de precios relativos desde la maxidevaluación.

Si se comparan los registros de octubre de 1991 con los de octubre de 2001, esto es, la década de vigencia de la regla de Convertibilidad, las características más distintivas del mercado de empleo pueden sintetizarse como sigue:<sup>4</sup>

1. El rasgo más sobresaliente fue la estampida de la desocupación, como resultado de un crecimiento de la Población Económicamente Activa (PEA)<sup>5141</sup> a una tasa promedio de 2% anual, mientras que el empleo total creció a sólo un 0,7% anual<sup>141.6</sup>. En 1991, los “desocupados abiertos” eran 700.000 personas, y en 2001 habían escalado a 2,5 millones, lo cual equivale a una tasa de crecimiento promedio anual cercana al 14%. A estas

---

<sup>1</sup> Véase Lo Vuolo y otros (1999), especialmente cap. VII.

cifras hay que sumar el llamado “desempleo oculto”, esto es, las personas que dejan de ofrecer su trabajo en el mercado por estar desesperanzadas de conseguirlo: al final de 2001, en este grupo se registraban casi 345.000 personas, que constituían el 2,5% de la PEA total.<sup>7</sup>

2. La gravedad del problema aumenta si se consideran las condiciones en que trabajan los ocupados. La “subocupación horaria” (aquellas personas ocupadas en el sector formal pero que, sin quererlo, trabajan menos horas que las consideradas “normales”) creció a una tasa anual promedio del 8,6%, y en octubre de 2001 alcanzaba a cerca de 1,4 millones de personas en todo el país. A esto debe sumarse la llamada “subocupación no horaria” —esto es, las personas ocupadas en el “sector informal urbano”<sup>8142</sup> y el servicio doméstico—, que creció a una tasa del 1,2% anual. Como resultado, casi un 30% de la ocupación total correspondía a estos dos grupos de empleo, pese a que, en los últimos años, el servicio doméstico se estancó como espacio de “refugio” del empleo femenino.<sup>9142</sup>

3. La llamada “ocupación plena”, que capta a los ocupados en puestos con ingreso estable y con protección laboral y social, se estima como la ocupación total menos las dos formas de subocupación previamente señaladas. Este indicador disminuye a una tasa anual promedio del -0,7% para todo el país. En octubre de 2001, los ocupados plenos representaban sólo el 47% de la PEA total.

4. Como síntesis de lo anterior, durante la Convertibilidad creció marcadamente la “brecha de empleo”, esto es, la diferencia entre la PEA (corregida por desempleo oculto) y la ocupación plena del sector formal. Este indicador, que representaba un 40% de la PEA en octubre de 1991, llegó al 53% en octubre de 2001, involucrando a 7,5 millones de personas.

5. A medida que se desciende en la escala de ingresos, el impacto de los problemas de empleo es mayor. Al momento del abandono de la regla de Convertibilidad, casi el 22% de los hogares urbanos del país tenía al menos un miembro que era “activo desocupado”, y en los dos décimos más bajos se registraban porcentajes superiores al 45%.

Las evidencias, entonces, son contundentes. Durante la vigencia de la Convertibilidad se agravaron todas las patologías del mercado labo-

---

<sup>2</sup> La vulnerabilidad social es una zona inestable, que conjuga la precariedad del trabajo con la fragilidad de los soportes de proximidad de las relaciones personales con la sociedad. Véase Castel (1995: 13).



ral. La que más creció fue la peor de todas y la más difícil de resolver: el desempleo abierto. También crecieron las formas de subocupación, al tiempo que el empleo informal y, particularmente, el empleo doméstico, empezaron a mostrar límites en sus posibilidades de actuar como “refugio” de la expulsión de planteles de la ocupación plena. Los trabajadores argentinos no encontraron trabajo ni en el empleo formal ni en el informal. El régimen económico y social instaurado en el país no creó empleos ni en cantidad suficiente ni de la calidad requerida.

Hay evidencias complementarias para sostener lo dicho anteriormente. La mayor parte de los desempleados no son personas que entran por primera vez al mercado de empleo y no encuentran lugar; son “cesantes” que perdieron su puesto de trabajo. De los desocupados registrados como cesantes en octubre de 2001, la mayor parte había tenido previamente una ocupación de tipo asalariada. Si se mira el problema por sectores económicos, se nota un marcado incremento de la participación de los desempleados cesantes de la construcción y de los servicios de infraestructura básicos (vinculados a las privatizaciones); también creció la participación de los cesantes de pequeñas y medianas empresas.

Asimismo, aumentó la “duración” del tiempo que las personas permanecen desempleadas, como también la presencia entre los desempleados de los mayores de 40 y más años, de los jefes de hogar y de quienes tienen un nivel educativo que alcanza al terciario incompleto. Los desempleados jóvenes, las desempleadas mujeres y las personas con bajo nivel de educación son los que registran las tasas más elevadas de desocupación al interior de cada uno de sus respectivos grupos.

Estos resultados en el mercado de empleo son consistentes con los señalados procesos que se verificaron en el sistema productivo: desindustrialización, achicamiento productivo, expulsión de mano de obra, caída salarial, regresiva distribución del ingreso, incremento de la concentración económica y de la centralización del capital. La causa principal del desempleo tiene que ver con una economía que expulsa planteles y

---

<sup>3</sup> Las estadísticas del mercado de empleo en la Argentina son insuficientes, tanto por la cobertura de las encuestas como por la escasa diversidad de las variables consideradas. La información que se presenta aquí surge de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), que releva información sobre la fuerza de trabajo urbana, y cuya muestra representa al 60% de la población total del país y al 70% de la población urbana.

lo hace prácticamente en todas las categorías relevantes.

Esta conclusión es bastante generalizada. La desocupación en la Argentina golpea a las personas de mayor edad, no perdona ni siquiera a los que alcanzaron cierto nivel de educación terciaria, afecta más gravemente a los jefes de hogar y en particular a los hogares pobres y más numerosos. Dado que la desocupación erosiona el funcionamiento de la familia, el problema de la inseguridad socioeconómica se transfiere a un conjunto más amplio de personas.

Los parámetros de funcionamiento del mercado laboral sugieren que todos estos problemas persistirán por mucho tiempo en el país, aun bajo el supuesto de que la economía pueda transitar senderos de crecimiento económico sostenido.<sup>10</sup> ¿Por qué? Al menos por las siguientes razones: 1) el aumento de la población económicamente activa; 2) la baja elasticidad del empleo formal respecto al producto; 3) los límites que muestra la economía respecto de la absorción de empleo informal y los problemas de respuesta de este segmento del empleo a las políticas tradicionales.

No sólo se ven alterados los parámetros de funcionamiento del mercado de empleo, sino el conjunto de las políticas públicas de protección social. Al no tener empleo pleno, las personas y las familias no tienen acceso a los seguros sociales. La extensión y profundidad del problema hace que los programas asistenciales vinculados al empleo que han venido multiplicándose en el país, sean insuficientes (e incluso improcedentes) para atender la gravedad de la situación.

## 2. MAYOR DESPROTECCIÓN DE LAS REGULACIONES

<sup>4</sup> Sigo aquí la información presentada por Monza (2002). Para un análisis del mercado de empleo y de los impactos diferentes según el tipo de actividad durante la Convertibilidad, véase también Altimir y Beccaria (2000).

<sup>5</sup> La población económicamente activa (PEA) comprende a la población ocupada y a la población desocupada que busca activamente empleo.

<sup>6</sup> Para la densamente poblada región del Gran Buenos Aires, el empleo se mantuvo constante en valores absolutos.

<sup>7</sup> Si esta gente se volcara al mercado de empleo, la tasa de desempleo abierto a esa fecha hubiese sido del 20,6%, en lugar del 18%.

<sup>8</sup> El sector informal urbano comprende aquellas ocupaciones de bajo nivel de eficiencia económica, con condiciones insatisfactorias de ingreso y otros aspectos de precariedad laboral.

<sup>9</sup> Debido a que no existen estimaciones actualizadas, no se incluye aquí el sobreempleo en el sector público, definido como el personal excedente en relación con la cantidad y calidad de las funciones prestadas.

## LABORALES

Todas estas patologías laborales crecieron junto con profundas modificaciones en las normas de regulación de las relaciones de trabajo. Llamativamente, estos cambios se justificaron con argumentos que atribuían a las viejas regulaciones laborales los problemas de empleo en el país.

¿Por qué el saber convencional asocia “desprotección” laboral con ventajas competitivas para la economía? Sintéticamente, por los siguientes dogmas:<sup>11</sup>

1. la disminución de los costos laborales producirá un aumento de la demanda de empleo y una mejora de la competitividad;

2. lo anterior, sumado a la mayor dispersión de ingresos por el trabajo, promoverá la competencia entre todos y mayor productividad individual;

3. la mayor inestabilidad en el empleo favorecerá el aumento del esfuerzo productivo por la amenaza de despido;

4. las regulaciones más flexibles y el menor costo de despido estimularán la contratación de empleo y el registro (“blanqueo”) del mismo;

5. la liberación de las relaciones laborales transformará los acuerdos colectivos en acuerdos individuales entre empleado y empleador, favoreciendo la posición dominante del capital y arreglos que tengan en cuenta la situación particular de cada empresa.

De este modo, se pretende construir un nuevo régimen de organización económica que hace del “individualismo productivo” un estímulo para la actividad económica y social. Esto es paralelo a una visión que desconfía de la “identidad obrera” y del “oficio” ganado con los años, descartando que la calificación profesional (y la mayor productividad) se derive de un proceso de aprendizaje colectivo. Por el contrario, la idea es que la actividad económica y la organización social mejorarían por el mayor esfuerzo individual que se derivaría de una creciente amenaza de despido, de salarios volátiles y menor protección social.

Coherentemente, las nuevas regulaciones<sup>12</sup> durante la década del

noventa tendieron, en general, a disminuir las contribuciones patronales que se destinaban a financiar los programas sociales y el costo del despido. Asimismo, fueron reduciendo el ámbito de aplicación de las regulaciones de carácter general, por la promoción de nuevas modalidades contractuales (período de prueba, contrato a tiempo parcial, contrato de aprendizaje, pasantías, cooperativas de trabajo, etc.). Paralelamente, se removieron regulaciones sobre la duración de la jornada de trabajo (llegando a autorizarse horas extras sin límites ni plazos), contrariando la propia legislación que limita esta posibilidad cuando existe un contexto de desocupación creciente.

También se avanzó en la descentralización de las negociaciones colectivas y se modificaron sus contenidos tradicionales.<sup>13</sup> Se privatizó parcialmente y se descentralizó la inspección del trabajo, transfiriendo a las llamadas Administradoras de Riesgos del Trabajo (ART) el control del cumplimiento de las normas sobre higiene y seguridad, y privatizando virtualmente la fiscalización de la seguridad social con la creación del Instituto Nacional de los Recursos de la Seguridad Social (INARSS).

La tarea de “inspección del trabajo” se deterioró marcadamente, por pluralidad y descoordinación creciente de los servicios, reducción del número de los efectivos de la inspección, como así también por restricciones al ámbito de actuación. La creación de nuevos institutos, como la conciliación laboral administrativa obligatoria, indujo a la baja la aplicación de las normas protectoras.

Claramente, las nuevas regulaciones laborales son una parte importante de la explicación de la creciente “vulnerabilidad social” de las personas, en tanto provocaron el aumento de la precariedad laboral, la erosión del financiamiento de los seguros sociales, la mayor rotación del empleo, la caída e inestabilidad de los ingresos provenientes del trabajo y el aumento del empleo “no registrado”.<sup>14</sup> Ante estas evidencias, muchas de estas nuevas regulaciones del mercado laboral fueron recientemente derogadas. Sin embargo, los nocivos efectos de estas medidas han generado un cúmulo de perjuicios que será muy difícil revertir.

El comportamiento de los ingresos estuvo acorde con estos efectos negativos. Si bien al comienzo de la década hubo una recuperación res-

---

<sup>10</sup> Véase los ejercicios presentados en Monza (2003).

pecto de los bajos salarios reales de la hiperinflación, la tasa de crecimiento se desaceleró en 1993 y se hizo negativa desde mediados del año siguiente. Sobre el cierre de la década, las remuneraciones de los trabajadores ya se ubicaban en niveles inferiores a los vigentes hacia mediados de la década del ochenta.

El problema no se limita al deterioro de los ingresos de los sectores más vulnerables. Además, aumentó la inestabilidad de los ingresos, principalmente por la mayor rotación y movilidad en las entradas y salidas entre la zona de desempleo y la de los empleos precarios<sup>147</sup>.<sup>15</sup> La inestabilidad ocupacional, provocada principalmente por el cambio de las regulaciones laborales, es la causa principal de la inestabilidad de los ingresos.

### 3. DESIGUALDAD EN LA DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS Y POBREZA

La Convertibilidad dejó un país con una distribución del ingreso más desigual que la heredada del período previo de la hiperinflación.<sup>16</sup> La gran diferencia en términos de política pública es que, durante la hiperinflación, el problema se podía resolver con políticas monetarias y fiscales que detuvieran el deterioro del valor de la moneda; ése fue sin dudas el mérito de la regla de Convertibilidad. Sin embargo, a partir de allí, el régimen económico construido bajo sus dictámenes provocó la expulsión de personas del sistema económico y del acceso a fuentes estables y suficientes de ingreso. Estos problemas estructurales son mucho más difíciles de resolver por la política pública, porque la economía está “adaptada” (y por muchos años) a funcionar con este ambiente de referencia.

La gravedad de esta situación debería haberse previsto con políticas adecuadas en el momento de la salida de la Convertibilidad. Era absolutamente previsible que se produciría un fuerte impacto sobre los precios y que esto reduciría el poder de compra de los escasos e inestables ingresos de la población. El camino elegido fue otro y se generó una fuerte erosión de los ingresos reales de la población.

---

<sup>11</sup> Discuto más ampliamente estos dogmas en Lo Vuolo (2001a), especialmente en pp. 26-27 y 79-85.

La tendencia regresiva en la distribución del ingreso provocó un fuerte crecimiento de los indicadores de pobreza por nivel de ingreso. Tomando como referencia al Gran Buenos Aires, la Convertibilidad dejó como herencia un porcentaje de personas pobres por ingresos que escaló desde el 21,5% en 1991 hasta el 35,4% de la población total en 2001. Con la maxidevaluación, en el año 2002 este indicador saltó al 54,3%.

Esta tendencia fue mucho más grave en la línea de indigencia, esto es, la que mide el poder de compra de las personas en relación con una canasta básica de alimentos. Desde valores menores al 4%, la Convertibilidad llevó este indicador a cifras cercanas a un 13% del total de la población, trepando a un cuarto de la población del país en el año 2002.

En estas condiciones, la relación entre pobreza y mercado de empleo se entrelaza en un círculo vicioso. No sólo las personas son pobres porque no acceden a un empleo adecuadamente remunerado, sino que también lo inverso es cierto: la pobreza les impide acceder y mucho menos elegir su relación de empleo. La presión de las necesidades básicas insatisfechas obliga a los pobres a aceptar cualquier paliativo, ya sea bajo la forma de un empleo degradante, de una asistencia social que crea estigma y dependencia, o de mecanismos ilegales para procurarse el sustento.

Esto es más evidente si se considera que en todo este proceso, la pobreza no sólo aumentó en valores absolutos, sino también en “intensidad”<sup>148</sup>.<sup>17</sup> No se incrementa únicamente la cantidad de pobres, sino que éstos cada vez están más empobrecidos. Esta tendencia que era cierta durante la represión de precios de la Convertibilidad, se volvió más aguda con el crecimiento de los precios luego de la maxidevaluación.

En síntesis, durante la Convertibilidad se profundizaron los procesos que definen la escalada estructural de la pobreza, principalmente como resultado del deterioro de las condiciones del mercado de empleo y de la distribución del ingreso. Estos problemas emergieron con toda su intensidad con la corrección del distorsionado sistema de precios relativos y ante la ausencia de políticas adecuadas para contrarrestar

<sup>12</sup> Sigo aquí algunos de los puntos tratados en Beccaria y Galín (2002).

<sup>13</sup> Las principales dimensiones negociadas fueron la jornada de trabajo, la distribución anual y el fraccionamiento de las vacaciones.

su impacto. Aquí también se observa cómo el abandono de la regla de la Convertibilidad se hizo sin cambiar la lógica de funcionamiento del régimen de Convertibilidad.

#### 4. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SOSTENIMIENTO DE INGRESOS

Las actuales políticas públicas que operan transfiriendo ingresos a las personas no sólo son insuficientes sino que, además, están basadas en diagnósticos equivocados sobre las causas de los problemas. En consecuencia, lo que prima en el país son políticas y visiones cuya principal preocupación es “administrar” las situaciones de marginalidad y pobreza, como así también regular los conflictos derivados del funcionamiento del mercado de empleo.<sup>18</sup>

Históricamente, las políticas de sostenimiento de ingresos se organizaron conforme a la relación de las personas con el empleo pasado, presente y futuro, exigiendo o no contraprestaciones a cambio. En la actualidad, esa forma de organización da lugar a tres clases principales de políticas: 1) las que van dirigidas a los trabajadores activos y, en particular, a los desempleados; 2) las que van dirigidas a la familia, en particular a la infancia; 3) las que van dirigidas a las personas en edad laboral pasiva.

##### 4.1. Políticas dirigidas a los trabajadores activos desempleados

La Argentina no tenía tradición en la aplicación de políticas dirigidas a los activos con problemas de empleo hasta comienzos de la década del noventa. El creciente deterioro de la situación de empleo de las personas fue incorporando diversos programas, pocos de los cuales perduraron.<sup>19</sup> Actualmente, además de algunos programas asistenciales de menor volumen, existen dos principales dirigidos a los activos desempleados: el

<sup>14</sup> Entre 1990 y 2000, el trabajo asalariado no registrado creció un 130% (Roca: 2001). Actualmente, se estima que casi 4 millones de personas trabajan como asalariados no registrados y la gran mayoría de los mismos lo hace en establecimientos pequeños o microemprendimientos.

<sup>15</sup> Los coeficientes de variación de los ingresos de los sectores más vulnerables aumentaron su significación positiva en comparación con la década de los años ochenta (Beccaria: 2000).

Seguro de Desempleo y el llamado Plan de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados.

El Fondo Nacional de Empleo se creó en 1991, asignándosele el 1,5% de las contribuciones patronales que, hasta ese momento, se destinaban a asignaciones familiares. Los requisitos para acceder al seguro de desempleo son muy estrictos y sólo pueden ser alcanzados por ciertos grupos de trabajadores asalariados formales<sup>150</sup>.<sup>20</sup> Esto explica su baja cobertura: el promedio mensual de beneficios (no de beneficiarios) se mantuvo en una proporción equivalente a sólo un 6% del desempleo abierto. El valor monetario del subsidio tiene un tope reducido, acotado en el tiempo y cuyo valor fue disminuyendo sistemáticamente. Se ve así que el impacto de esta política es de muy corto alcance y es muy difícil justificar su presencia en un mercado laboral donde los desempleados difícilmente pueden cumplir con los requisitos establecidos.

La principal política de subsidio al desempleo es el programa de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, creado a comienzos de 2002, cuando se decretó la Emergencia Ocupacional Nacional.<sup>21</sup> Este programa instituye el llamado Derecho Familiar de Inclusión Social y cubre a quienes se declaran como jefes o jefas de hogar con hijos de hasta 18 años de edad, siempre y cuando todos los miembros del hogar estén desocupados y sean residentes permanentes en el país. Los beneficios pueden extenderse a los desocupados jóvenes y a mayores de 60 años sin cobertura de previsión social. El programa consiste en una transferencia monetaria (en principio, 150 Lecops<sup>22</sup>). Para los que se incorporen a la actividad laboral, el programa prevé el pago de un complemento por parte del empleador, de manera de alcanzar los mínimos establecidos en los respectivos convenios colectivos de trabajo y el pago de las contribuciones a la seguridad social. Las últimas estimaciones disponibles<sup>23</sup> señalan que el plan paga aproximadamente dos millones de beneficios mensuales (el 40% en la Provincia de Buenos Aires).

Dados los criterios de acceso, el 65% de los beneficiarios son personas

---

<sup>16</sup> Según datos de la EPH, el coeficiente de Gini era de 0,416 en el año 1985, y casi de 0,50 en la hiperinflación de 1989. Luego de una baja al comienzo de los noventa, en 2001 era de 0,53 y superior a 0,55 después de la maxievaluación de comienzos de 2002. El coeficiente de Gini es un indicador que puede comprenderse del siguiente modo: cuanto más se acerca el coeficiente a 1, más regresiva es la distribución del ingreso. Véase Herrero (2002).



menores de 40 años,<sup>24</sup> aun cuando está probado que uno de los núcleos duros del desempleo es justamente el segmento que supera esa edad. Además, el 75% de los beneficiarios acredita experiencia laboral anterior, mayoritariamente en la construcción (en el caso de los hombres), la venta ambulante y el servicio doméstico (en el caso de las mujeres). Sólo un 43% de los beneficiarios son jefes de hogar, en tanto que el 39% son cónyuges y el resto se trataría de hogares ensamblados (con presencia de padres, hijos y nietos, es decir, en algún sentido con más de un jefe de hogar). Esto es consistente con los registros que señalan que, en el promedio, un 64% de los beneficiarios son mujeres. En los hechos, el plan se ha transformado en un incentivo (precario y muy vulnerable) a la incorporación femenina en el mercado de empleo remunerado.<sup>25</sup>

Según datos disponibles, el 70% de los beneficiarios realiza una contraprestación laboral. Entre otras características, estos beneficiarios son: 1) más jóvenes; 2) presentan una mayor proporción de mujeres y cónyuges; 3) se desempeñan en la administración pública, realizando mayoritariamente tareas no calificadas en jornadas de corta duración (aproximadamente 20 horas semanales); 4) una alta proporción de ellos busca otra ocupación. Estas evidencias demuestran que el programa ha servido como incentivo a personas que no estaban activas en la búsqueda de empleo y, además, que la existencia del programa no parece disminuir su búsqueda de ocupación de mejores condiciones.

Los “beneficiarios con contraprestación” son considerados como trabajadores ocupados a los efectos del registro oficial del desempleo. Esto hizo que, por ejemplo, en octubre de 2002 la desocupación abierta registrara el 17,8% para el total de aglomerados urbanos; de no haberse adoptado este criterio, la tasa de desempleo hubiera sido del 21,8%. El impacto sobre la pobreza es todavía menor. Según la medición de octubre de 2002 de la EPH para el aglomerado Gran Buenos Aires, el 42,6% de los hogares y el 54,7% de la población se encuentra por debajo de la línea de pobreza y, considerando los beneficiarios del programa, estos

---

<sup>17</sup> Como ilustración, puede señalarse que la diferencia entre los ingresos de los hogares pobres y el nivel de ingreso considerado de pobreza (la llamada “brecha de pobreza”) pasa del 32,9% en 1991 al 35,5% en 1994 y al 39,4% en 1997 (año de crecimiento económico). En 1997, el valor de esta brecha representaba sólo el 4,6% del total del ingreso percibido por los “hogares no pobres”.

índices disminuían tan sólo al 42,3% en el caso de los hogares y al 54,3% en el caso de la población.<sup>26</sup>

Las evidencias anteriores corroboran los problemas de este tipo de programas, muchos de los cuales ya han sido abundantemente señalados en trabajos anteriores.<sup>27</sup> En primer lugar, hay una evidente contradicción entre un beneficio que se postula como “derecho familiar de inclusión” y el sujeto efectivo del derecho: se paga una suma fija para el trabajador jefe de hogar desocupado, independientemente del tamaño y composición del grupo familiar.

En segundo lugar, no se contempla a la totalidad de los trabajadores desocupados ni tampoco a los trabajadores ocupados de baja remuneración o de tiempo parcial involuntario. Además, la confusión entre el objetivo de atender el desempleo y el de atender la pobreza genera distorsiones, en gran medida porque no necesariamente los desocupados son la mejor puerta de entrada a la pobreza. Como se explica en el apartado siguiente, la mejor puerta de entrada a los problemas de pobreza en la Argentina son las personas de menor edad y, complementariamente, los adultos en edad pasiva. Si bien este programa requiere que el desempleado pertenezca a un grupo familiar con hijos menores de edad, es evidente que muchos grupos familiares con menores a cargo quedan fuera de la cobertura, en tanto los activos no cumplen con el resto de los requisitos.

Otro efecto poco auspicioso es que el programa estimula la incorporación de la mujer en forma precaria al mercado de empleo. Si bien es beneficioso que aumente la oferta de trabajo femenina, no lo es que lo haga de la mano de un programa que genera dependencia y precariedad laboral. A esto se suma la discrecionalidad en la selección de beneficiarios, típica de los programas que tienen como principal objetivo el control social y no la creación de condiciones para avanzar en el sentido que marca la efectiva inclusión social. El principal efecto es que actúan como un mecanismo de clientelismo y control social, pero no generan condiciones adecuadas para impulsar la salida autónoma de los beneficiarios

---

<sup>18</sup> Véase Lo Vuolo y otros (1999, cap. IV y VI).

<sup>19</sup> Pese al impresionante deterioro de la situación de empleo, en el año 2000 el total de recursos asignados a políticas activas y pasivas de empleo alcanzaba tan sólo al 0,27% del PBI.

de su precaria situación.

Esto no ayuda a promover la legitimidad de este tipo de programas en el conjunto de la sociedad. Los beneficiarios de los mismos empiezan a sufrir una suerte de estigma y a conformar espacios sociales donde es más fácil administrar una “regulación estática de la pobreza”.<sup>28</sup> Más allá de lo importante de la autoorganización, es falsa e insostenible la pretensión de que los sectores desafiliados de la sociedad van a resolver sus problemas por sus propios medios. La solidaridad cuantitativamente relevante no es aquella que se produce entre los propios excluidos, imprescindible por cierto, sino la que está legitimada en las instituciones de redistribución de riqueza sobre la base de los derechos de ciudadanía.

Otro problema es la eventual contraprestación. Aunque parezca paradójico, la dificultad está en la identificación y creación de actividades en donde las personas puedan trabajar. Para ello hay una evidencia interesante para cualquier política de sostenimiento de ingresos: el programa no genera desestímulos a la búsqueda de empleo. Sin embargo, en el contexto de un mercado de empleo precario y dados los problemas de eventual pérdida del beneficio, esos estímulos suelen transferirse a otro miembro del grupo familiar, por lo que en realidad lo que se busca es mantener el beneficio mientras se genera un ingreso complementario. Esto distorsiona el mercado de empleo y genera mayores inequidades.

Entre los méritos del programa, la cantidad de beneficios es casi veinte veces superior a los que otorgaban los programas de empleo transi-

---

<sup>20</sup> Acceden a las prestaciones por desempleo todos los trabajadores en relación de dependencia cuyo contrato se rija por la Ley de Contrato de Trabajo. Quedan excluidos los trabajadores rurales, el servicio doméstico y quienes dejan de prestar servicios en la administración pública por medidas de racionalización administrativa. Para recibir el beneficio, son necesarias estas condiciones: 1. estar disponible para ocupar un puesto de trabajo; 2. encontrarse inscripto en el Sistema Único de Registro Laboral; 3. haber cotizado al Fondo Nacional de Empleo por un período mínimo de doce meses, durante los tres años anteriores al cese del contrato de trabajo que dio lugar a la situación legal de desempleo; y 4. no percibir beneficios previsionales o prestaciones no contributivas.

<sup>21</sup> En principio, tanto la emergencia como el programa de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados estaban previstos hasta el 31 de diciembre de 2002, pero luego ambos se prorrogaron hasta diciembre de 2003.

<sup>22</sup> Las Letras de Cancelación de Obligaciones Provinciales (LECOP) fueron creadas en agosto de 2001 y emitidas por el Banco de la Nación Argentina, por cuenta y orden de las provincias que adhirieron y como fiduciario del Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial. Están nominadas en pesos, con un vencimiento máximo de cinco años y sin devengar interés. Pueden utilizarse para la cancelación de obligaciones tributarias (provinciales y nacionales), el pago de impuestos locales y el pago por parte del Estado nacional de recursos de la Coparticipación Federal de Impuestos.

torio de los años noventa, con un gasto cercano al 1% del PBI, en la actualidad. También, en ciertos casos, el programa estimula la conformación de grupos que encuentran cierta identidad en la reivindicación en torno a la distribución de los beneficios, pero la disputa suele concentrarse allí: quién distribuye los beneficios.

Asimismo, es positivo que el beneficio sea en poder de compra. Esto permite el ejercicio de una cierta autonomía por parte del beneficiario y tiene un impacto positivo en el circuito económico. No hay dudas de que, en gran medida, el programa actuó como mecanismo anticíclico en el período posterior al abandono de la regla de la Convertibilidad, aliviando la inercia depresiva desde la maxidevaluación.

#### 4.2. Políticas de sostenimiento de ingresos dirigidas a la infancia

Los datos disponibles permiten afirmar que en la Argentina “la mayoría de los pobres son niños” y “la mayoría de los niños son pobres”.<sup>29</sup> Esta situación se deriva de la conjunción de dos factores: 1) el elevado número de familias con ingresos por debajo de la línea de pobreza; 2) la mayor cantidad de niños en las familias pobres.

La pobreza de los menores explica en gran medida su abandono prematuro del sistema educativo o la disminución de su rendimiento. Al tiempo que su formación educativa y su calificación laboral se resienten, se deterioran sus posibilidades futuras de obtener empleo y movilidad social. Además, el trabajo de los menores se hace en condiciones de extrema precariedad, porque aquellos que se incorporan prematuramente al mercado laboral lo hacen en actividades informales, marginales o directamente vinculadas al delito.<sup>30</sup> Todo esto disminuye sus posibilidades futuras de salir de la situación de pobreza, y se produce una suerte de transmisión generacional del problema que no se explica por la “cantidad” de hijos, sino por la ausencia de políticas públicas adecuadas que reviertan las desigualdades

<sup>23</sup> Los datos son de una encuesta específica realizada por el Ministerio de Trabajo y elaboraciones en base a la Encuesta Permanente de Hogares.

<sup>24</sup> El 35% de los beneficiarios tienen menos de 30 años y el 30%, entre 31 y 40 años.

<sup>25</sup> Del total de ocupados sin el Plan, sólo el 40,7% son mujeres y el 20,6% de los ocupados totales son cónyuges.

de sus condiciones de vida.

Existen varios programas que reconocen como destinatarios a las personas de menor edad. Por un lado, están los programas asistenciales dirigidos a la “niñez en situación de vulnerabilidad” que, en general, operan mediante la entrega directa de alimentos en salas maternas, comedores escolares o comunitarios, actividad que suele complementarse con otras medidas de tipo educativo y sanitario. Sin embargo, el programa que más fondos maneja es el de “asignaciones familiares”.

Este programa tuvo, históricamente, una peculiaridad:<sup>31</sup> pagaba a todos los trabajadores asalariados formales (y a los beneficiarios del sistema previsional) un monto similar por “carga de familia”, y se financiaba a través de una “caja compensadora” que buscaba evitar la discriminación en la contratación laboral hacia aquellos que tenían mayor cantidad de miembros dependientes en la familia. Durante los últimos años, a este programa se le fue quitando financiamiento (reduciendo la alícuota del impuesto al salario destinado al mismo),<sup>32</sup> y se fue transformando en un programa selectivo entre los propios asalariados, en tanto los beneficios se graduaron según el nivel de salarios.

Actualmente, la cobertura alcanza a las familias de los asalariados con contratos laborales registrados, como así también a los beneficiarios del sistema de previsión social y del seguro de desempleo. Hay escalas en el monto de los beneficios según el nivel de ingreso del titular asalariado y diferencias según las regiones. No perciben los beneficios los asalariados que cobran por encima del piso, los menores a cargo de trabajadores autónomos, de los que se desempeñan en actividades informales, del servicio doméstico, de los asalariados no registrados y de los desempleados que no acceden al seguro de desempleo. Estos grupos sin cobertura son precisamente los hogares de menores ingresos y con mayor número de menores a cargo.

La actual configuración del programa establece varias discriminaciones: entre asalariados formales y el resto de los trabajadores; o según la remuneración del jefe de hogar, independientemente del número de

<sup>26</sup> Para la misma onda y aglomerado, el 18,7% de los hogares y el 27% de la población son indigentes. Teniendo en cuenta el programa, estos porcentajes descienden a 16,9% y 24,7%, respectivamente.

<sup>27</sup> Véase Lo Vuolo y otros (1999: 199-202) y Lo Vuolo (2001a: 151-156).

menores a cargo. Dado que se paga una asignación escolar por los menores que concurren a establecimientos educativos, también se discrimina a los que no lo hacen, cuando en realidad no concurren a la escuela justamente por no tener recursos.

Como resultado, la mayoría de los menores del país no están hoy cubiertos por el programa de asignaciones familiares. Aquí se ve claramente la irracionalidad de la política actual: supuestamente, el programa se volvió más selectivo para favorecer a las familias de menores ingresos, pero la falta de universalidad del beneficio deja a los más pobres fuera de toda cobertura. En realidad, lo que se buscó con esta selectividad fue recortar beneficios y dismantelar el programa.

Otro problema de este programa es su falta de integración con el sistema tributario y particularmente con el impuesto a las ganancias de las personas. En ese impuesto, se autorizan deducciones (créditos fiscales) por cargas de familia cuyos montos y tratamiento difieren de los beneficios que se pagan en el programa de asignaciones familiares. Como resultado, el impacto neto de ambas políticas es muy difícil de evaluar.

#### 4.3. Políticas de sostenimiento de ingresos dirigidas a las personas en edad pasiva

La actual situación de la población en edad pasiva se encuentra fuertemente determinada tanto por las debilidades del sistema previsional como por el progresivo deterioro de las condiciones de empleo en el país. La reforma de 1994 potenció la mayoría de los problemas heredados del sistema anterior.<sup>33</sup> Después de la reforma, se redujo el número de aportantes efectivos, cayó la cobertura de la población en edad de jubilarse,<sup>34</sup> aumentó la evasión, no crecieron los ya insuficientes haberes de los jubilados actuales,<sup>35</sup> aumentaron los problemas de déficit fiscal y el futuro del propio sistema y de su capacidad de pagar beneficios se volvió más incierto.

Como resultado de los procesos señalados, la pobreza entre los adultos en edad de jubilarse aumentó de manera dramática.<sup>36</sup> Es que la fuerte

<sup>28</sup> Véase Lautier (1998) y Lo Vuolo y otros (1999: 103-08).

concentración de los perceptores pasivos en los tramos más bajos de la distribución del ingreso, los hace más sensibles a modificaciones marginales en su ingreso.<sup>37</sup>

Se observa así una contradicción que se verifica en muchas políticas públicas del país: al tiempo que el sistema de previsión social expulsa personas de su cobertura, deben aumentar los programas asistenciales dirigidos a esas mismas personas. Así proliferan programas que, con diferentes criterios de selección de beneficiarios, otorgan subsidios a comedores, distribuyen bolsones de alimentos o dinero en efectivo. A diferencia del derecho a una jubilación, estos programas asistenciales tienen una escala operativa muy reducida, fomentan la fragmentación institucional y el clientelismo, al tiempo que reproducen situaciones de marginalidad y estigma.

Sintéticamente, en la Argentina se cambió un régimen de reparto simple de ingresos y gastos por otro “mixto”, que combina un régimen de reparto (administrado por el Estado) y otro de capitalización individual de aportes (administrado por empresas privadas). En el Régimen Previsional Público, el haber de jubilación se compone de una Prestación Básica Uniforme (PBU), una Prestación Complementaria (PC) y una Prestación Adicional por Permanencia en el régimen (PAP). Por su parte, en el Régimen de Capitalización, el haber de jubilación se compone de una PBU, una PC y el haber por capitalización (HC).

La PBU es una suma fija para cada jubilado cuya determinación ha ido variando y se ha vuelto discrecional e incierta.<sup>38</sup> La PC se calcula como un 1,5% por cada año de servicios con aportes.<sup>39</sup> La PAP se calcula como el 0,85% por cada año de servicios con aportes realizados al nuevo sistema, con igual forma y metodología que la PC. El haber de capitalización es incierto por definición y depende del valor del fondo acumulado en la cuenta individual conforme al aporte personal que, según la ley, es del 11% de la nómina salarial. Sin embargo, en los últimos años se redujo ese porcentaje para el Régimen de Capitalización como forma de “aumentar” el salario de bolsillo del trabajador.

<sup>29</sup> A mayo de 2002, y para el total de los aglomerados urbanos incluidos en la EPH, resulta que el 66,6% de los menores de 18 años habita en hogares pobres y el 33,1% son indigentes.

<sup>30</sup> En la Argentina, el 75% de los asalariados de entre 14 y 17 años no cuenta con cobertura del seguro social. Además, de los adolescentes que trabajan, más del 30% lo hace con jornadas semanales de más de 46 horas y el 43% de entre 30 y 45 horas.

Es notable cómo, desde el inicio del nuevo sistema, todas las medidas adoptadas apuntaron a profundizar los problemas de financiamiento de las actuales jubilaciones y pensiones, ya sea porque se le quitaba recursos o porque aumentaban las cargas del Régimen de Reparto (rebaja de cotizaciones patronales, absorción de Cajas Provinciales, caída del valor de los haberes pagados).<sup>40</sup> De hecho, la reforma de 1994 y las medidas que le siguieron, están en el centro de la explicación del problema fiscal del país en los últimos años.

Los problemas del sistema quedaron muy expuestos cuando, en noviembre de 2001, el nuevamente ministro Domingo Cavallo decretó el aumento de la participación de la deuda pública en la cartera de inversión de los fondos de pensiones, permitiendo que alcanzara el 100%, y también la reducción de los aportes del 11% al 5% de los salarios. Por primera vez pasó a desfinanciarse directamente al Régimen de Capitalización, al tiempo que se establecía una virtual “estatización” de los fondos que culminó, a comienzos de 2002, con la “pesificación” forzosa de los mismos.<sup>41</sup>

Son múltiples los problemas del actual régimen de previsión social, y aparecen como suficiente evidencia de la necesidad de avanzar en una reforma integral profunda. Entre los más relevantes se destacan:

1. *Caída de la cobertura*: el número de aportantes al sistema disminuyó sostenidamente y cayó de forma dramática desde fines de 2001, por lo que hoy más del 50% de la PEA puede no acceder a una jubilación suficiente. También cayó la cobertura de las personas en edad de jubilarse, hasta el punto de verificarse un fenómeno difícil de encontrar en la experiencia comparada: la caída de la cantidad absoluta de beneficiarios.

2. *Falta de incentivos para aportar*: los supuestos incentivos para el aporte que se deberían haber verificado por las cuentas individuales y

---

<sup>31</sup> Para un análisis de la forma de funcionamiento del programa de asignaciones familiares en relación con el conjunto del sistema de políticas sociales en el país, véase Barbeito y Lo Vuolo (1998) y Lo Vuolo (1998b).

<sup>32</sup> Originalmente, el programa se financiaba con un 12% sobre la nómina salarial. Una primera rebaja al 9% se utilizó para aumentar la contribución al sistema nacional de previsión; la posterior disminución al 7,5% se aplicó para financiar el Fondo Nacional de Empleo. También el financiamiento se vio afectado durante la vigencia de la reducción general de las contribuciones patronales.



la reducción de las cargas sociales, no funcionaron. Por el contrario, la degradante situación del mercado laboral, la indefinición del beneficio del nuevo sistema, la complejidad de las reglas operativas, los permanentes cambios de las normas, la inestabilidad de la tasa de rentabilidad de los fondos, el elevado costo de administración, son elementos que no estimularon la afiliación. El problema se ve claramente con la caída de la participación de los trabajadores autónomos entre los aportantes y particularmente en el Régimen de Capitalización, en tanto son el grupo laboral que tiene cierta libertad para “elegir” si aportan o no. En el mismo sentido, se verifica una indiferencia general por elegir una u otra AFJP, y la mayoría de los nuevos ingresos se incorpora al grupo de “indecisos”.

3. *Expulsión de potenciales afiliados*: el salario promedio de aporte al nuevo sistema es mucho más elevado que el promedio de la economía, debido a que el sistema expulsó a los que no tienen ingresos altos y regulares. Pero éste es justamente el problema central que debería resolver todo sistema de previsión social: ¿cómo incorporar a los que no tienen ingresos suficientes y regulares? La combinación entre las exigencias más estrictas en el nuevo sistema y la expansión acelerada del desempleo, la informalidad y el empleo no registrado, determinan que —como mínimo— más del 50% de los ocupados y dos tercios de la PEA actual, tengan muy alta probabilidad de no lograr la jubilación en el futuro o, en el mejor de los casos, que el nivel del beneficio sea paupérrimo.

4. *Aumento del déficit*: el déficit financiero del sistema de previsión social aumentó, y con ello su impacto sobre el conjunto del déficit fiscal, explicado principalmente por el traspaso de fondos a las AFJP y en segundo lugar por la reducción de las contribuciones patronales.

5. *Costo de administración*: el costo de administración para el conjunto del SIJP es más elevado que antes y, en el caso del sistema de capitalización, impacta fuertemente en el valor de los beneficios futuros.

A estos problemas generales del conjunto del sistema se agregan los propios de cada régimen. Así, en el Régimen de Capitalización la supuesta

---

<sup>33</sup> Véase Lo Vuolo y Goldberg (2002). También, para un análisis del papel de la reforma de previsión social en la retracción del sistema de políticas sociales en el país, véase Lo Vuolo (1996 y 1998b).

<sup>34</sup> En 1991, el 74% de la población mayor de 65 años estaba cubierta por el sistema de previsión social, mientras que en 2001 esta proporción ya había descendido al 65%.

competencia en realidad es ficticia y se asienta en elevados gastos de promoción más que en rentabilidades diferenciales. La mayoría y las más grandes AFJP pertenecen a *holding* financieros que ofrecen el servicio como un complemento de su cartera de productos; así, el sistema de previsión social ha servido para financiar la concentración en el sistema financiero. Al mismo tiempo, la expectativa acerca del beneficio futuro es muy baja y contradice las inconsistentes proyecciones difundidas en apoyo de la reforma. Este problema se potencia a poco que se observe que la mayor parte de la cartera de inversión de los fondos está colocada en deuda pública de un Estado con serias incapacidades de pago y necesidades de reprogramación de su deuda.

También se agravaron los problemas del Régimen Público. Los aportes y contribuciones cubren sólo el 30% de los haberes actualmente pagados por el sector público. La incorporación de las Cajas Provinciales al sistema nacional transfirió un cuadro de haberes generalmente más generoso, aumentó la dispersión de beneficios y el déficit del sistema. La deuda del sector público con el sistema sigue creciendo por falta de cumplimiento de los compromisos legales. Los haberes siguen en valores reducidos y, junto con la caída de la cobertura, expulsan personas en edad de jubilarse hacia un espacio de programas asistenciales o de directo abandono.

Los problemas de la falta de cobertura del SIJP, que es la política social que más recursos absorbe en el presupuesto nacional, se presentan pese a la existencia de un esquema de pensiones asistenciales no contributivas muy conflictivo. Este esquema otorga a determinados funcionarios públicos la facultad de distribuir discrecionalmente pensiones. Al mismo tiempo, todavía continúan vigentes regímenes de privilegio en los requi-

---

<sup>35</sup> En el período 1991-2001, el haber medio registró un leve crecimiento pero siguió en valores menores a los de 1984, mientras que el haber mínimo cayó aun más en términos reales y aumentó la disparidad de la distribución de haberes. En 2002, el congelamiento de los haberes nominales y la aceleración inflacionaria determinaron una profunda caída del valor real de los haberes.

<sup>36</sup> La EPH de octubre de 2002 registró que más del 30% de las personas mayores de 65 años eran pobres y casi el 7%, indigentes. Además, el 29% de los mayores de 70 años no tiene cobertura del sistema de previsión social y, de ese grupo, un 18% vive en hogares indigentes y más del 50% en hogares pobres (Fuente: Siempro).

<sup>37</sup> Una encuesta de la Secretaría de Tercera Edad de la Nación, luego de siete años de vigencia de la reforma, reveló que el 58% de los mayores de 60 años pertenece a un nivel económico social bajo.

sitos de acceso y el nivel de los beneficios.

En síntesis, luego de más de siete años de funcionamiento del sistema reformado, queda claro que los objetivos que supuestamente deberían haberse alcanzado no se obtuvieron. Y a la inversa, los problemas que supuestamente se iban a resolver, se agravaron.

#### 4.4. Transferencias de ingresos por la vía tributaria

Al discutir previamente la política tributaria, se mencionaron distintas vías por las cuales el Estado transfiere ingresos hacia la población. Por su vinculación con las transferencias de ingresos hacia las personas de menor edad y los adultos en edad pasiva, aquí interesa detenerse específicamente en las deducciones que, en concepto de cargas de familia, se permiten en el impuesto a las ganancias de las personas. Estas deducciones —entre las que se incluyen los hijos y los mayores a cargo— reducen el monto de los ingresos sujetos a impuesto y determinan un menor impuesto a pagar.

La deducción por cargas de familia constituye un “subsidio implícito” que sólo beneficia a quienes tienen ingresos lo suficientemente elevados como para ser contribuyentes efectivos del impuesto a las ganancias (es decir, tienen ingresos superiores al mínimo no imponible). El carácter regresivo de este tratamiento se suma a la inequidad ya señalada de la norma general del impuesto a las ganancias personales.

Como ya se apuntó, un problema adicional es que la definición del concepto de carga de familia que se utiliza en el impuesto a las ganan-

---

<sup>38</sup> En principio, hasta treinta años de servicio la PBU era equivalente a 2,5 veces el Aporte Medio Previsional Obligatorio (AMPO) y se incrementaba en un 1% por año adicional. El AMPO, que se obtenía dividiendo el promedio mensual de los aportes totales por el número total de afiliados que aportan, se eliminó en agosto de 1997. En su reemplazo, se estableció el Módulo Previsional (MOPRE) que, a criterio discrecional de las autoridades, se utiliza para la movilidad de las prestaciones del régimen de reparto y para el valor de la renta presunta para el aporte de los trabajadores autónomos.

<sup>39</sup> Con un máximo de treinta y cinco años y calculados sobre el promedio de las remuneraciones sujetas a aportes durante los diez años anteriores a la cesación de servicios (con un máximo de un AMPO-MOPRE por año de servicios).

<sup>40</sup> Cabe mencionar, por ejemplo, que desde 1995 se estableció que el Estado nacional sólo garantizaría el pago de los haberes hasta el monto de los créditos presupuestarios y que sólo reconocería la movilidad que estableciera el presupuesto.

cias, difiere de la que prevalece en el programa de asignaciones familiares. En el impuesto a las ganancias, las personas físicas pueden deducir como cargas de familia no sólo a los hijos —hasta los 24 años y sin ningún tipo de condicionalidad respecto de la asistencia escolar— sino también al cónyuge y a otros familiares en línea colateral, ascendente y descendente (como padre/madre; suegro/a; abuelo/a, nieto/a; yerno; nuera; etc.). La deducción es aplicable aun cuando las personas registradas como cargas de familia cuenten con ingresos propios y en la medida en que dichos ingresos no superen cierto tope anual.

Aquí también queda expuesto el sesgo regresivo del esquema tributario vigente en el país. Al mismo tiempo, se observa la necesidad de integrar los esquemas de transferencias fiscales de ingresos que operan a través del gasto social y de la política tributaria como complemento de las necesarias reformas en esa área.

## 5. LA VIVIENDA Y EL HÁBITAT

Junto con el empleo y los ingresos, la vivienda donde conviven las personas es otro elemento definitorio de su modo de inserción social y de las formas en que se expresa la pobreza de carácter “estructural”.<sup>42</sup> No en vano, el acceso a una vivienda “digna” es uno de los derechos humanos fundamentales reconocidos por el Tratado de los Derechos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, e incorporado como principio constitucional en nuestro país.

La idea de vivienda digna se ha vuelto operativa mediante la definición de ciertos parámetros que abarcan tanto las características edilicias (tamaño y número de cuartos que eviten el hacinamiento), como también la infraestructura que la circunda (provisión de servicios públicos indispensables, como agua potable, red de cloacas y pluvial, electricidad, red de gas, pavimento y acceso al transporte). También importan el ámbito territorial en el cual se encuentra ubicada la vivienda y el acceso a servicios esenciales como la educación y la salud.

---

<sup>41</sup> Medida que está siendo reclamada por las AFJP en tramitación judicial, pretendiéndose retornar a la dolarización de los mismos.

La oferta y la demanda de vivienda no responden a la forma pura de las reglas mercantiles. En primer lugar, para producir (construir) una vivienda es preciso disponer de tierra con ciertas cualidades. Pero la tierra no puede ser producida, por lo que su valor está dado por el stock disponible y no por el flujo de producción, como en otras mercancías. Para decirlo de un modo ilustrativo: si se incrementa el precio de la tierra no hay modo de aumentar su oferta para reducir el precio, excepto que se modifique el destino de la tierra en uso.<sup>43</sup> El precio de la tierra es afectado también por fuerzas especulativas ligadas al circuito financiero. ¿Por qué? Porque, al igual que otros bienes inmuebles, la tierra es utilizada como reserva de valor y como garantía de créditos. Asimismo, una expansión del crédito, y el consiguiente aumento de la demanda, puede llevar a un aumento del precio de la tierra.

La vivienda, a diferencia de la tierra, se construye o se produce para el intercambio. Sin embargo, tiene una particularidad: en tanto la vivienda se construye sobre la tierra, su valor de mercado es influido por las “leyes” que regulan el valor de la tierra. Acceder a la vivienda requiere de un capital para cubrir no sólo su construcción o adquisición, sino también el valor de la tierra donde se construye.

Para las personas, la necesidad de acceder a ese patrimonio se presenta en la etapa del ciclo de vida en que suelen independizarse y conformar nuevos hogares; habitualmente, esta etapa coincide con los primeros años de la vida laboral. Por lo tanto, es muy difícil que, en ese momento, hayan acumulado por sus propios medios el ahorro requerido para la construcción o compra de la vivienda. Dada esta restricción, para la mayoría de las personas el acceso a la vivienda depende de una herencia, de la disponibilidad de crédito de largo plazo o de políticas de distribución pública de vivienda.

Esto es consistente con la solución de mercado: la construcción/producción privada de viviendas se concentra en los grupos de ingresos más altos.<sup>44</sup> En algunos casos, el mercado atiende las necesidades de los grupos de menores ingresos con localizaciones en áreas periféricas (con escasa disponibilidad de servicios básicos de infraestructura o en zonas inundables), con viviendas construidas con materiales y de tamaños inadecuados. En este caso, la exclusión social se expresa como “segregación” territorial: barrios pobres/barrios ricos.

También son conocidos los importantes impactos macroeconómicos

de la construcción de viviendas. No sólo tiene efectos multiplicadores sobre la actividad económica y el empleo, sino que demanda mano de obra local y de baja calificación, por lo que es de suma importancia para el desarrollo local.

Teniendo en cuenta la diversidad de aspectos que se vinculan con la cuestión de la vivienda y el hábitat, a continuación se identifican las principales características del llamado “déficit habitacional”.<sup>45</sup> Luego, se señalan los principales problemas detectados en las políticas del área.

### 5.1. Aumento del déficit habitacional

El déficit habitacional no indica sólo un “faltante” de unidades, sino también la existencia de viviendas inadecuadas, sea por razones intrínsecas a las mismas (tamaño, número de cuartos, tipo de materiales, etc.) o por la ausencia de servicios básicos (redes de agua potable o de saneamiento, electricidad, etc.). Según el Censo Nacional de Población y Vivienda realizado en el año 2001, en la Argentina tienen problemas de vivienda casi 3,4 millones de hogares (que equivalen a un 33,5% del total de los hogares y a un incremento de 13% en una década).

Varias son las características habitacionales que componen ese déficit. De este total: 1) el 54% se consideran viviendas inadecuadas pero recuperables, porque requieren terminación edilicia o mejores instalaciones sanitarias; 2) el 14,7% son deficitarias por hacinamiento, ya que albergan a más de dos personas por cuarto y requieren de mejoras y ampliaciones; 3) el 16,8% son viviendas precarias e irrecuperables, dados los materiales con que fueron construidas, y requieren ser reemplazadas por nuevas viviendas. Finalmente, el 14,3% albergan a más de una familia y también requieren de nuevas edificaciones. Como resultado, la cantidad de viviendas nuevas que es necesario construir para acabar con el déficit cuantitativo (“déficit crítico”) supera el millón de unidades. El déficit restante puede resolverse mejorando o ampliando las viviendas existentes y/o su infraestructura.

Los diferentes tipos de déficit tienden a corresponderse con las desigualdades sociales de los hogares afectados. Algunos indicadores son ilustrativos: 1) aproximadamente dos tercios de los hogares de Formosa, Misiones, Chaco y Santiago del Estero presentan problemas habitacionales; 2) el 50%

de los hogares que ocupan viviendas irrecuperables y el 37% de los que habitan viviendas deficitarias pero recuperables, tienen condiciones irregulares de dominio (ocupantes por préstamo, de hecho, propietarios de la vivienda pero no del terreno)<sup>165,46</sup> 3) el 79% de las viviendas recuperables y el 73% de las irrecuperables se localizan en barrios con problemas de urbanización, mientras que un 18% de las viviendas no deficitarias se localiza en barrios sin estos problemas; 4) el 51% de los hogares con situación habitacional deficitaria se concentra en el tramo de nivel socioeconómico bajo, y el 33,4% en el nivel medio bajo<sup>165,47</sup>.

Se ve así que el problema habitacional de la Argentina es muy complejo y está vinculado al propio régimen de organización económica y social. Por decirlo así, en el tema de la vivienda se ve claramente que la economía es la principal cuestión social y que el principal problema social es la distribución de la riqueza. Es claro que esta cuestión no puede resolverse por mecanismos automáticos de mercado, y es muy relevante observar lo que sucede con las políticas públicas en el área.

## 5.2. Reducción de los recursos del FONAVI

En los últimos años, se redujeron de forma sistemática los recursos destinados al financiamiento de la vivienda social, principalmente por erosión de los fondos del programa FONAVI.<sup>48</sup> A partir de 1992, la recaudación de la tasa del impuesto sobre los salarios destinada al FONAVI fue transferida al Sistema Nacional de Previsión Social, y el fondo pasó a financiarse con una parte del impuesto sobre los combustibles.<sup>49</sup>

También se dispuso la transferencia automática a las provincias de los recursos recaudados, debilitando aun más el rol de la Secretaría de Vivienda de la Nación y desarticulando institucionalmente al sistema.

Continuando con la erosión de recursos, en 1995 se estableció que

---

<sup>42</sup> En la Argentina, la llamada "pobreza estructural" se estima mediante el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Este indicador registra como pobre al hogar donde se verifica al menos una de las siguientes situaciones: 1) existen más de tres personas viviendo en un cuarto; 2) se habita en una vivienda inadecuada; 3) la vivienda no tiene ningún tipo de instalaciones sanitarias; 4) existe al menos un menor en edad escolar que no asiste a la escuela; 5) presenta más de tres miembros laboralmente inactivos por cada miembro activo y la persona jefa de hogar tiene un bajo nivel educacional. Como se observa, tres de los cinco elementos considerados se definen a partir de las condiciones habitacionales.

al FONAVI se destinaría sólo el 42% de lo recaudado por el impuesto a los combustibles líquidos, fijándose un piso para la integración total de los fondos, pero en 1999 se suspendió dicho piso<sup>166</sup>.<sup>50</sup> Pactos posteriores entre la Nación y las provincias fueron “flexibilizando” las normas de afectación específica de los recursos del FONAVI,<sup>51</sup> de forma tal que la inversión pública en soluciones habitacionales se redujo a, aproximadamente, una quinta parte de los valores históricos.<sup>52</sup>

A estos problemas se suman los (históricamente) bajos niveles de recupero global de la cartera de créditos del FONAVI. Más allá de la insuficiencia de ingresos de algunos beneficiarios, ésta es una evidencia clara de las deficiencias en la gestión de los Institutos Provinciales: debilidad de los incentivos para mejorar la gestión de cobro, deficiente titularización de las condiciones de dominio, falta de transparencia y clientelismo en la selección de los beneficiarios. A estos problemas se suma el “congelamiento” de los cupos provinciales aplicados a la distribución de los recursos del FONAVI, establecidos hace más de quince años y que hoy no reflejan los cambios demográficos, sociales y económicos sucedidos en el país.<sup>53</sup> Esto colaboró para una sistemática caída de la cantidad de viviendas construidas.

### 5.3. Eliminación del Banco Hipotecario Nacional como banca de fomento

El Banco Hipotecario Nacional (BHN) otorgaba créditos para la vivienda, orientados a sectores de ingresos medios, con alguna disponibilidad de ahorro acumulado y capacidad de amortización de los préstamos. Durante la década del noventa, el BHN fue desplazándose de su rol tradicional hacia el de banca comercial, culminando en 1997 con su privatización por ley.

Esta ley establecía que el BHN debía mantener su rol de “fomento” durante un cierto número de años, disponiendo la conformación de un fideicomiso con los fondos obtenidos por la privatización, que debería

---

<sup>43</sup> En el largo plazo, la oferta de tierras para vivienda puede incrementarse como resultado de dos procesos: los cambios de uso de la tierra al interior del área urbana o la ampliación de la periferia por urbanización de zonas rurales.



destinarse al financiamiento de inversiones públicas.<sup>54</sup> Sucesivos decretos del Poder Ejecutivo fueron desnaturalizando la letra y el espíritu de la ley, al tiempo que el Estado perdía el control de las decisiones crediticias al venderse, en 1998, el 25% del paquete accionario a inversores privados.

Como resultado, el BHN pasó a desempeñar un papel irrelevante en el fomento de la vivienda de carácter social, tanto por disminución de su participación en el mercado como por el destino de sus créditos. En paralelo, la entidad apoyó la creación de empresas inmobiliarias y financieras, promoviendo el traspaso de las operaciones propias del banco a otros ámbitos privados de rentabilidad.

#### 5.4. Fragmentación institucional y ausencia de una política nacional de vivienda

Al desmantelamiento de las principales instituciones que operaban en el área, se suma la inexistencia de políticas de ordenamiento territorial a nivel nacional, que establezcan orientaciones generales para la promoción de asentamientos humanos económicamente sustentables. Tampoco se cuenta con una mínima programación del área, que disponga metas concretas para absorber el déficit habitacional y ofrezca mecanismos alternativos para lograrlo.

La Secretaría de Vivienda fue desplazada de su rol orientador y de control. Si bien se dispuso la creación del llamado Sistema Federal de Vivienda, en los hechos tuvo lugar una creciente desarticulación institucional. En parte, esto se debió a la señalada transferencia de los recursos del FONAVI a los Institutos Provinciales de Vivienda y a la autorización otorgada para desviar los recursos hacia otros fines.

Las deficiencias en la gestión del sistema son múltiples. La definición de los grupos beneficiarios para la adjudicación de viviendas no

---

<sup>44</sup> Ejemplo extremo de ello son las nuevas estrategias de urbanización que han surgido en los últimos años, como barrios cerrados o edificios con equipamientos internos.

<sup>45</sup> Éste es un concepto dinámico que se modifica por factores tales como el crecimiento vegetativo de la población, la obsolescencia y el deterioro del stock de viviendas existente, el desarrollo de nuevos estándares y de los patrones culturales que caracterizan a una vivienda "digna", y el ritmo de crecimiento de la oferta habitacional (ampliación, refacción o construcción de nuevas viviendas y mejoramiento del hábitat y de la infraestructura básica).

responde a criterios explícitos y procedimientos transparentes, como tampoco tiene en cuenta a los grupos con mayores carencias. Una de las manifestaciones más críticas de estos procedimientos es la alta proporción de viviendas otorgadas con documentación irregular de dominio y de titularización de los préstamos hipotecarios. La mayor parte de las provincias no ha realizado la escrituración de las viviendas adjudicadas, ni tampoco cuenta con un registro actualizado de los créditos que fueron cancelados o con una clasificación de las hipotecas según nivel de ingreso del deudor, cuotas canceladas y grado de morosidad.

Otro problema es que la oferta de soluciones habitacionales por parte de la política pública ha sido poco flexible, predominando la construcción de vivienda terminada, llave en mano. Esto implica una gran rigidez y también mayores costos, en detrimento de otras alternativas que respondan más adecuadamente a las necesidades de una demanda heterogénea y diversificada, que no en todos los casos requiere de nuevas viviendas y sí de la ampliación, mejora o modificación de las existentes.

Todos estos problemas han derivado en la organización de programas de viviendas a cargo de distintas ONG, que buscan alternativas más adecuadas a las necesidades de la población de menores recursos. En algunas provincias, se han implementado programas de autoconstrucción para la ampliación de viviendas o mejoramiento de infraestructura, o programas de microcrédito que permiten a las familias de menores ingresos la mejora paulatina de su vivienda. En otros casos, el Estado aporta la tierra y/o los materiales, y los beneficiarios la mano de obra.

## 6. ALGUNAS CONCLUSIONES PRELIMINARES

Los problemas de empleo, distribución del ingreso y pobreza en la Argentina son muy complejos y no pueden resolverse con políticas aisladas. Mucho menos con las actuales, insuficientes y basadas en una estrategia equivocada con respecto a la naturaleza de los problemas. La solución no pasa por la multiplicación de políticas asistenciales que

---

<sup>46</sup> Véase Siempro (1997).

<sup>47</sup> Subsecretaría de Vivienda (1995).

perfeccionen los métodos de focalización de beneficiarios. Lo que se requiere es una estrategia integrada que ponga a todo el sistema de políticas públicas y al régimen económico en su conjunto, al servicio de la generación de empleo productivo, y que presente un patrón distributivo más igualitario, que facilite el acceso de los grupos más vulnerables a los medios para satisfacer sus necesidades básicas.

Claramente, del análisis de las transformaciones del patrón distributivo en el país se concluye que un primer problema que enfrentan los sectores productivos, se deriva de los límites que le impone una demanda global muy acotada y dependiente de los sectores de mayores ingresos. La Argentina ha pasado de conformar una sociedad con cierto grado de homogeneidad y estructuras de ingreso más equitativas, a otra donde predominan la desigualdad y la regresividad en la distribución del ingreso y la riqueza.

Este patrón de distribución desigual ha generado un mercado doméstico restringido para la producción local y fuertemente dependiente de la demanda de los estratos de ingresos más altos. Ello bloquea la posibilidad de alcanzar economías de escala y desarrollar planes de inversión de mediano y largo plazo, porque significa un bloqueo para la demanda de los sectores de bajos ingresos.

La causa central de la débil absorción de empleo en los últimos años es el régimen macroeconómico que continúa imperando en el país. Este

---

<sup>48</sup> El Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) fue creado en 1972, con la pretensión de financiar viviendas multifamiliares, obras de infraestructura y de equipamiento comunitario de los sectores de más bajos ingresos. Sus recursos provenían de una tasa de contribución sobre el salario y de los eventuales recuperos de los créditos otorgados, que siempre fueron muy bajos.

<sup>49</sup> Entre otras justificaciones, se señaló que parte del impuesto a los combustibles que se destinaba a fondos de inversión vial quedaría sin destino en razón de las concesiones otorgadas con cobro de peaje y el pago de un canon al Estado. Poco después, el pago del canon fue reemplazado por cobro de subsidios. En suma, se desfinanciaron simultáneamente la construcción de vivienda y la construcción vial.

<sup>50</sup> El piso original era de, aproximadamente, 900 millones de pesos por año. Ello significaba que, en la medida en que la recaudación tributaria no alcanzara este piso, el Tesoro aportaría la diferencia. A partir de la suspensión de ese piso de aportes en 1999, sólo se transfiere lo que ingresa como participación del impuesto a los combustibles, que en los últimos años fue de aproximadamente 600 millones de pesos.

<sup>51</sup> Primero, permitiendo que las provincias apliquen a gastos corrientes hasta el 50% de los recursos del fondo; en el 2002 este margen se amplió al 100% de los fondos transferidos por el FONAVI.

<sup>52</sup> En términos del PBI, esto significó una caída desde el 0,94% en 1980, al 0,73% en 1990 y al 0,42% en 2001.

régimen no sólo no incorpora empleo, ni siquiera el de mayor calificación laboral, sino que expulsa trabajadores en forma abrumadora y traba el acceso a servicios sociales básicos.

Después de un proceso de deterioro tan profundo, la gravedad alcanzada no permite abrigar esperanzas fundadas en una solución inmediata por un eventual retorno del crecimiento económico. La salida pasa por cambiar el régimen económico que llevó a esta situación, diseñando al mismo tiempo políticas de rápido impacto en el corto plazo.

El cambio del régimen económico implica una seria revisión de las normas de regulación laboral. Las tendencias verificadas en la pasada década no son positivas y deberían revertirse para acompañar una nueva estrategia económica con un modo diferente de regulación del mercado laboral.

El complemento consistiría en políticas activas que alentaran y promocionaran el empleo privado en el contexto de una estrategia productiva diferente. Los problemas de empleo se verifican en todos los grupos de edad, como así también en los de diversas calificaciones. Aquí también es importante el apoyo a las pequeñas y medianas empresas, que son las que absorben la mayor parte del empleo y las más perjudicadas por el régimen económico de modernización excluyente. También se requiere de programas específicos para algunos grupos con mayores dificultades de inserción laboral y, en especial, la recuperación de obras y sectores fuertemente demandantes de empleo no calificado.

Sin embargo, esas políticas de empleo necesariamente deberían asentarse sobre una red de políticas de sostenimiento de ingresos que ataquen directamente la escalada de la pobreza y de la indigencia. El acceso a esa cobertura debería ser lo más independiente posible de la posición laboral de las personas y de los miembros de su familia. Esto no se logra con programas aislados, ni con programas focalizados —aun cuando su

---

<sup>53</sup> Este “congelamiento” ocurre pese a que el artículo 5° de la ley 24.464, sancionada en 1995, disponía la actualización de los cupos por parte del Congreso de la Nación cada dos años.

<sup>54</sup> Además, el BHN debía destinar, durante diez años, el 10% de los fondos de préstamos para financiar créditos para construcción y adquisición de vivienda en pequeñas localidades y, conjuntamente, se lo designaba como entidad financiera para otorgar créditos para adquisición, construcción o refacción de viviendas populares, transfiriéndole 100 millones de pesos de lo producido por las acciones del Banco.

escala sea superior a los programas asistenciales del pasado— sino con beneficios universales que garanticen que todos los que requieren asistencia la obtengan. La prioridad es atender a los grupos de edad más vulnerables, en particular a los de menor edad y a los adultos mayores.

Esta estrategia, consistente con el aliento a la demanda de trabajo en el mercado de empleo, permitiría al mismo tiempo recomponer mínimos compromisos de solidaridad generacional. Esta red debería considerar las reformas de las actuales políticas en el área, tanto las que van dirigidas a las personas activas que están desempleadas, como aquellas que se orientan a las cargas familiares y a las personas en edad pasiva. Complementariamente, debería considerarse el tratamiento integrado con las políticas tributarias.

Para vincular la economía directamente con la cuestión social, también es necesario recomponer una política nacional de vivienda e infraestructura social que atienda la fragmentación y el desmantelamiento institucional de la actualidad. Esta política tendría efectos positivos sobre la reactivación económica y serviría para apoyar a los grupos vulnerables en la resolución de sus problemas de pobreza estructural.

De este modo, se ha brindado una visión sistémica e integrada de los principales problemas económicos y sociales que debe enfrentar la política pública en la Argentina. A partir de su identificación, es posible comprender el modo de funcionamiento real de la economía argentina para, desde allí, avanzar con una estrategia adecuada que tienda a resolverlos. De estas cuestiones me ocupo en los capítulos siguientes.

## Segunda Parte

### **AMBIENTE INTERNO E INTERNACIONAL DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO ECONÓMICO**

*A veces termino hoy lo que empecé  
a pensar veinte años antes.  
Y nunca se sabe si mañana,  
con la casa terminada, lista para habitar,  
no abriré huecos en sus paredes  
“a la costumbre de la duda”  
para romper el engreimiento  
y la serenidad de lo seguro.*

GRISELDA GAMBARO, *Escritos Inocentes.*



## Capítulo 5

# DIAGNÓSTICO TEÓRICO-PRÁCTICO DEL FUNCIONAMIENTO DEL AMBIENTE INTERNO DE LA ECONOMÍA ARGENTINA

### 1. METODOLOGÍA DE ANÁLISIS

En todo análisis importa la metodología. Aquí, para comprender el modo de funcionamiento de la economía argentina, se comenzó por la descripción de los procesos y las evidencias que llevan a detectar sus problemas leyendo la realidad de su funcionamiento concreto.

De este modo, me aparto de la metodología que habitualmente utiliza el saber convencional. ¿Cuál es esa metodología? Realizar su diagnóstico contrastando los datos de la coyuntura económica con los resultados de los modelos de funcionamiento que ya se han construido previamente de forma abstracta (generalmente siguiendo la lógica de cierto instrumental matemático). Para el saber convencional, importan más los “instrumentos” de análisis que los “métodos” de análisis.<sup>1</sup>

Los economistas convencionales suelen ser criticados porque sus supuestos de análisis no son realistas. Pero es que el realismo no les interesa mayormente. Lo que les interesa es la consistencia de los instrumentos que utilizan para el análisis y, fundamentalmente, la posibilidad que éste les brinda de hacer predicciones dentro de un esquema lógico y elegante. Su sueño es ser reconocidos como una suerte de “gurúes” que predicen el futuro en términos cuantitativos, con un instrumental consi-



derado “científico”.

Aquí contradigo en dos formas esta metodología. Primero, construyo los supuestos de análisis sobre las evidencias concretas de los procesos reales; segundo, pretendo ofrecer ciertos elementos del marco teórico sobre la base de esas evidencias y utilizando variados instrumentos de análisis.

Lo que intento es presentar (aun de modo imperfecto e incompleto) un sistema teórico de interpretación del modo de funcionamiento de la economía argentina, basado en la observación de procesos históricos y concretos. Esta metodología se sustenta en la siguiente convicción: no existe un criterio universal y externo para juzgar cuál es el mejor paradigma económico que se ajusta a la realidad económica de un país. Lo que existen son paradigmas confrontados y cada uno tiene su propio conjunto de criterios.<sup>2</sup> En muchos casos, ni siquiera las evidencias empíricas resuelven la disputa, porque pueden ser leídas de diferente modo según el prisma del paradigma utilizado para observarlas.

Entender las distintas visiones económicas como una confrontación de paradigmas es una forma de pretender aclarar la naturaleza de la disputa en diversos campos. Por ejemplo, contra el paradigma neoclásico que adopta el saber convencional y que pone el acento en la formalidad de la construcción abstracta y en la posibilidad de predecir el futuro sobre la base de dicha construcción (incluyendo la posibilidad de definir “expectativas racionales” de los agentes económicos), aquí se prefiere el paradigma de raíz más clásica y keynesiana, que toma como referencia el proceso histórico y asume que las expectativas varían conforme a distintas circunstancias. En esta concepción, el futuro es incierto y las expectativas de los agentes se forman más por convenciones que por rigurosos análisis racionales.

La historia importa porque construye las estructuras y las instituciones del sistema bajo análisis y, también, porque sobre la base de la misma se forman las convenciones que rigen las conductas de los agentes. Eso no significa que el pasado defina el futuro, pero sí que el futuro se construye sobre sistemas complejos y estructurados que se heredan del pasado. Conocer la forma de funcionamiento del sistema bajo análisis desde una perspectiva histórica es el primer paso para transformarlo sin arriesgar la necesaria estabilidad que requiere para su reproducción.

Esta visión metodológica se complementa con la siguiente: no hay

un solo método de análisis de la realidad social. La complejidad del sistema bajo análisis reclama tanto el uso de un rango de métodos diversos (formal, institucional, histórico, etc.), como de variadas evidencias (estudios de caso, series de datos, constancias jurídicas, hechos políticos, etc.). Esto también implica recurrir a varias disciplinas sociales, que siguen diferentes canales de razonamiento y que pueden eventualmente unificarse en una visión articulada de la realidad social.

Este método de análisis también supera la brecha cada vez más profunda entre el modo de pensar la sociedad por parte de los economistas convencionales y la realidad social que vive la gente todos los días. La ventaja que tienen sus métodos de análisis es simplemente la precisión y la certeza con que adornan sus conclusiones; pero el problema es que esas conclusiones suelen ser equivocadas e irrelevantes para la realidad que pretenden interpretar. Luego, la realidad los supera y los sorprende, pero el daño que se ha hecho ya es muy difícil de reparar.

En este trabajo, en algunos casos prefiero ser menos preciso (atento a la complejidad de los problemas) y asumir que el conocimiento tiene límites y que el devenir de las sociedades es incierto. La convicción es que resulta preferible aproximarse de modo más impreciso y con dudas a los temas relevantes de una realidad compleja, que llegar a una mayor precisión sobre cuestiones que interesan poco o que están mal planteadas. Entre otros méritos, esto obliga a estar atentos y dispuestos a producir cambios en las convicciones iniciales.

Teniendo en cuenta esta aproximación metodológica, en lo que sigue presento un esquema de razonamiento que, sin ser exhaustivo, pretende ofrecer un sistema de análisis del modo de funcionamiento real de la economía argentina. Este esquema se basa en la lectura de la historia argentina reciente, que ha sido presentada en los capítulos previos.

De ningún modo se argumenta aquí que esta forma de funcionamiento es exclusivo de la economía argentina. Seguramente, es muy similar al de otros países, particularmente en el contexto de América latina. Sin embargo, y consistentemente con la metodología planteada, corresponde a otros sopesar las eventuales coincidencias sobre la base del análisis concreto de otras realidades.

Sin desconocer la importancia de otros paradigmas, la conclusión principal del análisis aquí presentado es que la economía argentina funciona más cerca del paradigma “clásico” de la economía política, esto

es, un paradigma que entiende el funcionamiento del sistema económico como determinado principalmente por los procesos de producción y distribución de riquezas entre las diferentes clases o grupos sociales que participan de la división social del trabajo. El factor principal para el cambio de régimen económico es, entonces, el cambio en los patrones distributivos de la riqueza.

## 2. LAS CONDUCTAS DE LOS AGENTES ECONÓMICOS Y LAS ASIMETRÍAS DE PODER

En la Argentina, los agentes económicos no actúan sobre la base de reglas absolutamente racionales, aprendidas de una vez y para siempre. Además, existen múltiples espacios de privilegios y reglas especiales que impiden suponer comportamientos homogéneos. Esto, que por cierto no es específico de la economía argentina, impide construir modelos analíticos sobre la base de un “sujeto representativo” que se mueve con una “única racionalidad” de comportamiento, que es una característica metodológica tanto de los modelos convencionales de la teoría del mercado como de la teoría de la planificación.

Más que por la información y por el conocimiento técnico de ciertos problemas, en la práctica los agentes económicos toman sus decisiones mezclando intuiciones, desarrollando hábitos, considerando los comportamientos de otros agentes y reaccionando sobre la base de las convenciones relevantes de su grupo de pertenencia. Esto, que es cierto para la mayoría de las economías capitalistas, en la Argentina se refuerza por las experiencias históricas de fuerte incertidumbre, procesos inflacionarios, políticas cambiarias inconsistentes y bruscos cambios de precios relativos que provocan importantes transferencias patrimoniales al margen de la valorización productiva.

Dichos comportamientos no son iguales en todos los grupos sociales relevantes, en tanto que en la economía argentina existe una marcada asimetría en la distribución del poder, que genera un escenario de con-

---

<sup>1</sup> El énfasis en el instrumental analítico es propio de un análisis “positivista” y está en línea con las propuestas metodológicas de Friedman (1953).

flicto permanente. Las prácticas de los agentes económicos no permiten suponer que el sistema tienda a un equilibrio de tipo “walrasiano”,<sup>3</sup> sino que más bien el escenario económico y social puede catalogarse como “hobbesiano”,<sup>4</sup> esto es, como un ambiente donde prima el conflicto, la incertidumbre y la falta de respeto a las normas de convivencia. En lugar de arbitrar de manera autónoma en este ambiente conflictivo, el Estado es cooptado por los agentes más poderosos que trasladan el conflicto a su interior y lo utilizan en su provecho.

Esta asimetría estimula, por ejemplo, comportamientos “especulativos” de corto plazo, antes que la predisposición a asumir riesgos con inversiones productivas de largo aliento. La experiencia argentina enseña que es mucho más rentable tener una posición de activos y pasivos adecuada en los momentos de cambios bruscos de precios relativos, que apostar al largo plazo por procesos acumulativos de inversión de riesgo.

La mentada “inseguridad jurídica” que muestra la Argentina en el mantenimiento de los contratos, y que el saber convencional suele atribuir a una injerencia indebida del Estado en las relaciones entre los particulares, en realidad debería entenderse como emergente de lo anterior. La manipulación de normas jurídicas y el cambio de las reglas de contratación, históricamente han sido mecanismos de transferencia de riqueza en beneficio de ciertos grupos, que ejercen de este modo su poder. Esto abarca no sólo a la instancia administrativa sino también al sistema judicial, incluyendo y empezando por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, cuyos miembros han sido enjuiciados por parcialidad tanto por la opinión pública como por miembros del Poder Legislativo.

En la Argentina no se verifica el carácter progresista que suele atribuirse a los agentes económicos animados por el *animal spirit*<sup>5</sup> de los emprendedores. Este tipo de conducta no tiene mayor relevancia para los grandes grupos económicos que son decisivos en el capitalismo argentino. En gran medida, sus decisiones de inversión se hacen bajo coberturas de riesgo impensables en otro contexto y que se explican por su connivencia con el poder político de turno. La experiencia de la socialización de las deudas privadas y del proceso de privatizaciones son sufi-

---

<sup>2</sup> Me ocupo de discutir estas cuestiones en Lo Vuolo (2001a, cap. 1). La idea de paradigma sigue a Kuhn (1962).

ciente ejemplo de ello.

### 3. LA AUSENCIA DE BURGUESÍA NACIONAL Y SU REEMPLAZO POR EL ESTADO

A mi juicio, la complejidad de estos comportamientos no es suficientemente explicada por un argumento bastante difundido en el debate actual: la ausencia en el país de una “burguesía nacional”. Independientemente de la relevancia de este tipo de categorías de clase social para el análisis contemporáneo, no me interesa discutir aquí la veracidad o no de la ausencia de esa clase social en el país, ni tampoco que éste sea un rasgo distintivo de la Argentina.

Lo que me preocupa son las conclusiones que suelen derivarse del supuesto de su ausencia para la estrategia en materia de políticas públicas. En particular dos: 1) que lo que caracteriza a esta burguesía es un grupo de empresarios vinculados a la producción de bienes y servicios para el mercado interno, cuyo ciclo de expansión se despliega en las fronteras nacionales; 2) que, ante su ausencia, su papel podría ser cubierto por el Estado, asumiendo “en mayor o menor medida” las funciones que se le atribuye a esta clase social.<sup>6</sup> A mi juicio, este planteo es contradictorio.

En principio, el término “burguesía” no es unívoco y su significado ha ido modificándose. En sus orígenes, designaba a un estrato social intermedio entre la aristocracia y la nobleza (detentadores del poder político y de la riqueza económica) y el proletariado constituido por los asalariados y, más genéricamente, por los trabajadores manuales o “clases subalternas”. En un sentido más actual, la burguesía sería la clase que detenta globalmente los medios de producción y (como resultado) el poder económico y eventualmente político. A partir de aquí, se hizo costumbre definir múltiples subclases de burguesías, capaces de formar cuerpos muy distintos e independientes.

Una de esas distinciones es la de “burguesía nacional”, frecuentemente utilizada en la literatura sociológica y política de América latina para designar todos aquellos grupos de capitalistas que pretenderían llevar a cabo una política económica independiente de los países centrales. Sin embargo, haciendo una analogía con la experiencia de las revoluciones industriales en los países centrales, se señala que parte del problema eco-

nómico en la región es que la burguesía latinoamericana carece de la capacidad innovadora y revolucionaria de aquéllas y que, por lo tanto, no defiende los intereses nacionales. De aquí se deriva la vinculación entre burguesía nacional, independencia del extranjero y mercado interno.

A mi modo de ver, ni siquiera durante la vigencia del modelo sustitutivo de importaciones existió en el país un proyecto de burguesía nacional, en el sentido de política económica “independiente” del extranjero. Por ejemplo, la propia “teoría de la dependencia” se hace cargo de que, en el proceso de industrialización sustitutiva, la industria no “creaba su propia demanda” y, particularmente en lo que respecta a los bienes de capital y algunos insumos, dependía en gran medida del exterior. Esto explica el señalado problema estructural de la insuficiencia de divisas, que nunca se abordó como tema a resolver por eventuales alianzas políticas ni como proyecto económico en el país.

En segundo lugar, hace tiempo que, en los países centrales, la burguesía autóctona se incorporó más intensamente al capital internacional y dejó de tener como referencia la práctica de valorizar su capital en el mercado interno. Su proceso de valorización no se cierra en la economía doméstica y, sin embargo, se ven obligadas a volcar, vía tributos u otros medios, gran parte de su excedente en la economía local, lo que vendría a ser el resultado de un Estado con cierta independencia de sus intereses, que tiene legitimidad para imponer sanciones. Entonces, no puede ser un rasgo característico de la mayor o menor “nacionalidad” de una burguesía, que su circuito de reproducción del capital se haga principalmente en el orden interno, sino que hay que buscar otros indicadores.

En tercer lugar, no está claro cuáles serían los méritos de la existencia de una supuesta burguesía nacional poderosa. En esto, la Argentina suele contraponerse con Brasil, país donde presuntamente las cosas irían mejor porque contaría con una burguesía nacional que no tiene la Argentina. Pero, por ejemplo, Brasil sigue teniendo indicadores sociales en general mucho peores que nuestro país y su distribución del ingreso está entre las peores del mundo. Suponiendo que contara con la mentada burguesía nacional, los resultados de su presencia no parecen tan buenos como para entusiasmarse.

Esto permite pasar al segundo argumento: la posibilidad de que el Estado reemplace las funciones de la burguesía nacional cuando se supone que está ausente. Pero es que, en gran medida, el Estado

argentino fue utilizado como instrumento de la valorización en el mercado local del capital de los grupos más poderosos de la economía. Antes y después de los procesos de la pasada década, el capital autóctono cooptó al Estado y por este medio se apropió de la renta en el mercado interno; es decir, el capitalismo local se expandió sobre la base del valor generado en el mercado interno, conformando una suerte de “burguesía de Estado” en connivencia con el poder político.

Se podría decir, entonces, que en la Argentina se construyó una burguesía nacional desde el Estado, valorizando capital en el mercado interno y no en el internacional, de un modo bastante similar a como se construyó también desde el Estado la versión del proletariado nacional. Esto es, otorgando a los representantes oficiales ciertos nichos de mercado y prebendas que los distanciaban de sus representados y que hacían confluir sus intereses con representantes del gobierno de turno e, incluso, con la clase supuestamente antagónica.

Esto, que explica el modo en que se construyó el Estado argentino, también sirve para explicar cómo se produjo el proceso de retracción y desmantelamiento de sus instituciones durante la pasada década: no sólo los representantes más poderosos del capital se vieron beneficiados por dicho proceso, sino también los representantes más poderosos de las organizaciones sindicales. Muchos de los problemas del uso de estas categorías de clase para la formulación de políticas públicas es que suponen una representación genuina de los intereses de clase, cuestión poco clara en el país.

Por estos y otros problemas, la experiencia argentina no sugiere que

---

<sup>3</sup> León Walras (1834-1910), economista francés, desarrolló la llamada “teoría del equilibrio general”, según la cual todos los mercados de un sistema económico son analizados conjuntamente, de forma tal que los precios y los niveles de producción de todos los bienes y servicios siguen un proceso de ajuste automático hacia una única posición de equilibrio. Su intuición era que ese equilibrio tendía a ser estable y de allí que su imagen del mundo era de certidumbres. Este esquema analítico es fuente del análisis económico convencional.

<sup>4</sup> Thomas Hobbes (1588-1679), filósofo inglés, alcanzó enorme difusión con su trabajo *Leviatán* en donde, entre otras cosas, postula que existe un derecho y una ley fundamentales. El derecho es el que tiene todo hombre de usar su poder para la preservación de su propia naturaleza. De allí deduce la ley por la cual todo hombre debería buscar la paz en tanto tenga la esperanza de obtenerla; si no la tiene, entonces puede usar las ventajas de la guerra. Su tesis es que existe gran incertidumbre acerca de las circunstancias bajo las cuales todos estamos en peligro y por eso tenemos derecho a la autodefensa. Su imagen del mundo es de incertidumbre y permanente conflicto, que sólo se alivian cuando las personas consienten en no ejercer el supuesto “derecho natural” que Hobbes les atribuye.

el Estado pueda ni deba reemplazar las funciones de la burguesía en la economía local y, más aún, no indica que pueda o deba asumir el papel de ninguna clase social en particular. Por el contrario, la experiencia sugiere que el Estado tendría que ejercer su poder de sanción para construir instituciones que permitan arbitrar y conciliar conflictos antagónicos, y arbitrar los medios para generar genuinas representaciones de los distintos grupos sociales, defendiendo a los más subordinados con el objetivo de equilibrar relaciones de fuerza y no sistemas de cooptación o clientelismo. En fin, hacerse cargo de la representación de los intereses generalizables al conjunto de una sociedad que es cada vez más compleja y difícil de encasillar en categorías.

#### 4. LAS ESTRATEGIAS DE SUPERVIVENCIA Y LA FALTA DE UN PROYECTO INTEGRADO

Las conductas desplegadas por los agentes económicos con mayor preeminencia en los mercados han ido desarrollando, como espejo, un abanico de “estrategias de supervivencia” por parte de la mayoría de la población subordinada.<sup>7</sup> Este concepto pretende abarcar las prácticas y representaciones acerca de los modos en que las personas reaccionan frente a un ambiente incierto, injusto y agresivo que tiende a expulsarlas permanentemente. Se trata de procesos de toma de decisiones dentro de un rango muy limitado de alternativas disponibles, que están fuertemente condicionados por las restricciones que imponen las variables sociales de cada grupo en particular.

Las estrategias de supervivencia han sido desarrolladas por los trabajadores, las familias y también por los empresarios pequeños y medianos que se han visto obligados a trabajar en un ambiente hostil. Estos agentes también toman decisiones que no siempre son racionales y que están condicionadas por su aprendizaje a lo largo del tiempo, la disponibilidad

---

<sup>5</sup> El término fue utilizado por Keynes (1936) y popularizado por Robinson (1962), para ofrecer una explicación del proceso de inversión diferente a la de los modelos matemáticos y derivada de la intuición, la apuesta y los deseos de los empresarios.



de recursos, las visiones cognitivas propias y el acceso a la información relevante. La mayor parte de estos condicionantes son impuestos por el mercado, por las conductas de los agentes más poderosos y por las propias políticas públicas. De este modo, el grueso de las personas se ve obligado a desarrollar estrategias defensivas frente a un ambiente hostil, en lugar de potenciar sus capacidades creativas.

Esta combinación de conductas de agentes actuando en situaciones asimétricas, es muy nociva para el país: 1) los agentes económicos más poderosos y con mayor información se mueven por intereses especulativos de corto plazo, lo que no estimula conductas innovadoras; 2) los más subordinados se comportan siguiendo estrategias de supervivencia defensiva, que minan su capacidad autónoma de creación, particularmente reflejada en su imposibilidad de desarrollar sus capacidades laborales en su propio empleo; 3) el Estado convalida las conductas especulativas de los más poderosos y desarrolla políticas asistenciales que buscan primordialmente el control social.

La incertidumbre es la norma en la economía argentina, y los distintos grupos tienen una muy asimétrica posibilidad de “asegurarse” contra la misma. El resultado es que se van minando todos los insumos necesarios para construir una estrategia de desarrollo económico que sea inclusiva y que se estimule por valores trascendentes y colectivos. Las prioridades del conjunto de la sociedad se despliegan como efectos secundarios de esas conductas y no como parte de una estrategia de desarrollo económico legitimada e integradora.

Hace tiempo que en el país los sujetos sociales no se sienten parte de un proyecto integrado y trascendente, que establezca prioridades y que se estimule por objetivos colectivos de largo plazo. Unos pocos no tienen interés, porque están preocupados por el lucro especulativo de corto plazo y sin riesgo; mientras que la gran mayoría enfrenta un altísimo grado de incertidumbre y vulnerabilidad, ya que todo su esfuerzo se debe invertir en sobrevivir.

---

<sup>6</sup> Pienso aquí, por ejemplo, en los argumentos citados de CTA (2002: 22, 23, 29).

## 5. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LAS CONTRADICCIONES DE LAS FUNCIONES DEL ESTADO

Las conductas de los agentes económicos y sociales, la cooptación del Estado por los más poderosos, la sesgada representación de los partidos políticos, la preferencia por conductas especulativas, la difusión de estrategias de supervivencia diferenciadas por una muy asimétrica distribución de poder y, finalmente, la ausencia de un proyecto integrado y trascendente, profundizan las contradicciones típicas que muestran todas las sociedades modernas entre las funciones de acumulación y legitimación que debe cumplir el Estado. La particularidad no está en el traslado de las crisis del mercado hacia el Estado, porque es un resultado lógico de las funciones que le competen, sino en el modo en que desde el Estado se las administra y la forma en que se descarga su peso.

Como señalo en otro trabajo,<sup>8</sup> la característica más llamativa es que estos procesos se administran estableciendo relaciones de seudocompromiso entre las partes. Este tipo de relaciones entre el Estado y los diferentes grupos de presión se realiza sin las condiciones necesarias como para que pueda hablarse de “compromisos” en materias de interés público: 1) un balance de poder entre las partes involucradas; y 2) debe probarse que no existe posibilidad de “generalizar” los intereses negociados al conjunto de la población.

Estos seudocompromisos no aparecen con las crisis, sino que constituyen el modo particular de relación entre los grupos sociales y el Estado, lo que explica la forma en que se fueron conformando las instituciones del país.<sup>9</sup> Esto se ve claramente en el bajo cumplimiento tributario, las múltiples excepciones de pago a la normativa general, el uso de la deuda pública como mecanismo de transferencia patrimonial, los manejos discrecionales de los contratos de los servicios públicos privatizados, el gasto público que ha ido abandonando funciones sociales y de inversión pública en favor del servicio de los intereses de la deuda y el gasto improductivo.

Pero también los seudocompromisos se ven en las formas de construir la política social. Al tiempo que crecen la pobreza, el desempleo y la exclusión social, el Estado va desarmando las políticas universales preventivas, construye esquemas de seguro social con base de sustentación en empleos formales cada vez más escasos, mientras trata de diluir los

problemas en acciones asistenciales de neto corte clientelar que crecientemente requieren más recursos.<sup>10</sup> Las asimetrías de poder, que son la fuente principal de incertidumbre en el país, no se ven aliviadas por la política social, sino que ésta cumple la función de legitimarlas mediante modos estáticos de regulación de los problemas y el ejercicio del control social.

Las políticas públicas construidas sobre la base de seudocompromisos reproducen las relaciones asimétricas de poder entre las partes y no alivian las contradicciones entre la función de acumulación y de legitimación que debe cumplir todo Estado moderno. Administran coyunturalmente los conflictos, sin remover o disminuir la fuerza de sus causas.

Tanto la función de acumulación como la de legitimación del Estado argentino se concentran en grupos seleccionados y no tienen en cuenta el interés general. Pocos grupos del capital y pocos grupos de excluidos se benefician con las políticas públicas. El clientelismo político se ejerce en los dos sentidos y esto potencia las tendencias del sistema a entrar en crisis.

La Argentina necesita cambiar los arreglos operativos de las instituciones por las cuales el Estado ejerce las funciones que son típicas en las democracias capitalistas. Esas instituciones deberían construirse teniendo presente el interés general y la necesidad de establecer compromisos que puedan ser efectivos, gracias a la disminución de las asimetrías de poder entre las partes contratantes.

## 6. LOS MERCADOS Y LOS PRECIOS

La economía argentina funciona con mercados no competitivos, donde pocas firmas ejercen control sobre la formación de los precios. Esto hace que en muchos mercados clave los precios no se determinen, como señala la teoría convencional, por la “escasez” de mercancías cuya oferta y demanda se ajusta conforme a productividades, gustos y preferencias de los consumidores. En la Argentina, los precios son fijados por grandes firmas y conglomerados, mucho más aun luego del proceso de privatizaciones, extranjerización y concentración económica verificado durante la década del noventa.

Nuestro país ilustra claramente que los mercados no “nacen” natu-

ralmente del intercambio entre personas que confrontan necesidades, por un lado, y satisfactores de esas necesidades, por el otro; sino que los mercados se construyen y las necesidades se crean sobre la base de convenciones.<sup>11</sup> Esto es muy evidente en los mercados conformados por las privatizaciones de las empresas públicas o por la propia reforma de la previsión social. También está claro en los mercados ausentes, como fue el caso del mercado de cambios durante la Convertibilidad o de muchos mercados de capitales que deberían cumplir la función de diversificar riesgos y financiamiento para la actividad productiva. En muchos casos, el problema en la Argentina no es la falta de “libertad” en los mercados, sino la ausencia de regulaciones tanto para evitar abusos por parte de los agentes más poderosos que restringen las libertades de otros agentes, como para crear mercados.

En el ambiente en que se desenvuelven los agentes económicos en el país, los criterios para la formación de precios son más bien simples. De forma estilizada, puede sostenerse que los precios clave de la economía argentina se forman, principalmente, estableciendo un “margen” de ganancias cargado a los costos (*mark up*),<sup>12</sup> que en muchos casos surge de acuerdos con otras firmas con las que se comparte el control del mercado. Una parte importante del costo utilizado como base de cálculo lo representa el costo del capital financiero que financia el capital de trabajo de la empresa.

Otro método es la fijación de una tasa de ganancias sobre activos aplicados en la empresa y que muchas veces se establece tomando como referencia la tasa de interés de un activo financiero disponible como alternativa. El mayor problema es que esa tasa de referencia suele ser muy elevada y el principal motivo de ello es que el proceso de endeudamiento de la economía argentina hace que, por ejemplo, los títulos de la deuda pública aparezcan como una alternativa más rentable que la inversión de capital en la producción.

El circuito de valorización financiera tiene entonces dos consecuencias nefastas para la economía. Para los que necesitan capital, no lo consiguen o lo consiguen a valores muy elevados. Para los que tienen capital, es mejor permanecer líquido y arbitrar en los mercados financieros que

---

<sup>7</sup> La idea la tomo del concepto de “estrategias familiares de vida” desarrollado en Torrado (2003: 27).

invertir en el sector productivo. Se entiende así que la necesidad de cortar de manera estructural con el régimen que se alimenta de este proceso de endeudamiento va más allá de los impactos fiscales.

Estas prácticas de fijación de precios se matizan con otras convenciones; por ejemplo, los contratos que se establecen tomando al dólar como valor de referencia, los criterios de “anticipación” de la inflación esperada o las prácticas que trasladan a precios internos los de mercados externos alternativos. Estas costumbres tienen poco que ver con los análisis de los economistas convencionales, que suponen la existencia de mercados formando precios por un mecanismo de “prueba y error” entre oferta y demanda.

Varias conclusiones surgen de lo anterior. Primero, la Argentina necesita mayor desconcentración de mercados con más agentes económicos, de forma tal de fomentar la competencia en los mismos sobre la base de reglas que alivien las profundas asimetrías. Segundo, en la medida en que los precios son administrados por grandes agentes particulares, se justifica la regulación de ciertos precios para favorecer la construcción de una economía de mercado más competitiva. Tercero, es necesario cambiar el régimen económico que se nutre de la valorización financiera alimentada por el proceso de endeudamiento.

## 7. CAPACIDAD OCIOSA, FORMACIÓN DE PRECIOS Y REACTIVACIÓN

La concentración de la economía argentina permite suponer que existen “economías de escala” en los mercados donde operan firmas de relativo gran tamaño. En principio, esto implicaría que los bienes son rápidamente reproducibles y que, cuando existe capacidad ociosa en el sistema productivo, los precios no tendrían por qué subir por presión de demanda, porque los costos fijos son constantes o decrecientes cuando se expande la producción, y el “margen” de ganancias aplicado sobre los costos primos no debería variar.

Sin embargo, este razonamiento, que en cierto modo se utilizó para

---

<sup>8</sup> Véase Lo Vuolo (2001a: 17-20 y 41-43). El argumento se basa en Habermas (1973: 111-112).

justificar la forma de abandono de la regla de Convertibilidad, debe matizarse a la luz de los análisis previos. Primero, los costos primos pueden aumentar, ya sea porque una devaluación aumenta el valor de los insumos importados o porque aumenta el costo del capital que financia el capital de trabajo. Segundo, también puede modificarse el margen de ganancias porque, por ejemplo, los productos pueden venderse indiferentemente en el mercado interno o en el externo, y los precios en este último suben (porque sube el precio internacional, por la propia devaluación, o por ambos factores). Tercero, porque las propias expectativas sobre la evolución de otras opciones de rentabilidad, también aumentan el margen de ganancias sobre costos. Cuarto, porque la capacidad ociosa se puede utilizar si sube la cantidad demandada, y para eso hay que garantizar ingresos a la población.

Los puntos anteriores advierten sobre los problemas de ignorar el modo en que se expresa el conflicto distributivo en la sociedad argentina y el papel que cumple la inflación en la definición del mismo.<sup>13</sup> La estrategia de salida de la Convertibilidad profundizó el conflicto distributivo y así, en lugar de reactivación sin aumento de precios, se profundizó la depresión con aumento de precios.

La centralidad del conflicto distributivo en la explicación del problema económico de la Argentina aumentó con la Convertibilidad porque, como surge del diagnóstico, se profundizaron los factores estructurales que definen la distribución regresiva de la riqueza. Los razonamientos simples que vinculan capacidad ociosa y reactivación ignoran que, en el régimen económico heredado de la Convertibilidad, el conflicto distributivo tiene una centralidad incluso mayor que en el pasado. Esto nos lleva al punto siguiente.

## 8. CONFLICTO DISTRIBUTIVO, GANANCIAS Y SALARIOS

La discusión del conflicto distributivo remite a un problema clásico en economía: una cosa es la masa global de ganancias y otra su distribución.

<sup>9</sup> Véase Lo Vuolo (1998a: 38-47).

<sup>10</sup> Véase Lo Vuolo y otros (1999, especialmente cap. 6).

Las ganancias globales se definen por la demanda global y, particularmente, por el gasto agregado en inversión que convalida la acumulación de capital. Una peculiaridad del funcionamiento económico de la Argentina durante los últimos años es que, para el sostenimiento de este gasto, ha sido clave el circuito de valorización financiera integrado por el déficit público, el endeudamiento público y el propio endeudamiento privado. Durante mucho tiempo, las ganancias globales del sistema se generaron por una demanda inflada artificialmente por el crédito y por la valorización de activos a causa de la permanencia de un tipo de cambio sobrevaluado. Esas ganancias, en lugar de invertirse (al menos en su totalidad) productivamente, se fueron sacando del sistema productivo y en muchos casos circularon hacia el exterior.

Por su parte, la distribución de las ganancias entre los propios capitalistas se define por el diferente poder de mercado, por la capacidad para ejercer presión política, por la pertenencia a conglomerados vinculados a otros circuitos de valorización y, sólo en última instancia, por la eficiencia expresada en el proceso productivo. Esto es lo que explica que, por ejemplo, pese al aumento de la masa global de ganancias durante varios años de la década del noventa, muchas empresas se hayan visto expulsadas del sistema. También que los niveles de inversión global no hayan superado los promedios de la década del ochenta y que, por consiguiente, haya sido muy baja la absorción de empleo.

Por lo tanto, es importante aplicar políticas que sostengan la demanda efectiva, la reactivación económica y la masa global de ganancias. Pero al mismo tiempo hay que aplicar políticas selectivas para que esas ganancias no sean apropiadas por algunos grupos concentrados de poder en desmedro del conjunto. También deben aplicarse medidas a fin de garantizar que la masa de ganancias se vuelque a la inversión productiva, evitando el flujo perverso de fuga de capitales que caracteriza el funcionamiento económico en el país.

¿Qué pasa con la distribución entre ganancias y salarios? Lo que define los salarios es principalmente la capacidad de presión de los trabajadores en una relación económica que, por su naturaleza, es

---

<sup>11</sup> En esta cuestión, sigue siendo relevante el trabajo de Polanyi (1992).

entre desiguales. Esa capacidad de presión depende principalmente del nivel de desempleo. Cuanto mayor es el nivel de empleo de la economía, mayor es la capacidad de los trabajadores para disputar una parte relevante en la distribución del ingreso. Brevemente, los salarios caen cuando aumenta el desempleo, y viceversa.

También, la posibilidad de que aumenten los salarios es mayor cuando las normas laborales son más protectivas. Finalmente, lo mismo sucede cuando los trabajadores tienen fuentes de ingreso por fuera del puesto de empleo, ya sea porque tienen ingresos monetarios alternativos o ciertas garantías de acceso a bienes y servicios públicos básicos (alimentos, salud, educación, etc.). La profundización de la distribución regresiva del ingreso durante la década del noventa se explica por el aumento del desempleo, la precarización de las normas laborales y el desmantelamiento de las instituciones de protección social. También, por la imposibilidad de los trabajadores de ejercer “voz y representación” de manera colectiva;<sup>14</sup> esto es, de expresar sus posiciones sin represión y a través de representantes que gocen de legitimidad.

En este sentido, además hay que distinguir entre masa salarial global y distribución de los salarios (ingresos) relativos entre los propios trabajadores. En este último aspecto, también es importante el poder relativo de algunos grupos y la “capacitación” de los trabajadores, porque frente a la necesidad de contratación, se prefiere al más capacitado aun cuando esto implique una sobrecalificación para el puesto; por eso, en los últimos años, al tiempo que cayó la masa salarial se amplió la brecha entre los salarios relativos de diversos grupos de trabajadores.

Esa posibilidad de ejercer el poder en forma diferenciada también es alentada por la presencia de mercados “segmentados” que facilitan las discriminaciones, ya sea por presión sindical, género, características personales, tipo de actividad o mercados; además, justo es decirlo y particularmente para el sector público, por discriminaciones políticas.

La conclusión es que, si se quiere aumentar los salarios, lo primero es bajar el desempleo a niveles lo más cercanos posibles al pleno empleo. Si, como parece ser el caso en la Argentina, el nivel de desempleo es tan

---

<sup>12</sup> Kalecki (1971: 43-44).



elevado que no puede esperarse que eso suceda en el corto plazo (al menos en la dimensión requerida), hay que aplicar políticas de distribución del ingreso por fuera del puesto de empleo y mejorar las políticas sociales que prestan servicios. Pero eso debe hacerse de un modo que impida que los beneficios sean apropiados por grupos seleccionados de trabajadores.

En cualquier caso, la pregunta es cómo se baja el nivel de desempleo. La experiencia histórica demuestra que las economías de mercado no tienen ni natural ni espontáneamente al pleno empleo (ni del capital físico, ni del trabajo). En su caso, el pleno empleo alcanzable por ajustes de mercado implica condiciones tan deplorables para la vida de los trabajadores, que se vuelve insostenible socialmente (y, por lo tanto, analíticamente irrelevante).

El problema del nivel del desempleo se resuelve con políticas aplicadas a nivel macroeconómico, ya que las políticas microeconómicas no afectan el nivel global de empleo sino la distribución del mismo, ya sea por normas que fijen los salarios, las reglas de desempeño de las actividades o las posibilidades de distribuir dividendos en lugar de reinvertir ganancias en determinadas empresas. Lo principal para que una empresa contrate trabajadores es que tenga perspectivas de venta, y esto depende de la existencia de poder de demanda suficiente y diversificado. Resolver esto es una cuestión de política a nivel macro.

Las políticas microeconómicas son importantes para regular el conflicto distributivo al interior de la empresa. Esto también es clave para anular el eventual traslado a precios de un aumento de salarios. Aquí se requieren políticas específicas que alivien ese conflicto, distribuyan riesgos, diversifiquen las formas de pago, promuevan la reinversión de las ganancias y aumenten la voz y representación de los trabajadores en las firmas.

Del diagnóstico, también se concluye que no es económicamente eficiente controlar el aumento de la inflación mediante la baja de salarios o altos niveles de desempleo. Este modo de dirimir el conflicto distributivo provoca expulsión de fuerzas productivas del sistema económico, no alienta la capacitación y provoca presiones sobre la función de legitimación del Estado (y del propio sistema de mercado). Más eficiente (y más justo) sería buscar un acuerdo social que establezca un patrón distributivo más progresivo, junto con políticas de desconcentración de los mercados, de regu-

lación comercial y anticíclicas, que incluyan mecanismos de distribución de ingresos por fuera del puesto de empleo.

## 9. POLÍTICA MONETARIA E INFLACIÓN

El análisis del modo en que funciona la economía argentina también sirve para reflexionar sobre las controversias en torno a la relación entre moneda, crédito, sistema de precios e ingresos. Luego de la experiencia de la Convertibilidad, está más que claro que uno de los planteos convencionales, el manejo de la oferta monetaria por fijación del tipo de cambio, no es una política recomendable para el país.<sup>15</sup> La relación que se establece entre ciclo económico, sistema de precios e ingresos de la economía, en algunos momentos puede generar un boom especulativo alimentado por capitales financieros, pero tarde o temprano termina en una severa recesión que hace caer el ajuste sobre el empleo y los salarios.

La otra recomendación ortodoxa postula que el control cuantitativo de la oferta monetaria es lo que debería definir la relación entre la moneda, el crédito, el sistema de precios y los ingresos. Sin embargo, el análisis de la experiencia argentina muestra que esta política de control de la oferta monetaria tiene innumerables problemas, entre los que se destacan: 1) no está muy claro cuál es el stock de moneda que debe tenerse en cuenta para propósitos estabilizadores; 2) la oferta monetaria suele estar “inducida” por la demanda, más que ser una variable que pueda fijarse desde fuera del sistema económico; 3) existen sustitutos de la moneda nacional que circulan fuera del circuito bancario oficial. Por el contrario, la cantidad de moneda no es una variable que pueda definirse por fuera del sistema productivo y del sistema fiscal, sino que depende en gran medida del ciclo económico y de la demanda global (de las empresas, de los particulares y del Estado).

Pero tampoco está claro cómo regular la demanda monetaria. La forma tradicional de regular los créditos y la demanda de dinero ha sido la

---

<sup>13</sup> Véase, por ejemplo, la discusión sobre las distintas teorías explicativas de la inflación en economías como la argentina en Ros (1989) y Taylor (1990). En Lo Vuolo (1998a: 47 a 69) discuto estas cuestiones en relación con el proceso hiperinflacionario de 1989-90.

tasa de interés. Para el saber convencional, la tasa de interés se determina como en cualquier mercado: por la oferta y demanda de préstamos. Si la tasa sube, la gente gasta menos y tiene mayores incentivos para depositar dinero en los bancos y, al mismo tiempo, los agentes productivos no piden créditos; esto se correspondería con una recesión económica. A la inversa, una tasa de interés baja fomenta el crédito y el crecimiento económico.

En la práctica, en la realidad argentina son los bancos los que tienen poder para fijar la tasa de interés de los préstamos y muchas veces no responden a los vaivenes de la demanda. Lo que habitualmente sucede es que las tasas de interés de corto plazo en el mercado bancario minorista, al igual que otros precios, se establecen como un margen sobre la tasa de interés de corto plazo que fija el Banco Central; las otras tasas de interés también se derivan por *mark-up* en el mercado interbancario. Por eso, lo que define en gran medida el movimiento de la tasa de interés es la conducta del Banco Central, y muchas veces esa conducta está marcada por razones ajenas a la voluntad de los agentes económicos, como por ejemplo provocar una contención del tipo de cambio absorbiendo liquidez y ofreciendo una alternativa financiera más rentable en el mercado.

Se entienden así los problemas que se dan en economías como la argentina para el control cuantitativo de la oferta monetaria. Una política de restricción monetaria en un sistema de precios controlado por un grupo reducido de agentes económicos da como resultado el peor de los mundos: inflación con recesión económica y desempleo (“estanflación”). Esto es lo que sucedió en la Argentina posterior a la devaluación.

Las causas estructurales de la inflación requieren para su control de políticas de ingresos y de precios, más que de políticas monetarias. La expansión o contracción de la oferta monetaria convalida en mayor o menor medida estos problemas estructurales, pero no es necesariamente la fuente primaria de la inflación. Ésta tiene que ver con muchos de los problemas estructurales del funcionamiento de la economía argentina que aquí se están esquematizando.

En un contexto de este tipo, la política monetaria debería regularse conforme a la evolución del ciclo económico. En principio, el nivel de precios podría ser un buen indicador, pero hay elementos que sugieren tener cuidado con aferrarse muy rígidamente a esta alternativa. ¿Por qué? Porque el nivel de precios no siempre es un buen indicador de la evolución

del ciclo, como lo demostró la señalada estanflación: aumentaban los precios y la demanda estaba deprimida.

Esto es así porque los mercados no son competitivos, por la importancia de la cotización de la divisa y los precios internacionales en la formación de precios de la canasta familiar, por los componentes importados en la estructura de costos, porque el drenaje de divisas erosiona recursos de la demanda, etc. Por ejemplo, la inflación puede estar mostrando que ha crecido el precio internacional de un insumo clave cuyo precio no está siendo regulado, como es el caso de los combustibles en el país, y no que la economía esté recalentada.

Al fin de cuentas, lo que interesa es que la política monetaria sea consistente con el ciclo económico y con las necesidades de regular la demanda efectiva: regulación del ciclo económico y regulación de la política monetaria son dos cuestiones que van siempre de la mano. Asumiendo las restricciones del contexto internacional, se trata de establecer una demanda global más predecible, informada y controlable para los agentes productivos locales. Y la política monetaria tiene que estar al servicio de este objetivo.

De aquí se deriva otra lección de los años recientes: no hay alternativas a la acción conjunta de la política monetaria y de la política fiscal. Plantear objetivos independientes, relacionando cada uno con metas rígidas y aisladas, es un error muy grave en economías como la argentina.

## 10. LAS RELACIONES ENTRE LOS SISTEMAS MONETARIO Y FISCAL

El saber convencional entiende que la única relación que interesa entre política monetaria y fiscal es la vinculada a la “monetización” del déficit fiscal. Su obsesión, entonces, es establecer metas rígidas de déficit o superávit fiscal y mantenerlas independientemente de cuál sea el comportamiento del ciclo económico.

Esta práctica, totalmente procíclica, genera problemas tanto durante

---

<sup>14</sup> Para el desarrollo del concepto de “voz” en este sentido, véase Standing (1999: 42-44), que se basa en el clásico trabajo de Hirschman (1970).

el auge como en la recesión. Durante el auge, porque da lugar a aumentos de gastos o reducción de impuestos bajo el amparo de ingresos tributarios en crecimiento. En la recesión, porque lleva a recortar gastos que deprimen aun más la demanda en caída. Esto es lo que sucedió en la primera fase de la Convertibilidad, cuando se aventuraron medidas que recortaron recursos (como la reforma de previsión social y la reducción de contribuciones patronales), se financió al fisco con ingresos extraordinarios (como las privatizaciones) o cuando se sostuvo la Convertibilidad por el impulso del déficit y el endeudamiento. Un ejemplo extremo de este error, ya en la depresión económica, fue la política de “déficit cero”.

Pero las relaciones entre política fiscal y monetaria son mucho más complejas. Incluso, aun cuando ciertos manejos de política monetaria y fiscal logren impactos similares sobre la demanda efectiva, pueden ser muy diferentes sus efectos sobre el consumo y la inversión, la estabilidad de la recaudación tributaria, la velocidad de sus eslabonamientos y, por lo tanto, sus efectos sobre el ciclo económico.

Un ejemplo sirve para ilustrar el punto. Tanto un alza en la tasa de interés como un aumento del impuesto a las ganancias tienen un efecto contractivo sobre la demanda de los agentes económicos. Sin embargo, en el primer caso, el efecto principal será una reducción de la demanda de préstamos para inversión y, en el segundo, una reducción del consumo o el ahorro individual de la población. En términos generales, también los impactos fiscales de estas dos medidas son diferentes. Es cierto que ambas, al reducir el valor monetario de la demanda efectiva, deberían reducir la recaudación de tributos. Pero el aumento de la tasa de interés deteriora la situación presupuestaria, porque aumenta el peso de los gastos por intereses de la deuda pública (tema central en la Argentina); por el contrario, al menos en teoría, el aumento de la tasa del impuesto a las ganancias tiene un impacto positivo sobre la recaudación (en realidad, esto es cierto cuando ese aumento afecta a los grupos de mayores ingresos con capacidad de pago).

El creciente impacto de la tasa de interés sobre el presupuesto y sobre los gastos del Estado es una clara tendencia de la economía argentina en la última década y se ha vuelto el componente más rígido de las cuentas públicas. Además, las reformas tributarias, lamentablemente, no han ido en el sentido de aumentar las alícuotas y la presión impositiva sobre los grupos de mayores ingresos.

Por otro lado, cuando se analizan las opciones de política macroeconómica, hay que tener en cuenta las diferencias entre el impacto inicial de una medida macroeconómica, su velocidad y su efecto “multiplicador”; esto es, la cadena de causa-efecto que se desata en la economía y que amplifica el impacto inicial. La experiencia argentina demuestra que las medidas monetarias son más efectivas para realizar correcciones en el corto plazo, pero pueden provocar daños irreparables si perduran en el largo. Por el contrario, las medidas tributarias no son buenas para el manejo de la coyuntura y sus cambios bruscos provocan problemas.

Así, por ejemplo, la regla de Convertibilidad fue una buena medida de corto plazo, pero su persistencia en el tiempo produjo daños gravísimos. Por su parte, la permanente alteración de las reglas tributarias como forma de compensar los efectos del retraso del tipo de cambio, generaron múltiples problemas, no impactaron de forma positiva en la recaudación y crearon un ambiente de alta incertidumbre. Cuando la política tributaria debe cambiarse a cada momento, significa que toda la política económica es inconsistente. La combinación de una política monetaria rígida y una política tributaria inestable, ambas con objetivos aislados y descoordinados, es la peor combinación de política macroeconómica que puede imaginarse.

Por otra parte, es evidente que la demanda y la oferta monetarias se expanden y se contraen junto con la actividad fiscal del Estado. Por ejemplo, la acción administrativa del gobierno también genera fluctuaciones diarias de las reservas bancarias y el Banco Central debe operar todos los días para equilibrar movimientos. Piénsese simplemente que cuando el tesoro público paga, el cheque es depositado en el sistema bancario que, de este modo, aumenta sus reservas. Por el contrario, cuando el contribuyente paga sus tributos, las reservas del sistema financiero se reducen porque el dinero va a parar al fisco.

Pero las relaciones entre sistema monetario y sistema fiscal no terminan allí. Otro vínculo está dado por el modo en que el sistema bancario crea moneda. Las reservas de los bancos son utilizadas como medios de pago entre los propios bancos y con el Banco Central. En

---

<sup>15</sup> En realidad, hace rato que esto está probado, incluso desde la ortodoxia. Véase Friedman (1968).

principio, las deficiencias de reservas de un banco se cubren con activos del propio banco o pidiendo prestadas reservas de otros bancos. Sin embargo, cuando lo que se verifica es una deficiencia global del conjunto del sistema financiero, y para evitar su colapso, el que termina respondiendo es el Banco Central. ¿Cómo? En un primer momento, poniendo “precio” a las reservas (tasas de interés) y a los redescuentos con los que alimenta al sistema financiero y, si el problema persiste, haciéndose cargo de sanear los patrimonios. Claro que ese saneamiento puede ser de diversas formas.

La experiencia argentina reciente expone claramente los límites de un Banco Central independiente. La crisis del sistema terminó en medidas de virtual “nacionalización” de depósitos y masivos redescuentos para sostener un sistema que era estructuralmente insolvente, aunque en apariencia no podía serlo porque sus relaciones técnicas superaban las propias normas de Basilea.<sup>16</sup>

Los ejemplos señalados previamente no son los únicos que muestran la estrecha relación que existe entre política monetaria y fiscal, pero son suficientes para afirmar que la única alternativa es su coordinación. Esto no invalida la necesidad de un Banco Central con cierta independencia, sobre todo si por independiente se entiende no influenciado por intereses corporativos ni por objetivos políticos de corto plazo.<sup>17</sup> Pero necesariamente debe ser un Banco Central dispuesto a coordinar medidas con la autoridad fiscal, de forma tal de trascender el estrecho objetivo de control de la cantidad de moneda.

## 11. EL CRÉDITO, LAS FIRMAS Y EL CICLO ECONÓMICO

La experiencia argentina demuestra que el crédito es crucial para el desempeño de las firmas y el ciclo económico. La inversión productiva necesita de las finanzas porque es allí donde están los fondos de préstamo para el desarrollo de su actividad específica, que requiere tiempo para recuperar en la venta lo que se invirtió, tanto en capital de trabajo como en capital de inversión.

Como se señaló, la tasa de interés a la que acceden las firmas está definida principalmente como un margen sobre la que fija el Banco Central. El nivel de ese margen depende de la coyuntural relación de fuerzas entre

los que tienen los fondos para prestar y los que necesitan esos préstamos. En definitiva, la tasa de interés expresa la capacidad del poder financiero para apropiarse de una parte de la riqueza generada en el proceso productivo. Cuanto mayor sea ese poder, el poseedor de capital líquido puede llegar, incluso, a demandar una participación en el propio control y en la propiedad de la empresa.<sup>18</sup>

Ésta es la forma concreta en que el poder “abstracto” del capital financiero se vuelve un poder “concreto” sobre la producción, la inversión y el trabajo. Este poder surge de la capacidad del capital financiero para transformar el dinero en deuda, la deuda en propiedad y la propiedad en influencia sobre las relaciones sociales que estructuran la sociedad.

Estas prácticas financieras se dan en un contexto donde las empresas argentinas enfrentan una fuerte incertidumbre con respecto a las ventas totales, lo cual reduce la eficiencia de la inversión en capital fijo al acentuar la subutilización promedio de los equipos. Esto explica las señaladas estrategias “defensivas” de las firmas, que evitan comprometer inversión en capital fijo y prefieren mejoras y ajustes de técnicas de organización y administrativas o la directa subcontratación de ciertos procesos. En este contexto, la demanda de empleo de las firmas responde a intuiciones sobre el futuro de sus ventas y tiende a ajustar los ciclos con mayores horas extras antes que con la contratación de nuevo empleo.

En general, en nuestro país las empresas, sobre todo las de tamaño relativamente grande, financian su capital fijo a partir de sus ganancias. Las grandes firmas también se financian con excedentes provenientes de otros sectores y actividades, para lo cual se integran en conglomerados o constituyen emprendimientos conjuntos con otras firmas nacionales o extranjeras. Esto no obsta que, para inversiones de mayor calibre, recurran al endeudamiento. Sin embargo, muchas veces ese endeudamiento tiene que ver con la decisión de disponer capital líquido para ser aplicado en el sistema financiero o con estrategias de los grupos empresarios.

La experiencia argentina muestra que hay que tener cuidado con habilitar un endeudamiento excesivo de las firmas, particularmente si es en divisas. Los ciclos de endeudamiento del sector privado son tan nocivos como los del sector público y, dado el funcionamiento de las instituciones en el país, su costo termina siendo transferido al conjunto de la sociedad.

La experiencia muestra que hay poco financiamiento bancario para



inversión de largo plazo, pues el sistema financiero argentino no está acostumbrado a tomar riesgos de ese calibre. Para la mayoría de las pequeñas y medianas empresas, el financiamiento que obtienen en el mercado local va dirigido al capital de trabajo, que suele ser muy reducido —básicamente limitado a insumos y salarios adelantados—, y tiene dos fuentes principales de financiamiento: 1) crédito de proveedores, en lo que hace a insumos y materiales; 2) créditos bancarios rápidos para pagar nómina salarial y servicios.<sup>19</sup>

La tasa de interés que pesa principalmente en los costos es la de los créditos bancarios rápidos que suelen convalidar las expectativas de las firmas sobre su evolución. El problema es que muchas veces el sistema bancario se conduce de modo autónomo y toma decisiones teniendo en cuenta el ambiente financiero más que la situación especial de las firmas. ¿Por qué? Porque el sistema financiero argentino no está acostumbrado a evaluar proyectos de inversión o desempeños de las empresas. En gran medida, esto se debe a la facilidad para hacer negocios con la banca personal (préstamos individuales por declaración de ingresos y garantías, tarjetas de crédito, etc.) y con el Estado.

El resultado ya se señaló previamente. Cuando se vive un ciclo recesivo, los bancos esperan dificultades para amortizar la deuda por parte de las firmas y exigen más garantías, generalmente de tipo real (propiedades, maquinarias, bienes personales de los propietarios). En este caso, los stocks se acumulan y avanza el peso de los servicios de deuda en la estructura de costos de las firmas. Como lo que financia el sistema bancario es fundamentalmente capital de trabajo, la reducción del crédito impacta en el empleo y en los pagos de salarios. Esta cadena termina arrastrando hacia abajo también al ahorro de las personas, contribuyendo así a cerrar el exceso de oferta del crédito. El sistema financiero contribuye al proceso de ajuste recesivo en marcha colocando fondos en otros usos que el crédito productivo.

Como ya se explicó, este ciclo se potencia con la dolarización de las transacciones. Cuando se deteriora el entorno macroeconómico, los activos de las firmas son financiados con pasivos cada vez más de corto plazo y cada vez más dolarizados. Esto presiona sobre la posición financiera de las firmas y afecta la calidad de la cartera de los bancos. A su vez, la mayor volatilidad del flujo de caja de las firmas también afecta su capacidad crediticia, en tanto que se transforma en uno de los indicado-

res que se tiene en cuenta para el otorgamiento de préstamos, porque define el valor de los activos que se toman en garantía. Esa volatilidad es mucho más grave en aquellas firmas (la mayoría) que están en el sector no transable de la economía. El análisis de la realidad económica del país mostró que este ciclo se ha reiterado muchas veces.

En síntesis, el ajuste en el empleo y la caída del crédito a las firmas hacen aumentar los créditos personales en el sector financiero; pero estos créditos también muestran problemas de realización en el mediano plazo por el deterioro de las condiciones de trabajo de la gente. También aumentan los créditos al Estado que, por definición, se supone solvente. Entonces, cuando emerge la crisis del sistema, ya se está en un punto en que sólo una licuación generalizada de pasivos o una desvalorización del capital financiero pueden restaurar la capacidad productiva de las firmas y, en muchos casos, la capacidad de pago de las personas. El Estado interviene en ese caso y sale a “salvar” a los agentes económicos (con criterios usualmente arbitrarios), convalidando las acumulaciones privadas y transfiriendo los costos a toda la sociedad.

En la Argentina, las prácticas del sistema financiero agravan las tendencias del ciclo económico. Esto lo hace a través de un racionamiento por cantidades (se reduce el volumen de crédito disponible para privados de un período al período siguiente) o por precios (aumentando artificialmente la tasa de interés, de manera que los créditos a privados disminuyan). La generalización de la debilidad de la demanda agregada y de la producción reaumenta la incertidumbre, induce la volatilidad de las tasas de interés y el exceso de oferta de créditos en un primer momento, pero finalmente provoca el derrumbe de todas las variables financieras. Esto es lo que sucedió a medida que se fue desatando la crisis de la Convertibilidad.

## 12. EL SISTEMA CAMBIARIO Y EL FLUJO DE CAPITALES

La Argentina demuestra que las sobrevaluaciones o subvaluaciones cambiarias provocan efectos muy nocivos en la economía real y acentúan los ciclos financieros. El fácil acceso al financiamiento externo deriva en sobrevaluación del tipo de cambio y genera ganancias de capital a todos los agentes endeudados con el exterior; lo contrario sobreviene

con la devaluación. Los cambios en el valor de la “riqueza” que provoca un tipo de cambio que no atiende a la evolución de la economía real del país son muy nocivos. Los mismos activos valen de la noche a la mañana mucho más (o menos) en moneda fuerte, y esto altera todo el funcionamiento económico y el comportamiento de los agentes que juegan a especular cuando se produce el “reequilibrio”.

Otro problema de un tipo de cambio distorsionado con respecto a la realidad del país, es que debilita el uso de los instrumentos tradicionales de política comercial. La experiencia argentina demuestra que cuando el tipo de cambio está sobrevaluado por mucho tiempo, se producen problemas de competitividad que cuestionan la propia idea de que los países deben especializarse en la producción de aquellos productos de los que naturalmente están mejor dotados. ¿Por qué? Porque las importaciones a precios dañinos para la economía doméstica generan pérdidas de capacidad productiva y de redes de comercialización en la industria, que pueden ser permanentes.<sup>20</sup> En términos teóricos, lo que vale es la capacidad de generar ventajas comparativas dinámicas, y no vivir poco tiempo de rentas de las ventajas estáticas.

El tipo de cambio fijo brinda estabilidad y predicción, pero favorece el flujo de capitales especulativos y no permite ajustar los precios domésticos cuando no reflejan un precio relativo razonable. En este contexto, la entrada de capitales puede dar una circunstancial sensación de bonanza, pero tiende a desestabilizar la economía. Ésta es la experiencia de la Convertibilidad.

Por su parte, la flotación tiene la ventaja de permitir el uso del tipo de cambio nominal para absorber el impacto económico de shocks externos o internos. Pero, si no se logra administrar adecuadamente y se permiten fuertes fluctuaciones, el resultado es un ambiente de alta incertidumbre de precios. Como ejemplo, basta recordar los primeros meses posteriores

---

<sup>16</sup> Las normas de Basilea son generalmente aceptadas a nivel universal como criterios de sana supervisión del sistema bancario. Estos criterios establecen, por ejemplo, coberturas según los riesgos del tipo de los activos del sistema.

<sup>17</sup> Entre otros desaciertos, en la Argentina el FMI puso un énfasis muy grande en derogar la ley de “subversión económica”, que era el instrumento por el cual se podía juzgar a funcionarios sospechados de maniobras delictivas, y también en garantizar la “inmunidad” de los funcionarios del Banco Central.

a la maxidevaluación.

La evidencia indica que el sistema de cambios debe tener presentes las particularidades del país en cuestión y las circunstancias que vive en cada momento. Para ello, algunos principios básicos ayudan a tomar decisiones. Primero, los sistemas de cambio y las instituciones financieras no son fines en sí mismos, sino instrumentos para alcanzar el bienestar de la población. Segundo, las soluciones de libre mercado en materia de cambios y de finanzas internacionales no siempre son las mejores. Tercero, no es cierto que haya instituciones financieras y cambiarias igualmente buenas para todas las economías. Cuarto, es bueno aplicar todas las medidas que tiendan a reducir la volatilidad del movimiento de capitales.

Es que las políticas cambiarias, como las financieras y de flujo de capitales, deben estar subordinadas a la previa definición de una estrategia de crecimiento. Más aun en casos como el de la Argentina donde, desde hace mucho tiempo, el proceso de reproducción económica y social viene transcurriendo por un sendero que alienta la destrucción de fuerzas productivas.

No se estabiliza la economía reprimiendo precios con fijación del tipo de cambio. Hasta el último día, la regla de Convertibilidad mantuvo el control de precios, pero desde mediados de la década del noventa la economía mostraba fluctuaciones profundas y luego una imparable tendencia declinante. Para estabilizar la economía y dar mayor certidumbre hacia el futuro, lo que se requiere es estabilizar y suavizar el ciclo de la economía doméstica. Y esto requiere de una política de cambios consistente tanto con la estrategia de desarrollo económico del país como con las permanentes alteraciones del ambiente internacional.

---

<sup>18</sup> Véase Lo Vuolo (2001a: 34-36)

---

<sup>19</sup> Estos créditos bancarios son básicamente los adelantos en cuenta corriente y los descuentos de documentos y valores al cobro propios o de terceros, que se otorgan con la sola garantía del stock de bienes y servicios de la empresa, los cuales, se supone, deberían realizarse en el futuro inmediato para servir a la deuda contraída.

## **Capítulo 6**

# EL AMBIENTE INTERNACIONAL DE LA ECONOMÍA ARGENTINA

### 1. LA GLOBALIZACIÓN: MÚLTIPLES PROCESOS CONTRADICTORIOS

Todo sistema económico y social, además de responder a los imperativos de sus propios principios de organización y del ambiente interno donde se reproduce, necesariamente debe interactuar con un ambiente internacional contingente que le genera permanentes perturbaciones. La mayor o menor posibilidad que tienen las instituciones domésticas de orientar la trayectoria del sistema económico, depende de su capacidad para procesar las complejidades que le plantean esas perturbaciones externas.

El régimen de Convertibilidad generaba una vinculación procíclica y pasiva entre la economía doméstica y la internacional. La entrada y salida de capitales, las crisis financieras en lejanas latitudes, las políticas de los socios comerciales preferenciales (especialmente Brasil), repercutían casi sin “amortiguadores” en la economía local. Los resultados fueron una falta total de autonomía de las políticas públicas locales y una alta inestabilidad del ciclo económico.

Frente a estas evidencias, algunos alientan la construcción de una suerte de “coraza” que proteja a la economía argentina de todo influjo externo y genere un circuito de autorreproducción de las fuerzas productivas locales. Con fundamentos que recuerdan el proceso de crecimiento

por sustitución de importaciones, la pretensión es estimular la economía protegiendo al mercado interno de la competencia foránea y apostando a un tipo de cambio relativamente alto.

Ambas alternativas extremas conciben a la llamada “globalización” como un proceso lineal y único. La diferencia es que, en el primer caso, se suponen influjos positivos para el país, y en el segundo, influjos negativos. Una postura lleva a la apertura total de la economía y la otra a su cierre.

Sin embargo, una atenta observación del llamado proceso de globalización no avala la idea de una tendencia lineal y definida. La globalización no es un proceso, sino una multiplicidad de procesos vinculados entre sí, entre los cuales el país debería seleccionar, mediar y buscar su propia identidad. Más aun cuando se comprueba que estos procesos múltiples se desenvuelven en ritmos, lugares y secuencias diferentes, que no son necesariamente coherentes entre sí.

### 1.1. Mayor comercio y movimiento financiero

El sistema capitalista de mercado tiene necesidad de “ampliar” permanentemente su escala de reproducción. Esto ha sido así desde los inicios del capitalismo y fue adecuadamente interpretado por los autores clásicos. En la historia contemporánea, y luego de un período de economías más bien “cerradas”, el dato más evidente es el avance sostenido, desde los años sesenta, del comercio mundial, que crece mucho más rápido que el producto.

Sin embargo, las formas en que se expresa este avance no son homogéneas. Por ejemplo, al tiempo que Europa marcha hacia una integración en espacios regionales, no es ésta la tendencia observable en Asia y es mucho menos aun en América. Por otra parte, muchos países mantienen la posición de “comerciante global” (*global trader*) como la línea fundamental de comercio exterior o muestran preferencia por acuerdos bilaterales.

Además, el crecimiento del comercio mundial no tiene lugar en los términos que sugiere la teoría ortodoxa. El grueso del comercio internacional no es entre países que se especializan en ciertas actividades. Por decirlo de un modo figurativo, más que “trigo contra tractores”, lo que

prevalece en el mundo es el intercambio entre diversos tipos de tractores producidos por países industrializados. El sector industrial sigue siendo el “motor del crecimiento” y del comercio internacional, aun cuando retroceda en valor agregado y en absorción de empleo en relación con los servicios. El avance de los servicios modernos en los países centrales, en gran medida está vinculado a un vigoroso desarrollo industrial. El proceso de desindustrialización que sufrió la Argentina durante la pasada década no sigue estas tendencias de la economía internacional.

Todo lo anterior va acompañado por una creciente “globalización financiera” de la economía mundial.<sup>1</sup> Esto es, la multiplicación de instrumentos que buscan transformar en activos líquidos los capitales productivos y de allí facilitar su movilidad territorial. Sin embargo, tampoco aquí el proceso es homogéneo; en muchos países, por ejemplo, esto se acompañó con la liberalización del mercado de cambios mientras que en otros se trató de fijarlo; o bien se permitió la libre entrada de capitales a veces y otras se la reguló. Los efectos de cada opción no fueron los mismos y responden a las particulares características de cada caso.

## 1.2. Nueva división del trabajo

El comercio no es la única dimensión de la globalización. También, y consistentemente con la ampliación de la escala de reproducción del capital, la globalización implica la transnacionalización de la relación asalariada y una creciente movilidad de la mano de obra. Esto conlleva una mayor división del proceso de trabajo en distintos espacios geográficos utilizando mano de obra de distintos lugares, proceso que se conjuga con la llamada “flexibilidad laboral” (que también dista de ser algo homogéneo en los distintos países).

Para las empresas multinacionales, la producción y la distribución de valor en gran medida se desenganchan de su territorio de origen, colocando nuevos problemas de regulación del capital a escala mundial. Lo que puede afirmarse, en términos generales, es que la ampliación de la

---

<sup>20</sup> Ésta es una de las lecciones aprendidas de lo que la literatura denomina la “enfermedad holandesa” (*Dutch Disease*). El fenómeno identifica el caso de los Países Bajos, donde los descubrimientos de yacimientos de gas natural generaron una sobrevaluación de la moneda que terminó perjudicando a la propia economía doméstica. Véase Krugman (1990, cap. 7).



división del trabajo a escala internacional equivale a un aumento de la productividad global, pero ese aumento no tiene lugar de modo equivalente e implica sin duda la apropiación concentrada de sus beneficios.

La difusión de la división del trabajo, junto con un cambio en la estrategia de producción y comercio de las grandes empresas transnacionales, modifica las bases de la estructura laboral y de la distribución de salarios. Anteriormente, la mayor autonomía nacional en materia macroeconómica y el carácter más “local” de las empresas, permitía desplegar políticas salariales homogéneas en consonancia con el pleno empleo. Por el contrario, la creciente integración económica ha forzado una mayor concurrencia de los costos salariales en la formación de los criterios competitivos y ha ejercido una presión hacia la baja de salarios.

Al mismo tiempo, se han vuelto una constante las migraciones hacia los países desarrollados, principalmente de fuerzas de trabajo no calificada pero también de los escasos núcleos de trabajadores de alta calificación de países más atrasados. Esto altera los patrones demográficos tanto en los países de origen como en los receptores, a la vez que provoca cambios sociales profundos y también crecientes corrientes de ingresos entre residentes de distintos países.

Estas tendencias en materia de división del trabajo en el nivel internacional generan al mismo tiempo desafíos inéditos para la propia organización política y social de los países. Las economías capitalistas funcionando en democracias políticas, siguen teniendo como centro de las relaciones sociales a la relación salarial que, incluso, se generaliza aunque de manera precaria. Pero, simultáneamente, la relación asalariada se degrada bajo la presión de múltiples factores vinculados a la competitividad económica.

### 1.3. Avance en derechos humanos y sociales

La globalización implica asimismo un avance general de los derechos humanos y de los derechos sociales estrechamente vinculados a los mismos. Por ejemplo, es clara la tendencia a incorporar en las legislaciones (incluyendo reformas constitucionales) normas y recomendaciones internacionales en ese sentido: la inclusión de nuevos derechos sociales y el reconocimiento de nuevos derechos a la participación política directa,

son elementos comunes a casi todas las recientes reformas constitucionales latinoamericanas.<sup>2</sup>

Esto crea tensiones entre los diversos procesos económicos vinculados a la globalización y el funcionamiento político y jurídico en el orden interno. Por ejemplo, las señaladas normas constitucionales han sido muy detallistas en materia de derechos sociales (y humanos) y esta precisión transfiere presión sobre la economía local para su cumplimiento efectivo. Pero, por otro lado, las reglas que se vienen imponiendo en este ámbito, en muchos casos derivadas de los procesos económicos y financieros de la globalización, no se condicen con aquellas exigencias.

También el avance de los derechos humanos y sociales en el nivel internacional afecta la propia división de poderes en el ámbito local. ¿Por qué? Por un lado, porque el régimen político democrático estimula que la ciudadanía decida, con su voto, en todas aquellas cuestiones que sean atinentes a su propio destino. Por su parte, la apelación a la idea de derechos humanos pretende que ciertas cuestiones se conviertan en intangibles frente a los deseos contrarios de cualquier grupo. Y todo esto hace que aumente la importancia “política” del Poder Judicial dentro del orden republicano, pero paradójicamente este poder es precisamente el órgano de gobierno menos democrático en la elección de sus representantes.

La justicia internacional, por decirlo de algún modo, empieza a ejercer presión sobre los gobiernos locales. Esta presión aumenta la propia autonomía local del poder judicial y pone límites al ejercicio del poder político. Al mismo tiempo, los organismos internacionales de crédito ejercen presión para aplicar políticas que provoquen efectos sociales insoportables. Todo esto fuerza una cierta autonomía de la política económica dentro del poder político y, entonces, las contradicciones y los conflictos de poderes aumentan.

#### 1.4. La integración de lo local en lo global

Podrían seguir aportándose ejemplos sobre los diversos procesos contradictorios que se desarrollan en la globalización, pero lo anterior es suficiente para afirmar que la globalización no es un proceso homogéneo ni lineal, como tampoco un proceso que avanza hacia un destino definido. Lo que se vive en el mundo son profundas alteraciones, cuya

frecuencia obliga a realizar un cotidiano seguimiento para que las políticas domésticas puedan procesarse atendiendo a las preferencias y conveniencias locales.

Lo expuesto justifica la pertinencia del uso del concepto de “integración” en lugar del de “globalización”. Por definición, lo “global” es una visión de conjunto que ignora los detalles. En cambio, lo “integral” tiene en cuenta las partes que entran en la composición del todo e, incluso, entiende que el todo no puede serlo sin alguna de sus partes. Hay múltiples partes que de modo también múltiple se integran en ese todo que forma el ambiente internacional.<sup>3</sup> Los múltiples procesos de la globalización dan lugar a la integración selectiva, potenciando las diferencias.

Vistas desde esta perspectiva, las opciones extremas quedan desdibujadas. No hay que globalizarse ni tampoco encerrarse, sino diferenciarse desde las potencialidades propias. En esta alternativa, hay que tener en cuenta que existen dos tipos de diferencia: la exclusiva y la inclusiva. En el primer caso, se trata de una lógica del tipo “o esto o eso”, por lo cual el mundo global se proyecta como una coordinación, un control y una subordinación de mundos separados, en los que se excluyen las identidades y las pertenencias. En el ejemplo de apertura total, se trataría de un país incorporado de modo dependiente y subordinado, que pierde su identidad; en el otro extremo, de un país que se encierra sin incorporar las tendencias mundiales.

La diferenciación inclusiva, por el contrario, entiende el “orden” como incluyendo las diferencias, donde lo particular no es la excepción sino la regla de lo global. De este modo, se evita la destrucción de lo diferente y se pretende incorporar las diferencias en lo local para enriquecerlo. Entre otras ventajas, la visión inclusiva de la globalización permite tener un concepto de “límite” mucho más móvil y, por lo tanto, más cooperativo. Se participa así de muchos círculos distintos junto con otros y, por lo tanto, uno se limita mutuamente “con” los otros. Lo que no puede admitirse es que algunos impongan unilateralmente límites a los otros.

La integración internacional no debe entenderse, entonces, como un punto culminante de un desarrollo que supere todas las diferencias, sino como un proceso capaz de abarcarlas a todas ellas, en el sentido de que requiere un destino común o un sistema básico de valores compartido por todos. Se trata, entonces, de observar la experiencia internacional desde lo local, percibiendo cuáles son los valores implícitos en cada

modo de organización social y buscando los mejores modos de articular las idiosincrasias propias con las tendencias internacionales. Las tendencias internacionales no son meros procesos mecánicos sino que encarnan valores y, por lo tanto, son asimilables mientras sean coherentes con los valores propios de los modos que cada sociedad decide adoptar para su organización.

## 2. LAS “MODAS” A IMITAR

Lo anterior advierte sobre los peligros de seguir las “modas” que pretenden transferir al orden local instituciones copiadas de otros países. Como toda moda, las de las supuestas experiencias exitosas pueden resultar caras y efímeras.

Por ejemplo, es claro que los estilos norteamericano, japonés o europeo de democracia capitalista son muy diferentes, y no hay indicadores convincentes de que hayan logrado dirimir cuál es el mejor; es más, las opiniones fueron cambiando. Europa era el modelo en los años setenta, cuando la crisis del petróleo y del dólar golpeó particularmente a los Estados Unidos. Japón y los “tigres asiáticos” lo fueron en los ochenta, cuando la productividad y el comercio exterior ocuparon el centro de la escena. Y Estados Unidos volvió a ser el modelo de los noventa, gracias a la caída del Muro de Berlín y su aparente éxito en bajar la tasa de desempleo.

Estos iconos transitorios fueron acompañados por modas en el pensamiento económico. Así, durante el período que siguió a las dificultades de la Segunda Guerra Mundial, con la escasez de dólares en Europa y la “restricción externa” en América latina, se impusieron los modelos de economías cerradas y de sustitución de importaciones. El crecimiento del comercio en los años sesenta y el boom de los mercados financieros en los setenta, abrieron el camino para las propuestas monetaristas y la doctrina del FMI de ajuste fiscal y de control monetario. La crisis de la deuda de los ochenta llevó a modelos de estabilización de raíz más “heterodoxa”, pero su fracaso y la globalización financiera de los noventa fue el escenario ideal para el Consenso de Washington. Las crisis financieras de los noventa y la recesión en los países centrales conformaron el escenario ideal para el avance de posturas críticas, en especial de lo que puede llamarse “nuevo-keynesianismo” (*New Keynesianism*) o el “nuevo diseño

de Cambridge” (*Cambridge Dissensus*).<sup>4</sup>

Las modas también alcanzan a los países periféricos. Por ejemplo, la “sustitución de importaciones” funcionó con relativo éxito para América latina y otros países del mundo en las dos décadas previas a la del setenta. En general, los indicadores sociales mejoraron, se construyeron mercados internos, se incorporaron factores productivos (incluyendo el empleo) y se motorizó un incipiente proceso de industrialización. No obstante, esta estrategia encontró serios límites frente al profundo cambio del ambiente internacional (el abandono de las paridades fijas, los shocks petroleros, el aumento de las tasas de interés en Estados Unidos a comienzos de la década del ochenta, etc.). Sin embargo, no todas las respuestas de los seguidores de la estrategia de sustitución de importaciones fueron similares, ni tampoco sus resultados.

La Argentina es claramente un país que equivocó su respuesta frente al cambio de ambiente internacional: falta de ajuste monetario y fiscal a comienzos de la década del setenta —a lo que se sumó durante la última dictadura militar un ciclo perverso de desindustrialización—, apertura comercial y financiera brusca, inadecuado sistema de cambios, endeudamiento, fuga de capitales, etc. Como resultado, el “cambio de modelo” desde la sustitución de importaciones resultó en políticas mucho más incompatibles con balances externos sostenibles y de una subordinación insoportable a los vaivenes de la economía internacional.

Todas estas evidencias históricas recomiendan evitar nuevas modas. Por ejemplo, la que surge de la llamada estrategia de “crecimiento hacia fuera”, atribuible a algunos países asiáticos. Los economistas convencionales pretenden que el proceso de industrialización acelerada de estas economías es el resultado directo de la apertura al comercio externo. La realidad es otra. Por ejemplo, en ninguno de estos países hubo liberalización de importaciones como punto de inicio de la estrategia de desarrollo económico. Esto sucedió en los ochenta cuando ya el crecimiento económico era vigoroso y estaba bien establecido gracias a una coherente estrategia de aumento de rentabilidad por créditos subsidiados, incentivos fiscales, políticas educativas, empresas públicas, aliento a las exportaciones, libre acceso a bienes de capital y a insumos importados, y

---

<sup>1</sup> Véase Lo Vuolo (2001a: 28-37).

coordinación pública de los planes de inversión.<sup>5</sup>

En estos países, se verificó un proceso gradual y sostenido de cambio, en función de las particularidades de cada país. Si bien hubo políticas comerciales de fomento a las exportaciones, el crecimiento económico en estos casos se explica por una complejidad de factores y medidas: protección de mercados, fomento a la investigación y a la reingeniería de patentes extranjeras, políticas de balance de importaciones-exportaciones por empresas y requerimientos de contenido de productos domésticos para los inversores extranjeros. Muchas de estas políticas, que probaron ser exitosas, están muy cuestionadas tanto por los organismos de asistencia financiera y crediticia (FMI, Banco Mundial) como por la Organización Mundial de Comercio.

Pese a los éxitos en materia de industrialización y crecimiento, también la experiencia de los tigres asiáticos empezó a perder adeptos, particularmente luego de la crisis financiera de 1997 y los problemas recesivos de Japón. La moda, en parte, se movió hacia lo que se conoce como la estrategia de “dos pistas” (*two track*) de China. Una lectura simple presenta esta estrategia como resultado del cambio desde una economía socialista a otra capitalista. La cuestión es más compleja.

El camino elegido por China más bien parece ser el de cambios cuidadosos, graduales y atentos a los problemas y a las características particulares de la sociedad. Aquí la enseñanza es que, en la coordinación entre mercado y Estado, se trata de seguir caminos graduales y consistentes en los dos frentes. En ese país comunista, se empezó por permitir que los agricultores vendieran libremente la producción sobrante sobre la cuota que debían entregar al Estado. Después, mediante la creación de empresas de las propias villas y pequeñas ciudades, se fue extendiendo la reforma a los sectores urbanos e industriales, al tiempo que se crearon zonas especiales para atraer la inversión extranjera. Así, el mayor mérito de China es haber ido liberalizando en el margen, de forma tal de no generar perdedores de la economía planificada, mientras se avanzaba en promover la dinámica del mercado potenciando las capacidades locales.

La experiencia comparada enseña claramente que no hay que copiar modelos. Gran parte de la explicación de los buenos resultados obtenidos por los países más exitosos reside en la peculiar combinación de diversos elementos que se presentan en su contexto específico. De lo que se trata es de ilustrarse con la experiencia comparada, para iden-

tificar tendencias y criterios, como así también para no repetir procesos allí donde son visibles los resultados negativos de su dinámica.

Las lecciones son varias: 1) que no hay un solo camino para el desarrollo económico: cada país debe establecer el suyo; 2) que las reformas que mejor funcionaron estuvieron basadas en gradualismo, en experimentación y en una pista dual de articulación entre mercado y Estado; 3) que los cambios funcionaron mejor allí donde estuvieron sustentados en las instituciones preexistentes; 4) que aun cuando pueden verificarse ciertas tendencias internacionales bastante generales, incluso en los países más desarrollados esto no significa que sean buenas; 5) que la ventaja de ser menos desarrollado es que se puede aprender de los errores de los países más avanzados.

En gran medida, la equivocación reiterada es creer que el problema del desarrollo económico se resuelve en el plano estrictamente económico. El desarrollo es resultado de complejos procesos de aprendizaje colectivo en varios campos sociales y a lo largo de la historia. Más que con políticas económicas específicas, las diferencias entre los países tienen más que ver con las formas de articulación de las políticas económicas y los distintos regímenes de “Estados de Bienestar” que se han adoptado como modo de organización de la sociedad.

### 3. LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL Y LOS REGÍMENES DE ESTADO DE BIENESTAR

La cuestión de los distintos regímenes de organización social del capitalismo avanzado ha sido abundantemente discutida en la literatura.<sup>6</sup> Esos regímenes se caracterizan por diferentes arreglos operativos entre Estado, mercado y familia, que habitualmente se clasifican en una suerte de trilogía que reconoce diversas variantes intermedias.

En el régimen denominado “liberal” o “residual”, predomina la asistencia social basada en la evaluación de los recursos disponibles por los potenciales beneficiarios (*means-tested*). Tanto las transferencias universales como los seguros sociales modestos. Las instituciones

---

<sup>2</sup> Véase Gargarella (1997).

sociales se organizan en defensa de la “ética del trabajo”, por lo que las reglas que definen la titularidad de los derechos son estrictas y a menudo están asociadas con estigmas. En todas esas reglas, se tiene en cuenta la promoción del mercado, ya sea de forma pasiva (por ejemplo, garantizando sólo beneficios mínimos) o de forma activa (por ejemplo, subsidiando esquemas privados). La consecuencia es una estratificación que queda sesgada hacia una relativa “igualdad de pobreza” entre los beneficiarios de los programas y una diferenciación de mercado entre las mayorías, lo cual genera un dualismo político de clase. Los ejemplos típicos son los Estados Unidos, Canadá y Australia.

En el llamado régimen “corporativo” o “meritocrático”, la obsesión liberal con la mercantilización nunca fue preeminente. Lo que predominó fue la preservación de los diferenciales sociales y los derechos están ligados a la clase social y al estatus laboral. El corporativismo es cubierto bajo un edificio estatal perfectamente dispuesto a desplazar al mercado como proveedor de bienestar. Los seguros privados juegan aquí un papel marginal o complementario. El énfasis está en mantener las diferencias de estatus, por lo cual el impacto redistributivo de las políticas sociales es más bien neutro. Típicamente, los regímenes corporativos están moldeados por la Iglesia, por lo que se encuentran fuertemente comprometidos con la conservación del grupo familiar tradicional. Así, en tanto los beneficios de los seguros sociales recaen sobre los “trabajadores”, se alienta la maternidad y el trabajo de la mujer en el hogar otorgando beneficios a los familiares dependientes. Ejemplos de regímenes corporativos son países como Austria, Francia, Alemania e Italia.

En el llamado régimen “socialdemócrata” o “institucional-redistributivo”, se extendieron los principios de universalismo y desmercantilización de los derechos sociales. Este modelo promueve la igualdad de estándares elevados y no de necesidades mínimas. Tal vez su característica más saliente es la fusión de bienestar y trabajo. Por un lado, el derecho a trabajar tiene el mismo estatus que el derecho a un ingreso. Por el otro, el enorme costo de mantener un modelo solidario, universalista y des-

---

<sup>3</sup>Véase Lo Vuolo (2001a, cap. 6). Se trata más bien de una “globalización localizada”, una suerte de “glocalización”, neologismo formado mediante el cruce de las palabras “global” y “local”. Véase Beck (1998: 77-84).



mercantilizado, significa que debe minimizar los problemas sociales y maximizar los ingresos. Los países escandinavos son los ejemplos más notorios de este tipo de regímenes.

Estos distintos regímenes en ningún caso aparecen en estado puro, pero las distintas experiencias reconocen en mayor o menor medida estas tradiciones. Tampoco está claro cuál es el mejor modelo que se adapta a los desafíos de la globalización. Por ejemplo, los esfuerzos realizados para encontrar (y cuantificar) relaciones negativas entre el “grado” o “intensidad” de los sistemas de protección social y la competitividad del sistema económico, no han llegado a conclusiones definitivas.<sup>7</sup> En realidad, lo único notable es el crecimiento de los indicadores económicos y de bienestar durante el proceso de maduración de los distintos regímenes de protección social.

Coherentemente, las medidas ensayadas por los distintos países como respuesta a los impactos sobre su modo de organización social derivados de los cambios en el ambiente internacional, tampoco han sido homogéneas. Lo que se ha verificado son procesos de adaptación desde las herencias propias de cada experiencia, y no siempre se han obtenido los resultados que se proclamaban a priori.<sup>8</sup>

Así, las posiciones afines con el modelo “liberal-residual” entienden que el problema es casi exclusivamente el desempleo, comprendido como un desequilibrio derivado de regulaciones que no permiten que se ajuste libremente la oferta y la demanda a un nivel de salario de “equilibrio”. En términos prácticos, este tipo de posturas busca aumentar el “volumen” total del empleo sin preocuparse de su calidad, reforzando el papel de la ética del trabajo mercantil en las relaciones sociales. Las políticas más habituales que surgen de esta tradición son: 1) reducción de los impuestos al empleo destinados a los seguros sociales; 2) eliminación de las regulaciones de entrada y salida al mercado de empleo; 3) subsidios directos al empleo y/o salarios; 4) subsidios directos a los ingresos del grupo familiar de los trabajadores, generalmente mediante créditos fiscales.

Desde la tradición corporativa y socialdemócrata, también se pretende seguir reforzando el papel del empleo, pero distribuyéndolo de otro modo en el sistema económico. En este caso, la idea central es crear estímulos para que los que están trabajando dejen de trabajar (o trabajen menos tiempo) y así liberen puestos vacantes para los que están desem-

pleados. Para ello, las políticas tienden a que los incentivos para dejar el empleo sean mayores que los estímulos para quedarse en el puesto de trabajo. Entre las medidas más difundidas, pueden nombrarse: 1) compensación por retiro temprano hacia la pasividad; 2) compensación por cambio de actividad profesional; 3) reducción individual o colectiva del tiempo en el empleo.

Alternativamente, se observa el avance de una creciente corriente de opinión que, sustentada en los ya evidentes límites de las políticas inspiradas en las anteriores variantes, pretende cambiar el eje del análisis de la cuestión social. Para ello, propone adoptar como referencias centrales de la discusión los siguientes datos: 1) el aumento de los grupos que ya no pueden ser considerados meramente como “desempleados”, sino más bien como “inempleables”, en tanto —pese a tener calificaciones laborales— el mercado no los absorbe; 2) el aumento del desempleo involuntario; 3) la “descalificación” laboral y social que se ejerce cuando las personas se emplean en puestos de menor calificación y el error de considerarlos como empleados plenos; 4) el aumento y la injusta distribución del “tiempo libre” en la sociedad, gracias a la aceleración de la secular tendencia a aumentar la productividad del trabajo, lo cual aumenta la importancia de la ocupación fuera del puesto de empleo mercantil.

Desde esta óptica alternativa, se señala que el problema hacia el futuro no es tanto la falta de empleo, sino la falta de “inserción social” a través del tipo de empleo que ofrece el sistema económico. Por lo tanto, la solución pasaría por formas alternativas de organización social que no descansen tan fuertemente en el empleo mercantil y, sobre todo, que no lo utilicen como intermediario obligado del resto de los derechos sociales, incluyendo el derecho a un ingreso.<sup>9</sup>

---

<sup>4</sup> La llamada “escuela de Cambridge” (Inglaterra) reconoce como sus principales miembros a Joan Robinson, Nicholas Kaldor, Piero Sraffa, Luigi Passinetti y Richard Kahn. Sus trabajos se derivaron de dos influencias intelectuales: 1) de John Keynes, quien puede considerarse su fundador, y 2) de David Ricardo y Karl Marx, de la tradición clásica. Esta escuela fue particularmente crítica del pensamiento neoclásico, sobre todo del que en su tiempo expresaron Paul Samuelson y Robert Solow, del Massachusetts Institute of Technology (MIT) en Cambridge (Estados Unidos). Sobre los trabajos de la original Escuela de Cambridge, se inspiran muchos de los que hoy se identifican como el “nuevo keynesianismo” o los que, tomando el término de Bacha (2002), se ubican en el “nuevo disenso de Cambridge” (que en Estados Unidos se identifica, por ejemplo, con los trabajos de Joseph Stiglitz y Dani Rodrik).

En cualquier caso, es muy difícil encontrar una experiencia de cambio de régimen de organización económica y social tan violento, profundo y tan extremo como el caso argentino, salvo en países en contextos políticos sumamente autoritarios y en situaciones excepcionales como la transformación de los países del ex bloque comunista hacia economías de mercado. Justamente, en estos países donde los cambios han sido tan bruscos, se observan resultados muy desalentadores en términos sociales.

Del análisis previo se desprenden varias cuestiones. En primer lugar, no hay programas ni ideas en materia económica que sean independientes de una concepción normativa acerca del régimen de organización social del país. En segundo término, cada régimen de organización social se sostiene sobre un sistema de valores y una ideología que le otorgan legitimidad al funcionamiento del conjunto. En tercer lugar, los modos de adaptación al ambiente internacional tienen fundamentalmente en cuenta la herencia sociocultural de cada uno y, por lo tanto, los cambios son graduales.

En cualquier circunstancia, la globalización no conduce a la desaparición de las naciones ni tampoco a un Estado “mínimo”: lo que provoca es una redefinición de las bases colectivas de la competitividad de las naciones y de las formas institucionales de previsión y acceso a los derechos sociales, teniendo en cuenta las particularidades de cada caso.

#### 4. EL SISTEMA FINANCIERO INTERNACIONAL Y EL FMI

El sistema financiero internacional juega un papel central en los múltiples procesos de la globalización. Para países como la Argentina, esa influencia es doble: se ven afectados como toda economía vinculada a los mercados internacionales y, además, la importancia del endeudamiento en su régimen económico provoca mayor injerencia de los organismos internacionales de asistencia financiera en sus políticas internas. Esa creciente importancia se explica por varias razones: 1) gran parte de la deuda externa

---

<sup>5</sup> Por ejemplo, en Corea el motor fue el crédito subsidiado gracias a la nacionalización de los bancos con el golpe militar de 1961 y el sostenimiento público de inversiones en sectores escogidos. En Taiwán, los subsidios tomaron principalmente la forma de incentivos tributarios. En ambos casos las empresas públicas fueron clave en la provisión de insumos básicos.

es con esos organismos multilaterales;<sup>10</sup> 2) su asistencia depende del cumplimiento de múltiples condiciones que los transforman en verdaderos gendarmes de las políticas públicas domésticas; 3) el acceso a los mercados financieros está condicionado al aval que estos organismos otorguen a esas políticas domésticas.

Este proceso se corresponde con cambios en el papel de estas organizaciones internacionales y de su propia organización interna. Dos grandes rupturas marcan la evolución del sistema monetario internacional en el pasado siglo. Una, los acuerdos de Bretton Woods, con la creación del Fondo Monetario Internacional (FMI)<sup>11</sup> y el Banco Mundial (BM).<sup>12</sup> Otra, la caída de los acuerdos de Bretton Woods y la renegociación de los estatutos del FMI en los años setenta.

El escenario financiero y el modo de regulación de las finanzas internacionales cambió marcadamente entre estos dos acontecimientos. El primer escenario era uno de tipos de cambio fijos, con el dólar como moneda de referencia exclusiva en el intercambio internacional, economías más bien cerradas y flujos de capitales limitados. El segundo escenario es de un régimen de cambios flexibles acompañado por una gran movilidad de capitales, que implicó una nueva configuración donde la regulación no está dada por el tipo de cambio fijo sino por los movimientos de capitales.

Esto se debe a que, en este nuevo escenario, dichos movimientos de capitales asumen la doble función de: 1) ajuste de desequilibrios del balance de pagos (a través de la variación de los tipos de cambio), y 2) de financiamiento de déficit persistentes (gracias al desarrollo de los mercados de títulos de las deudas). Al convertirse en la principal fuente de financiamiento de los balances de pagos, el sistema financiero privado en cierto modo pasó a “sustituir” al FMI en la función de arbitraje entre el financiamiento de los déficit y el ajuste de las paridades de cambio. Los grandes países desarrollados encontraron así un modo de regulación de sus relaciones monetarias, mucho más flexible que las reglas que regían antes de la década del setenta.

La integración de los países periféricos a este nuevo escenario encontró varios tropiezos. La crisis de la deuda de comienzos de los años ochenta fue la primera manifestación de la incapacidad de los mercados financieros internacionales para regular los flujos de capital y para lograr los ajustes oportunos. En lugar de aprender la lección, se insistió en profun-

dizar este camino, y las olas de crisis y endeudamiento continuaron produciéndose.

De este modo, el diseño financiero internacional creado en Bretton Woods empezó a ver desdibujado su papel. Habiéndose desligado de su responsabilidad formal en el sistema de paridad cambiaria, los países centrales, principales accionistas del FMI, le han conferido a este último un mandato implícito de gerente de crisis y garante de la disciplina de los Estados endeudados. El FMI se ubicó cada vez más en el centro de las tensiones creadas por las fallas de funcionamiento de los mercados, las crisis de endeudamiento y los problemas domésticos. Se transformó así en una suerte de árbitro entre los países periféricos, sometidos a los movimientos erráticos de los flujos de financiamiento privado, y los países centrales, proveedores de financiamiento multilateral público.

#### 4.1. El FMI como gendarme de los países periféricos

En este nuevo escenario, los recursos del FMI se fueron quedando sin correlato con la amplitud de los problemas a resolver, en la medida en que los créditos asignados por este organismo progresaban menos rápidamente que el comercio internacional e incluso que los crecientes desequilibrios de pago.<sup>13</sup> En estas condiciones, si los operadores financieros consideran que un país es “emergente”, o cualquier otro adjetivo que lo califique para recomendar los títulos de su deuda, dicho país no encuentra límites para obtener fondos a la tasa de interés requerida. Este acceso a fuentes privadas de financiamiento permite retrasar las políticas de ajuste interno y del tipo de cambio en aquellos países con desequilibrios en sus cuentas externas. La experiencia de la Convertibilidad es suficiente ejemplo al respecto.

La oferta de capitales crea un clima de “emancipación” de los países periféricos con respecto a la ayuda pública de los países industrializados. Sin embargo, dicha emancipación es sólo aparente. Los operadores que reglan la oferta de estos créditos en los mercados financieros

---

<sup>13</sup> Véase Titmuss (1974), Flora (1986), Esping-Andersen (1990) y Théret (1997). Véase también Lo Vuolo (1998a).

son incapaces de evaluar correctamente la solvencia de sus deudores soberanos y muestran preferencias por el juego especulativo. Estas fallas provocan ciclos donde el sobreendeudamiento es seguido por una restricción completa de créditos, lo cual destruye la riqueza económica de forma brutal.

En los hechos, esta práctica contribuye a crear una fuerte incertidumbre y disparidad entre países centrales y periféricos. Los primeros gozan de un amplio acceso a los mercados internacionales de capitales por la "calidad" de sus títulos de deuda mientras que, para los segundos, el acceso está condicionado, es intermitente y puede tornarse inexistente cuando más lo necesitan. Estas contradicciones se reflejan en la inestabilidad de los tipos de cambio de los países en desarrollo, cuyas frecuentes crisis condujeron a buscar su estabilización pegándolos a una moneda fuerte de referencia. Algunos optaron por mecanismos como la Convertibilidad; otros, por la directa dolarización. Los más racionales, por la evolución hacia bloques regionales que le den mayor respaldo a nuevos sistemas monetarios.

De este modo, la aparente emancipación de los países periféricos con respecto a la ayuda de los países centrales, revela su cruda realidad: el FMI se ha vuelto gendarme de todas las políticas públicas del país y defensor de los intereses de los países centrales y de los mercados financieros. La función de "vigilancia" del FMI, tradicionalmente orientada a la supervisión de políticas macroeconómicas, queda entonces totalmente deslucida frente a la incapacidad para prevenir crisis financieras que escapan a su control. Originalmente, el FMI atendía los déficit temporarios de la cuenta corriente, pero ahora el problema son los violentos déficit de la cuenta de capitales. Su ayuda financiera no alcanza para restablecer la confianza de los mercados y para asegurar la afluencia de financiamiento privado. Peor aún, en muchos casos estimula una nacionalización de las deudas para permitir a los inversores internacionales desvincularse del problema. La reciente experiencia argentina es un claro ejemplo.

Los organismos internacionales se vuelven así operadores de las políticas internas de los países, en cuestiones que trascienden el campo estrictamente económico. Ahora, la acción del FMI se extiende a dominios más estructurales (política industrial y de competencia, sector bancario y financiero, tarifas de los servicios públicos, políticas sociales y de medio ambiente, gastos de defensa, etc.). El instrumento ha sido las lla-

madras cláusulas de “condicionalidad” incorporadas en los acuerdos de asistencia financiera.

Ya desde los años sesenta, tanto los acreedores públicos como privados habían comenzado a ligar sus préstamos a los acuerdos del FMI con los países deudores, pero desde los años ochenta ésta pasó a ser la condición *sine qua non* del financiamiento externo para los países periféricos. El FMI se convirtió así en una suerte de organismo encargado de entregar un “certificado de buena conducta”, sin el cual los países endeudados no pueden restablecer su credibilidad frente a los mercados internacionales. De este modo, el FMI evolucionó hacia un papel de mediador entre los países en dificultad, los gobiernos de los países ricos que participan del financiamiento multilateral público y, finalmente, los grandes bancos internacionales y los inversores.

Mediante la doctrina del “ajuste estructural”, el FMI se adaptó a sus nuevos roles como tutor de los países periféricos. Para ejercer esta función de guía del ajuste, desarrolló servicios y definió procedimientos para “persuadir” a los gobiernos a aplicar las medidas que preconiza. Sus manuales y acuerdos pasaron a constituirse en una suerte de “doctrina” y jurisprudencia” que unifica criterios ideológicos que son fuente de inspiración del saber económico convencional.

Los resultados de las políticas inspiradas en esta doctrina ya han dado suficientes muestras de sus gruesos errores. Sin embargo, pese al fracaso de los programas aplicados bajo esta inspiración, en lugar de cambiar, el FMI prefirió “mejorar” la doctrina del ajuste. Por ejemplo, una parte esencial de las reformas estructurales impulsadas durante la década del noventa en las economías periféricas, estuvo destinada a constituir las en “mercados emergentes”. Las crisis financieras en estas economías mostraron claramente que el FMI fomentó y alimentó de forma irresponsable un modo de regulación de los mercados financieros cuyos impactos no puede prevenir a tiempo ni gestionar eficientemente.

---

<sup>7</sup> Pfaller, Gough y Therborn (1991) realizan un ejercicio comparativo para cinco países centrales. Los estudios incluidos en Esping-Andersen y Regini (2000), analizando los cambios en las políticas laborales, concluyen que las regulaciones laborales afectan con mayor intensidad la estructura y no el nivel de desempleo. Véase también Barbier y Gautié (1998).

<sup>8</sup> Véase al respecto los casos de estudios de Esping-Andersen (1996) y Atkinson (1999).

## 4.2. El futuro del FMI y la situación del país

Las crisis financieras de la década del noventa, junto con los magros resultados en términos económicos y sociales de los programas avalados por el FMI, han ido erosionando la legitimidad política y técnica de esta institución. Su reorientación como gendarme de los países en desarrollo no se tradujo en una distribución de poderes, en el seno de su organización interna, que contemple la visión e intereses de estos países miembros. El vínculo existente entre poder de decisión y contribución financiera asegura una preponderancia muy marcada de los países centrales en las decisiones, y más particularmente de Estados Unidos. A esto se suma la homogeneidad ideológica de su burocracia, cuyo alineamiento con una doctrina única, que algunos presentan como fortaleza, en realidad es una de las fuentes principales de su fragilidad.<sup>14</sup>

Esto explica, en parte, por qué las recomendaciones del FMI nunca son aplicadas por los países industrializados, pero sí se exigen a los países periféricos. Oficialmente, el FMI no “impone” nada, sino que “negocia” las condiciones para recibir ayuda. Pero todo el poder en la negociación está de su lado y rara vez da tiempo para el consenso o la consulta parlamentaria o civil, por lo que socava la legitimidad de instituciones democráticas.<sup>15</sup> El FMI ya no puede jactarse de ser un organismo técnico, sino que su función es cada vez más política y al servicio de intereses muy definidos.

Ya son muchos los que claman por la reducción drástica del rol de la institución, hasta el límite de su eliminación pura y simple.<sup>16</sup> Si bien no parece que esto vaya a suceder, es poco probable que la doctrina del ajuste estructural pueda seguir reinando como en el pasado, ni tampoco que se pueda seguir incentivando la apertura financiera de los países en desarrollo desatendiendo las consecuencias de esta liberalización. Todo indica que, para afrontar los múltiples problemas que plantea la globalización financiera, se debería revisar tanto la doctrina del FMI como su propia organización.

Las turbulencias financieras y sus nuevas formas de propagación han

<sup>9</sup> Para una idea de los debates en torno a estos temas, véanse los trabajos incluidos en la segunda parte de Van der Veen, Groot y Lo Vuolo (2002).



de requerir nuevos modos de intervención sobre los mercados por parte de las autoridades monetarias. Todo indica que esta nueva fase de la globalización va a estar marcada por un sistema financiero internacional multipolar y potencialmente inestable, y esto requiere de un sistema de regulación pública internacional. El fracaso parece ser del FMI, no del enfoque multilateral ni de los que en su momento lo pensaron como un modo de regular los problemas financieros, de balance de pagos y cambiario entre los países.

En este sentido, son muchas las propuestas que están en discusión. Por ejemplo, el establecimiento de una institución (¿FMI reformado?) que actúe como “prestamista de última instancia” en el nivel internacional, funcionando como una entidad política diferente y más legitimada. También se discuten diversos mecanismos de regulación de “quiebras” de los países, asimilados a lo que pasa con las empresas en situaciones de incapacidad de pago, o de Estados de jurisdicciones menores (por ejemplo, municipalidades). Otras propuestas apuntan a instancias de arbitraje internacional con participación de organizaciones civiles.

En cualquier caso, todo indica que es necesario avanzar sobre el plano prudencial, instituyendo mecanismos que tengan como objetivo principal prevenir las crisis. Si bien la Argentina no va a influenciar las decisiones de nivel internacional, debería tratar de participar lo máximo posible en los debates y, sobre todo, reformular su diseño financiero local teniendo en cuenta este ambiente internacional. Profundizar sus mercados financieros domésticos de forma tal que la inversión sea menos dependiente del capital externo, construir mecanismos preventivos de crisis, aumentar la disponibilidad de divisas y mejorar su aplicación doméstica, son todas recomendaciones que surgen del análisis anterior.

También es necesario avanzar en los procesos de integración regional que den mayor respaldo a las políticas macroeconómicas y que permitan definir estrategias conjuntas para atender los impactos de los vaivenes del mercado financiero internacional, a la vez que desarrollar una estrategia política con mayor fuerza frente a los países centrales. En ese sentido,

---

<sup>10</sup> Esto ha sido resultado de procesos donde los organismos internacionales operaron como reaseguro de los tenedores institucionales de deuda, a través de operaciones de “salvataje”, “megacanje”, etc., de las que el país tiene sobrada experiencia. Así, se impusieron mayores restricciones a la reprogramación de las deudas.

el Mercosur debería dejar de verse como una pérdida de soberanía para transformarse en un instrumento potente de reafirmación de soberanía frente a tantas amenazas.

## 5. LA INCERTIDUMBRE DE LA ECONOMÍA MUNDIAL

Todo lo anterior es más consistente cuando se observa que, a la inestabilidad del ambiente financiero internacional, se suma la incertidumbre creciente con respecto a la propia evolución económica de los países centrales. Los múltiples procesos de la globalización tampoco arrojan resultados homogéneos para todos los países centrales. La evidencia histórica indica que, en diferentes momentos, algunos países o regiones siempre tomaron el papel de “motor” del crecimiento de la economía mundial, pero que ese rol no está claro.

Entre 1990 y 1995, las economías capitalistas más avanzadas sufrieron los peores registros de crecimiento en un lustro, de toda la posguerra. Durante la segunda mitad de la década del noventa, la economía mundial pasó a crecer bajo el influjo de Estados Unidos, paraíso de rentas financieras que parecían inagotables. Pero aun con ese impulso, esa década dio resultados en términos de crecimiento apenas mejores que los del ochenta y mucho peores que los de los sesenta y setenta. Para colmo, ya está claro que el boom norteamericano en gran medida fue

---

<sup>11</sup> En Bretton Woods (New Hampshire, Estados Unidos), se realizó en 1944 la Conferencia de Naciones Unidas sobre los problemas del sistema internacional de pagos, luego de la Segunda Guerra Mundial. John M. Keynes (representante del Reino Unido) propuso la creación de un medio internacional de pagos (el *bancor*) que sería utilizado para saldar los balances de pagos entre los países miembros a través de lo que llamó la *International Clearing Union*. Su posición fue derrotada por el plan de Estados Unidos, presentado por Harry White, que rechazó la creación de un nuevo medio de pago y propuso al dólar como medio de pago internacional creando un fondo para atender desequilibrios de corto plazo de los países miembros. De allí nace el FMI.

<sup>12</sup> El Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (conocido como Banco Mundial), también fue creado en Bretton Woods y empezó a funcionar como una agencia especializada de las Naciones Unidas en 1947. Su objetivo original fue otorgar préstamos para la reconstrucción europea de posguerra. Luego se transformó en una agencia de préstamos para inversión de desarrollo, junto con la evaluación y asistencia en múltiples proyectos de índole económica y social, que prácticamente abarcan todo el rango de políticas públicas.

inflado por la ola especulativa en los mercados de capitales, incluyendo prácticas fraudulentas en la elaboración de la información de los resultados contables de las empresas.

Ya hace tiempo que la economía norteamericana tambalea y se encuentra sin rumbo claro, luego de volverse deudor neto del mundo durante la ola de crédito barato y aumento de precios del mercado bursátil. Al mismo tiempo, se registran recesiones económicas en Japón y Alemania, los otros grandes líderes de la economía mundial. En Asia, tanto India como China son lo bastante grandes como para seguir creciendo a través de su demanda interna; pero ninguno tiene suficiente peso dentro de la economía mundial como para compensar depresiones en otros lugares del planeta, y su dinamismo parece acotado al comercio interasiático.

En los hechos, la economía mundial sigue dependiendo mucho de Estados Unidos y esto se evidencia en su abultado déficit comercial y en el crecimiento de la deuda. No está claro por cuánto tiempo más podrá seguir sosteniéndose esta situación. Durante la burbuja inflada por las cotizaciones de la bolsa, el resto del mundo estaba dispuesto a invertir en Estados Unidos. Sin embargo, las compras de bonos y acciones por extranjeros han caído vertiginosamente, provocando entre otros efectos una notable caída del dólar frente a las monedas de otros países centrales. La Reserva Federal está otra vez en la encrucijada de dejar que el dólar siga cayendo y arriesgar una liquidación generalizada de activos por parte de los extranjeros o volver a elevar las tasas de interés empujando aun más la economía en recesión.

Esta encrucijada es de difícil resolución. El crecimiento de la economía mundial es fuertemente dependiente de Estados Unidos y de su posibilidad de comprarle al mundo más de lo que le vende. Pero el financiamiento del déficit comercial que esto genera depende de la voluntad del resto del mundo de prestarle dinero a ese país y de que se continúe aceptando el dólar como moneda de ahorro. La recesión norteamericana y la depreciación del dólar atentan contra esta posibilidad.

¿Cómo va a reaccionar el mundo frente a esto? A comienzos de 2003, parece clara la tendencia hacia la recuperación del euro frente al dólar que, entre otros efectos, puede también frenar el propio crecimiento de la Unión Europea. ¿Por qué? Porque las reglas estrictas de la Unión Monetaria ponen tope al déficit fiscal de los países miembros, y de este modo

se ve amenazado el superávit comercial de Europa con respecto a Estados Unidos. Por otro lado, hay países, como Japón y China, que no quieren ver su moneda apreciada contra el dólar y así perder competitividad en el mundo; para ello, están dispuestos a comprar dólares y títulos de la deuda norteamericana e incorporarlos a sus reservas. La pregunta es por cuánto tiempo y en qué medida se contrabalancean estas diferentes políticas.

Los impactos para la Argentina son poco claros. El aumento del euro frente al dólar debería alentar las exportaciones argentinas hacia la Unión Europea, mercado relevante para sus productos, como así también la sustitución de importaciones desde aquel destino. Sin embargo, de mantenerse esta valoración del euro, Europa podría volverse más proteccionista en el plano comercial. Esto es probable porque, si bien las economías de los países europeos dependen mucho del comercio exterior, el grueso del intercambio es intraeuropeo. Con la moneda única, la revaluación del euro no afecta el comercio entre los propios países de la Unión Europea, pero sí el comercio con países externos a la zona.

Desde ya que ésta es solamente una pincelada del escenario económico internacional, pero al mismo tiempo también está el escenario político, cada vez más enrarecido. Las andanzas bélicas de la administración norteamericana, además de sus repudiables consecuencias humanitarias, han puesto seriamente en riesgo toda la institucionalidad política existente para regular los conflictos internacionales. Incluso, algunos leen en la invasión de Irak un intento desesperado por volver a atraer capitales a Estados Unidos. ¿Por qué? En primer lugar, porque se pretendería garantizar así que los excedentes financieros del petróleo se reciclen hacia dicho país, tal y como, por ejemplo, lo venía haciendo Arabia Saudita. En segundo lugar, porque el aumento de los gastos militares intentaría ser una respuesta a la caída del consumo y el endeudamiento del sector privado, tras el estallido de la burbuja especulativa en los mercados de capitales. En tercer lugar, porque junto con el aumento de los gastos militares, la administración republicana avanzó con una reforma impositiva

---

<sup>13</sup> Para un análisis de la evolución de las funciones del FMI y su papel en el proceso de globalización financiera, véase Aglietta y Moatti (2000).

que alivia el peso de los tributos a los más ricos, pero aumenta un déficit fiscal ya muy abultado y necesariamente va a exigir endeudarse más.

De este modo, pareciera que la estrategia elegida para convencer al mundo de que Estados Unidos puede seguir endeudándose y creciendo, es más política que estrictamente económica, o si se quiere, es más imperialista que capitalista. Esta estrategia imperialista pretende avanzar al mismo tiempo que se está desmoronando la supremacía ideológica del Consenso de Washington, gracias a la cual se impusieron reformas en los países periféricos en línea con los intereses políticos de Estados Unidos.

Así están las supuestas certezas de los que pretenden conocer el futuro. Otra vez, criterios mínimos de prudencia reclaman estar atentos y contar con estrategias de política flexible en el orden doméstico. El ambiente internacional seguramente continuará con fuertes alteraciones difíciles de predecir, y la situación del país reclama estar prevenidos y tener una estrategia de desarrollo económico capaz de procesarlas al servicio del interés del conjunto de la ciudadanía.

---

<sup>14</sup> En muchos casos, el FMI, como otros organismos internacionales, actúa como “refugio” laboral de ex funcionarios de gobiernos de países periféricos en los que aplican su doctrina. Los propios presupuestos del FMI se fueron engrosando con destinos no siempre justificados y elevando los ya altos salarios de su burocracia, lo cual debilita su respetabilidad para exigir ajustes del gasto público a los países periféricos.

## Tercera Parte

### **LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO ECONÓMICO**

*La más profunda sensualidad  
es el sentido de la verdad,  
y luego, en orden decreciente,  
está el sentido de la justicia.*

D.H. LAWRENCE, *La más profunda sensualidad.*

---

<sup>15</sup> Stiglitz (2000). El Premio Nobel de Economía 2002 también señala que “las misiones de economistas que van a los países no suelen conocer a fondo el país e incluso se sabe que arman los reportes en borrador antes de visitar el país, muchas veces copiando partes de los reportes de otros países”.

<sup>16</sup> Para una síntesis de las críticas al FMI y propuestas de reforma de la organización financiera internacional, véase Kulfas y Schorr (2003: 65-85) y Aglietta y Moatti (2000, cap. III y IV).







## **Capítulo 7**

# **UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO ECONÓMICO GRADUAL, ARMÓNICO Y SOSTENIDO**

### **1. LOS DETERMINANTES DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO**

De todos los elementos aportados en los análisis previos, surge claramente que uno de los problemas centrales que debe resolver la Argentina, si pretende cambiar su régimen de organización económica y social, es la inestabilidad, inconsistencia y falta de sustentación de su régimen de crecimiento. La historia muestra que los períodos de crecimiento en el país han sido inarmónicos, en muchos casos depredadores de la riqueza existente y difíciles de sustentar hacia el futuro. Estos problemas se han potenciado a partir de las experiencias hiperinflacionarias y con el régimen de Convertibilidad.

Este dato debería advertir por sí mismo acerca del error de creer que algunos signos de recuperación del pozo de depresión económica son suficientes para comenzar a transitar una trayectoria de crecimiento sostenido. Toda recesión tiene eventualmente un final y su advenimiento no es necesariamente un síntoma de comienzo de una etapa de crecimiento robusto. Los análisis previos indican que, tal y como se encaró la salida de la regla de la Convertibilidad, todavía se está muy lejos de cambiar la lógica de funcionamiento del régimen de organización económica y social heredado.

En cualquier caso, el crecimiento del valor agregado no puede con-

siderarse como un proyecto económico y social autosuficiente y mucho menos trascendente. La pregunta sustancial es, entonces, bajo qué circunstancias el crecimiento es consistente con un proyecto económico y social de esas características.

### 1.1. Los “modelos” de crecimiento equilibrado y la maximización de tasas

El concepto de “modelo económico” o “modelo de crecimiento” suele hacerse presente en el momento de discutir y confrontar distintos paradigmas en la materia. ¿Qué significa esto? Al término “modelo” se le adosan varias acepciones vinculadas entre sí. Primero, designa una representación pequeña y simplificada de algo que en la realidad es mucho más grande y complejo. Segundo, suele utilizarse para denominar la forma, el procedimiento, la figura que se “copia” o que se sigue en el momento de ejecutar una acción en pos de un objetivo. Tercero, también se alude a una suerte de ejemplo o arquetipo que, por sus virtudes y perfección, se sugiere seguir o imitar.

Todas estas acepciones son atinadas para comprender el uso de esta expresión en la jerga económica: con el término modelo se designa tanto una representación simplificada de la realidad económica, como un arquetipo que se propone como referencia por sus supuestas virtudes. Los modelos económicos suelen ser una formalización (generalmente utilizando instrumental matemático) mediante la cual se pretende representar de manera simplificada el funcionamiento de una economía y sus probables trayectorias; por eso, estos modelos se utilizan para recomendar acciones a seguir en pos de ciertos objetivos que se consideran valiosos.

En particular, los modelos ortodoxos que intentan representar formalmente el problema del crecimiento económico, se plantean como objetivo alcanzar una “tasa máxima”, siguiendo una trayectoria que respete el “crecimiento equilibrado”.<sup>1</sup> Para simplificar la realidad, estos modelos se asientan sobre varios “supuestos”. Por ejemplo, asumen que los mercados son “completos”, esto es, que se extienden sin pausas y sin límites en el espacio y en el tiempo. También es común que consideren que la única institución existente es el mercado, de forma tal que los derechos de

propiedad se consideran dados de una vez y para siempre, los contratos firmados y nunca revocados, y la estructura económica y social inalterable en el proceso de crecimiento.

Esta forma de aproximarse al problema del crecimiento económico es muy cuestionable, no sólo por sus supuestos sino por los propios objetivos planteados. ¿Qué sentido tiene preguntarse por las condiciones para alcanzar una tasa máxima de crecimiento? A primera vista, puede sonar muy plausible, y mucho más en la situación de depresión económica que vive el país en los últimos años; sin embargo, una atenta mirada a la evidencia histórica obliga a realizar serias advertencias sobre este tipo de “marcha acelerada”.

No está probado que sea deseable crecer rápidamente. ¿Por qué? Entre otras cosas, porque las condiciones que se requieren para alcanzar tasas muy elevadas pueden significar costos irreparables, como la destrucción acelerada de fuerzas productivas o un proceso de endeudamiento insostenible como ocurrió en la Argentina.

Otro problema es el de plantearse una trayectoria equilibrada.<sup>2</sup> Tal y como surge del análisis de la realidad argentina, la economía no crece de ese modo, sino mediante reestratificaciones y cambios en el peso relativo de los sectores, en las combinaciones de insumos, en las pautas de consumo (y con ello en las funciones de demanda), en las calificaciones de la fuerza de trabajo, en las elasticidades sectoriales del valor agregado con respecto al empleo, etc. Muchas de estas mutaciones no son siquiera controlables. A veces, “forzar” el equilibrio genera más problemas que administrar los desequilibrios.

Lo anterior también ilumina los inconvenientes de aquellos que pretenden “planificar” cada detalle del proceso de crecimiento, regulando todos los mecanismos que alimentan dicho proceso. La planificación pretendidamente meticulosa ha demostrado ser miope frente a los cambios y los estrangulamientos que se verifican en la economía en su transformación. Los modelos de planificación suelen ser tan abstractos como los modelos de crecimiento señalados previamente, porque, como ya se indicó, en el plano metodológico y formal ambas aproximaciones al problema económico tienen puntos en común. En particular, trabajan con la idea de sujetos representativos de una totalidad muy compleja, lo cual limita su capacidad de interpretar los cambios que se van produciendo cotidianamente y en distintos ámbitos relevantes para el crecimiento.

Hay que tomar con mucho cuidado los modelos de crecimiento que pretenden aleccionar sobre las condiciones que debe reunir una economía para crecer de forma “hipertensa” y obtener tasas máximas. Otra observación es que, cuando se plantean objetivos de crecimiento, no hay que considerar un solo indicador sino múltiples, aun si eso es más difícil de formalizar y sistematizar. La tercera derivación es que hay que tener presente que las restricciones impuestas al proceso de crecimiento son múltiples y muy particulares para cada caso, por lo que forzar el equilibrio puede acarrear muchos problemas y, además, no alcanzarse. Muy probablemente los parámetros de funcionamiento económico cambien en el proceso de crecimiento, por lo que los modelos interpretativos deben revisarse continuamente.

## 1.2. Dotación de recursos y productividad

El pensamiento económico convencional señala habitualmente dos elementos como las “causas” principales del crecimiento: 1) la dotación de recursos económicos disponibles; y 2) la productividad en el uso de esos recursos. Sobre esta base, se argumenta que la tasa de crecimiento del valor agregado por habitante es el resultado combinado de las tasas de crecimiento del capital físico, del llamado “capital humano” (trabajo) y de la productividad.

Así planteada la cuestión, existe un problema metodológico serio en el razonamiento. Para que uno o más elementos expliquen o determinen un proceso (en este caso, el crecimiento económico), deberían ser “exógenos” al proceso que pretenden justificar. No es este el caso de los elementos indicados previamente. Tanto la tasa de acumulación del capital (físico y humano) como la de variación de la productividad, no son variables externas al proceso de crecimiento económico, sino más bien “endógenas” a dicho proceso. Lo único que puede afirmarse es que la productividad y la acumulación de capital físico y humano aumentan junto con el crecimiento económico,<sup>3</sup> sin que puedan observarse evidencias contundentes acerca de cuál es la causa y cuál el efecto en estas relaciones.

Esta dificultad oscurece las habituales inferencias cuantitativas del tipo: “si la productividad no hubiese aumentado en tal medida, entonces

la tasa de crecimiento hubiese sido igual a la parte que, supuestamente, se atribuye a la acumulación de capital físico y humano". O bien: "el crecimiento no fue mayor porque no aumentó la productividad en tal o cual porcentaje". Los frecuentes yerros de pronóstico de los profetas del saber convencional se deben muchas veces a errores tan simples como los anteriores.

Tampoco es razonable considerar que, para fomentar el crecimiento económico, toda forma de aumento de la productividad debe ser buena. En efecto, el aumento de la productividad no promueve el crecimiento de forma sostenida si no se obtiene por motivos genuinos. Una cosa es, por ejemplo, que la productividad aumente gracias a la continua incorporación de progreso técnico adaptado al sistema de producción local, y otra que lo haga por mayor explotación de la fuerza de trabajo o por la incorporación "de una vez y para siempre" de equipo de capital importado. Las debilidades de estas opciones son evidentes en la experiencia argentina reciente.

### 1.3. Crecimiento económico y empleo

Los problemas metodológicos para establecer relaciones del tipo causa-efecto tampoco son claros cuando se trata de la relación entre crecimiento y empleo. Y aquí también existe un debate no saldado. Convencionalmente, se señala la existencia de una relación unívoca entre el incremento del producto, el de la productividad y el del empleo. Sin embargo, esta relación, si bien positiva y regular, no sería "proporcional". Esto abre el interrogante (reiterado) acerca de si el crecimiento del valor agregado es condición necesaria y/o suficiente para el crecimiento del empleo, cuestión también sometida a fuertes controversias.<sup>4</sup>

Nuevamente aquí los modelos convencionales tienen serias dificultades para ofrecer explicaciones satisfactorias. Algunos llegan a resultados bastante confiables en proyecciones de corto plazo de grandes agregados y en economías con cierta estabilidad. Pero su precisión va cayendo a medida que se alargan los plazos y cuando la economía en cuestión es de alta inestabilidad como la argentina. A pesar de la complejidad del problema y de las limitaciones de los instrumentos de análisis, muchos audaces de distintas vertientes ideológicas se atreven a dar recomenda-

ciones tipo shock para resolver en muy corto plazo el drama del desempleo en el país.

Lo único que resulta medianamente claro es que, en términos cuantitativos, el nivel de empleo de una economía es una función del juego combinado entre la tasa de variación de la productividad y la de la demanda efectiva. Al hablar de demanda efectiva, se está haciendo referencia a las posibilidades de salida de la oferta productiva. En teoría, puede afirmarse que, dado un nivel de demanda efectiva, cada incremento de la productividad causa un aumento proporcional de desempleo; alternativamente, dado el nivel de productividad, cada disminución de la demanda efectiva da lugar asimismo a un incremento del desempleo. Como en los hechos ninguna de las dos variables se mantiene constante, lo que interesa cuantitativamente es evaluar la evolución conjunta de ambas.<sup>5</sup>

Esto no significa que exista una relación probada entre productividad y demanda efectiva, ni tampoco que haya consenso respecto de los factores que mueven a cada una de ellas. Por ejemplo, no son los mismos factores los que empujan la demanda doméstica que aquellos que impulsan la demanda internacional. Tampoco es la misma la relación que existe entre empleo, productividad y demanda en el mercado doméstico y en el internacional.

Si a estas complicaciones se suma la dramática situación del empleo en el país, se concluye que es difícil proyectar escenarios de recuperación de sus niveles, al menos en la medida requerida, a través del crecimiento económico y mucho menos con el régimen económico que continúa vigente. Los problemas derivados de la situación del mercado de empleo tienen que abordarse por mecanismos más institucionales. Más aun cuando está claro que, para algunos, el pleno empleo ni siquiera es bueno porque atentaría contra el “disciplinamiento” de la fuerza de trabajo.<sup>6</sup>

#### 1.4. La relación entre ahorro e inversión, las “brechas” estructurales y los límites al crecimiento

La acumulación de capital productivo es sinónimo de crecimiento económico, porque permite ampliar la capacidad de producción de todo el sistema. Gran parte de la discusión sobre el tema, entonces, gira en tor-

no a las formas de estimular la inversión, sus fuentes de financiamiento (ahorro) y los canales a través de los cuales se vinculan inversión y ahorro.

Por un lado, el pensamiento de raíz más neoclásica entiende que la inversión es la consecuencia del ahorro, que puede ser interno o externo. Por ello, sus propuestas de políticas públicas apuntan a “estimular” el ahorro: esquemas privados de capitalización individual en el sistema de previsión social, rebaja de impuestos, apertura financiera, estímulo a la entrada de capitales del exterior, etc. El pensamiento de raíz “keynesiana”, por su parte, entiende que el ahorro cumple un papel más bien subsidiario con respecto a la inversión: sería una variable que ajustaría, por diversos mecanismos, las demandas de fondos de los inversionistas que toman sus decisiones por otros motivos.<sup>7</sup> En este caso, las recomendaciones de política pública apuntan a estabilizar el gasto en inversión, tratando de inducir el gasto privado mediante el público.

El pensamiento de origen estructuralista ha adaptado este debate a la realidad de los países en desarrollo. Así, enfatiza las formas en que (siempre dependiendo de circunstancias históricas e institucionales) diferentes factores limitan los cambios posibles en materia de crecimiento y distribución del ingreso. De este modo, se aspira a determinar los motivos que generan una “brecha” entre la tasa de crecimiento factible en la economía y la que sería posible si se relajaran las restricciones que traban ese crecimiento. Para ello, se identifican distintas “brechas” cuya presencia sería una señal de desequilibrio macroeconómico. A partir de aquí, la pregunta relevante pasa a ser la siguiente: ¿cómo “relajar” esas restricciones para facilitar el crecimiento?<sup>8</sup>

En general, esas brechas se registran en términos de cuentas nacionales. En este sentido, del diagnóstico realizado en los capítulos previos puede señalarse que en la Argentina se verificarían varias brechas estrechamente vinculadas entre sí. En primer lugar, estaría la brecha derivada de la escasez estructural de divisas, cuyo origen sería un distorsionado patrón de inserción internacional y las necesidades de pago de la deuda externa. En segundo lugar, se encontraría la derivada de la escasez de ahorro aplicado a la inversión, cuyo origen fundamental serían la fuga

---

<sup>1</sup> La literatura identifica como fuente de este tipo de modelos, el clásico trabajo de Dorfman, Samuelson y Solow (1958), sustentado en las ideas avanzadas por Von Neumann (1945).



de capitales (incluyendo la práctica de atesorar dólares) y los problemas estructurales del sector financiero y monetario. En tercer lugar, estaría la brecha fiscal derivada del peso de la deuda pública y de los problemas estructurales de recaudación tributaria, que limita a la inversión pública como estabilizador del gasto agregado. De modo específico, la historia también señala a la inflación como mecanismo de “ahorro forzado” sobre los ingresos de la población, utilizado en muchas ocasiones para cerrar la brecha provocada por la fragilidad de las finanzas públicas.

Está claro, entonces, que desde el punto de vista macroeconómico hay múltiples restricciones para que el proceso de ahorro-inversión se desarrolle del modo previsto tanto por las teorías neoclásicas como por las keynesianas. En efecto, existen diversos desequilibrios estructurales y varios canales por donde se “fugan” los flujos que conectan el ahorro con la inversión. En cualquier estrategia de crecimiento, las políticas públicas deben tener presente la necesidad de acotar esas brechas y cerrar lo máximo posible esos canales de fuga.

En cualquier caso, está claro que el proceso de ahorro-inversión tampoco explica por sí mismo el crecimiento económico, sino que este proceso es el mecanismo por el cual se transmiten las diversas fuerzas que impulsan dicho crecimiento. El problema sigue siendo dilucidar cuáles son esas fuerzas, las causas que las provocan y los mecanismos que inducen la transmisión en un sentido positivo para el crecimiento económico.

### 1.5. El conocimiento, el progreso técnico y el crecimiento endógeno

Se acepta generalmente que una de las fuerzas motrices que impulsa el crecimiento económico es la incorporación del progreso técnico, ya sea en la producción, en la comercialización, en la administración o en la organización empresarial. No se trata sólo de la incorporación creciente de bienes de capital, sino de la acumulación de conocimientos y de su aplicación al proceso económico. En todo caso, los bienes de capi-

---

<sup>2</sup> Para esto, la mayoría de los modelos supone que se mantiene la estructura “insumo-producto” del sistema económico.

tal importan fundamentalmente porque tienen incorporado ese conocimiento.

También existen controversias acerca de la naturaleza del proceso de creación de conocimientos. El pensamiento neoclásico ortodoxo pretende que el conocimiento es una suerte de bien público que se produce por fuera de los propios circuitos económicos (universidades, laboratorios, organismos especializados), a los cuales los agentes económicos acceden prácticamente sin costo alguno. El complemento de esta visión son las más recientes teorías llamadas de “crecimiento endógeno”, que sostienen que el conocimiento tiene capacidad para generar nuevo conocimiento; esta cualidad permitiría desatar fuerzas endógenas que impulsan el crecimiento, como un proceso permanente de “aprendizaje por experiencia” (*learning by doing*).<sup>9</sup>

El punto no es menor. Con planteos de este tipo se refuta la opinión de quienes argumentan que el crecimiento económico está limitado por la dotación de factores productivos con los que “naturalmente” cuenta un sistema económico. La acumulación de conocimientos supone que de este modo se superan esas restricciones. Además, el proceso sería precisamente acumulativo porque se caracterizaría por “retornos crecientes a escala”. Esto implica que las ganancias aumentan a medida que el proceso va ensanchándose; éste es el modo en que se romperían de forma creciente los límites impuestos por la “escasez” de recursos disponibles.

Un punto destacable es que la idea de crecimiento endógeno, que remueve las restricciones que impone sobre la economía la dotación natural de factores, no está vinculada a una contraposición entre mercado interno e internacional, como suele plantearse en algunas discusiones simples del problema. El planteo es mucho más complejo e institucional, y tiene que ver con los modos en que se remueven las restricciones estructurales que impiden el crecimiento hacia los dos mercados.

Sin embargo, el debate no se resuelve aquí. También existe una fuerte discusión acerca de cómo se genera el conocimiento y las formas en que se transfiere o se apropia. Por un lado, siguiendo los postulados neoclásicos, se sostiene que el conocimiento es una suerte de “bien público”<sup>10</sup> de libre acceso y, desde esta perspectiva, en los casos en que fuera un “bien privado”, igualmente generaría “externalidades”<sup>11</sup> positivas para todos los agentes económicos, ya sea porque cada vez se vuelve más fácil la imitación o porque los derechos (y beneficios) de la propiedad intelectual

son transitorios.

Contrariamente, desde otro ángulo se sostiene que la apropiación del conocimiento es mucho más privada, porque para producir conocimientos es necesario disponer de recursos económicos, humanos y organizativos de gran escala, además de que los mecanismos de propiedad intelectual no son tan flexibles. Desde esta óptica, la apropiación del conocimiento debe ser vista fundamentalmente como fuente de “poder de mercado”, en tanto no todos los agentes tienen capacidad para infundir dicho dinamismo. Esta característica define un fenómeno catalogado como de “destrucción creativa”,<sup>12</sup> por el cual los agentes más dinámicos e innovadores reemplazan a aquellos que no poseen esas capacidades.

De este modo, la dinámica de creación, apropiación y aplicación de conocimientos es parte de un proceso más amplio de cambio estructural del funcionamiento de la economía. El incentivo para la aplicación de conocimientos a la producción son las ganancias extraordinarias de las que podrían apropiarse las empresas pioneras en la introducción de innovaciones. Por lo tanto, el crecimiento económico se explicaría en gran medida por la aptitud del sistema de organización económica y social para crear empresas capaces de generar y apropiarse de conocimientos.

Este proceso no está exento de costos e íntimamente se lo liga al desarrollo de la experiencia productiva y de complementariedades entre empresas y sectores.<sup>13</sup> Por lo tanto, puede ser útil la transferencia de tecnología desde los países centrales a los periféricos, pero para que se produzca un crecimiento de carácter endógeno se requiere un proceso explícito de aprendizaje y adaptación de esas tecnologías producidas en otros sistemas: no sólo es importante acceder a la tecnología, sino que también son relevantes las formas en que se produce su difusión en el aparato productivo local.

Estas últimas teorías son más útiles para pensar los problemas de crecimiento económico en el país. ¿Por qué? Porque tienen la virtud de mostrar que se trata de un fenómeno complejo, que depende del contexto estructural constituido por los aparatos productivos y tecnológicos, la dotación de recursos, la configuración de los mercados, las característi-

---

<sup>3</sup> Véase Rodrik (2001).

cas de los agentes económicos y los modos de inserción en el ambiente internacional.<sup>14</sup> En la tradición del pensamiento estructuralista latinoamericano, estas visiones rescatan las formas en que la producción y la difusión de conocimientos se vinculan con la producción y apropiación del excedente económico. Así, en la realidad, el problema del crecimiento endógeno se vincula con la mayor o menor cohesión económica y social, el ambiente político, la contradicción entre las estructuras más atrasadas y las más modernas.<sup>15</sup>

Las diferencias que se detectan en la generación y difusión de conocimientos entre los países centrales y periféricos, también tienden a ser desiguales como resultado del endurecimiento de las normas sobre patentes y las cláusulas exigidas en los acuerdos internacionales, como en la OMC. De aquí se concluye otra vez en la necesidad de contar con una coordinación consistente entre las políticas domésticas (en este caso, el fortalecimiento de un sistema de ciencia y técnica) y las políticas internacionales (la defensa de los derechos del país en los distintos foros).

Lo cierto es que la producción y la difusión de conocimientos no tienen en el país la fuerza requerida para impulsar el desarrollo económico. En lugar de ganancias extraordinarias por incorporación de innovaciones tecnológicas, lo que prima son rentas derivadas del control de los mercados y de transferencias patrimoniales por manipulación de precios relativos, licuación de pasivos o socialización de pérdidas privadas.<sup>16</sup> Asimismo, el sistema económico es muy heterogéneo, y el patrón de especialización económica no privilegia la incorporación de valor agregado y permite el funcionamiento de enclaves con acceso a tecnologías modernas pero que no generan eslabonamientos positivos para el resto de la economía.

De este modo, queda expuesta otra “brecha” que limita el desarrollo económico del país: la que se genera por la ausencia de procesos de producción, difusión y complementación de conocimientos. Esta brecha estructural, similar en otros países periféricos, también bloquea el proceso de desarrollo económico y genera desequilibrios a lo largo del

<sup>4</sup> Al respecto, véase el trabajo de Monza, Casanovas y Crucella (2001).

<sup>5</sup> Otra forma de decir lo mismo es la siguiente: el nivel de desempleo de “equilibrio” del mercado de empleo es el que resulta cuando ambas variables crecen a la misma tasa (Sylos Labini, 1984: 90).

tiempo.<sup>17</sup> Una vez más, se hace evidente que el problema del desarrollo es muy complejo y depende en gran medida del sistema institucional y normativo vigente en determinado lugar.

## 1.6. Las estructuras y las instituciones

El crecimiento económico se da de modo concomitante con un proceso permanente de creación de normas, sistemas de regulación, pautas de comportamiento y organizaciones más o menos efectivas para potenciar o bloquear el desarrollo de las fuerzas productivas. El problema es dilucidar cuáles son los mejores sistemas institucionales que permiten combinar los elementos necesarios para impulsar el crecimiento económico con las características deseadas.

Algunos pretenden simplificar este problema mediante el injerto de instituciones que aparentemente funcionan en otros contextos. Se hace así un largo listado de temas “a resolver”, vinculados a instituciones que supuestamente los resolvieron en otros países. De aquí en más, la solución sería copiar e incrustar esos diseños institucionales en la experiencia local. Esta práctica es acorde con la idea de un sistema capitalista único, de una democracia única, de un mundo unipolar.

Esta práctica no es saludable y explica en gran medida el fracaso de las llamadas políticas de “segunda generación” del llamado Consenso de Washington “aumentado”.<sup>18</sup> Estas políticas pretenden resolver la única “autocrítica” que se permitieron los inspiradores de dicho consenso ideológico: que su versión original era “incompleta”. Para subsanar esas ausencias, se enuncian una lista de instituciones que faltarían en los países periféricos y que estarían presentes en los países centrales, abarcando todos los ámbitos de la organización social.

Este listado pasó a incorporarse a una de las mejores armas de per-

---

<sup>18</sup> En su clásico artículo, Kalecki (1971, cap. 12) ya advertía que el mantenimiento del pleno empleo generaría condiciones políticas y sociales que favorecerían el aumento del poder de los sectores obreros y de los salarios. Esto daría lugar a la formación de una coalición política contra el pleno empleo, conformada por los intereses de los hombres de negocio más concentrados y por los rentistas que, seguramente, encontrarían más de un economista que argumentaría que la situación de pleno empleo no es sana.

suasión que tienen los ideólogos del saber convencional: las “condicionalidades” de los programas de “apoyo” a los países periféricos por parte de los organismos internacionales de asistencia crediticia. De este modo, programas diseñados para resolver problemas económicos incorporan cuestiones que van desde la reforma de programas sociales hasta el reclamo por leyes que atentarían contra la “seguridad jurídica”.

Por este camino es difícil arribar a buen destino. Aun cuando muchas de esas instituciones sean necesarias, no se pueden copiar de una experiencia y pegar en otra. Como lo enseña la experiencia internacional, los sistemas institucionales se desenvuelven en contextos específicos, y son concomitantes con un particular modo de desarrollo y no la causa de ese desarrollo. En los diseños institucionales importan las trayectorias sectoriales, los procesos de aprendizaje, el ambiente interno particular y su relación con el externo, y la inercia de las instituciones vigentes. Se entiende, entonces, el fracaso de los programas de asistencia donde los burócratas de los organismos internacionales hacen recomendaciones de manual, cambiando el nombre del país en sus informes técnicos y sin tener mucha idea de su idiosincrasia, su historia y el particular contexto en el que se desarrolla la dinámica de su reproducción económica y social.

Los determinantes del crecimiento en una determinada economía tienen mucho que ver con la capacidad de la sociedad para encarar sus propios diseños institucionales, que han de potenciar o debilitar la capacidad endógena de acumulación de recursos. Gran parte de las fuerzas que parecieran empujar por “afuera” el proceso de crecimiento económico, no son siquiera meramente económicas, como surge de la previa identificación de distintos regímenes de organización social en los países centrales. Además de otras cuestiones, esto también explica

---

<sup>7</sup> Tres factores incidirían en la inversión y por ende en el crecimiento: 1) la llamada “eficiencia marginal del capital”, que resume los factores de rentabilidad esperada; 2) los canales (particularmente financieros) que facilitan u obstaculizan la concreción de las decisiones empresarias; 3) el principio del “acelerador”, que transmite y amplifica los efectos que la demanda agregada genera sobre la inversión. En esta cuestión, véase la recopilación de trabajos de Kaldor (1989, especialmente cap. 4 y 9) y también Robinson (1962). Me ocupé de discutir la importancia de estos paradigmas confrontados para la construcción de las políticas públicas en Lo Vuolo (1991).

<sup>8</sup> Véase, por ejemplo, Taylor (1991, cap. 8).

las dificultades de los modelos que pretenden cuantificar y sistematizar la trayectoria de un crecimiento equilibrado.

Los procesos sociales son menos prolijos y equilibrados que los esquemas analíticos que los encasillan en un modelo, y acontecen dentro de los márgenes de tolerancia que permiten los principios de organización social específicos en cada caso. Cambiarlos implica alterar esos principios de organización, y esto significa modificar el ensamble institucional creando capacidades autónomas de desarrollo adecuadas a cada sociedad.

## 2. DE LOS MODELOS DE CRECIMIENTO A LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO ECONÓMICO

Entre los elementos que pueden identificarse como determinantes del modo de crecimiento de los países, merecen señalarse los factores geográficos (clima, recursos naturales, ubicación), el modo de integración política y económica en el mundo (tamaño del mercado, especialización productiva, pertenencia a un bloque preferencial, ubicación en el sistema institucional internacional) y, especialmente, los factores institucionales y culturales (sistema político, sistema legal, sistema de protección social, capacitación de la fuerza de trabajo, cultura). Como se ve, muchos de estos elementos no son económicos y todos tienen que ver con la particular situación de cada caso.

Los anteriores factores están “interrelacionados” y se condicionan mutuamente. Esto significa que, cuanto mejores indicadores económicos y sociales tiene un país, más probable es que sus instituciones (públicas y privadas) sean más desarrolladas y también que el país esté en mejores condiciones de integrarse en el mundo y procesar las alteraciones del ambiente internacional.

Pero ¿significa esto que las instituciones son la causa del bienestar económico o es a la inversa? ¿La vinculación con los mercados internacionales provoca mejoras domésticas o son estas últimas las que hacen posible una mejor integración internacional? El avance de la investigación económica y social vuelve muy difícil responder a estas preguntas, y lo más sensato es suponer que existe una interrelación sistémica entre todos estos factores. En otras palabras, que la ausencia de una de las par-

tes o su inconsistencia en relación con el resto es lo que bloquea o retrasa el crecimiento.

Esto, que resulta razonable para el conjunto, también lo es para cada área particular. Por ejemplo, la literatura especializada en temas de desarrollo de Pymes recomienda que se fomenten las aglomeraciones de empresas como ámbitos importantes para implementar políticas. No obstante, la experiencia comparada muestra que, en los casos exitosos, la conformación de esas aglomeraciones se debió a particularidades locales y culturales de ambientes socioproductivos específicos, que no son fácilmente reproducibles en otros ámbitos.

De aquí puede entenderse, entonces, en qué sentido el crecimiento económico tiene que asentarse en factores endógenos, porque indefectiblemente requiere de una constante adaptación y eso sólo es posible a partir de instituciones construidas sobre la base de las idiosincrasias locales. Es en este sentido que se considera endógeno y no porque su economía sea cerrada o venda principalmente en el mercado interno.

Desde esta óptica, la “paradoja” del retraso argentino empieza a encontrar una explicación. El problema central es que, a lo largo de su historia, no se ha dado un desarrollo consistente de todos los elementos que se requieren para un crecimiento económico sostenido. Esto es coherente con las críticas efectuadas a los que, desde vertientes diferentes, se afanan por buscar una explicación única a la crisis y cifran en ese elemento la posibilidad de la salida.

En realidad, en este punto, y como bien lo enseñó el pensamiento estructuralista, hay que diferenciar crecimiento de desarrollo. El crecimiento tiene que ver principalmente con el tamaño, con el valor, con la capacidad; es por eso que su indicador fetiche es el ingreso por habitante.<sup>19</sup> El concepto de crecimiento económico resulta así afín con la idea de un proceso “evolutivo” y es al mismo tiempo tributario de sus limitaciones. Como ya se discutió, la teoría (y la práctica) de la evolución no lleva al progreso ni al desarrollo, porque la evolución

---

<sup>9</sup> Este concepto está basado en el planteo de Arrow (1962).

<sup>10</sup> En el análisis económico, se entiende por bienes o servicios “públicos” aquellos que pueden ser ofrecidos a un agente sin que ello aumente los costos de apropiación para otro agente; o, dicho de otro modo, el consumo de un agente no reduce la disponibilidad para otro agente. Bienes o servicios “privados” son aquellos en los que el consumo por parte de una persona excluye el consumo por parte de otra.



admite la emergencia de las especies más fuertes como resultado de la destrucción de las más débiles, no aporta ninguna interpretación del futuro, no diferencia entre fines “buenos” y “malos”, y ni siquiera ofrece elementos para su “regulación”, por lo que no se preocupa por prever dispositivos para corregir las trayectorias sociales y económicas indeseables.<sup>20</sup>

La idea de desarrollo, por su parte, se vincula con una serie de cambios que experimenta la economía, de forma tal que se vuelve más compleja y capaz de reproducirse con otra “calidad” y ampliando áreas de incumbencia social. El aumento del valor de lo disponible en el sistema productivo es un indicador de ello, pero para nada lo agota. De este modo, puede incorporarse una cuestión que aparece desdibujada cuando se formalizan senderos de crecimiento económico: la necesidad de armonizar las transformaciones de las distintas partes que componen la sociedad.

El desarrollo armónico debe provocarse, porque por su naturaleza el crecimiento económico es desequilibrado y contradictorio, sobre todo en economías tan heterogéneas como la argentina.<sup>21</sup> La armonía debe inducirse, por cuestiones no sólo de equidad sino también de naturaleza técnica. Hay que satisfacer necesidades de grupos diversos y, al mismo tiempo, hay que respetar relaciones de complementariedad técnica entre insumos, procesos de producción y bienes finales, demanda, financiamiento, etc.; por ejemplo, no puede crecerse sin constituir adecuadas “reservas” de ciertos stocks, ya sea de divisas, de fuentes de energía, o de personas con una determinada calificación.

En este sentido, más que seguir “modelos de crecimiento”, lo que se necesita diseñar son “estrategias de desarrollo económico”. ¿Por qué hablar de estrategia? Por varias razones. Primero, una estrategia supone un proceso capaz de ser regulado, pero que no implica una planificación detallada de la cual uno no pueda apartarse. Segundo, supone un conjun-

---

<sup>11</sup> Llamo aquí “externalidades” a los efectos que la producción de bienes y servicios en una unidad productiva (incluyendo el conocimiento), genera sobre otras unidades productivas y de consumo. Esas externalidades pueden ser positivas o negativas. Técnicamente, aparecen cuando los costos y beneficios privados difieren de los costos y beneficios sociales.

<sup>12</sup> En este caso, la inspiración es el clásico trabajo de Schumpeter (1962, especialmente el cap. VII).

<sup>13</sup> Véase Katz y Kosacoff (2000).

to de reglas que buscan asegurar la decisión óptima en cada momento, por lo que tienen flexibilidad pero dentro de un rango de tolerancia. Tercero, engloba conductas racionales de los estrategas, pero también está atenta al juego de todos los actores, tanto los del propio bando como los que se ubican en la oposición. Cuarto, se ocupa de marcar “grandes avenidas”, dentro de las cuales los agentes económicos actúan y toman decisiones con libertad y, de ese modo, mandan señales para corregir la propia estrategia de inicio adoptada.

Esas grandes avenidas establecen los rangos de tolerancia, los cauces por donde se pretende que transcurra la trayectoria del desarrollo económico, y marcan el límite de las conductas individuales pero también de la regulación colectiva. Pero sobre todo, indican el rumbo a seguir conforme a un acuerdo colectivo que involucra a toda la sociedad: son las que deberían asegurar la consistencia y la armonía del trazado de la estrategia. No sirve que “todas lleven a un punto”, sino que se requiere que no se crucen, que no se provoquen accidentes en el trayecto, que no se avance más rápido por una que por otra. No son avenidas de tránsito rápido, con frenos bruscos, sino que deben transitarse conjuntamente y con marcha continua para lograr un desarrollo económico que sea armónico, gradual y sostenido.

### 3. LOS GRUPOS INSTITUCIONALES PARA LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO ECONÓMICO

¿Cómo se trazan esas avenidas? Fundamentalmente, mediante “grupos” de complejos sistemas institucionales, que conforman morfologías diferentes tanto para los mercados como para el espacio público. ¿Por qué hablar de grupos? Porque, independientemente

<sup>14</sup> Como ejemplo histórico, López (2002) cuestiona la visión generalizada que señala que, en la etapa del modelo agroexportador argentino (1870-1929), el crecimiento fue resultado sólo de la extracción de rentas naturales de los propietarios de la tierra. En su criterio, también existió un sistema nacional de innovación, con fuerte predominio de agentes privados e insumos extranjeros, que posibilitaron dicho crecimiento.

<sup>15</sup> Discutimos esta contradicción a la luz de los tradicionales modelos “duales”, en Barbeito y Lo Vuolo (1992).

de la peculiar configuración de sus reglas operativas, toda estrategia de desarrollo económico requiere ocuparse de ciertos grupos de problemas comunes a las democracias capitalistas, aunque no necesariamente con las mismas reglas operativas en sus diseños institucionales.

Estos grupos institucionales están presentes en todas las sociedades modernas exitosas porque constituyen un sistema de “mediaciones” económicas y sociales que permiten reconciliar las contradictorias funciones de acumulación y legitimación que se requieren del Estado. Esto es consistente con la siguiente observación: una estrategia de este tipo no puede abordarse con energías e instituciones desplegadas en un solo campo social, ni tampoco desarrollando ciertos valores sociales a expensas de otros. Promover la autonomía de las diferentes esferas de la vida social es el mayor peligro para la propia existencia de la sociedad.

Esto significa, por ejemplo, que no se puede buscar el crecimiento económico a expensas de la integración social, pues ambos aspectos son necesarios para “constituir” la sociedad. Tampoco sirven las políticas que buscan la inserción social ubicando a las personas en ámbitos no legítimos, sino las que se ocupan de amalgamar sistemas contradictorios y conflictivos, de armonizar lo diferente respetando lo heterogéneo, de construir instituciones que conciban la solidaridad como una conducta empírica y no sólo una exculpación de la conciencia individual.

Estos principios son los que se deberían tener en cuenta cuando se diseñan las grandes avenidas por donde debe transcurrir una estrategia de desarrollo económico para la Argentina, como así también del sistema de reglas operativas necesario para poder maniobrar en ese sentido. En lo que sigue, me ocupo de plantear los valores-objetivo hacia donde deberían conducir las grandes avenidas para lograr un desarrollo económico armónico, gradual y sostenido, y también las características de los principales grupos institucionales que, entiendo, deberían representar las reglas operativas para transitarlas.

---

<sup>16</sup> Nochteff (2002a) fundamenta por qué las ganancias extraordinarias de otras fuentes explican que no haya demanda de tecnología en la Argentina.

<sup>17</sup> Aquí siguen siendo clásicos los trabajos de Nurkse (1953), Rosenstein-Rodan (1943) y Hirschman (1958).

### 3.1. Los valores-objetivo<sup>22</sup>

Para poder encarar una estrategia de desarrollo económico gradual, armónico y sostenido en el país, la economía debe considerarse como la principal cuestión social. Esto significa construir un sistema institucional eficazmente coordinado para que el “saber” (capacidad de control sobre las cosas) se combine adecuada y justamente con el “poder” (acción sobre otros) y con la “ética” (tanto individual como colectiva).

Hay que asumir que en la sociedad conviven sistemas y valores contradictorios, que son fuente permanente de conflicto, cuyas consecuencias no se resuelven automáticamente y mucho menos cultivando la destrucción de algunos valores por otros. Por ello, una estrategia de desarrollo económico gradual, armónico y sostenido debería articular los siguientes valores-objetivo:

1) *libertad* para que los ciudadanos puedan elegir el uso de los recursos que poseen, especialmente el mejor empleo para su capacidad de trabajo;

2) *igualdad* en la distribución de los recursos sociales necesarios para que todos accedan a las condiciones básicas para ejercer esa libertad, sin menoscabo de su autonomía personal y de su integración social;

3) *eficacia* en la aplicación de los recursos disponibles en el sistema económico. Esto no significa sólo la mejor forma de obtener el más elevado nivel de ingreso, técnicamente posible en función de los recursos existentes, sino también la correcta distribución de los costos y beneficios del uso de dichas técnicas;

4) *responsabilidad* en la explotación de los recursos materiales, humanos y sociales, conservando y reproduciendo un ambiente adecuado como herencia para las generaciones futuras.<sup>23</sup>

La articulación que aquí se propone descarta aquellas propuestas del saber convencional que pretenden desechar o posponer ciertos valores-objetivo en beneficio de otros, para justificar desde allí cadenas de causali-

---

<sup>18</sup> Rodrik (2002).

dad temporales entre los mismos.<sup>24</sup> Ninguno de los valores-objetivo señalados puede alcanzarse en su nivel máximo y ninguno puede eliminarse porque todos son socialmente valiosos: la compatibilidad entre los mismos significa renunciamentos conjuntos y equivalentes.

No pueden eslabonarse “cadenas de causalidad” o secuencias temporales que antepongan algunos de estos valores-objetivo con respecto a otros. De este modo nunca se va a lograr que éstos converjan; en los hechos, los que se abandonan “transitoriamente” quedan pospuestos para siempre. Por ejemplo, si para crecer se genera más pobreza, política reiterada en el país, esto va a alejar la posibilidad de solucionar la cuestión de la pobreza.

La estrategia de desarrollo económico debe trabajar con equilibrios “contemporáneos” y “estables” de fuerzas institucionales que se contralancen en la búsqueda conjunta de los anteriores objetivos. Al decir “contemporáneo”, me refiero a un estado donde las fuerzas institucionales buscan compensarse entre sí desde hoy y permanentemente; “estable” significa que, si algo altera ese equilibrio, deberían existir instituciones construidas para recomponerlo lo más rápido posible (la idea de “estabilizadores automáticos” se aproxima a esta concepción).

El equilibrio en el desarrollo económico de una sociedad es más estable cuanto más bajo sea el centro de gravedad y más amplia la base de sustentación de ese equilibrio. Por eso, en el proceso de desarrollo económico conviene distribuir recursos hacia la mayor cantidad de agentes económicos y sociales, particularmente a los grupos más subordinados y vulnerables. Ésta es la forma de constituir una base de sustentación sólida, equilibrada, estable y capaz de reducir las incertidumbres sobre el futuro.

Con estos presupuestos se deben pensar los grupos institucionales que han de construir las grandes avenidas del desarrollo económico gradual, armónico y sostenido. No se trata de realizar una taxonomía de estas instituciones, pero sí de señalar los espacios sociales que deben cubrirse. De manera sintética es posible señalar, al menos, seis grupos de sistemas institucionales imprescindibles: 1) derechos de propiedad; 2) regulación de los mercados; 3) estabilización económica; 4) protección social; 5) administración del conflicto social; 6) integración internacional.

### 3.2. Los derechos de propiedad

La cuestión de los derechos de propiedad ha sido central en el debate entre economías capitalistas de mercado y economías socialistas de planificación centralizada. Este debate siempre llevó a posiciones extremas entre propiedad privada y propiedad colectiva de los medios de producción, polarización que parece ser cada vez menos representativa de la realidad. Por un lado, las pocas economías socialistas planificadas de relevancia, están relajando la propiedad colectiva y, por el otro, en las economías capitalistas de mercado, que son las que aquí interesan, no todos coinciden en el contenido de los llamados derechos de propiedad.

En todas las economías capitalistas desarrolladas existe un principio general que vale la pena recordar: las normas que regulan el derecho de propiedad lo hacen considerando que existe un “interés público”<sup>25</sup> por encima del interés de los particulares. A partir de este principio, difieren en su tratamiento específico. Ejemplos son el tratamiento diferente de los derechos de propiedad intelectual, restricciones de edificación urbana, legislación ambiental, sistemas impositivos diferentes, leyes de restricción a la inversión extranjera, leyes que impiden la concentración de la propiedad cuando implica una amenaza para la competencia, etc.

Si bien las normas que regulan la propiedad asumen, en general, que el empresario no se siente estimulado para acumular e innovar a menos que tenga control sobre los retornos de los activos de su propiedad aplicados a la producción, no hay una sola forma de ejercer dicho control. Existen diversas variantes asociativas entre capital y trabajo, diferentes criterios para tratar la distribución de dividendos de las empresas o las situaciones de falencia. Algunas normas promueven una mayor cooperación y distribución de costos y beneficios, mientras otras alientan mayor conflicto entre todas las partes asociadas a la actividad empresarial (capitalista, trabajador, proveedores, comunidad, Estado).

Por lo tanto, un grupo institucional que persiga como objetivo de su estrategia el desarrollo económico del país, debería definir las normas que regulan los derechos de propiedad en cada área relevante. De los análisis previos surge, por ejemplo, que en la Argentina se deberían colocar limitaciones a la concentración de la propiedad del capital —si esto implica un control de mercado que perjudique el ambiente competitivo— y a la libre captación por parte de algunos agentes de las rentas

de explotación de recursos naturales. Asimismo, también se tendrían que promover arreglos empresarios más cooperativos, por ejemplo fomentando las empresas de asociación entre capital y trabajo, las cooperativas, las empresas sociales.

### 3.3. La regulación de los mercados

El grupo de instituciones orientadas a regular los mercados es otro de enorme trascendencia, y está presente en todas las experiencias de las democracias capitalistas modernas. La investigación económica ha dedicado gran cantidad de material para demostrar que los mercados tienen sus propios mecanismos de autorregulación o “ajuste”. Estos mecanismos, sin embargo, pueden llegar a resultados socialmente nocivos por mérito propio o por lo que se denomina “fallas de mercado”.<sup>26</sup>

En general, se reconoce que estas fallas de mercado se producen cuando los participantes tienen facilidades para desenvolver conductas fraudulentas o anticompetitivas. También, cuando hay elementos que impiden la apropiación por parte de la mayoría de los agentes de las llamadas externalidades “tecnológicas”,<sup>27</sup> cuando la información incompleta resulta en “daño moral”<sup>28</sup> o cuando se produce una selección adversa de los competidores involucrados.

Incluso vistos desde la propia teoría económica convencional, estos y otros problemas se derivan de la falta de regulación y no de su exceso. Por eso, en todas las economías de mercado exitosas existe un conjunto de instituciones reguladoras. Piénsese solamente en Estados Unidos, que dice tener los mercados más libres y donde existen estrictas regulaciones

---

<sup>19</sup> Entre otras críticas que se formulan al uso del “ingreso nacional” como medida del bienestar y como objetivo de la política, merecen destacarse: 1) como medida de la producción, excluye a la realizada para autoconsumo y el trabajo no remunerado en la esfera doméstica; 2) como medida del bienestar, no considera la composición del valor agregado entre los bienes socialmente útiles y los bienes suntuarios, ni la distribución de la producción entre las personas, ni la capacidad de las mismas para transformar ingresos en capacidad de consumo, ni los impactos ambientales; de allí, la posibilidad de sostener esa producción y bienestar. Véase, por ejemplo, Miles (1985, cap. 2).

<sup>20</sup> Luhmann y De Georgi (1993: 200-01).

<sup>21</sup> Para una caracterización del crecimiento armónico en contraposición con el crecimiento acelerado y anárquico, véase Kornai (1972).

“*anti-trust*”; o en las instituciones de subsidios a los precios agrícolas tanto en Estados Unidos como en Europa; o en la legislación antimonopólica vigente en la Unión Europea, que es muy estricta en las modalidades de fijación de precios de los alimentos, la presentación del producto y la información al consumidor; o en las regulaciones destinadas a evitar los cada vez más abundantes fraudes empresarios.

Claramente, si las economías más desarrolladas necesitan esas instituciones para funcionar normalmente, ¿cómo puede dudarse de esa necesidad en las economías con mercados mucho más débiles, menos desarrollados y más concentrados, como la argentina? Para que tenga éxito una estrategia de desarrollo económico gradual, armónico y sostenido, es imprescindible construir instituciones de regulación de los mercados.

### 3.4. La estabilización macroeconómica

Otro grupo imprescindible de instituciones tiene como objetivo la estabilización macroeconómica. Hace tiempo que la investigación en la materia demostró que las economías capitalistas no tienden a la autoestabilización, sino que están sujetas a fuertes movimientos del ciclo económico. Estos problemas han empeorado debido al avance de las finanzas sobre la economía real, lo que aumenta la inestabilidad y la incertidumbre.

Ya se discutió ampliamente que la idea de estabilización no debería entenderse como restringida al estrecho campo del sistema de precios, sino que está vinculada con la estabilización del ciclo económico o, mejor, con la suavización de sus movimientos. Tampoco aquí existen instituciones iguales en todos los casos, pero sí es evidente que un grupo importante de ellas desempeña en forma coordinada una función anticíclica.

Por el contrario, el análisis realizado indica que la economía argentina tiene pocas instituciones orientadas a suavizar el ciclo económico actuando de modo anticíclico, por lo que la economía está librada a sus vaivenes, particularmente a los del ciclo financiero. Una estrategia de desarrollo económico gradual, armónico y sostenido requiere un menú diverso de estas políticas en todos los campos relevantes de la política macroeconómica.



### 3.5. La protección social

Otro grupo de instituciones que son clave para la estrategia de desarrollo económico es el que conforma el llamado sistema de protección social. Si algo distingue a las sociedades modernas de las arcaicas, son las instituciones cuyo objetivo es hacer efectivos los derechos económicos y sociales de las personas.

Como se señaló, los arreglos institucionales que cumplen esta función son muy diversos y conforman variados regímenes que responden a las herencias y particularidades de cada caso. Por ejemplo, una cosa es el diseño de un sistema de protección social para una sociedad donde la norma es el empleo asalariado registrado, y otra muy distinta cuando esa modalidad laboral abarca sólo a un grupo reducido de la población, como es el caso de la Argentina.

Lo que parece común a todos los regímenes es la construcción de redes de seguridad socioeconómica que, al menos, garanticen el acceso a aquellos elementos que se consideran necesarios para satisfacer las necesidades humanas básicas.<sup>29</sup> Las formas institucionales para garantizar este acceso son variadas, pero el objetivo prioritario es cubrir al universo de la ciudadanía. Estas y otras instituciones de protección social son esenciales para una estrategia de desarrollo económico gradual, armónico y sostenido, porque favorecen la integración y la adquisición y plena utilización de la fuerza de trabajo, además de generar externalidades para un entorno competitivo sistémico.

### 3.6. La administración de conflictos

Vinculado con el anterior, otro grupo institucional imprescindible es el que se ocupa de la administración de conflictos. Tal como hemos visto, es mucho más razonable comprender la sociedad y la economía como un campo de disputa de poder asimétrico que como un sistema que tiende al equilibrio. Por lo tanto, siempre es necesario tener instituciones que apunten a equiparar las asimetrías de poder, limitando las ganancias de los “ganadores” y compensando las pérdidas de los perdedores. Mal pueden cooperar entre sí grupos que participan del mismo proceso de divi-

sión social del trabajo, pero que extraen rendimientos extremadamente contrapuestos.

Estas instituciones tienen que ver tanto con las regulaciones laborales, como con las representaciones de grupos colectivos, la participación de la ciudadanía en las decisiones sobre servicios públicos, la realización de audiencias públicas en temas que están tratando los poderes y, por supuesto, la existencia de un Poder Judicial independiente, ecuaníme y profesional. No se trata de potenciar el control social y el clientelismo político, sino de aplicar mecanismos que transformen los seudocompromisos, típicos de los arreglos políticos en el país, en compromisos asumidos por toda la ciudadanía, en tanto se adoptan bajo condiciones adecuadas que los legitiman.

El camino es fomentar la mayor participación de la ciudadanía en ámbitos diversos, limitar los conflictos entre capital y trabajo en la empresa, y hacer transparentes los procesos de toma de decisiones. Esto es lo que garantiza la legitimidad de la estrategia de desarrollo económico gradual, armónico y sostenido.

### 3.7. La integración internacional

También son imprescindibles las instituciones dedicadas a la integración de la economía doméstica en la internacional. Dicha integración tiene que ser el medio para alcanzar el desarrollo económico y no un objetivo en sí misma.

La relación entre política comercial y crecimiento económico es una cuestión todavía abierta al debate. Lo que sí queda claro es que no existe ninguna evidencia acerca de los efectos positivos de una apertura abrupta; por el contrario, los casos exitosos son los de apertura gradual con protección. Esto se logra tomando en cuenta dos criterios: 1) la ventaja más importante de la importación es que los bienes de capital y ciertos insumos importados son más baratos y de mejor calidad; 2) la

<sup>22</sup> Sigo aquí Lo Vuolo (2001a, cap. 7).

<sup>23</sup> Aquí no me refiero sólo al ambiente ecológico, sino al conjunto del ambiente económico, político y social que se reproduce y se proyecta como la herencia de los futuros ciudadanos. Esto es, también incluyo la paz social, la cultura, la deuda pública, etc.

de las exportaciones, es que permiten obtener divisas para pagar las importaciones necesarias y los servicios de la deuda externa. El dilema es de qué modo la apertura comercial puede facilitar el crecimiento de largo plazo (por ejemplo, vía externalidades en investigación y desarrollo, expansión de la variedad de productos, actualización de su calidad, etc.) sin destruir los procesos de aprendizaje endógeno; y al mismo tiempo, de qué modo la apertura comercial favorece el crecimiento de las exportaciones, sin que lo haga a costa de reducir el mercado interno.

La apertura de la “cuenta de capital” trae más problemas que la de la cuenta corriente, porque los mercados financieros sufren de mayores asimetrías de información, estimulan “profecías autocumplidas”, crean burbujas (racionales o no) que tarde o temprano explotan y otros problemas abundantemente estudiados. Cuando la crisis sobreviene, la reacción de los capitales libres suele ser excesiva y arbitraria, llega tarde y es exagerada.

Tampoco se verifica la convergencia entre países ricos y pobres que supuestamente debería producirse como resultado de la apertura, porque los países adoptarían funciones de producción similares y los flujos libres de capital garantizarían el financiamiento. La divergencia entre países centrales y periféricos es cada vez mayor.

Asimismo, y como lo demuestra la experiencia argentina en la década del noventa, el mérito que suele atribuirse a la libre movilidad de capitales acerca de que disciplina al gobierno, también es dudoso. Por el contrario, en este escenario los gobiernos encuentran financiamiento más fácil porque, en un mundo de libre movilidad de capitales, no existe “desplazamiento” (*crowding out*) para los inversores privados.<sup>30</sup> Por lo tanto, una estrategia de desarrollo económico gradual, armónico y sostenido no necesita la disciplina del movimiento de capitales, sino la regulación de los flujos entre la economía local y el exterior.

---

<sup>24</sup> Esto es lo que está detrás del deslucido concepto de “mejor segundo” (*second best*). En el lenguaje de la economía convencional, esta noción postula que, si una de las condiciones para alcanzar el “óptimo de Pareto” no puede ser obtenida, entonces la mejor situación que puede alcanzarse es tomando en cuenta las otras condiciones de ese supuesto “óptimo”. Mi planteo rechaza esta posición desde dos ángulos: 1) no toma en cuenta el óptimo de Pareto como objetivo; 2) no descarta ninguna condición valiosa.

#### 4. LA INTEGRACIÓN SOCIAL COMO MEDIDA DE LA EFICACIA Y LA DISTRIBUCIÓN COMO BASE DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO ECONÓMICO

Todos estos grupos institucionales son clave para el armado de la estrategia de desarrollo económico que necesita la Argentina. A través de ellos, pueden establecerse las mediaciones necesarias para atenuar las contradicciones entre las funciones de legitimación y acumulación que las sociedades modernas asignan al Estado. Éste es el camino más sólido para garantizar una mayor integración social, que es la medida principal de la eficacia de la estrategia de desarrollo económico.

Como fue señalado, no son indiferentes los criterios metodológicos para el armado de esta estrategia. Hay un modo de razonar que está implícito en la forma de presentar los problemas tanto como las soluciones. El planteo realizado al comienzo del trabajo se aplica aquí en forma práctica.

Estos grupos institucionales se tienen que tratar no encerrados en sí mismos, sino en función de los problemas concretos del país. Por eso, el desafío es ubicarlos en relación con los problemas que se fueron detectando en las distintas áreas sobre la base de las cuales se presentó el análisis de la Primera Parte de este trabajo. Asimismo, y reiterando que se trata de actuar de modo concomitante y consistente, el esquema debe ordenarse a partir de ciertos rasgos que trazan el sentido de la estrategia de desarrollo económico.

En la Primera Parte, al presentar el diagnóstico de los problemas de la economía argentina, se comenzó por la cuestión macroeconómica. ¿Por qué? Porque ése es el prisma habitual que utilizan los economistas convencionales. Para ellos, lo primero son los aparentes equilibrios macroeconómicos, definidos en función de un modelo ideal, y el sistema productivo y distributivo deben ajustarse al mismo. Esto se corres-

---

<sup>25</sup> Para mis propósitos, aquí asumo la idea de interés público con la de interés común. Las instituciones organizadas conforme al interés común, se jerarquizan según el grado de efectividad con el que se garantizan las condiciones necesarias para que todos promuevan tanto sus fines como los fines compartidos, que favorecen a todos (Rawls: 1979: 118).

ponde con la metodología típica del pensamiento económico neoclásico, cuya preocupación central está en los mecanismos por los cuales los sistemas de precios se ajustan automáticamente en los mercados para llegar a un equilibrio general. Su análisis busca demostrar que todos los precios se determinan simultáneamente, por interacción de las preferencias de los sujetos expresadas en el mercado.

Los economistas clásicos que los precedieron, por el contrario, pensaban que el centro del problema económico radicaba en la distribución de la renta entre distintas clases sociales.<sup>31</sup> Para ellos, la economía política era una teoría de la distribución antes que una teoría del intercambio. Por eso, el núcleo del análisis lo constituía la división del producto social en clases sociales. Un argumento central pasaba por sostener que, en gran medida, esa distribución está dada por factores institucionales, socialmente determinados, que se expresan en el proceso de formación de precios y salarios.

Así, Adam Smith señalaba que, en el análisis económico, es importante distinguir entre “el estado primitivo y rudo de la sociedad, que precede a la acumulación de capital y la apropiación de la tierra”, y la situación de una sociedad de clases cuando “el capital se acumula en poder de personas determinadas”. Esta última situación es la que presenta los interrogantes relevantes para el análisis económico porque, en estas condiciones, “el producto íntegro del trabajo no siempre pertenece al trabajador; ha de compartirlo, en la mayor parte de los casos, con el propietario del capital que lo emplea”.<sup>32</sup>

En el mismo sentido, David Ricardo iniciaba el prefacio original de su obra principal, identificando tres clases entre las cuales se divide el producto de la tierra: el propietario de ésta, el dueño del capital necesario para la producción y el trabajador. De allí, concluye que el principal problema de la economía política es “determinar las leyes que regulan la distribución” entre esas tres clases.<sup>33</sup>

Karl Marx profundizó este camino, señalando la necesidad de dife-

---

<sup>26</sup> Se agrupan dentro de las “fallas de mercado” todos los elementos que determinan la incapacidad de un sistema de mercados para alcanzar un nivel “óptimo”, sea de precio o de cantidad. La existencia de estas fallas, dentro de la propia economía convencional, justificaría la acción gubernamental en esos mercados.

renciar entre los procesos esenciales de las relaciones de producción y los procesos superficiales que suceden en el plano del intercambio y la circulación de mercancías. Concentrar la atención en el intercambio es la esencia de lo que llama “falsa conciencia” y “fetichismo” de las mercancías. Por este artificio, se oculta lo que hay detrás del intercambio: las relaciones sociales entre las personas, que es el misterio a develar y que se manifiesta como distribución entre clases sociales.<sup>34</sup>

Como se ve, desde diferentes vertientes ideológicas, los clásicos pensaban que el centro del problema económico lo constituía la distribución: según sea la distribución del ingreso y de la riqueza, así será el modo en que funciona una determinada economía. O, lo que es lo mismo, si se quiere cambiar el modo de funcionamiento de la economía, es necesario cambiar la distribución del ingreso y la riqueza.

La estrategia de desarrollo económico gradual, armónico y sostenido que aquí se presenta adopta esta definición: el principal problema de la economía argentina es la distribución de ingresos y de riqueza. El cambio de régimen económico y social necesita sistemas institucionales en todos los grupos relevantes identificados previamente, que estén orientados hacia el cambio del actual modo en que se distribuyen el ingreso y la riqueza. El avance en este sentido es la forma concreta de medir los pasos dados hacia una Argentina más igualitaria y, por lo tanto, con mayor integración social.

Consistentemente, en la presentación de las políticas que entiendo deberían seguirse en esta estrategia de desarrollo económico, se comienza por aquellas cuya función es establecer los márgenes de la avenida que lleva al país hacia un patrón distributivo alternativo. Luego, se siguen definiendo las políticas que deberían posibilitar el rumbo hacia un patrón productivo alternativo y un patrón macroeconómico consistente con los anteriores. Una metodología clásica para problemas clásicos que siguen sin resolverse en el país.

---

<sup>27</sup> Las externalidades “tecnológicas” suelen diferenciarse de las “pecuniarias” para reflejar aquellos efectos estrictamente técnicos.

<sup>28</sup> La noción de “daño moral” designa el efecto que produciría la provisión de cierto tipo de servicios públicos donde el costo “privado” difiere del costo “social”, estableciendo así una asignación de recursos que no es óptima.



---

<sup>29</sup> Para una discusión del concepto de necesidades humanas básicas, véase Doyal y Gough (1991).



## **Capítulo 8**

# **PRIMERA AVENIDA: POLÍTICAS PARA LA ESTRATEGIA DISTRIBUTIVA**

### **1. LOS PRINCIPIOS ORIENTADORES DE LAS POLÍTICAS**

Una estrategia de desarrollo económico para la Argentina necesita asentarse en un nuevo patrón distributivo. Esto quiere decir que no se trata sólo de políticas transitorias, esporádicas y de emergencia, sino de nuevas reglas operativas que definan los márgenes estructurales por donde han de transcurrir los procesos distributivos. Si bien son múltiples las formas en que se producen estos procesos, claramente el centro del problema está en el mercado de empleo y en las políticas públicas de sostenimiento del ingreso. La definición de estas políticas habrá de influir necesariamente en el diseño de otras complementarias para consolidar un nuevo patrón distributivo. Aquí se consideran dos de ellas: la política alimentaria y la de vivienda.

El diseño de este conjunto de políticas reclama un enfoque integral y alternativo al hoy vigente en el país. Integral, porque es evidente que la complejidad e interrelación de los problemas distributivos no permiten resolverlos con políticas aisladas. Alternativo, porque la visión hasta aquí predominante apunta más a administrar el conflicto social que a revertir las causas que provocan dicha situación y que bloquean el proceso de desarrollo económico y social.

### 1.1. Políticas de empleo

El mercado de empleo no es un mercado más, sino un ámbito con muy bajo nivel de autonomía relativa respecto del ambiente en que funciona. Los actuales parámetros de funcionamiento de la economía argentina indican que, aun retomando el crecimiento desde los pisos de la depresión económica, el impacto sobre el empleo no será significativo como para resolver las variadas y complejas patologías detectadas.

¿Por qué? Principalmente porque, en el actual régimen de organización económica, no puede esperarse mucho de la elasticidad del empleo formal con respecto al crecimiento del producto, y las necesarias modificaciones a ese régimen demorarán en establecer nuevas relaciones técnicas. A esto se suma un probable crecimiento de la oferta laboral que, si bien moderado, seguirá siendo importante para los niveles de desempleo y empleo precario prevaletentes.

Estas constataciones no tienen que inmovilizar las acciones sino que, por el contrario, deberían convencer acerca de la necesidad de empezar a cambiar desde ya el régimen económico y social vigente. Para ello, lo primero es comprender que la “política de empleo” no puede seguir circunscribiéndose a programas específicos, cuyo objetivo sea distribuir ciertos beneficios a grupos seleccionados, exigiendo o no una contraprestación laboral a cambio. Con este sentido restringido, esta política de empleo sólo puede alcanzar impactos mínimos.

El diagnóstico indica que los problemas de empleo en la Argentina son complejos y multidimensionales. Por lo tanto, su atención debería involucrar también políticas variadas y coordinadas, cuyos impactos no siempre serán visibles en el corto plazo. En ese sentido, es necesario movilizar recursos económicos, institucionales y simbólicos en todas las áreas relevantes de la política pública.

Este cambio de visión implica incorporar en la estrategia de desarrollo los siguientes principios orientadores: 1) no hay productividad más baja que la de un desocupado o subocupado; 2) lo primero que necesita la

---

<sup>30</sup> Esto es tan falso como sostener que los gobiernos autoritarios son más proclives a la disciplina fiscal o a la inversión, cuando existen evidencias de lo contrario. Véase, por ejemplo, Przeworski y Limongi (1993).

economía es garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo, de forma permanente y con la mayor calificación posible; 3) menores salarios no garantizan la competitividad sistémica; 4) la ausencia o precariedad de empleo implican menos bienestar para las personas y menos capacidad de demanda para el conjunto de la economía; 5) el empleo actúa como intermediario de los derechos sociales, y su carencia o precariedad significa pérdida de esos derechos y deterioro de los lazos de sociabilidad imprescindibles para mantener la integración social.

Las definiciones anteriores obligan a descartar las políticas que busquen fomentar el empleo abaratando el costo laboral, mediante la represión salarial o la eliminación de tributos destinados a financiar seguros sociales. Así no se fomenta la demanda de empleo y, además, se desfinancian los seguros sociales y se reduce la cobertura de los mismos, agravando mayores problemas a los ya existentes.

Tampoco son efectivos los programas que seleccionan grupos para “capacitarlos” laboralmente, bajo la hipótesis de que sus problemas de inserción laboral se deben a sus bajas calificaciones técnicas: la calificación laboral es de la mayor importancia y debe ser promovida activamente, pero no genera empleo. En la práctica, su principal efecto es aumentar las probabilidades de que un individuo se adelante en la “cola” de los desocupados.

En cualquier caso, lo que se requiere para incrementar la capacitación en el largo plazo es provocar una mayor retención en el sistema escolar formal y mejorar el servicio de educación masiva. Aquí, hay que considerar que son tres los principales efectos de las políticas educativas sobre el empleo: 1) regulan la entrada al mercado de empleo, reteniendo a los jóvenes en la etapa formativa; 2) mejoran, en el largo plazo, la capacitación técnica y la capacidad de aprendizaje de la fuerza de trabajo; 3) promueven incrementos en la productividad sistémica del aparato productivo. Por el lado de la oferta, las políticas que otorguen mayor jerarquía a la educación y que al mismo tiempo retengan estudiantes en el sistema educativo formal, parecen ser las ideales para mejorar la situación del empleo formal en el país.

---

<sup>31</sup> Para un estudio de la evolución del pensamiento económico basado en el análisis de las teorías del valor y de la distribución, véase Dobb (1973).

Sin embargo, el nivel de empleo depende fundamentalmente de las políticas macroeconómicas y del sistema institucional que regula las relaciones laborales. Por lo tanto, lo que debe hacerse es aplicar políticas que estimulen la contratación de empleo ofreciendo fundadas expectativas de que se va a mantener estable la demanda y, al mismo tiempo, aplicar políticas específicas para los grupos con mayores problemas, pero también dirigidas a aquellas unidades productivas que garantizan mayor absorción de fuerza de trabajo. Para ser efectivo, esto tiene que estar enmarcado en un sistema de políticas públicas que, en su conjunto, constituyan un ambiente favorable al empleo.

## 1.2. Políticas de sostenimiento de los ingresos

Las políticas de sostenimiento de los ingresos siempre fueron un componente clave de las llamadas “redes de seguridad social”.<sup>1</sup> Este término se utiliza para designar variados sistemas institucionales cuyo objetivo es dar cobertura y resarcimiento a las personas que se ven afectadas por las contingencias de una sociedad insegura y en permanente transformación. La búsqueda de mayor seguridad es un valor propio y característico de las sociedades modernas.

En los últimos tiempos, a la noción de seguridad social se le ha ido otorgando un sentido y un uso muy acotados, acorde con la herencia de la filosofía liberal.<sup>2</sup> Para esta vertiente ideológica, las carencias sociales son “accidentes” difíciles de prevenir y afectarían a los seres humanos de forma atomística, individual y dispersa. Por lo tanto, lo mejor sería que cada individuo asumiera su responsabilidad frente a los demás y que las cualidades de cada persona se evaluaran teniendo en cuenta su capacidad y coraje para enfrentar los riesgos propios de la vida en sociedad. Desde esta perspectiva, los problemas sociales deberían ser tratados como excepción y no como normalidad.

Esta sesgada visión fue ampliamente superada durante el desarrollo

<sup>32</sup> Smith (1994: 47-49).

<sup>33</sup> Ricardo (1973, “Original Preface”).

<sup>34</sup> Marx (1973: 36-39).

de las instituciones modernas propias del Estado de Bienestar. La nueva perspectiva entiende que las carencias sociales son regularidades cuya responsabilidad no es atribuible a las personas afectadas, sino a la esfera de la responsabilidad recíproca, solidaria, social. Cuando la distribución de “bienes” y “males” se imputa a la organización social y no a los individuos, la responsabilidad para la superación de los problemas se transfiere a las instituciones públicas.<sup>3</sup>

Desde aquí, las redes de seguridad social dejan de ser un instrumento de emergencia, excepcional y de corto plazo, para pasar a ser un elemento constitutivo y permanente de los principios de organización de las sociedades modernas. Si el infortunio no es fruto de la responsabilidad individual sino social, la cobertura (prevención, reparación) tiene que otorgarla el conjunto de la sociedad, mediante sus instituciones públicas. El objetivo de las redes de seguridad social ya no es el de atender situaciones de emergencia, sino el de prevenir, controlar y reducir las complejidades que determina la “cuestión social” de las sociedades modernas.

La construcción de redes de seguridad en los ingresos es parte esencial de esta nueva concepción. Estas políticas se organizan diferenciando entre los considerados “capaces” e “incapaces” de participar en el mercado de empleo remunerado, lo que responde a la supremacía de una ética que considera como una obligación de las personas el procurarse su principal fuente de ingresos en el mercado de empleo remunerado. Desde esta concepción, si se tiene fuerza de trabajo, entonces la obligación es emplearse y resolver así su problema de ingresos.<sup>4</sup> El estímulo (o mejor, el apremio) a emplearse es considerado el valor sociocultural más importante para mantener el orden económico y social: los capaces de trabajar están compelidos a hacerlo.

Esta “ética del empleo” se complementa con una ética de la organización familiar, que imputa a los capaces de emplearse la responsabilidad de sostener a aquellos miembros del hogar que son económicamente dependientes. Ahora bien, estas éticas descansan sobre la hipótesis de que hay suficientes puestos de empleo para ser ocupados por los capaces y que las familias se organizan de manera tradicional. Esto hace razonables dos principios: 1) las políticas de transferencias de ingresos deberían ser marginales para no erosionar los estímulos a buscar empleo remunerado; 2) los familiares del trabajador reciben cobertura social de manera indirecta como “dependientes” del jefe de familia. Sin embargo, la degra-

dación de los mercados laborales y los cambios en las situaciones familiares representan un serio cuestionamiento a estos principios de organización.

Atento a estos cambios, la experiencia internacional muestra variadas modalidades de políticas de sostenimiento de ingresos.<sup>5</sup> Algunas son más universales y otras más focalizadas en grupos específicos. Algunas son de acceso incondicional y otras exigen el cumplimiento de ciertos requisitos por parte de los beneficiarios (comprobación de insuficiencia de recursos, disponibilidad para ejercer un empleo, pago previo de aportes a seguros sociales, etc.). Como se apuntó, las diversas políticas responden al tipo de herencia institucional de cada caso y, en mayor o menor medida, todas registran problemas de algún tipo.

Los programas que pretenden clasificar y seleccionar beneficiarios sobre la base de múltiples requisitos, son los que registran mayores problemas de cobertura. ¿Por qué? Primero, porque adolecen de “demandas incompletas” ya que muchas personas que reúnen los requisitos para obtener el beneficio no lo solicitan por falta de información, por la engorrosa tramitación, por inhabilidades (como por ejemplo, semianalfabetismo), por presumir que el beneficio no les corresponde, por no sufrir “estigma” social. Segundo, este tipo de políticas erosiona el interés de las personas para procurarse ingresos por sus propios medios, estimulando conductas que presumen que la única (o la mejor) fuente de ingresos es el subsidio público, lo que se convierte en fuente de clientelismo político y pérdida de autonomía personal.

Los programas más universales también presentan problemas, ya que son más onerosos y pueden pagar beneficios a personas que no tendrían “necesidad” de la asistencia o que poseen capacidad para resolver los problemas con sus propios recursos. Su mayor ventaja es que sus coberturas operan de manera preventiva y garantizan que toda la población necesitada reciba asistencia.

Esta ventaja de los programas universales es fundamental para la Argentina, dada la magnitud de sus problemas de desempleo, empleo precario y pobreza. Las evidencias indican que la relación entre programas de sostenimiento de ingresos e índice de pobreza viene dada principalmente por el grado de cobertura y no, como algunos insisten en afirmar, por la mayor o menor eficacia en la focalización.<sup>6</sup>

En consecuencia, una red de sostenimiento de ingresos de las perso-

nas que pretenda ser eficaz en el actual contexto argentino, debería tener presentes los siguientes principios: 1) ser lo más universal e incondicional posible, de fácil acceso y que no estigmatice a los ciudadanos/as; 2) privilegiar un piso sobre el cual las personas puedan procurarse un empleo en el mercado y no un mecanismo que genere dependencia con respecto a la asistencia del Estado; 3) formar parte de un sistema de políticas públicas que favorezcan el incremento de la demanda de mano de obra.

Asimismo, sería conveniente que esa red se integrara con otras políticas públicas, teniendo presentes las siguientes necesidades urgentes: 1) recomponer la práctica de producción y consumo de alimentos en la mesa familiar; 2) retener a los menores en el sistema educativo; 3) dar cobertura a grupos que no pueden acceder a los seguros sociales; 4) aliviar la carga que representan, para los trabajadores en edad activa, las personas económicamente dependientes (menores y mayores); 5) integrar en el sistema fiscal las transferencias dirigidas a las familias con la recaudación de tributos sobre los ingresos familiares.

Teniendo en cuenta estas orientaciones, en lo que sigue me ocupo de discutir las políticas que considero más importantes para abordar de manera integral y alternativa los problemas detectados en el diagnóstico. Para ello, se discuten cinco grupos de políticas: 1) las de promoción permanente del empleo formal; 2) las de regulación del mercado laboral; 3) las de sostenimiento de ingresos; 4) las dirigidas a mejorar la alimentación; 5) las de vivienda.

## 2. POLÍTICAS DE PROMOCIÓN PERMANENTE DEL EMPLEO FORMAL

### 2.1. Crecimiento vegetativo y migraciones

La sociedad argentina ya ha realizado una transición del comportamiento reproductivo propia de las sociedades modernas<sup>7</sup>. Esto se ha completado en un 80% de la población, con fecundidad muy baja y baja, o está próxima a completarse en otro segmento con fecundidad intermedia. La población con fecundidad alta incluye fundamentalmente estratos marginados de asentamientos urbanos o localización rural en regiones menos desarrolladas, que son precisamente los que muestran

los peores índices comparativos de bienestar.

La sociedad argentina completó esta transición mucho antes de que se introdujeran en el país los anticonceptivos modernos y pese a que la mayor parte de las fuerzas políticas y sociales se conciliaron para impedir la difusión de la regulación de la fecundidad. En este contexto, para la mayoría de la población no puede esperarse una reducción del crecimiento vegetativo y, consecuentemente, de la presión demográfica sobre la oferta laboral.

Esto sólo puede esperarse en aquellos segmentos de población que todavía se mantienen en el nivel de fecundidad alta, pero siempre y cuando se apliquen políticas públicas eficaces. Los estudios disponibles permiten afirmar que en esos grupos existe un manifiesto deseo restrictivo de la procreación, que no puede lograrse a través de una prevención efectiva. Su correlato obvio es una mortalidad materna diferencial por abortos inducidos, cuyo peso en los sectores sociales más desfavorecidos ha aumentado en las últimas décadas en todas las regiones del país. La conclusión es clara: es necesario avanzar con políticas que faciliten el acceso de estos grupos a los medios necesarios para ejercer su pleno derecho a una procreación acorde con sus decisiones; pero, en cualquier caso, no puede esperarse que sea significativo el impacto global de este tipo de políticas sobre la oferta laboral.

En cuanto a los saldos migratorios con el exterior —un componente esencial de la evolución demográfica del país hasta mediados del siglo pasado—, es probable que en el corto plazo se reduzcan. La experiencia muestra que, en el contexto de sobrevaluación de la moneda local durante la década del noventa, la activación de estos flujos nunca alcanzó una incidencia significativa en el mercado de empleo del país, aunque fue más relevante en ámbitos regionales y sectoriales específicos. Todo hace suponer que, en lo más o menos inmediato, incluso podría verificarse una emigración neta, particularmente de fuerza de trabajo joven y con calificación profesional.<sup>8</sup>

Lo que registran los datos censales es un cambio en los flujos de migración interna, en un país que prácticamente ha completado su proceso de urbanización<sup>9</sup>. En este contexto, parece aconsejable encarar políticas de estímulo de estas migraciones hacia regiones del país con potencialidad productiva y de demanda de fuerza de trabajo. Para ello, son válidas las políticas que vinculan vivienda, empleo y desarrollo producti-



vo para determinadas zonas, como parte de una estrategia de desarrollo integral de un país que sigue mostrando enormes diferencias regionales.

## 2.2. Administración de la entrada al mercado de empleo

La temprana incorporación de jóvenes al mercado de empleo es, al mismo tiempo, causa y también consecuencia del propio desempleo y de la reducción de ingresos del grupo familiar. Esta prematura incorporación explica por qué la población de entre 15 y 24 años muestra tasas de desocupación mayores que el promedio, aunque con una dinámica de menor crecimiento. Los programas ensayados durante la década del noventa para promover el empleo para jóvenes no han dado buenos resultados y generaron mayores problemas, porque sirven para consolidar su retiro del sistema educativo formal, alientan aun más la entrada temprana al mercado de empleo y no logran una inserción permanente en el mismo.

El desafío es buscar mecanismos para promover el ingreso y permanencia de los jóvenes en el sistema educativo formal. Esto favorecería tanto a los propios jóvenes como al buen funcionamiento del mercado de empleo y del propio sistema educativo. Sin embargo, ésta no es una tarea sencilla e involucra la acción conjunta de múltiples áreas de políticas públicas.

Si bien existen crecientes dificultades en la retención escolar del ciclo primario, el problema central se presenta en el nivel secundario. Aun cuando durante los últimos años se ha producido un aumento del ingreso al ciclo medio, existen evidencias de que la mayor tasa de incorporación tiene como contrapartida una serie de fenómenos “espurios”: deterioro del saber que correspondería adquirir en este ciclo, devaluación de las credenciales, creciente desigualdad social en los rendimientos escolares, sobreoferta de mano de obra con más años de escolarización y falta de otras alternativas institucionales válidas para atender las problemáticas de los adolescentes y jóvenes.<sup>10</sup>

Como resultado, esa mayor incorporación a la escolaridad secundaria se da conjuntamente con fuertes déficit en la culminación efectiva del ciclo: sólo el 45% de los estudiantes de 18 a 24 años alcanza a completar el nivel medio.<sup>11</sup> En gran medida, esto se atribuye a una peligrosa conjunción de problemas que termina por interrumpir la carrera esco-

lar de los adolescentes y jóvenes de menores recursos: 1) problemas de “sentido” (para qué ir al colegio, para qué aprender lo que allí se enseña, etc.); 2) problemas de “desempeño” (ausentismo, fracaso en las evaluaciones, repetición, etc.); y 3) problemas de “escasez” (parece más atractivo y “racional” realizar una actividad que implique un ingreso que ir al colegio).<sup>12</sup>

Estos problemas reclaman múltiples acciones para su solución. En primer lugar, son necesarias reformas en el propio sistema educativo para darle sentido al paso de los jóvenes por el mismo. Esto implicaría, por ejemplo, incorporar la educación secundaria como un componente de la “educación básica y obligatoria”, lo cual requiere a su vez el diseño de la escuela pública de tiempo completo, tanto a nivel primario como secundario. También se debería invertir más tiempo en la formación de aquellas competencias básicas que habilitan a una persona para seguir aprendiendo durante toda su vida.

Un desafío particularmente complejo pasa por generar las condiciones para la escolarización de los sectores sociales tradicionalmente excluidos. La entrada temprana al mercado laboral de los niños y jóvenes de grupos sociales más vulnerables es una prueba más de que su ciclo de vida es más corto.<sup>13</sup> Para atender esta situación, los estudios específicos señalan la necesidad de distribuir material didáctico, resolver problemas de transporte escolar y, más generalmente, asistir con recursos económicos para aliviar la carga en el presupuesto del hogar. A mi juicio, en este último punto es donde la política de redistribución de ingresos debería adoptar una actitud ofensiva en lo económico.

Está probado que el abandono escolar se explica principalmente por las desfavorables condiciones económicas en el hogar y por la necesidad de que los jóvenes obtengan un ingreso familiar complementario o ayuden en las tareas del hogar. Por ello, una política imprescindible, a la cual me refiero más adelante con mayor detalle, es el Ingreso Ciudadano para la Niñez (INCINI), pagadero hasta la edad de 18 años, en la que supuestamente se completa el ciclo secundario. La correcta aplicación del INCINI debería generar presión sobre el propio sistema educativo, el que tendrá

<sup>1</sup> Sigo aquí a Lo Vuolo y otros (1999, cap. 8).

<sup>2</sup> Ewald (1986: 85-90).

que adecuar la infraestructura a una mayor retención, en tanto estimularía una mayor demanda.<sup>14</sup>

Lo anteriormente dicho no ignora que, en el caso de muchos jóvenes, puede ya ser tarde para promover su retorno al sistema formal de educación; y tampoco desconoce que la salida laboral de los que han cumplido con la mayor parte de la carrera educativa es cada vez más difícil. Para estos problemas, se requieren algunos programas especiales de empleo: 1) programa de pasantías, con una nueva legislación que las asimile a puestos regulares de empleo, y 2) programas vinculados a proyectos productivos o de infraestructura social básica, integrados con mecanismos de formación profesional, que se ocupen de facilitar la inserción específica de los jóvenes.

### 2.3. Administración de la salida del mercado de empleo

La salida desde la vida laboral activa a la pasividad es otro de los puntos que merece consideración al tratar el problema del empleo. En muchos países desarrollados, se está reduciendo la edad de acceso a las jubilaciones y pensiones, como forma de regular hacia la baja el volumen de la fuerza de trabajo. Sin embargo, esta tendencia no es uniforme y se contrapone con dos problemas: 1) el probado deseo de muchos trabajadores de continuar en actividad, dado que el aumento de la esperanza de vida potencia las capacidades laborales más allá de la edad legal de la jubilación; 2) los problemas de los sistemas de previsión social, que no logran “reemplazar” el salario con un nivel aceptable del beneficio de pasividad.

En la Argentina, la propia heterogeneidad de los grupos laborales, la caída de la cobertura del sistema de previsión social luego de la reforma de 1994 y las dificultades para pagar un buen nivel de beneficio, no sugieren como razonable bajar la edad de jubilación; pero al mismo tiempo, la situación del mercado laboral tampoco aconseja incrementarla como mecanis-

<sup>3</sup> Offe (1995) discute las consecuencias políticas de esta forma de distribuir las responsabilidades en las sociedades.

<sup>4</sup> Por ello, el Derecho del Trabajo parte del principio de “autonomía de la voluntad” de las partes que intervienen en la relación, incorporando asimismo el principio protector a favor de la parte más débil: el trabajador.

mo para aliviar el costo del régimen de previsión social.

Para mejorar la salida del mercado de empleo, debería extenderse el acceso a la cobertura del sistema de previsión social a los grupos que hoy están excluidos y mejorar los niveles de los beneficios. Para ello, y conforme a los argumentos que se exponen luego sobre la necesidad de una reforma integral del sistema de previsión social, lo primordial es aplicar también una política de ingreso ciudadano para las personas en edad pasiva, tema que se discute luego en el punto “Ingreso Ciudadano para los Mayores (INCIMA)”.

Complementariamente, deberían pensarse programas especiales para los activos desocupados de edades próximas a la jubilación, que son los que menores posibilidades tienen de reinsertarse en el mercado laboral y que hoy tienen muchas dificultades para acceder al Plan de Jefes y Jefas de Hogar. Asumiendo que la mayor parte de este grupo de población posee cierta formación laboral y que esos trabajadores han estado empleados durante gran parte de su ciclo de vida, este grupo debería tener prioridad en su incorporación a una política de “seguro de empleo”, que oriente su tránsito hacia puestos de trabajo y que se ocupe de garantizar su aporte al régimen de previsión social para no perder sus beneficios potenciales.

#### 2.4. Promoción de empleo en el sector privado

Ya se señaló que no son aconsejables políticas de reducción de los costos laborales privados, tanto mediante el pago de una parte de la remuneración directa del trabajador o bien aliviando las contribuciones a los seguros sociales; de este modo, es muy difícil que efectivamente se produzca creación de nuevos puestos. En general, estas políticas provocan una mayor rotación entre los trabajadores, un aumento de la tasa de ganancias y un menor financiamiento para las políticas sociales.

El empleo que hay que promocionar es el vinculado a la creación de nuevas empresas, a nuevas actividades y el dirigido a las Pymes en el contexto de programas específicos. Estos programas serían parte de

---

<sup>5</sup> Véase Lo Vuolo (2001a, cap. 6).

las políticas dirigidas al sector productivo, que se discuten más adelante. También podrían aplicarse programas de asistencia crediticia para el financiamiento del capital de trabajo, vinculados a la evolución de la masa salarial de la empresa, de forma de ayudar a revertir el funcionamiento procíclico del crédito del sector financiero, que es uno de los problemas detectados en el diagnóstico.

Un caso especial lo constituye la reestructuración productiva de un determinado sector. Aquí se debería operar con acuerdos tripartitos que contemplen una programación explícita de los efectos ocupacionales previsibles, de forma tal que el Estado haga efectivo el apoyo institucional, tecnológico o financiero que la reestructuración requiera, con la garantía de mantenimiento y futura promoción de nuevos puestos de empleo. Como se discute más adelante, para un eficaz funcionamiento de estos mecanismos, es útil la conformación de instancias de asociación local entre empresas y otras instituciones.

## 2.5. Promoción de empleo en servicios de proximidad

Los llamados “servicios de proximidad” se basan en la relación directa entre prestador y prestatario.<sup>15</sup> Su particularidad es que responden a demandas individuales o colectivas gracias a una proximidad que puede ser objetiva (por ejemplo, su anclaje en un espacio físico o social) o subjetiva (en el sentido de contener una dimensión propia de la relación personal). Estos servicios se corresponden con la transformación de las estructuras familiares, el envejecimiento de la población y su cuidado, la incorporación masiva de la mujer al empleo remunerado, la atención de los niños, la marginación de amplios sectores de la población urbana, el deterioro del medio ambiente y la degradación de los servicios de educación y salud.

¿Por qué enfatizar la importancia de estos servicios para la absorción de fuerza de trabajo? Su mérito es que se trata de actividades intensivas en mano de obra y que no son fácilmente sustituidas por nuevas tecno-

---

<sup>15</sup> Atkinson (1995:271-276). El caso de la experiencia norteamericana es ilustrativo. Los programas de pobreza parecen registrar un muy buen nivel de focalización; por ejemplo, el 86% del gasto en programas dirigidos a los pobres alcanzaba efectivamente a esa población, mostrando una alta “eficiencia vertical”. Sin embargo, los índices de pobreza no bajan, y mucho menos en términos comparativos.

logías. Esto es así porque sus principales características son: 1) intensidad de trato personal; 2) generosidad en cantidad de tiempo de empleo; 3) se desarrollan y adaptan a nivel local; 4) baja exposición a la competencia internacional. Se ve, entonces, que este tipo de servicios tiene muchas ventajas frente a la presión que el nuevo patrón tecnológico y económico impone sobre el ajuste de planteles en las empresas tradicionales.

El desarrollo de estos servicios depende en gran medida de la extrema confianza en los prestatarios, porque suelen interferir en la vida familiar y personal. Esa confianza se adquiere por conocimiento de las personas que ofrecen los servicios, si la empresa es reconocida en el orden local o si tiene una organización cooperativa. Por lo tanto, la promoción de este tipo de servicios es funcional con otras políticas clave para fomentar la integración social y consolidar la estrategia de desarrollo gradual, armónico y sostenido. Por ejemplo, al tener preeminencia local, son actividades complementarias de la constitución de instancias de asociación local y del desarrollo de “sistemas productivos locales”, tal y como se propone luego en la estrategia productiva; esto es, con la conformación de entramados que buscan potenciar las capacidades productivas a partir de las dinámicas territoriales que genera la proximidad.<sup>16</sup>

Asimismo, estos servicios son difíciles de realizar de forma centralizada y bajo el control de burocracias, por lo que resultan útiles para ordenar y legitimar nuevas formas de prestación de los servicios públicos vinculados a desarrollos profesionales con participación de organizaciones sociales. Finalmente, al tener carácter individual, son absolutamente complementarios con programas de sostenimiento de ingresos que exijan como contraprestación el ejercicio de una actividad, como el de Jefes y Jefas de Hogar o el que lo reemplace.

## 2.6. Promoción de empresas sociales y de nuevas formas empresariales

El término “empresas sociales” se utiliza aquí para designar la conjugación del carácter empresarial con las finalidades sociales de probado

---

<sup>7</sup> Sigo aquí las conclusiones de Torrado (2003, cap. 7).

beneficio colectivo.<sup>17</sup> Si bien la discusión en este tema es incipiente, entre los beneficios que se atribuyen a este tipo de empresas se destacan: el mayor compromiso de las partes con la supervivencia, la mayor estabilidad del empleo, la disminución del ausentismo, la mayor contribución a la construcción de los lazos sociales y la disminución del empleo no registrado. Estas formas de arreglo societario, más que estimular la contratación de mano de obra, han demostrado su eficacia al momento de evitar el cierre de una empresa en dificultades y la mejora en la distribución del ingreso.

Las potencialidades de desarrollo de empresas sociales están estrechamente vinculadas a la posibilidad de educar y promover lo que se denomina “empresarios cívicos”. Esto es, empresarios preocupados por desarrollar aquellos nichos donde se expresan necesidades colectivas imprescindibles para fomentar la cohesión y la productividad sociales. Si bien es difícil detectar un movimiento articulado en este sentido, en el país aparecen nuevas formas de organización social como reacción de la sociedad civil frente a la crisis, que buscan así diluir la importancia de dos elementos centrales de la empresa capitalista tradicional: 1) la fuerte diferencia de intereses entre capital y trabajo; 2) la búsqueda del lucro como único estímulo de la actividad productiva.

La promoción de empresas sociales se complementa con la de nuevas formas asociativas de empresas.<sup>18</sup> La experiencia internacional demuestra que el desarrollo de estas formas empresarias es muy efectiva, particularmente al momento de resolver situaciones de crisis de empresas. La Argentina no cuenta con una legislación adecuada en la materia y, por lo tanto, es absolutamente recomendable avanzar en ese sentido, particularmente en las figuras de las llamadas “empresas de asociación entre capital y trabajo” y en aquellas empresas fallidas que pasan a ser administradas por sus trabajadores (“empresas recuperadas”).

---

<sup>17</sup> Según información de la Dirección de Migraciones, entre 2000 y comienzos de 2003, casi 260.000 personas partieron del aeropuerto de Ezeiza y no regresaron al país (diario *Página/12*, 25 de mayo de 2003).

<sup>18</sup> Según Torrado (2003: 117), entre 1970-91: 1) por primera vez aumenta la proporción de población que reside en regiones extrapampeanas; 2) se desaceleró el ritmo de urbanización; 3) el Área Metropolitana disminuyó por primera vez su absorción de población total, ganando población los centros de tamaño intermedio del interior del país.

### 3. POLÍTICAS DE REGULACIÓN LABORAL PARA LA PROMOCIÓN DEL EMPLEO FORMAL

La experiencia argentina reciente demuestra que el deterioro de la protección laboral eleva la inseguridad socioeconómica de los trabajadores y explica en gran medida el ineficiente y desigual régimen de organización económica y social en el país. En cierto modo, también explica los problemas de crisis de legitimidad de los poderes públicos. ¿Por qué? Porque es justamente en el ámbito laboral donde la mayoría de las personas perciben si las normas de organización social compensan las desigualdades sociales y actúan o no con ecuanimidad. La desprotección laboral no legitima la economía de mercado, porque el mercado laboral es aquel con el cual interactúan más las personas. Normas laborales injustas y un mercado laboral que expulsa gente es la peor forma de buscar la legitimidad de una democracia capitalista de mercado.

Por el contrario, una mayor seguridad socioeconómica, que en gran medida depende de las condiciones de trabajo, favorece la competencia, la eficiencia, el crecimiento económico y la integración social.<sup>19</sup> En el largo plazo, la seguridad socioeconómica crea incentivos para la inversión en capacitación de personal y, de allí, para el aumento de la productividad. Las políticas que promueven la baja del costo laboral son ineficientes porque: 1) no estimulan la búsqueda del incremento de la eficiencia; 2) promueven una especialización en bienes relativamente simples que suelen tener mercados con bajas posibilidades de expandirse durante períodos prolongados; 3) no pueden repetirse indefinidamente y representan un modo de competitividad poco sostenible en el tiempo.

Tampoco esto es consistente con el argumento que sostiene que la protección laboral fomenta el menor esfuerzo. En los hechos parecería verificarse lo contrario: los trabajadores realizan mayor esfuerzo y se com-

<sup>10</sup> Véase Filmus y Moragues (2003).

<sup>11</sup> Mientras que en el quintil más pobre de ingresos un 30% de los adolescentes no están escolarizados, sólo el 3% del quintil más rico está excluido de la escuela media.

<sup>12</sup> Véase Tenti Fanfani (2003).



prometen más con la empresa cuando la remuneración y los servicios que perciben son más acordes con sus necesidades y méritos. Además, existe una probada imposibilidad de monitorear la productividad individual de los trabajadores.

Por otra parte, si se garantizan representaciones genuinas, los acuerdos colectivos mejoran la eficiencia global del sistema, en tanto reducen los costos de transacción en el área laboral y generan un ambiente favorable a la cooperación. La experiencia internacional demuestra que la descentralización de la negociación laboral no reduce el costo ni incrementa la demanda de trabajo. En cambio, en economías con mayor centralización y coordinación de la negociación, se observan menores desigualdades de ingresos y menor tasa de desempleo, en comparación con aquellas donde priman sistemas de negociación laboral más descentralizados y descoordinados.

La evidencia histórica y comparada también indica que una política de salario mínimo puede influir positivamente sobre los ingresos de los más pobres y no distorsionar la estructura de salarios, en tanto guarde una relación adecuada con la capacidad de pago de las unidades productivas de menor tamaño. Esto es más relevante en países como la Argentina, donde se verifica una distribución del ingreso muy regresiva, una creciente dispersión de los salarios y una fuerte heterogeneidad en las unidades productivas.

En síntesis, salarios mínimos de cierto nivel, negociación centralizada y mecanismos de protección laboral no están asociados con mayor desempleo, menor eficiencia o baja competitividad, como postula el saber convencional. En realidad, están inversamente relacionados con la dispersión e inestabilidad de los ingresos y con mayor pobreza. Teniendo en cuenta estas constataciones y las evidencias derivadas del diagnóstico presentado, se concluye que es necesario modificar las políticas de regulación del mercado laboral aplicadas durante los noventa, para poder encarar una estrategia de desarrollo económico en el país.

---

<sup>13</sup> Véase Torrado (2003: 551).

<sup>14</sup> Como referencia, Morduchowicz (2003) realiza una estimación de los costos que implicaría universalizar el acceso al nivel medio del sistema educativo.

### 3.1. Reducción de las contribuciones patronales y de las indemnizaciones por despido

La política de reducción de las contribuciones patronales aplicada en la década del noventa ha tenido efectos nulos en la promoción de empleo y, por el contrario, aumentó los problemas fiscales. La reducción de la carga tributaria sobre el salario sólo puede venir a posteriori de una reforma del sistema de protección social que disminuya la preeminencia de los seguros sociales a favor de esquemas basados en la ciudadanía, y financiados por impuestos de tipo progresivo (como los planteados para el INCINI y el INCIMA). En la Argentina se hizo exactamente lo contrario: se disminuyeron las contribuciones patronales al tiempo que se endurecieron los requisitos de acceso a los seguros sociales.

Por lo tanto, no debería utilizarse la disminución de las contribuciones patronales como forma de reducción de los costos empresarios, ni tampoco como forma de promoción de nuevas contrataciones. También deberían eliminarse las diferencias regionales en la materia, sustituyéndolas por otros instrumentos de promoción más equitativos y fáciles de fiscalizar.

Por su parte, el sistema de indemnizaciones por despido adolece de problemas, pero no se vislumbran mecanismos más eficientes para controlar las decisiones arbitrarias por parte de los empleadores. Las propuestas de sustitución de estos mecanismos por fondos de capitalización individual no se condicen con un mercado laboral flexible. Estos mecanismos, por el contrario, tienden a ser más onerosos porque los costos “potenciales” de despido se convierten en “costos hundidos”; además, la administración de los fondos es compleja en mercados financieros como los del país y se corre el riesgo de desvíos frente a las necesidades de financiamiento de las firmas, que así verían inmovilizados cuantiosos fondos por los que obtendrían una tasa inferior a la que tienen que pagar por sus créditos.

Aun cuando no parece razonable aumentar el costo del despido de forma directa, deberían revisarse los criterios vigentes<sup>20</sup> y seguir con atención la evolución del ciclo económico. Lo que sí resulta razonable, al menos en el corto plazo, es la reducción del “período de prueba”, lo que permitiría cerrar una de las puertas a la rotación abusiva de personal. También habría que estudiar la factibilidad de establecer períodos de prueba diferentes en

razón de la calificación y del tipo de tarea del trabajador.

### 3.2. Nuevas formas de contratación

Es positiva la eliminación de las diversas formas de “contrato promovido” que se aplicaron durante la década del noventa. Las dos figuras excepcionales que continúan y deberían revisarse son las de “pasantías” y “cooperativas de trabajo”.

Los contratos de pasantía deberían modificarse para asimilar la condición de los pasantes a la de los trabajadores normales, particularmente en materia de seguridad y riesgos de trabajo. De este modo, se preservaría su papel de contratos de “formación” y se los vincularía de forma más estrecha con la promoción del empleo dirigido a los jóvenes, pero con mayores garantías de que constituyan un paso firme hacia un contrato normal.

El tema de las cooperativas de trabajo es motivo de fuertes controversias. El problema, aquí, es que suelen utilizarse como forma encubierta de precariedad laboral. Por lo tanto, resulta necesario que los derechos básicos de sus miembros se asimilen a los de un trabajador normal, para desalentar la incorporación de “socios” fraudulentos como forma de encubrir una relación laboral. Por lo tanto, y sin que los socios pierdan la categoría de “monotributistas” (o aquella figura fiscal que la reemplace), se debería establecer el carácter de “agente de retención” de la cooperativa en todas aquellas normas vinculadas a la efectiva protección social de los miembros.<sup>21</sup>

### 3.3. Regulación de la jornada de trabajo

Es muy difícil evaluar los efectos que tendría una reducción generalizada de los tiempos de trabajo en el empleo.<sup>22</sup> Entre otras cosas, porque estos efectos dependen de las características macro y microeconómicas de cada contexto particular, como así también de la importancia de cada uno de los dos factores (capital y trabajo) en el costo de producción, del grado de apertura de la economía, del mayor o menor nivel de formalidad en el mercado de empleo.

A estas incertidumbres, se suma la probabilidad de que una forzada

y organizada reducción de los tiempos de trabajo en el empleo pueda generar mayor rigidez, coerción y desigualdad.<sup>23</sup> ¿Por qué? Principalmente, porque allí donde hay mucha difusión del empleo de tiempo parcial, es probable que los contratados a tiempo completo tomen trabajos adicionales a tiempo parcial si se les permite reducir los tiempos de trabajo en el empleo que poseen. Además, los que están en empleos regulares tienen más calificación y relaciones que los desempleados, por lo que la reducción de horas de trabajo puede llevar a aumentar la desigual distribución del empleo. Si las horas a recortar fueran las de los trabajadores manuales, lo cual pareciera más probable, el resultado bien puede ser mayor desigualdad en la base que en la cúpula de la pirámide laboral.

Estos problemas son relevantes en la Argentina, donde se ha difundido el “multiempleo”, sobre todo por parte de ciertos grupos de profesionales y técnicos. Además, todo indica que, cuanto más informal sea el empleo, más irrelevante resulta el impacto de la reducción de los tiempos de trabajo sobre el nivel global del empleo. Por el contrario, el efecto es más grave cuanto sea más abierta la economía, más precario el empleo, más flexible la normativa laboral, o cuanto menos trabajo asalariado haya<sup>282</sup>.<sup>24</sup> Muchas de estas características son típicas de la economía argentina, a lo que se agregan las fuertes heterogeneidades del sistema productivo y la amplia presencia de empleo no registrado.

No parece, entonces, que en nuestro país la reducción de tiempos de trabajo en el puesto de empleo pueda ser una solución de carácter masivo, sino más bien una estrategia que debería seleccionar ciertos grupos y sectores, apuntando a dos objetivos simultáneos: formalizar el empleo informal y reducir los tiempos de trabajo. Esta estrategia cobraría sentido si se combinara con otras políticas de cambio de organización empresarial, como es la promoción de sociedades de capital-trabajo y el fomento de empresas sociales y políticas de sostenimiento de ingresos del tipo que se señalan más adelante.

Por lo tanto, en la actual coyuntura, lo urgente es revisar la reglamentación sobre horas extras para ponerla en consonancia con las normas superiores, reestableciendo los topes vigentes previamente. Además,

---

<sup>15</sup> Véase Lo Vuolo (2001a: 237-139).

deberían modificarse las prácticas por las que se autorizan legalmente las horas extras por supuestas “demandas extraordinarias”, de forma tal que su eventual aprobación tenga efectivamente en cuenta el “grado de desocupación existente” que establecen las normas. Una política a explorar es la posibilidad de establecer disposiciones más rígidas para autorizar horas extras cuando se trata de personal no calificado que cuando se trata de personal calificado.

También se debería corregir la aplicación abusiva de la facultad que hoy tiene la instancia de la negociación colectiva para calcular el límite de la jornada en períodos superiores al semanal.<sup>25</sup> Asimismo, sería conveniente promover la reforma de la ley para permitir el cálculo de horarios laborales en esos períodos, sólo en aquellos casos en que se reconozca una reducción de la carga semanal.

### 3.4. Negociación colectiva

Siempre y cuando se garanticen representaciones genuinas, los acuerdos colectivos son positivos para la economía y la sociedad. Por ello, y a la luz de los principios de libertad sindical, se debería: 1) revocar la preeminencia del convenio de inferior jerarquía; 2) equiparar a las organizaciones simplemente inscriptas con aquellas que cuentan con personería gremial, en cuanto a requerir que el empleador sea agente de retención de la cuota sindical, a representar a los trabajadores y a otorgar protección a sus representantes; 3) eliminar las restricciones a las organizaciones sindicales de empresa y de oficios o profesiones y remover el requisito que reclama un número “considerablemente superior” en afiliación a la entidad que disputa la personería gremial.

Asimismo, se debería promover un debate para destrabar la situación actual en materia de la llamada “ultraactividad”. Esto es, la vigencia de cláusulas del convenio más allá del vencimiento del plazo convencional, bajo el argumento de que, de lo contrario, se generaría un vacío normativo. Esta situación se ha vuelto muy compleja, heteroqénea y

<sup>16</sup> Al respecto, véanse los trabajos contenidos en Boscheroni y Poma (2000).

<sup>17</sup> Véase Lo Vuolo (2001a: 134-137).

sometida a fuertes controversias. Para destrabarla, lo aconsejable sería organizar un debate profundo con la participación de todas las centrales de trabajadores, las más representativas de empleadores, los organismos internacionales especializados y el ámbito académico.

En cuanto a las cláusulas incluidas en los convenios, está probado que no han dado resultados positivos aquellas normas, incorporadas durante la década del noventa, que sostienen que las homologaciones deben estar sujetas a criterios de productividad, inversiones, incorporación de tecnología y sistemas de formación profesional. En la práctica, la mayor parte de estos requisitos se han eludido. Por lo tanto, estos criterios deberían cambiarse por otros que sean más precisos y capaces de ser fiscalizados.

También, parece aconsejable eliminar el carácter obligatorio de los llamados “servicios de conciliación laboral”, en tanto limitan la aplicación de la ley en función de forzar acuerdos que terminan reduciendo el monto reclamado por el trabajador. Incluso, existen fundamentos para sostener que el mecanismo bien puede ser anticonstitucional.

### 3.5. Inspección del trabajo

Los resultados de los cambios producidos durante la década del noventa en esta área no han dado resultados positivos. Se debería estudiar la posibilidad de recuperar la fiscalización del área para los organismos de la seguridad social, transfiriendo las facultades que hoy tiene el Instituto Nacional de los Recursos de la Seguridad Social (INARSS) a la Secretaría de Seguridad Social. Asimismo, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social debería recuperar plenamente el papel de autoridad central de la inspección, con facultades de superintendencia.

Para mejorar las condiciones de inspección y la propia situación de los trabajadores, es preciso reformar el sistema de tickets, por el que habitualmente se complementan remuneraciones normales y se elude el pago de cargas sociales. Este sistema debería ajustarse a las normas que establecen que la protección del salario debería abarcar toda forma

---

<sup>18</sup> Véase Lo Vuolo (2001a: 140-142).

de remuneración o ganancia. En realidad, se tendrían que incorporar al salario normal todas las formas de pago que revisten el carácter de “no remunerativo” y que son una de las fuentes principales de deterioro de la recaudación de los seguros sociales.

En cualquier caso, hay que comprender que el grueso del empleo no registrado se concentra en pequeños establecimientos y microempresarios. El número de inspectores disponibles para inspeccionar estas unidades productivas es muy escaso, por lo que su impacto fiscalizador debería ser más potente en las grandes empresas. Para las de menor tamaño, hay que avanzar con mecanismos simplificados que se combinen adecuadamente con la fiscalización de obligaciones tributarias y que superen los problemas que hoy muestra el monotributo, donde la evasión es también la norma.

### 3.6. Nuevas formas de remuneración

Si bien no son positivos los resultados de las normas incluidas en los nuevos convenios, que vinculan las remuneraciones a criterios de rendimiento individual del trabajador, esto no obsta a que sería razonable avanzar con mecanismos que diversificaran las formas de remuneración a los trabajadores. La inestabilidad de la relación laboral y los cambios en los patrones de producción aconsejan buscar mecanismos que distribuyan los riesgos implícitos en el uso de una única forma de remuneración para el trabajador. Esto atendiendo a que el componente fijo debería ser el más importante entre todas las formas de remuneración.

Dado el carácter central que tiene la relación asalariada en el régimen capitalista, sus contradicciones se expresan en gran medida en la función dual del salario: costo de producción e ingreso de los trabajadores. Todo indica que es saludable separar al máximo posible esas funciones, de forma tal que el bienestar de las personas no dependa sólo de un ingreso fijo. Esto se lograría por dos vías fundamentales: 1) la separación del ingreso pagado en la empresa entre un componente fijo y otros componentes variables, que remuneren la participación de los trabajadores

---

<sup>19</sup> Sigo aquí parte de la línea argumental presentada en Beccaria y Galín (2002).

como si fuesen socios de la empresa en la que trabajan; 2) un ingreso ciudadano que se pague por vía fiscal e independientemente de la situación en el mercado laboral, cuya puerta de entrada serían políticas como el INCINI y el INCIMA.

El principio es el de diversificar las fuentes de ingresos de los trabajadores para que disminuya su inestabilidad. Por eso, es preferible la entrega de participaciones societarias como plus y no vincular esas remuneraciones a eventuales rendimientos de productividad. Se trata de normas que regulen formas complementarias de ingreso vinculadas al desempeño global de la empresa y no al individual del trabajador. La acumulación de acciones y el pago de dividendos sobre las mismas aparece, por ejemplo, como un buen mecanismo alternativo de reconocimiento de la antigüedad en la empresa.<sup>26</sup> Por supuesto, esto exige la participación de los trabajadores en la toma de decisiones sobre la gestión y la distribución de resultados.

La productividad y el rendimiento no se observan de forma directa ni inmediata. Hay una productividad económica asociada a la calidad de las relaciones en la empresa y en la sociedad. Por ello, son positivos todos los mecanismos que incentiven la mayor cooperación de todos los agentes participantes.

### 3.7. Negociaciones de salarios

A comienzos de 2003, los salarios reales están en los niveles más bajos de las últimas décadas. Claramente, en el país se necesita una recomposición salarial, tanto del sector privado como del público. Para ello, hay dos cuestiones que deberían ser tenidas en cuenta: 1) los trabajadores asalariados formales representan una proporción cada vez más baja del total de los trabajadores; 2) el impacto de los aumentos salariales no puede ser absorbido con la misma capacidad por empresas de diferentes sectores y tamaños.

Esto refuerza la estrategia de operar en varios frentes al mismo tiempo, buscando la recomposición del conjunto del ingreso familiar. Primero, colocando una referencia de ingresos externos, con políticas como el INCINI, el INCIMA o los programas de subsidios a los trabajadores desempleados. Segundo, definiendo un aumento programado y anunciado de



los salarios en el sector público. Tercero, haciendo funcionar a pleno los institutos para establecer salarios mínimos y negociaciones salariales en todos los sectores. Cuarto, estableciendo aumentos indicativos para el sector privado, en programas de recuperación salarial real de mediano y largo plazo que sean debidamente anunciados, pautados y, en lo posible, acordados por las entidades genuinamente representativas. Quinto, mediante la incorporación de nuevas formas de remuneración, tal como se expuso previamente.

#### 4. POLÍTICAS DE SOSTENIMIENTO DE INGRESOS

Como se señaló, gran parte del debate sobre las políticas de sostenimiento de ingresos, se polariza entre aquellas que requieren una vinculación con el empleo (seguro de desempleo, asignaciones familiares, subsidios a desempleados, previsión social, etc.) y aquellas en que el acceso es independiente de la situación de empleo, como el caso de las propuestas del tipo de “ingreso ciudadano”.<sup>27</sup> La Argentina tiene tradición y continúa embarcada en el primer tipo de políticas.

Sin embargo, la actual situación del mercado laboral, distribución de ingresos y pobreza, vuelve recomendable cambiar dicha tradición y avanzar hacia un sistema institucional que se constituya como una red de sostenimiento de ingresos de las personas, que sea lo más incondicionada posible. Conforme hemos venido justificando en otros trabajos,<sup>28</sup> este tránsito debería comenzarse por el pago de un ingreso incondicional y universal a todas las personas menores de 18 años, el INCINI, y por el pago de un ingreso a los adultos mayores, el INCIMA, a todas las personas en edad de jubilarse. La otra parte de esta estrategia es la reforma tributaria y, particularmente, la del impuesto a las ganancias de las personas, cuyos lineamientos se discuten más adelante. La idea es avanzar aquí en una mayor integración del conjunto de las transferencias fiscales del país.

Este tipo de estrategia abordaría de modo directo los múltiples pro-

---

<sup>20</sup> La Ley de Emergencia de comienzos de 2002 dispuso suspender los despidos y, como sanción, se estableció la duplicación de las indemnizaciones por despido por un plazo de 180 días, que luego fue prorrogada.

blemas de los programas asistenciales, que ya han sido abundantemente señalados: 1) se evitarían excesivos gastos administrativos, de dudosa eficiencia, propios de la selección de beneficiarios; 2) no se desalentarían los esfuerzos personales para la búsqueda de ingresos alternativos; 3) se evitarían situaciones de clientelismo al eliminar las mediaciones para acceder a los beneficios.

Al mismo tiempo, se provocarían numerosos impactos indirectos. Por ejemplo, pese a que el INCINI y el INCIMA van dirigidos a cubrir directamente a ciertos grupos de edad, el beneficio alcanza a todo el grupo familiar, cuyos miembros activos deben hoy ocuparse de cubrir las necesidades de los miembros que no se encuentran en edad laboral. También, se complementaría con el objetivo de incentivar la retención de los niños y jóvenes en el sistema educativo y es consistente con los principios de la estrategia en materia de política alimentaria basada en la recomposición de la mesa familiar, cuyos lineamientos se describen más adelante.

Sin embargo, y pese a los problemas detectados en el diagnóstico, hasta tanto se verifiquen resultados positivos en los índices de pobreza y desocupación, se debería continuar de forma transitoria con el actual programa de Jefes y Jefas de Hogar, vinculándolo más estrechamente con actividades de inserción social. Este tipo de estrategia se corresponde con la pretensión de no provocar cambios bruscos y con los principios en materia de políticas macroeconómicas que se discuten luego.

#### 4.1. El Ingreso Ciudadano para la Niñez (INCINI)

Con esta política se pretende reconocer el derecho de todo niño o niña a un nivel de vida adecuado, conforme lo afirma la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, incorporada a la Constitución Nacional del país. El INCINI consiste en una suma de dinero uniforme, abonada mensualmente y en cabeza de la madre. La propuesta es que se pague un monto graduado según la edad en el tramo de 0 a 18 años,

---

<sup>21</sup> Esto también implica hacer cumplir efectivamente las normas del Instituto Nacional de Acción Cooperativa (INAC), las cuales establecen que las coberturas de salud a los socios y sus familiares no deben ser inferiores a las de los trabajadores.

<sup>22</sup> Véase Lo Vuolo (2001a: 119-124 y 156-158).

incluyendo a las mujeres con embarazo de más de 4 meses. Las únicas condiciones serían la asistencia escolar de los niños durante el período legal obligatorio y la realización de los controles de atención sanitaria y de vacunación para los niños y niñas de menor edad. En términos prácticos, el INCINI puede considerarse como una asignación familiar por hijos e hijas que cubre al universo de la población argentina.

Esta universalización implica suprimir otras formas de transferencias fiscales de ingresos, como las deducciones impositivas por “cargas de familia” contempladas en el impuesto a las ganancias de las personas físicas. De esta forma, el INCINI operaría como una suerte de crédito fiscal neto y efectivo para los hogares de menores ingresos, mientras que los hogares de mayores ingresos verían compensado el beneficio por hijo mediante una mayor carga tributaria. Paralelamente, habría que introducir una reforma del impuesto a las ganancias considerando principios de equidad horizontal que eliminen el tratamiento privilegiado otorgado a ciertas fuentes de ingreso, tema que se discute más adelante, con las políticas tributarias.

El mecanismo propuesto garantizaría un potente impacto en los sectores de más bajos ingresos, entre otras cosas porque son los que tienen mayor cantidad de personas menores a cargo. Sin embargo, esto no significa que se “premie” la tenencia de hijos y mucho menos que se admita el argumento de que el problema de la pobreza y su transferencia generacional es la mayor cantidad de hijos. Ya está probado que el problema de la pobreza no es la cantidad de hijos, sino las políticas públicas inadecuadas.<sup>29</sup> No sólo no se considera que esta política estimule una procreación irresponsable, sino que se entiende que será una buena complementación de políticas en el campo de la salud reproductiva y que ayudará a efectivizar el derecho de toda persona a constituir el grupo familiar acorde con su decisión.

#### 4.2. El Ingreso Ciudadano para los Mayores (INCIMA) y la reforma de la previsión social

<sup>23</sup> Standing (1999: 353–54).

<sup>24</sup> Lautier (1996).

Para el grueso de los adultos de mayor edad, el principal ingreso es el que paga el sistema de previsión social. El deterioro de la cobertura y de los beneficios pagados, particularmente luego de la reforma de 1994, ha provocado un descenso manifiesto del bienestar de este grupo, incrementando los niveles de pobreza y presionando para su retorno al mercado laboral. La caída de la cobertura de la población activa, sumada a los múltiples problemas detectados en el diagnóstico, indica que necesariamente se requiere una reforma integral del sistema.

Sin embargo, la cuestión no es sencilla ni se puede resolver rápidamente. Hoy existen derechos adquiridos, tanto en el viejo como en el nuevo sistema. En este último, hay dos grupos de afiliados y de pasivos que, a su vez, reconocen dos tipos de derechos en expectativa y de derechos ya adquiridos. Además, se han incorporado nuevos actores, se han construido nuevas expectativas frente a la ciudadanía y el Régimen de Capitalización se ha vuelto muy dependiente del tratamiento y de las posibilidades de pago de la deuda pública que los fondos tienen en cartera.

La confusión es notoria al momento de plantear soluciones, incluso en los organismos oficiales, tanto nacionales como internacionales. Hay mayor claridad cuando se trata de definir los problemas e identificar las posiciones contrapuestas de los actores, que cuando se plantean consensos y lineamientos para la reforma.<sup>30</sup> Es que el fracaso (previsible) de la reforma de 1994 en prácticamente todos los frentes, terminó acumulando nuevos problemas a los que ya tenía el viejo sistema.

Con un mercado de empleo como el que se fue configurando en el país, los sistemas de seguro social no tienen una sólida base de sustentación para la mayor parte de la población, y mucho menos los de capitalización individual de aportes. ¿Por qué? Porque los seguros sociales (sean administrados pública o privadamente) requieren del pago regular y periódico de una prima (aporte), que generalmente es descontada de un salario estable y suficiente. No es este el escenario que puede proyectarse para el mercado laboral de la Argentina.

---

<sup>25</sup> Esto, en el entendimiento de que la revocatoria de homologaciones establecidas no parece jurídicamente viable.

Para la mayoría de las personas, el problema es la inexistencia de mecanismos adecuados para el acceso efectivo. En la Argentina, hoy se observa una paradoja: un sistema que se impuso con la idea de reforzar el componente “asegurador” y atar beneficios a aportes, corre el riesgo de que los beneficios asistenciales sean la “norma” y que el régimen contributivo se circunscriba sólo a un grupo minoritario de trabajadores.

La eficiencia de un sistema de previsión social depende en gran medida de su capacidad para expandir horizontalmente la cobertura y de la distribución equitativa del “riesgo colectivo” propio de las contingencias sociales de vejez, invalidez y muerte. Para esto, tampoco es conveniente aislar los riesgos de los distintos grupos, porque esto hace más difícil ampliar la cobertura y garantizar el acceso a niveles básicos para toda la población. De lo que se trata es de encontrar arreglos operativos que integren distintos componentes con riesgos diferentes, para poder así distribuirlos mejor.

Otra enseñanza que surge de la experiencia argentina e internacional es que no resulta bueno que existan múltiples sistemas públicos que compitan entre sí por los mismos afiliados. El resultado es que todos se disputan el mismo grupo de población con capacidad de pago, mientras que los grupos más vulnerables quedan fuera de toda protección. Además se restringen las posibilidades de una eficaz coordinación, mucho más cuando lo esperable es que las personas cambien reiteradamente su relación laboral a lo largo de su ciclo de vida activa, aumentando el riesgo de que acumulen derechos en diferentes regímenes.

La simplicidad también es una cualidad a tener en cuenta. Uno de los problemas del actual sistema consiste en que es muy difícil comprender sus normas y las alternativas que contempla. La necesaria “flexibilidad” que tiene que tener el sistema no implica que deba ser engorroso, pretendiendo prever todas las situaciones posibles y clasificar en múltiples categorías las alternativas de empleo e ingresos; mucho menos cuando se admite que el futuro es incierto y que la situación de vida de la gente es muy cambiante. Del mismo modo que no son eficientes los programas asistenciales que aspiran aplicar una solución especial para cada “tipo” de pobre, tampoco sirven las normas de previsión social complejas que buscan una solución para cada tipo de trabajador. El sistema debe asentarse, al menos en sus componentes básicos, sobre normas universales, de fácil acceso, que tengan en cuenta la situación de los más vulnerables, dejan-

do que las diferencias se resuelvan del modo más voluntario posible.

Teniendo en cuenta las observaciones previas, entiendo que la reforma integral del sistema de previsión social debería organizarse en torno a cinco objetivos básicos: 1) ampliar la cobertura efectiva y directa al universo de la población, tanto pasiva como activa; 2) disminuir la incertidumbre con respecto al beneficio futuro, distribuyendo los riesgos entre todos los grupos de afiliados; 3) garantizar un régimen económico-financiero que sea sostenible en el tiempo, separando el destinado a los básicos del que busca una mayor relación entre aportes y beneficios; 4) unificar y simplificar lo máximo posible el sistema y coordinarlo con otros esquemas de protección social; 5) ayudar a paliar los efectos de la inestabilidad laboral, pero no convalidándola sino mediante normas que sean generalizables a la mayoría de los casos.

Según los estudios en la materia, los sistemas que mejor funcionan son los llamados “multipilares”, en tanto terminan distribuyendo riesgos. Una primera discusión se vincula con lo que habitualmente se llama “primer pilar”, que se ocupa del pago de un nivel de beneficio básico. La discusión suele moverse entre: 1) un beneficio asistencial, sustancialmente inferior al haber mínimo, para los que no cumplen con los requisitos exigidos para acceder al beneficio normal por razones de edad, que suele restringirse a quienes carecen de alguna otra fuente de ingreso; 2) un beneficio universal, independiente del sistema contributivo y financiado por rentas generales. El saber convencional en la materia prefiere la primera opción.<sup>31</sup>

Contrariamente, aquí sostengo que, para la Argentina, lo mejor sería la segunda opción, esto es, garantizar un ingreso universal uniforme y lo más independiente posible del historial de empleo e ingresos de las personas.<sup>32</sup> Para países de menor desarrollo, con elevado nivel de empleo no registrado, éste es el mecanismo más sencillo y que tiene el menor costo de provisión del beneficio a amplios sectores vulnerables. Esta opción también evita el desincentivo al trabajo y el ahorro, que son propios de las políticas que requieren un test de recursos. Pero lo más importante es que es el único que garantiza la cobertura universal.

Como en todos los casos, existen inconvenientes; por ejemplo, su costo, considerado aisladamente, es más elevado que otras opciones y puede erosionar la voluntad de aportar de los sectores de menores ingresos. En cuanto al primer inconveniente, es obvio que, en tanto se

pretende cubrir el universo de una población (de la que hoy más del 50% no tiene expectativa razonable de llegar a un beneficio suficiente), el costo tiene que ser mayor, pero su contrapartida es la mayor cobertura, cuestión que no es ponderada entre los que recurren a la “solución” de restringidos beneficios asistenciales por parte del Estado.<sup>33</sup>

En cuanto al argumento de la erosión de los incentivos al aporte, su validez es muy relativa. Primero, porque esos incentivos ya demostraron no funcionar en el país, como lo expone la caída de los afiliados que aportan efectivamente al Régimen de Capitalización individual luego de la reforma de 1994. Segundo, porque ese efecto alcanzaría a los que sólo pueden aspirar a una jubilación básica, que son justamente quienes no tienen mayor capacidad de aporte. Para la gente de mayores ingresos, el incentivo de mejorar la prestación se mantendría si el sistema funcionara correctamente, cosa que no sucede hoy. Tercero, al igual que con el INCINI, este mecanismo se articularía con el sistema tributario, mediante el cual se recuperaría el costo destinado a los sectores de más ingresos.

Lo razonable, entonces, es que el primer pilar de un nuevo sistema de previsión social sea un Ingreso Ciudadano para los Mayores (INCIMA), que consiste en una suma de dinero uniforme abonada mensualmente a todas las ciudadanas y todos los ciudadanos en edad de acceder a la jubilación y sin más requisitos para su acceso. El INCIMA también operaría como un ingreso familiar no sujeto a impuestos y se complementaría con la eliminación de las correspondientes deducciones por “cargas de familia” admitidas en el impuesto a las ganancias. Para su financiamiento, se recurriría a la aplicación, al menos parcial, de fondos provenientes de las contribuciones patronales a la seguridad social y de mayores recursos captados por la reforma del régimen tributario que se propone llevar a cabo.

Con respecto a los otros pilares del sistema multipilar, también hay mucha polarización en el debate internacional. La primera fase del debate hace referencia al carácter obligatorio o voluntario del aporte a estos

---

<sup>26</sup> Nada tiene que ver esta alternativa con los Programas de Propiedad Participada que desarrolló el gobierno argentino como medio de facilitar la privatización de empresas públicas, ni tampoco con los proyectos de ley que promueven las llamadas “sociedades anónimas de trabajadores”, cuyo objetivo final es eliminar las actuales “cooperativas de trabajadores”.

pilares; en principio, la realidad argentina sugiere que los pilares contributivos deberían ser obligatorios, dejando alguna opción voluntaria para los que quieran acrecentar su aporte en otro sostén. El problema es que hay que garantizar que esa obligatoriedad sea efectiva; para ello, el sistema debería ser simple, accesible y fácil de fiscalizar, y con capacidad de incorporar, además del empleo asalariado no registrado, a los trabajadores autónomos, que es el grupo más difícil de incorporar.

En el caso particular de la Argentina, gran parte de la resolución de las características de los pilares contributivos remite a la actual convivencia entre el régimen de reparto y el de capitalización individual de aportes. En un extremo están los que sugieren eliminar directamente el sistema de capitalización y, en el otro, los que plantean hacer desaparecer el régimen de reparto. En el medio de estas dos posiciones, se encuentran múltiples variantes que van desde los que pretenden que ambos sistemas compitan permitiendo traspasos de afiliados entre los mismos, hasta los que piensan que en lugar de ser sustitutivos uno de otro, deberían acumularse como dos pilares, distribuyendo de otro modo el aporte.

Cada variante tiene sus ventajas y desventajas y no es este el lugar de analizarlas en profundidad. Pero sí es imprescindible marcar algunos puntos que parecen importantes para la consistencia entre la reforma de previsión social y la estrategia de desarrollo económico que aquí se está delineando. Primero, no es conveniente continuar con dos regímenes públicos obligatorios que compitan entre sí; mucho más racional es tener uno solo integrado que distribuya los riesgos. Segundo, el fisco argentino requiere de la recuperación de los recursos fiscales de los aportes personales que hoy van totalmente al sistema de capitalización individual, en tanto ésta es una de las causas principales del déficit estructural. Tercero, la baja cobertura debería dejar de ser la forma en que el sistema “ajusta” sus desequilibrios financieros.

Una posibilidad que todavía no se ha incorporado al debate y que merecería consideración para estudiar la reforma del Régimen de Capi-

---

<sup>27</sup> Para una discusión del concepto y la operación del ingreso ciudadano, véanse los trabajos incluidos en Lo Vuolo (1995). Para una idea del debate actual, tanto teórica como políticamente, véase Van der Veen, Groot y Lo Vuolo (2003).

<sup>28</sup> Véase Barbeito y Lo Vuolo (2002), y Lo Vuolo (2001b).



talización, es la experiencia de las “cuentas nocionales de contribución definida”, que en algunos países se están utilizando para transformar los sistemas de reparto en sistemas basados en contribuciones definidas. Las cuentas nocionales registran las contribuciones individuales, pero los fondos no son estrictamente acumulados. Lo que se hace es contabilizar una acumulación nocional sobre la base de una tasa de retorno de referencia (el crecimiento del salario promedio nacional, la tasa de crecimiento del producto, etc.) que permita ir monitoreando la evolución del equilibrio financiero del sistema. Al mismo tiempo, esta opción también puede incorporar un ajuste flexible de los beneficios a los cambios en las expectativas de vida.

Las ventajas de esta opción son varias. Primero, mediante este mecanismo se hace explícito el cálculo actuarial que está sólo implícito en los tradicionales sistemas de reparto, por lo que todo se vuelve de modo más transparente. Segundo, como los beneficios dependen de las contribuciones, se elimina gran parte de la falta de incentivos a aportar propia de los sistemas de reparto y de los vinculados al beneficio indefinido de los sistemas de capitalización. Tercero, el equilibrio financiero del sistema se refuerza y el pago de los beneficios refleja más directamente los movimientos de los ingresos, al tiempo que se mantiene la solidaridad generacional para el conjunto.

Sin embargo, ni esta ni otra variante tiene que ser utilizada para excluir personas y mucho menos para continuar ignorando los límites del sistema contributivo en el ambiente actual de la economía argentina. Debe considerarse como una variante más y principalmente para atender la eventual transición del modo de funcionamiento del actual Régimen de Capitalización hacia el nuevo sistema. Finalmente, la mayor flexibilidad de operación que habilita esta variante no debe utilizarse para convalidar la flexibilidad laboral sino que el sistema de previsión social debería ayudar a hacer efectivas las nuevas regulaciones laborales previamente discutidas.

Sobre la base de los principios planteados previamente, hay que discutir una reforma integral del actual sistema con la participación de todos los sectores involucrados y una eventual consulta popular sobre el tema. Esto último puede ser imprescindible para darle legitimidad a una institución que, como pocas, se proyecta en el tiempo y cuyas normas no pueden estar cambiándose frecuentemente, como ha sucedido hasta ahora. Además,

la fuerte presencia de intereses particulares reclama procedimientos que garanticen la mayor transparencia y apoyo ciudadano.

Independientemente de la opción que se adopte, lo que está claro es que el sistema no puede continuar así; también, que lo primordial es garantizar la cobertura básica y universal que no genere estigma y se sustente en el principio de ciudadanía. Finalmente, es necesario abandonar posturas extremas y buscar sensatamente puntos de conciliación. Pero esta conciliación no debe apuntar a soluciones que “conformen un poco a todos” los intereses particulares, sino que cumplan con los principios señalados y que sean consistentes con la estrategia de desarrollo económico.

#### 4.3. Nivel de los ingresos incondicionales y costo neto

¿Cuál es la magnitud de la “brecha de financiamiento” de los programas de sostenimiento de ingresos que aquí se proponen? Esa brecha depende de múltiples factores: 1) el tamaño de los grupos de población definidos en la cobertura; 2) el nivel de los beneficios monetarios que se garantizan; 3) la cuantía del ahorro potencial proveniente de programas sociales en vigencia. Aquí se presentan algunos resultados de ejercicios hipotéticos, al solo efecto ilustrativo de la metodología a seguir.

Supongamos que el nivel inicial mínimo del INCIMA fuera el monto del actual haber mínimo: \$200. Supongamos también que el nivel del beneficio inicial para el INCINI contempla la siguiente escala: 1) \$60 para los menores de 0 a 5 años; 2) \$80 para los menores de 6 a 15 años y 3) \$100 para los menores de 16 a 17 años. Estos supuestos tienen fundamento en las actuales políticas y no desconocen la intención y necesidad de aumentar los beneficios a medida que se consolida la economía y la situación fiscal, gracias a la estrategia de desarrollo económico que aquí se está delineando.

La escala supuesta para el INCINI busca dos objetivos. Por un lado, acercarse a los valores que normativamente se vinculan con la canasta de bienes orientada a cubrir necesidades alimentarias básicas de los niños.<sup>34</sup> Por otro lado, que ninguna familia se vea perjudicada respecto de las asignaciones por hijo que están vigentes en el programa de asignaciones familiares a la

<sup>29</sup> Véase Torrado (2003, cap. 11).

fecha de la estimación. El nivel de los beneficios y la ampliación de las coberturas del nuevo esquema se pueden graduar avanzando con una aplicación parcial, de forma tal que se haga controlable el peso fiscal.

Por el lado de los “ahorros fiscales”, se adoptan dos criterios sobre la base de los cuales estudiar la “sustitución” entre programas: la cobertura y el nivel de los beneficios pagados. En concreto, se consideran cuatro grupos principales de programas nacionales de transferencias de ingresos cuyas características suponen una superposición con los beneficios propuestos: 1) asignaciones familiares; 2) algunos componentes de previsión social; 3) programas asistenciales que transfieren beneficios monetarios, dirigidos a la infancia y a la tercera edad; y 4) seguro de desempleo.<sup>35</sup>

El otro componente que debe considerarse, para evaluar esta estrategia de sostenimiento de ingresos, es la reforma tributaria. A mi entender, esta reforma ganaría en legitimidad en el contexto de programas como los apuntados. Por ejemplo, las contribuciones patronales que actualmente se destinan al programa de asignaciones familiares pasarían a financiar el INCINI. La reforma del impuesto a las ganancias, que luego se explica, también aportaría fondos y cumpliría con dos objetivos principales: 1) superar la inequidad vertical producida por las “deducciones” permitidas en la normativa actual; 2) superar la inequidad horizontal producida por las “exenciones” actualmente permitidas. También sería de directa afectación a este programa el impuesto a la herencia y a la transmisión gratuita de bienes que se plantea como componente de la política fiscal. Finalmente, habría que afectar fondos de la coparticipación federal de impuestos, atento a que se producirían ahorros en los presupuestos provinciales por dos razones: 1) el ahorro en el pago de asignaciones familiares a los empleados públicos provinciales; 2) la menor demanda de programas sociales para atender emergencias.

El impacto esperado de estas políticas permite suponer que: 1) no quedaría ningún hogar o persona involuntariamente sin ingresos; 2) se daría una inmediata y fuerte reducción en los índices de pobreza y mucho más en los de indigencia;<sup>36</sup> 3) se produciría un fuerte impacto redistributivo. En cualquier caso, el pago del INCINI y del INCIMA debería tener absoluta

---

<sup>30</sup> Véase, por ejemplo, Secretaría de Seguridad Social (2003).

prioridad presupuestaria y los recursos para financiarlos se destinarían a un fondo especial dentro del presupuesto.

#### 4.4. Subsidio monetario a desempleados

En la emergencia social, y hasta tanto se verifique una clara reducción de los indicadores de vulnerabilidad social, las anteriores políticas deberían complementarse con la continuidad del Programa Jefes y Jefeas de Hogar. Sin olvidar todos los problemas señalados de este programa, la actual situación social no aconseja abandonarlo hasta que todas las políticas de la estrategia de desarrollo estén mostrando su efectividad para mejorar el ambiente del empleo y de la distribución de ingresos. En cualquier caso, es evidente que existe una superposición entre los beneficiarios de este programa y el INCINI, en tanto uno de los requisitos formales es que tengan hijas y/o hijos a cargo.

En la transición, el desafío es utilizar la base de este programa para generar un traspaso de los beneficiarios hacia el empleo privado, para lo cual sería interesante estructurar un sistema que puede denominarse “ingreso de participación”.<sup>37</sup> La idea es que, para recibir un ingreso, el beneficiario debería probar que está realizando una contribución social entendida en sentido amplio: encontrarse en el sistema educativo, buscando de forma activa empleo, cuidando infantes o personas mayores en el hogar, realizando trabajos voluntarios en organizaciones reconocidas, etc. Éste es un camino sólido para continuar avanzando en el sentido que marca la propuesta de un ingreso ciudadano pleno para todos los activos.

Para ello debería habilitarse un amplio abanico de actividades que van desde la “obra pública local” (drenajes, saneamiento, provisión de agua potable, mejoras en vías de circulación, mantenimiento y reparación de construcciones en las que se prestan servicios de salud y educación) hasta tareas en servicios personales y sociales. Con estos programas también se podrían promover actividades y empresas prestadoras de todo tipo de “servicios de proximidad”. Estos servicios deberían organizarse localmente y estar directamente vinculados con actividades de ayuda a personas con capacidades disminuidas, turismo local, recreación, recolección y reciclaje de residuos, protección y mantenimiento de zonas naturales, actividades culturales, y otras. También, este subsidio transito-

rio podría sostener empresas productivas recuperadas y otras formas de organización empresaria asociativa.

## 5. POLÍTICAS ALIMENTARIAS

La alimentación es un hecho complejo que involucra procesos naturales y sociales. En línea con la previa discusión acerca de las “estrategias de supervivencia” de las personas, el proceso de alimentación puede comprenderse como parte de las “estrategias domésticas de consumo”.<sup>38</sup> Este concepto abarca las prácticas y representaciones acerca de la comida realizadas en el seno de las familias y que se reiteran a lo largo del ciclo de vida de las personas, con el objetivo de obtener toda una gama de satisfactores para cumplir con sus fines productivos y reproductivos. Estas estrategias involucran un proceso de toma de decisiones que siempre tiene lugar dentro de un rango limitado de alternativas disponibles, fuertemente restringidas por las condiciones de vida de cada grupo social.

La comida, entonces, no puede ser analizada meramente como una cobertura de necesidades biológicas, sino que abarca una amplia gama de “usos” tanto individuales (placer, satisfacción, gusto) como sociales (identificación y diferenciación social, rituales de socialización). Sin embargo, a pesar de que cada individuo puede tener sus propios objetivos y estrategias, en la práctica importa el agregado familiar y la tendencia a la reproducción del conjunto. De este modo, y mal que le pese al saber económico convencional, ni siquiera cuando se trata de la satisfacción de necesidades tan básicas como la alimentaria, el problema puede entenderse a partir del individualismo metodológico de la elección racional de los consumidores individuales.

En la realidad cotidiana, las familias —como otros agentes sociales— toman decisiones que no siempre son racionales y que están condicionadas por sistemas de preferencias adquiridos con el tiempo, visiones cognitivas propias, disponibilidad de recursos y acceso a bocas de expendio

---

<sup>31</sup> Ésta es la preferencia indicada en Banco Mundial (1994: 277-280), trabajo que puede considerarse como el manual operativo de las reformas impulsadas por el saber convencional en la región y de las que la Argentina es un ejemplo, tal y como lo fundamenta en Lo Vuolo (1996).

y a la información relevante. En otras palabras, las prácticas alimentarias de las familias están siempre sometidas al condicionamiento que impone el mercado y las políticas públicas.

De este modo, las estrategias de consumo de alimentos pueden considerarse como un componente esencial de las llamadas “estrategias familiares de vida”.<sup>39</sup> Este concepto se vincula con todos aquellos comportamientos de los agentes sociales relacionados con la constitución y reproducción de las unidades familiares. Al mismo tiempo, concibe que es en el seno de esas unidades donde se busca asegurar la reproducción biológica, la preservación y el desarrollo de todas las prácticas indispensables para la optimización de las condiciones de vida. Las estrategias familiares de convivencia contribuyen a la reproducción de la posición social de la unidad familiar y de la clase social de pertenencia, por lo que son una puerta de entrada imprescindible para comprender la estructura de las clases sociales en el país.

La alimentación de las personas hace a su propia identidad, individual y colectiva. Es que los valores que dan sentido a la vida no vienen “después” de la supervivencia biológica, sino que se van construyendo en el proceso mismo de vivir. Las malas prácticas de alimentación de ciertas personas son un indicador del sentido que en el país se otorga a la propia vida de sus ciudadanas y ciudadanos. Esto, que es generalmente cierto, se vuelve un elemento crucial en un país con sobreabundante producción de alimentos, donde el hambre no es otra cosa que un problema de distribución y falta de acceso.

Este abordaje al problema alimentario, aun sintético, ayuda a comprender que las políticas públicas en la materia no deben entenderse

---

<sup>32</sup> Llama la atención que en la propuesta oficial de la Secretaría de Seguridad Social (2003: 179), se descarte la discusión de una variante de pilar universal y uniforme. Primero, porque sólo se la menciona atada a un complemento de segundo pilar de beneficio determinado, cuando los complementos pueden ser múltiples. Segundo, porque sólo se refiere a ella tildándola de “simplista”, cuando pilares universales y uniformes se reconocen en muchos países. Incluso, ciertos trabajos de la propia OIT no la descartan, como por ejemplo Standing (2000).

<sup>33</sup> Esta conclusión elemental se extrae de los propios trabajos de los defensores del sistema actual, que admiten la existencia de una suerte de relación inversa entre el costo fiscal y la cobertura del sistema. De allí “advierten” sobre la necesidad de prever “qué se ha de hacer con la masa de excluidos”, sugiriendo que éste es un problema a atender por el Estado. Véase, por ejemplo, Grushka (2002).

como un simple proceso de “transferencias” de poder de compra o de bienes de consumo. Sintéticamente, no toda política alimentaria es consistente con la promoción de la autonomía de las personas, con la libertad de elección de las estrategias familiares de vida, con la posibilidad de potenciar la movilidad social y con la restauración del dañado tejido social del país.

Justamente, entre otros méritos, las políticas de sostenimiento de ingresos previamente descriptas son coherentes con estos objetivos. ¿Por qué? Porque al ser incondicionales y universales, y transferir dinero, permiten que las personas adquieran mayores capacidades para vertebrar una estrategia de consumo en el hogar, confiando en su saber y capacidad para optimizar recursos y desempeñar un papel culturalmente apreciado.

Por el contrario, no tienen estos méritos las políticas que se instrumentan mediante la distribución selectiva de alimentos, ni las que sugieren la institucionalización masiva de comedores en el sistema educativo. Mejor que repartir alimentos es otorgar derecho ciudadano al ingreso y apuntalar las prácticas de alimentación en el hogar y no en la escuela. Esto no implica que, en el corto plazo y en casos muy especiales, se mantengan algunos comedores en lugares de alta vulnerabilidad y hasta que la estrategia alimentaria esté en pleno funcionamiento.

Por lo expuesto, la política alimentaria se debería estructurar sobre la base de dos vías: una, la distribución de poder de compra por intermedio de las políticas de sostenimiento de ingresos, previamente descriptas. Otra, diversas acciones complementarias que garanticen el acceso pleno de las familias a una oferta de alimentos que en el país es sobreabundante.

¿Cuáles son las acciones a encarar en esta segunda vía? Primero, una política de precios de alimentos, que estudie la eventualidad de un tratamiento impositivo diferencial para aquellos alimentos considerados “trazadores” del consumo de los sectores pobres. Segundo, acciones específicas sobre los canales de distribución, como la promoción de compras comunitarias y mayoristas sin intermediación (especialmente la concentración frutihortícola), el desarrollo de ferias francas en los municipios, la orientación al consumidor y la creación de marcas locales en envases simples. Tercero, la promoción de la autoproducción, alentando la producción diversificada, la artesanal y el desarrollo de emprendi-

mientos asociativos y comunitarios. Cuarto, el control bromatológico de alimentos, pero cambiando el criterio hacia la sanción preventiva del riesgo potencial, junto con la capacitación a los productores para el manejo bromatológico de la producción. Quinto, una política de educación que busque cambiar pautas de consumo y que incluya programas del tipo “mejor compra”. Sexto, la integración y fortalecimiento de algunos de los programas existentes para el desarrollo de huertas, granjas familiares y comunitarias, y el programa social agropecuario.

Junto con las anteriores acciones, se deberían lanzar programas específicos para distintos grupos con características peculiares. Entre otros: 1) promoción de la lactancia materna; 2) programas de asistencia alimentaria a poblaciones muy vulnerables; 3) programas para grupos étnicos especiales, como por ejemplo la recuperación de la cultura alimentaria indígena; 4) planes específicos para mujeres en edad fértil (alimentación, anticoncepción, preparación para la crianza). En los casos en que se justifique la entrega directa de alimentos, se debería privilegiar la de productos y no la de raciones, para promover así la capacidad de su procesamiento por parte de los beneficiarios.

Finalmente, todo lo anterior se compatibiliza con las políticas de desarrollo productivo en el sector agropecuario, que deben garantizar la correcta provisión del mercado interno. Sin desmedro de las políticas específicas del sector, que se discuten luego al tratar las políticas para los sectores productivos, se debería incluir el desarrollo de microemprendimientos para abastecer a centros de abaratamiento municipales o a ferias comunitarias, acompañados de sistemas de microcréditos y capacitación. También, la promoción de productos locales y no tradicionales en el interior del país, con asistencia permanente para alentar su adopción en el consumo interno e internacional. Allí donde se identifique, también es necesario aplicar medidas para desarticular los monopolios y monopsonios que deterioran la rentabilidad de los productores.

Con todas estas acciones, se podría estructurar en el país una política alimentaria que termine con el flagelo del hambre y, al mismo tiempo, ayude a recomponer el tejido social y la integración productiva. Cumplida esta prioridad, se afirmarían uno de los pilares imprescindibles para que la estrategia de desarrollo tenga éxito.



## 6. POLÍTICAS DE VIVIENDA

El diagnóstico en el área de vivienda deja en claro que sus problemas se deben tanto a la escalada del déficit como al deterioro institucional; por lo tanto, cualquier intento de brindar soluciones de emergencia sin provocar cambios estructurales, estará destinado al fracaso. Lo que hay que hacer es encarar una estrategia de cambio integral de las políticas, las instituciones y los modelos de gestión, de forma consistente con las estrategias distributivas y productivas.

Para ello, el objetivo principal debería ser lograr una mayor apertura a las iniciativas de las organizaciones sociales y de los gobiernos locales, que permitan mayor transparencia y control social en el uso de los recursos disponibles. Simultáneamente, se tendría que considerar la reformulación de las fuentes de financiamiento.

La propuesta aquí es reconstruir un verdadero “sistema federal de vivienda y desarrollo local”, sobre la base de una política nacional de largo plazo que se oriente por los siguientes principios generales: 1) concentrar los esfuerzos en las zonas y en los grupos sociales en donde el déficit habitacional es más agudo; 2) flexibilizar y diversificar las “soluciones” habitacionales, adecuándolas a las particulares condiciones de la población demandante; 3) integrar la política de vivienda en un esquema más racional de ocupación del territorio, mejora del medio ambiente y dotación de infraestructura social básica; 4) estimular la capacidad de gestión, la participación y el esfuerzo propio de la comunidad en la solución de los problemas habitacionales y del hábitat; 5) garantizar la transparencia y la auditoría social en el diseño y la ejecución de los programas y en la selección de los beneficiarios; 6) orientar la acción pública sobre la base de subsidios explícitos a la demanda antes que a la oferta; 7) articular la política habitacional con otros sectores gubernamentales a escala nacional, provincial y local. Para cumplir con estos principios, se debería aplicar un menú amplio de acciones, adecuadas a las características del déficit y de los problemas de cada región o localidad.

Para ello, en primer lugar se debería identificar la demanda y su heterogeneidad, para lo cual debería establecerse en cada jurisdicción y de forma obligatoria, un registro único, permanente y público de postulantes. Con este registro, se debería clasificar la demanda según la composición del grupo familiar, los niveles de ingreso y de aho-

ro y, sobre todo, las características de las diferentes necesidades de vivienda. Este registro debería facilitar el seguimiento de la evolución del déficit, la identificación de las migraciones internas producto de realidades regionales cambiantes y la revisión periódica de los cupos para la distribución de los recursos financieros. También, este registro permitiría restringir las prácticas de clientelismo en la adjudicación de viviendas, la ejecución de proyectos incompatibles con el perfil de la demanda y la permanente interrupción de programas con los vaivenes políticos y los cambios en las administraciones.

En segundo lugar, se tendría que diversificar el menú de propuestas habitacionales. Un primer grupo de propuestas debería atender la problemática de la tierra y la infraestructura contemplando, entre otras, las siguientes acciones: 1) un programa de “regularización” de la tenencia del suelo, resolviendo de manera urgente los casos de propietarios de viviendas y terrenos que no cuenten con los instrumentos legales de dominio; 2) la creación de un “Banco de Tierras” urbanizables, sean públicas o privadas; 3) el decidido impulso a la generación de “lotes urbanizados” al alcance de las familias de bajos ingresos;<sup>40</sup> 4) el mejoramiento de la infraestructura de servicios en barrios y asentamientos en construcción o ya construidos.

Otro grupo de propuestas se vincula estrictamente con la construcción de las viviendas y el hábitat. En tal sentido, lo prioritario sería desarrollar un intenso programa de “Vivienda en Lote Propio”, con el objetivo de asistir técnica y financieramente a la construcción, ampliación o mejora de viviendas de familias que han logrado disponer de un lote propio. Esto contempla el otorgamiento de créditos personales (individuales o bajo formas asociativas) con garantía hipotecaria y la provisión de materiales básicos, con el objeto de destinarlos a la construcción de vivienda nueva, a la ampliación o terminación, a la construcción de núcleos húmedos. Este tipo de programas favorece la consolidación, densificación y regeneración de la trama urbana

<sup>34</sup> Estos valores toman en cuenta la escala de adulto equivalente para las distintas edades en relación al valor monetario de la canasta básica alimentaria, más comúnmente conocida como “línea de indigencia”.

<sup>35</sup> En el mediano plazo, se incorporarían los ahorros del programa de Jefes y Jefas de Hogar desocupados, en tanto sus beneficios requieren tener hijos a cargo, lo cual se superpone claramente con el INCINI. Así, se estima que el “costo neto” de implementación del INCINI se elevaría aproximadamente a \$9.400 millones y el del INCI-MA, a \$3.900 millones. Esto representa, obviamente, un peso fiscal neto elevado. Sin embargo, es prudente recordar que ésta es una referencia y que implica una cobertura universal.

existente, y la generación de fuentes de trabajo mediante la contratación de pequeñas y medianas constructoras de alcance local.

En tercer lugar, está el problema del financiamiento de las propuestas sintetizadas previamente. Aquí, lo prioritario es recuperar la intangibilidad de los recursos del FONAVI, eliminando las normas que permiten desviar los fondos a otros destinos, estableciendo límites estrictos para los gastos de administración de las unidades ejecutoras y disponiendo de incentivos para estimular el recupero de la cartera de préstamos existente.

Al mismo tiempo, se debería conformar un Fondo Nacional de Desarrollo Local, con el objetivo de fortalecer las iniciativas locales orientadas al mejoramiento del hábitat y la construcción (o recuperación) de infraestructura y equipamiento social básico. Los recursos deberían provenir de la unificación e integración de los numerosos programas que actualmente existen y que actúan de manera inorgánica y con escasa eficiencia. El Fondo tendría que proveer financiamiento parcial a los proyectos, debiendo complementarse con recursos aportados por las provincias, municipios o las propias organizaciones sociales.

También, sería necesario crear un Fondo Fiduciario de Vivienda, bajo la administración del Banco Nación, con fondos provenientes de la titularización y recupero de la cartera de préstamos del FONAVI y otras medidas destinadas a favorecer la captación de recursos en el mercado de capitales. La conformación de este Fondo apunta a promover una política de crédito de mediano y largo plazo para la vivienda, dirigida a familias que cuenten con alguna capacidad de ahorro previo.

Finalmente, los programas de construcción de vivienda social y mejoramiento del hábitat deberían absorber parte de la mano de obra remunerada por los programas transitorios de sostenimiento de ingresos de los trabajadores desocupados, en el sentido marcado por la idea de “ingreso de participación”, previamente planteada. Esto comprende acciones complementarias de capacitación y procura la conformación

---

<sup>36</sup> Conforme a la información de la Base Usaria de la EPH para la onda de mayo 2002, puede estimarse que por el efecto directo de la transferencia, el número de hogares pobres caería en más de un 30% y la brecha promedio de pobreza se reduciría en un 60%. A esto hay que sumarle los efectos indirectos derivados de una mejor posición de los miembros del hogar en el mercado de empleo.

de unidades productivas de empleo permanente, como así también de empresas asociativas.

Todas estas acciones permitirían apoyar las políticas de creación de empleo y de distribución de ingresos propuestas previamente, para atender de un modo integral la cuestión distributiva en el país articulándola con el resto de la estrategia de desarrollo económico. Se sabe que la construcción de viviendas es una actividad con fuerte capacidad de absorción de mano de obra y que, al no ser dependiente de insumos de origen externo, permite alentar la reactivación económica sin grandes presiones sobre la escasez de divisas. Asimismo, es un modo efectivo de provocar un fuerte impacto positivo sobre los elementos que definen la pobreza estructural. Por lo tanto, estas políticas son absolutamente consistentes con el resto de las políticas de la estrategia de desarrollo económico gradual, armónico y sostenido.

---

<sup>37</sup> Véase Atkinson (1996).

## Capítulo 9

# SEGUNDA AVENIDA: POLÍTICAS PARA LA ESTRATEGIA PRODUCTIVA

### 1. LOS PRINCIPIOS ORIENTADORES DE LAS POLÍTICAS

Del diagnóstico presentado en la Primera Parte queda en claro que los cambios micro y macroeconómicos de los últimos años han alterado severamente el entorno en el que operan los agentes productivos en la Argentina. Entre otros resultados, se profundizó el proceso de concentración económica, simultáneamente con la expulsión de numerosos agentes del sistema productivo (principalmente, Pymes) y la incorporación de transnacionales (especialmente en las áreas privatizadas).

También se produjeron cambios en la estructura sectorial de la producción, profundizándose un patrón de especialización basado en ventajas de recursos naturales y en rentas derivadas del control de mercados. Al mismo tiempo, se modificó la matriz insumo-producto (con mayor presencia de componentes importados y menor incorporación de empleo) y se debilitaron las cadenas productivas, retrocediendo actividades que tradicionalmente registraban mayor participación de ingeniería local. Si bien el cambio de precios relativos derivado de la maxidevaluación de comienzos de 2002 modificó las condiciones de rentabilidad de algunas

---

<sup>38</sup> Sigo en este apartado la argumentación de Aguirre (2003).

firmas, aún persisten las características estructurales de los principios de organización económica que provocaron estos resultados.

Para algunos, las reformas estaban bien encaminadas y lo que haría falta hoy es profundizarlas. Para otros, se trataría de esperar que el sistema productivo se termine de acomodar a los nuevos precios relativos, tomando algunas medidas aisladas que vayan “apagando incendios” y dando ciertos apoyos selectivos.

Mi opinión es otra. Los problemas estructurales del sistema productivo argentino son muchos, y su solución requiere diversas acciones encaradas de manera consistente en todos los frentes relevantes.

El análisis realizado acerca del funcionamiento de la economía argentina permite señalar, al menos, cinco principios generales que deberían tenerse en cuenta en el momento de pensar una estrategia para los sectores productivos. El primero se identifica con la necesidad de retener el excedente económico en la economía local, aceitando los mecanismos para que el proceso de ahorro-inversión se traduzca en mayor acumulación de capital. El segundo pasa por la necesidad de distribuir de otro modo ese excedente económico, favoreciendo la incorporación de empleo, el aumento de salarios, la distribución de ingresos por fuera de la relación de empleo y la mayor participación de las pequeñas y medianas empresas. El tercero pretende que la innovación tecnológica sea la fuente principal de la generación de ganancias productivas en las empresas. El cuarto señala la necesidad de desactivar los mecanismos de valorización financiera y la regulación económica desde su lógica de funcionamiento. Y el quinto se vincula con la necesidad de crear permanentemente nuevos mercados, incorporando nuevas empresas y regulando los comportamientos de los agentes económicos en beneficio de la integración y la competitividad sistémicas.

Estos principios generales reclaman políticas específicas en los distintos sectores productivos, como así también apoyos consistentes desde otras áreas relevantes para la estrategia de desarrollo económico. No se trata de apostar a que los capitales vayan allí donde supuestamente son más eficientes, ya sea con uno u otro conjunto de precios relativos.

---

<sup>39</sup> Torrado (2003: 27).

Este traslado no es automático, sino que hay que crear condiciones para ello, pues, de lo contrario, los capitales van adonde obtienen una renta rápida y ese espacio no necesariamente es la inversión de largo plazo en el sector productivo. El desafío es hacer cada vez más rentable la inversión productiva, incorporando permanentemente nuevos productos y nuevos procesos.

### 1.1. Productividad sistémica y competitividad social

Para una correcta aprehensión de la estrategia de desarrollo productivo aquí delineada, hay que entender que la competitividad de un sistema económico depende de su capacidad de incrementar sostenidamente la productividad. También, que la productividad no descansa sólo en los sistemas de producción, sino en los de la organización social y, al mismo tiempo, está asociada a la calidad de las relaciones en la empresa y en la sociedad. Existe una clara sinergia<sup>1</sup> indiscutible entre desarrollo económico y desarrollo de la sociedad.

Por lo tanto, para lograr una competitividad sostenible que no destruya la sociedad, tanto la economía como la política, la cultura y la ética deben ocupar rangos concurrentes de coordinación y justificación de las actividades humanas. Las ventajas competitivas se crean y se mantienen mediante procesos localizados. Pero esa localización no depende sólo de la estructura económica, sino también de los contrastes en valores, culturas, instituciones e historias de cada sociedad.<sup>2</sup>

Por eso la productividad y la competitividad mejoran con un patrón distributivo más igualitario. Por ejemplo, la destrucción de los mecanismos de socialización por intermedio de la relación de empleo, desmantela las sinergias de productividad social y no provoca reacciones positivas para la productividad y la competitividad sistémicas. Es que, así como existe una “calificación profesional”, también existe una “calificación social” para el desempeño de actividades económicas. La calificación profesional se refiere al aprendizaje que se obtiene en el lugar de aplicación del trabajo y de las técnicas de productividad empresarial (incluyendo las que hacen a la organización de la empresa y a la cooperación en los esfuerzos y distribución de resultados). La calificación social, por su parte, se refiere al aprendizaje en instituciones sociales,

de las técnicas que mejoran la productividad social (lenguaje, cultura, estrategia colectiva, participación activa y multiforme en la sociedad). Esto permite entender y valorar la enorme productividad económica de los servicios sociales, los científicos, los educativos, así como de la paz social, la ausencia de desempleo y de marginación social.

Algo similar sucede en la empresa. Piénsese que el valor de las ventas, los costos y las ganancias no dependen sólo de la productividad física, sino también del diseño del producto, de la demanda, de los sistemas de compras y de la comercialización. Cada vez más, se vende calidad diferenciada y productos asociados a servicios (técnicos, financieros y comerciales). Todo esto no sólo vuelve mucho más complejo atribuir productividades y resultados a trabajadores aislados, sino que aumenta la importancia de un ambiente de cooperación para sostener incrementos genuinos de productividad y de rentabilidad en la empresa.

Los aumentos de la productividad y de la competitividad sociales, y de allí de la capacidad para mejorar el bienestar de la población, se logran con un proceso continuo de aprendizaje colectivo. Lo principal es no abortar la acumulación de ese aprendizaje. Para ser claros: la innovación de hoy y las ganancias de productividad de allí derivadas, se realizan gracias a la herencia de conocimientos del pasado. No existe el mérito absolutamente individual y nadie tiene derecho a adjudicarse la totalidad de los beneficios de una actividad económica.

Todos estamos inmersos en un sistema social interdependiente. La mayor ineficiencia, la mayor improductividad, es la que se deriva del conjunto de un sistema económico que genera desempleo y no la que surge en el puesto individual de empleo.

## 1.2. División del trabajo y competitividad social

De aquí puede comprenderse que es incorrecto pensar que la “división del trabajo” es un resultado simple de la convergencia automática de la búsqueda de la maximización de las utilidades individuales. La división del trabajo es un fenómeno sistémico y no se refiere a una solidaridad orgánico-funcional al interior de las unidades productivas, sino a un hecho social derivado de la construcción de instituciones que asignan posiciones relativas a cada uno en la empresa conjunta de la sociedad.



Es evidente que los nuevos patrones tecnológico-económicos marcan una ruptura con un modelo de sociedad, donde las relaciones de producción eran una sólida base de estructuración universal. Con la erosión de la producción masiva, el avance de los servicios y la caída del empleo por unidad producida, la cultura obrera ha perdido gran parte de su especificidad e identidad como eje de la estructuración social. Así, se ha debilitado la relación obrero-patrón como centro donde se cristalizan y unifican los conflictos sociales. Esto ayuda a explicar tanto la fragmentación y disgregación de la sociedad, como la escasa productividad y competitividad del sistema económico.

Esto advierte acerca de lo siguiente: el éxito de la estrategia de desarrollo productivo depende de sistemas colaterales de vital importancia. Es habitual señalar al sistema científico y técnico, al sistema educativo, al funcionamiento de la justicia, como complementos imprescindibles del buen funcionamiento productivo de una economía. Lamentablemente, en la Argentina estos reconocimientos teóricos no se traducen en acciones concretas coordinadas y ensambladas en una estrategia integral.

Otras cuestiones tienen que ver con el ambiente macroeconómico, cuyas políticas específicas se discuten luego. Por ejemplo, para una estrategia de desarrollo económico asentada en la valorización productiva, se requiere un sistema tributario que se sustente en impuestos más progresivos, reducción de gravámenes que distorsionan la actividad económica competitiva, eliminación de tratamientos discriminatorios o de privilegios, mejoras de la administración tributaria para combatir de manera efectiva la evasión, y un nuevo compromiso entre las distintas jurisdicciones que permita una mayor responsabilidad fiscal y una efectiva complementación en las tareas de fiscalización.

En cualquier caso, aquí también es clara la interdependencia entre múltiples elementos para lograr resultados positivos y sustentables. Para que la estrategia de desarrollo económico tenga éxito, hay que fomentar nuevas formas de organización y nuevas imágenes sociales que revaloricen el carácter colectivo de las actividades productivas.

1.3. Las Pequeñas y Medianas Empresas (Pymes) como agentes de la estrategia de desarrollo productivo

Contrariamente a lo que algunos pregonan, los mercados de menor tamaño y de ingresos limitados, como el argentino, se atienden más eficientemente con las Pymes. Para ello, lo primero que necesita este tipo de empresas para desarrollarse, es un entorno institucional que sea amigable y les permita competir de forma genuina. Si las Pymes tienen dificultades para adaptarse a los requisitos de la innovación permanente, esto no se debe a problemas “congénitos” sino a la ausencia de ambientes macroeconómicos favorables.

Las Pymes son los agentes clave para construir el entramado que requiere una estrategia de competitividad social. Primero, porque son las empresas que dan más empleo. Segundo, porque son las que pueden desarrollar una vinculación más directa con la comunidad en cuya área de influencia desarrollan sus actividades. Tercero, porque tienen mayor capacidad de atender demandas específicas para mercados diferenciados de menor tamaño. Cuarto, porque son el espacio donde se crean permanentemente nuevas empresas y, con ello, se estimula la mayor competitividad e innovación en el sistema económico.

Ya sea por su herencia familiar o por su contacto directo con la comunidad donde actúan, también las Pymes son el espacio ideal para promover modelos de organización empresarial cooperativos, donde trabajadores y empresarios compartan riesgos y beneficios de la empresa con un compromiso de desarrollo a lo largo del tiempo. Toda política de apoyo a las Pymes debe privilegiar la cooperación entre capital y trabajo, la asociatividad entre las firmas, el empleo y la integración con el entorno comunitario. Esto no sólo es eficiente económicamente, sino que promueve la integración social.

Del análisis del funcionamiento efectivo de la economía argentina, queda claro que la estrategia de desarrollo productivo debería tener a las Pymes como agentes centrales. Ellas son el tipo de empresa más numerosa en todos los sectores económicos, las que absorben mayor demanda de empleo, las que generan un genuino ambiente competitivo, la puerta de entrada de nuevos empresarios innovadores y las que están en mejo-

---

<sup>40</sup> Por este concepto se entienden las parcelas con acceso a redes de servicios básicos (agua, energía eléctrica, desagües cloacales y pluviales).

res condiciones de imbricarse en los procesos de desarrollo local.

Como se señaló sobradamente en el diagnóstico, las Pymes presentan ciertas peculiaridades que exigen ser tenidas especialmente en cuenta al diseñar cualquier tipo de política para el sector productivo. Por ejemplo, están más obligadas a competir que las empresas grandes, porque no controlan ninguno de los mercados relevantes en su cadena de producción; también, son mucho más dependientes del ciclo económico doméstico, en tanto venden primordialmente en el mercado interno y sus fuentes de financiamiento también se localizan en el mercado financiero local. Para las Pymes, entonces, la estabilización del ciclo económico, el acceso al crédito y la redistribución de ingresos a favor de la mayoría de la población, son vértices de un mismo triángulo estratégico.

Esta última característica fortalece el papel del territorio y de los llamados “sistemas productivos locales” en la estrategia de desarrollo económico. Esta idea pretende abarcar a aquellas aglomeraciones productivas cuya interdependencia, articulación y vínculos, logran cierto tipo de interacción, cooperación y aprendizaje, que posibilitan innovaciones de productos, procesos y formatos organizacionales, todo lo cual genera mayor competitividad empresarial. Se trata de conjuntos de agentes económicos, políticos y sociales, que tienen como eje un agregado de actividades que registran vínculos e interdependencias territoriales. Este entramado incluye a las empresas productoras de bienes y servicios finales, a los proveedores de insumos, equipamientos y servicios, a las empresas comercializadoras, a los clientes y sus distintas formas de representación y asociación; también incluye a las diversas instituciones públicas y privadas volcadas a la formación y entrenamiento de recursos humanos, investigación, desarrollo e ingeniería, promoción y financiamiento.

Funcionando en sistemas productivos locales, las Pymes son agentes ideales para desarrollar procesos de aprendizaje interactivo. Este tipo de estrategia se constituye como una alternativa al enfoque tradicional que pone énfasis en sectores económicos y empresas individuales, contraponiendo la idea propia de una visión del desarrollo en base a “ventajas competitivas sistémicas”.<sup>3</sup> Esto es, ventajas surgidas de factores intangibles que se construyen a partir del desarrollo de competencias endógenas y de la articulación con otros agentes. A los factores macroeconómicos y sectoriales, se suman aquellos que dependen de la gestión de los agentes y de la naturaleza del medio económico y social en el que

actúan. El carácter dinámico proviene del hecho de considerar que las ventajas competitivas pueden y deben ser creadas permanentemente.

Para que pueda profundizarse esta estrategia, las Pymes tendrían que mejorar las instituciones que las representan colectivamente. No se puede pensar en políticas de apoyo a estas empresas si las organizaciones que las representan carecen de legitimidad y son meros sellos personales. Aquí también la estrategia de desarrollo económico reclama el ejercicio de una voz con suficiente legitimidad.

Teniendo en cuenta estas orientaciones, en lo que sigue se presentan algunas de las acciones que considero imprescindibles en el momento de encarar la estrategia de desarrollo gradual, armónico y sostenido en los sectores productivos. El planteo se inicia con una sucinta discusión sobre la necesidad de abordar la construcción de un sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación, en consonancia con las discusiones acerca del papel del progreso técnico en el sostenimiento del crecimiento endógeno. Luego, se ponen a consideración las acciones en aquellos sectores sobre la base de los cuales se ha construido el diagnóstico de los problemas de los sectores productivos.

## 2. POLÍTICAS SOBRE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN

De las discusiones previas sobre las causas y fuentes del crecimiento económico, aparecen claras varias cuestiones. Una de ellas es el papel central y definitivo de la generación y acumulación de conocimiento y progreso técnico. También, que éstos no son factores autónomos del sistema económico sino que deben ser generados, difundidos y aplicados en la esfera de la producción mediante las acciones de un sistema institucional integrado.

Otra conclusión es que el progreso técnico es uno de los factores principales que aumentan las diferencias de productividad entre las empresas. Por lo tanto, si no hay un cierto control de las formas en que se genera y apropia ese progreso técnico, sólo algunos núcleos de unidades productivas (y de trabajadores) aumentan su productividad, pero el resto se atrasa aun más. Por el contrario, para la genuina competitividad social, no interesa el crecimiento exponencial de unos pocos, sino

el armónico, moderado y capaz de sostenerse en el tiempo, que resulta de los efectos “integrados” entre todos los sectores sociales.

Se trata, entonces, de generar un entorno económico, político y social para la innovación permanente, que al mismo tiempo sea compatible con un patrón distributivo y productivo que difunda sus beneficios. Esto no depende de los precios sino del sostén a la investigación, a la calificación de recursos humanos, a las inversiones en capital de riesgo, a la infraestructura y a las políticas públicas. Todo lo anterior, en un claro contexto de una estrategia de desarrollo productivo: también se aprende, se investiga y se innova “haciendo”. La producción de bienes de capital sólo se vuelve una fuente de cambio técnico cuando se da en el marco de una interacción constante entre productores y usuarios.

La creación e incorporación de la tecnología a la vida social es un proceso localizado y acumulativo, de aprendizaje colectivo y permanente retroalimentación, en el cual es preciso tomar en cuenta los numerosos actores e instituciones que participan y la importancia de las mutuas interacciones. Para orientar este proceso, es clave la noción de “capacidades tecnológicas”, en tanto captura la variedad de conocimientos y habilidades requeridas para comprar, asimilar, usar, adaptar, cambiar y crear tecnologías. La Argentina necesita de un sistema que promueva el desarrollo de capacidades tecnológicas.

La escasa vinculación del sector productivo con las instituciones científico-tecnológicas del país, se potenció por la práctica de utilizar la importación como fuente principal de innovación de las firmas, la vigencia de un patrón de especialización industrial basado en productos de baja intensidad tecnológica y la preeminencia del circuito de valorización financiera sobre el de valorización productiva. A esto se sumó la ausencia de equipos de asistencia técnica en las empresas, el bajo nivel de registro de patentes de los desarrollos realizados en instituciones públicas y la carencia de una política pública coordinada.

Es imprescindible incorporar el concepto de “tecnologías apropiadas” en el diseño de una estrategia para esta área, particularmente por la centralidad de las Pymes en la estrategia productiva. Estas empresas requieren, por su menor volumen de producción, tecnologías compatibles con su escala, y sólo resultan competitivas si logran diferenciar sus productos y obtener ventajas a través de asociaciones, redes u otros sistemas de vinculación que les permitan superar las asimetrías detectadas

en el diagnóstico. La clave de los procesos exitosos de competitividad de las Pymes está en la organización eficiente de cadenas productivas, así como en tecnologías adecuadas a menores tamaños, en la investigación y desarrollo que fomente la diferenciación y en la participación en redes que involucren actividades de información, transferencia y formación de recursos humanos.

Las “ventajas competitivas dinámicas” que requiere una nueva estrategia de desarrollo económico, sólo pueden provenir de la incorporación de progreso técnico en actividades menos tradicionales. Para motivar este proceso, no debería esperarse que las grandes invenciones e innovaciones se desarrollen en el nivel de las empresas de menor tamaño. La producción de innovaciones es esencialmente incierta, tanto en el plano tecnológico como en el comercial, particularmente en el contexto de las nuevas tecnologías que acortan cada vez más el ciclo de vida de los productos. A la incertidumbre habitual, propia de cualquier inversión, la que se realiza en el campo de la investigación y desarrollo agrega un nivel asociado a la larga maduración, al riesgo de no llegar a resultados económicamente viables, al monto y al tiempo del financiamiento requerido.

Lo anterior sugiere la necesidad de desarrollar programas que fomenten la interacción entre las empresas, universidades e institutos públicos y privados de investigación científica y tecnológica. También, la aplicación de programas de fomento a la inversión privada en estas tareas, particularmente a través de la conformación de “alianzas” entre empresas de mayor tamaño, con el objetivo de cofinanciar inversiones de elevado riesgo.

En este campo, hay que asumir que es difícil (y equivocado) establecer una distinción tajante entre “innovación” y “adaptación” tecnológica. La difusión tecnológica exitosa comprende mejoras de importancia tanto en la etapa de inversión (cuando la nueva tecnología se está instalando) como en la de vida útil del proyecto (cuando fluye la producción corriente).

Dadas todas estas características, la propuesta es avanzar en la conformación de un Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.<sup>4</sup> Entre otras cosas, esto implica articular las distintas instituciones y equipos de investigación que hoy trabajan de forma más bien aislada, recomponer los sistemas de sostenimiento de recursos humanos calificados, aumentar los recursos económicos con una perspectiva de largo plazo

y trabajar para mejorar la escasa valoración que en el país se otorga al conocimiento científico-tecnológico.

## 2.1. Los lineamientos para las políticas

En primer lugar, hay que asumir el deterioro de la capacidad científico-tecnológica del país, como resultado de la insuficiencia de recursos humanos, el envejecimiento de la población de científicos y tecnólogos (por la falta de inserción de los investigadores jóvenes, la emigración constante al exterior y la ausencia de una política de incorporación de largo plazo), la desatención y ausencia de campos del conocimiento imprescindibles para promover el desarrollo económico y social, la obsolescencia de la infraestructura y el equipamiento, y la precariedad de las condiciones de trabajo.

En segundo lugar, están los problemas de inversión y financiamiento. Además de ser muy baja la inversión pública y privada en ciencia y tecnología, el Estado tiene problemas para ejecutar los fondos asignados al área desde diversas fuentes. En parte, esto es el resultado de la ausencia de una estrategia en la materia, de la carencia de una cultura de evaluación de los desempeños institucionales, de las múltiples debilidades en la ejecución de los presupuestos y de la poca flexibilidad en el uso de los recursos de las instituciones públicas. El Consejo Federal de Ciencia y Tecnología no ha demostrado suficiente capacidad para identificar problemas regionales y canalizar, en función de ello, la demanda de conocimientos y la distribución de recursos humanos y de infraestructura.

Por lo tanto, es imprescindible superar las deficiencias institucionales y culturales que hoy afectan al sector. Esto implica la urgente incorporación de prácticas de evaluación dinámica en todas las instituciones del sistema y el refuerzo de la capacidad de las instituciones provinciales para identificar problemas y promover su integración al sistema nacional. En el mismo sentido, se debería estimular la realización de ferias de ciencia

---

<sup>1</sup> El término "sinergia" lo utilizo en el sentido de cooperación activa y concertada entre varios elementos, que así se potencian para realizar una función y alcanzar un objetivo determinado.

<sup>2</sup> Véase Porter (1991: 25).

y tecnología, de jornadas de puertas abiertas en institutos y centros de investigación, de convenios para facilitar la radicación de investigadores en universidades y centros de investigación localizados en las provincias del interior del país.

Para mejorar la inversión pública y privada, es necesario evaluar el desempeño de los distintos fondos (como el FONCYT y el FONTAR)<sup>5</sup> que hoy operan en el área. En esa evaluación se debería dar prioridad al análisis de la ejecución de las partidas asignadas al sistema, facilitando una mayor flexibilización en el uso cuando se trate de situaciones debidamente justificadas. Al mismo tiempo, hay que definir mecanismos para que las provincias aumenten sus aportes al sostenimiento del sistema científico y tecnológico de su zona.

También, se requiere de acciones para consolidar la cofinanciación entre el sector público y el privado. Para ello, es recomendable avanzar en la implementación de “fondos sectoriales” que apunten al desarrollo de áreas específicas, involucrando a todos los interesados (y beneficiados). Estos fondos son adecuados para consolidar políticas para el desarrollo productivo que se discuten luego (como la conformación de redes de proveedores-clientes, la incorporación del desarrollo tecnológico en las renegociaciones de contratos de los servicios públicos privatizados, el desarrollo de “cadenas de valor”, etc.). En este caso, la idea es utilizar parte de los impuestos específicos a determinadas actividades para derivarlos al desarrollo científico y tecnológico en el área. Como se verá más adelante, al tratar los problemas del área financiera, también es necesaria la consolidación y difusión de fondos de capital de riesgo, en tanto su funcionamiento responde a la lógica que caracteriza a la actividad de investigación y desarrollo.

El deterioro de la capacidad científico-tecnológica debería revertirse con variadas políticas. Lo primero es actualizar salarios y becas del conjunto de los trabajadores del sistema público, fomentando al mismo tiempo la creación de nuevos grupos de investigación orientados a subsanar situaciones inmediatas de vacancia geográfica y/o temática. Esto se tendría que lograr con los lineamientos aportados por un estudio de largo plazo, que proyecte las necesidades de recursos humanos por áreas relevantes.

Complementariamente, se tendrían que aplicar programas de estímulo a la incorporación de investigadores y becarios a la industria priva-



da, fortalecer programas de intercambio con investigadores argentinos en el exterior y crear instituciones dedicadas a la formación de recursos humanos en consonancia con la prestación de servicios a la industria y con énfasis en profesionales en ingeniería avanzada. Asimismo, habría que fomentar la participación de investigadores del país en proyectos de carácter científico de trascendencia internacional, en tanto los mismos suelen trabajar en la frontera del conocimiento y ejercen una “presión” permanente para la actualización en las distintas áreas.

En otro orden, es preciso una mayor orientación de las actividades de los institutos tecnológicos a la atención de la demanda, para lo cual se debería avanzar en la realización de foros sectoriales para la identificación de prioridades en la materia y con la participación de todos los actores sociales involucrados. También es imprescindible garantizar la protección legal de los inventos y desarrollos que se realizan en todas las instituciones del sistema, definiendo claramente los beneficios que obligatoriamente deberían quedar para la institución. Aun cuando son conocidos los problemas de los parques y polos tecnológicos, éstos siguen siendo un buen instrumento de desarrollo si se realizan adecuadas correcciones que eviten su uso con fines políticos espurios. En este contexto, habría que mejorar los programas de “incubadoras de empresas”, a los cuales me refiero luego, estimulando la creación de “empresas de base tecnológica” y promocionando los productos de alto contenido tecnológico en la política comercial externa del país.

Las acciones anteriores no pretenden ser exhaustivas, ni tampoco opinar en profundidad sobre las especificidades que el campo tiene y que deben ser motivo de definición por los entendidos en la materia. Lo que se aspira es a señalar, incluso como insumo para una discusión más detallada, cuáles son los puntos de contacto más relevantes entre la política del área y la estrategia de desarrollo económico que aquí se está delineando. Esos puntos de contacto son los esenciales para avanzar en políticas sectoriales que, necesariamente, deben estar sostenidas en un sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación.

### 3. POLÍTICAS AGROPECUARIAS Y PESQUERA

Tal como se desprende del diagnóstico de los problemas del sector,

cada vez es más difícil referirse a la cuestión agropecuaria de manera unilateral. Son múltiples las conexiones que entrelazan al sector agropecuario con los proveedores de bienes y servicios, con las plantas transformadoras de lo que el campo produce, con el sector externo y financiero, con la innovación tecnológica, con el presupuesto familiar y con la formación de precios. Por lo tanto, la estrategia de desarrollo económico debería superar las dicotomías del tipo “agro-industria”, “consumo interno-exportación” y articular coordinadamente múltiples acciones que permitan que el sector agropecuario sea parte integral de la estrategia global de desarrollo.

A la luz de estas observaciones, son muchos y complejos los objetivos generales de una estrategia de desarrollo para el sector agropecuario. Primero, aumentar la producción agropecuaria, la agroindustrial, los saldos exportables y la producción de materia prima para la industria. Segundo, mejorar los canales para la satisfacción de las necesidades alimentarias de la población. Tercero, elevar el nivel y calidad de la ocupación de mano de obra agropecuaria y agroindustrial. Cuarto, conservar la aptitud de uso de los recursos naturales. Quinto, reforzar una estructura social agraria de base familiar y atender los problemas de concentración de la tierra. Sexto, proveer divisas para aliviar la restricción externa.

Estos objetivos generales necesariamente deberían compatibilizarse con múltiples objetivos específicos. Por ejemplo, la necesidad de aumentar la producción de granos y expandir la frontera de producción; la modernización e incremento de la producción tanto de carne como láctea, dotándolas de las características diferenciales que requieren los mercados internacionales; la expansión de la producción de cultivos sustitutos de los tradicionales; la asimilación masiva y generalizada de nuevas técnicas, ya sea de proceso o de producto.

Esta complejidad de objetivos debe buscarse con políticas que consideren que la situación del sector agropecuario es heterogénea, con amplias diferencias regionales, de escala de producción rentable según zona y producto, de tipo de agentes económicos. De aquí se entiende que, necesariamente, un criterio ineludible para el diseño de las políticas es la búsqueda de una escala de operaciones óptima, vía formas asociativas diversas entre las pequeñas unidades productivas, tanto agropecuarias como agroindustriales, con el fin de adecuar su funcionamiento a los parámetros tecnológicos y económicos vigentes.

### 3.1. Mayor competencia, transparencia y estabilización de los mercados e ingresos

Para potenciar la inversión y la productividad del sistema agroalimentario y agroindustrial, se requieren políticas destinadas a reducir la volatilidad de los precios relativos. Esto implica, en primer lugar, acciones de orientación y regulación de los mercados que impidan el ejercicio de posiciones dominantes en la comercialización interna y en la exportación, así como acciones tendientes a moderar los impactos de las drásticas y recurrentes fluctuaciones de los mercados mundiales y de los precios internos (tanto de los costos de producción como del tipo de cambio). El desarrollo de los mercados de futuros y opciones puede contribuir a moderar parte de esta variabilidad, pero no es suficiente (al menos en el corto plazo).

Todo indica que el sector requiere un tipo de cambio comercial de referencia, para cuya estabilización es necesario un adecuado manejo de múltiples medidas coordinadas (retenciones diferenciales, reintegros y reembolsos móviles, etc.). Un tipo de cambio efectivo que sea competitivo y estable, que no debería definirse sólo por el que surja de la compra-venta de divisas en el mercado, sino teniendo en cuenta la complejidad de las operaciones involucradas en la cadena de valorización del sector.

Paralelamente, se deberían poner en funcionamiento instituciones de regulación de algunos mercados. Las experiencias internacionales, como las Juntas de Canadá o de Australia, muestran el efecto positivo de estas instituciones en la estabilización de precios y en la distribución de beneficios entre los distintos agentes y etapas, así como en el desarrollo de políticas más agresivas de comercio exterior. La casi totalidad de los países que compiten con el nuestro en productos agropecuarios tienen instrumentos de regulación de este tipo, como Estados Unidos (*Farm Bill*), la Unión Europea (PAC) o Brasil (CONAB).

Estas instituciones deberían organizarse por grupos de productos (digamos, carnes, lácteos, frutas, etc.), con participación de los distintos sectores interesados en las decisiones y en el financiamiento. Las principales acciones deberían destinarse a: 1) compensar las fluctuaciones severas de los precios al productor; 2) regular y equilibrar las relaciones

entre los diferentes agentes que intervienen en la cadena de producción y comercialización; 3) impulsar la apertura de mercados externos y el consumo interno, apoyando investigaciones sobre los mercados; 4) otorgar certificaciones de calidad o identificaciones de origen; 5) promover y regular convenios de pago de insumos con producción, tanto en el orden interno como en el contexto del Mercosur.

### 3.2. Regulación de los servicios públicos privatizados

La competitividad global del sector agropecuario se ve seriamente afectada por las tarifas y la escasa provisión, en algunas zonas, de los servicios públicos privatizados (o concesionados). Más aún, las propias características del medio rural en que se desempeña gran parte del sistema agroindustrial y agroalimentario, hacen que algún tipo de servicio considerado como de “bien privado” adquiera el carácter de “bien público”; éste es el caso, por ejemplo, de la telefonía celular.

La necesaria renegociación de los contratos con las empresas de servicios públicos privatizados, a las que me refiero luego, debería tener especialmente en cuenta estas necesidades. En particular, el sector se ve especialmente afectado por dos de las privatizaciones en las que se detectaron mayores problemas e irregularidades: los peajes viales y la extracción y comercialización de hidrocarburos y derivados.

### 3.3. Financiamiento

Si bien parte del problema de financiamiento del sector se alivió con las mayores rentabilidades resultantes de la maxidevaluación de inicios de 2002, las explotaciones de menor tamaño no han sido las más beneficiadas. Los problemas persisten, tanto por la deuda acumulada, como por la necesidad de nuevos créditos para desarrollar una actividad que siempre está expuesta a largos ciclos de producción, a la incertidumbre climática, a los vaivenes de los precios internacionales y del tipo de cambio, etc.

---

<sup>3</sup> Véase Yoguel (2000).

Lo primero es defender y fortalecer el papel histórico del Banco de la Nación Argentina en el financiamiento del sector. En los últimos años, la capacidad de desempeñar ese rol se ha visto debilitada y permanentemente se esgrimen amenazas de desmembramiento o privatización, en gran medida porque el tema es un componente obsesivo de la discusión con los organismos internacionales de crédito. Por el contrario, la estrategia de desarrollo que aquí se va delineando requiere que el Banco Nación se reestructure para afianzar su rol de principal agente público de crédito del sistema agroalimentario y agroindustrial.

Entre otras cuestiones que debería contemplar una reestructuración de este tipo, se destacan: 1) líneas de crédito debidamente orientadas y supervisadas, con fijación de topes máximos que garanticen la especialización hacia la cobertura de las pequeñas y medianas unidades; 2) cláusulas de reembolso en valor producto y tasas de interés que reconozcan premios o bonificaciones para el historial de clientes cumplidores o que adelanten la cancelación de los compromisos; 3) privilegio a las formas asociativas como sujetos de crédito, para impulsar economías de escala y disminuir riesgos; 4) publicidad de las operaciones, para ampliar la transparencia y el control social.

Otro problema es el del endeudamiento acumulado por algunos agentes del sector, que requiere una solución estructural atada a la reconversión y permanencia en la actividad de sus explotaciones. Esto implica la reprogramación de pasivos con recálculo de la deuda, atendiendo a cada situación particular y con asistencia técnica, para promover formas asociativas que aumenten la escala operativa, los potenciales rendimientos y diversifiquen los riesgos.

Complementariamente, es conveniente avanzar en la difusión de sistemas de “garantías recíprocas”. Esto implica consolidar los existentes y multiplicarlos con destino a quienes hoy tienen pocas o nulas posibilidades de acceso al crédito (pequeños productores, arrendatarios, contratistas). Los fideicomisos<sup>6</sup> son otro instrumento válido para ampliar la captación de ahorros y la capacidad de prestar fondos, por lo que se debería promover su conformación en ámbitos locales, regionales y para fines específicos (siembra, ganadería, forestal, emprendimientos agroindustriales de integración vertical o diversificación productiva). También tendrían que estimularse operaciones de *leasing*<sup>7</sup> para facilitar la incorporación de equipos de capital a las explotaciones.

### 3.4. Asimetrías y formas asociativas

La fuerte atomización de la producción agropecuaria explica en parte sus desventajas frente a estructuras comerciales e industriales fuertemente concentradas. Ante a esta situación, hay que estimular la multiplicación de distintas formas asociativas, promoviendo la integración horizontal para aumentar la escala, como así también la vertical para mejorar las relaciones asimétricas que hoy existen entre productores y comercializadores de productos e insumos. Éste tendría que ser uno de los objetivos de las instituciones de regulación de los mercados a las que se alude previamente.

El cooperativismo, con una amplia tradición e inserción en el medio rural argentino, es una forma organizativa de suma importancia como testigo para el funcionamiento de los mercados en el sector. Es imprescindible revertir el desmantelamiento del cooperativismo y la desnaturalización de sus funciones, procurando adecuar la situación patrimonial, organizativa y operativa de las cooperativas a las exigencias que hoy presenta el complejo agroalimentario. Esto implica: 1) asistencia técnica y financiera especializada para garantizar transparencia, tanto en productos como en insumos; 2) integración de un mayor número de productores en el sistema, particularmente en aquellas regiones de menor desarrollo relativo; 3) desarrollo de nuevos negocios y mercados; 4) fortalecimiento de cooperativas emergentes y su articulación con el resto de las organizaciones cooperativas; 5) mayor vinculación entre cooperativas y productores, evitando que se desnaturalice su carácter por la cooptación de sus instancias de gobierno por grupos de intereses particulares.

### 3.5. Empleo rural

El deterioro de las condiciones de trabajo en el medio rural es notorio, y atenta contra su eficiencia productiva y su propio papel como eje de la integración social en las zonas rurales. Para revertir esta situación, en principio se debe englobar a la totalidad de los trabajadores rurales en el régimen legal vigente, para lo cual es necesario: 1) impulsar

la efectiva obligatoriedad de la libreta de trabajo rural; 2) conformar una administración clara, eficiente y democrática del órgano de fiscalización del trabajo rural, el Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores (RENATRE); 3) ejercer el poder de policía del trabajo de forma que detecte y denuncie las violaciones a la normativa vigente.

Al mismo tiempo, es necesario elevar los niveles de salud y seguridad en el ejercicio de las tareas agropecuarias. Para ello se requiere mayor fiscalización del funcionamiento del sistema de aseguramiento de los riesgos del trabajo, el control de la obligatoriedad de entrega al trabajador rural de los elementos de protección personal que correspondieren a su actividad, y una campaña masiva de capacitación en cuestiones de salud y seguridad en el trabajo rural.

### 3.6. Desarrollo rural

Las políticas de desarrollo rural están destinadas a promover la reconversión y el desarrollo de los pequeños y medianos productores. Lo primero, aquí, es mejorar los espacios de coordinación de los actuales programas, rediseñándolos y ampliando al mismo tiempo la participación de organizaciones de productores y entidades no gubernamentales con acreditada experiencia en el área.

En el mismo sentido, y como parte de la estrategia en materia alimentaria, habría que implementar programas de “cuencas productivas” para permitir que los pequeños productores puedan desarrollar productos en escala, destinados al consumo de la comunidad, al mercado interno y al mercado externo, que aseguren calidad, cantidad y continuidad. Estos programas deberían también garantizar cobertura de servicios sociales y ser operativos para regular las migraciones regionales. Para su desarrollo, son funcionales las políticas de sostenimiento del ingreso discutidas previamente.

Lo anteriormente señalado debería reforzarse con medidas de apoyo como: 1) capacitación y asistencia técnica integral; 2) desarrollo de esquemas asociativos y canales de comercialización alternativos; 3) finan-

---

<sup>4</sup> Los lineamientos para la conformación de este sistema se inspiran en el trabajo de Forciniti (2003).

ciamiento y/o subsidios directos para proyectos de integración y/o diversificación productiva. En las áreas de minifundios, la reconversión productiva también requiere reformas en el régimen de tenencia de la tierra, lo cual reclama un debate abierto sobre la base de estudios específicos y en donde participen todos los sectores sociales y gubernamentales involucrados en el problema.

Habida cuenta del deterioro y los déficit acumulados, también es imprescindible el mejoramiento de la infraestructura básica del ámbito rural. La constitución de fondos de desarrollo local es una buena iniciativa para promover acciones compartidas con las entidades de productores y los gobiernos locales, provinciales y la Nación. Además, las políticas de sostenimiento de los ingresos son una plataforma importante para el desarrollo de proyectos de mejoramiento de los caminos vecinales y para la realización de obras de saneamiento, forestación, recuperación de suelos, etc.

### 3.7. Sustentabilidad de los recursos naturales

La estrategia de desarrollo del sector agropecuario también debería ocuparse de detener el proceso de degradación de los suelos y avanzar en la recuperación de las áreas degradadas.<sup>8</sup> Desde esta preocupación, vuelve a justificarse el apoyo a las pequeñas y medianas explotaciones de carácter familiar, porque son las que están más fuertemente comprometidas con la preservación de los recursos naturales.

En este tema hay que promover de forma urgente la finalización de estudios y puesta en marcha de las obras básicas de infraestructura que se requieren para solucionar, de manera integral y definitiva, los problemas de las zonas anegadas.<sup>9</sup> Al mismo tiempo, habría que aplicar diversos incentivos para la recuperación de suelos degradados, que deberían incluir créditos orientados y supervisados. Los estímulos fiscales sólo ten-

---

<sup>5</sup> La Agencia Nacional de Promoción Científica, Tecnológica y de Innovación (ANPCYT) es el principal organismo de fomento de la actividad científica y tecnológica del país y cuenta con el Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCYT) y el Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR). El primero se orienta a la promoción de la investigación científico-tecnológica tanto básica como aplicada; el segundo se concentra en el estímulo a la innovación.



drían que otorgarse sobre la base de proyectos específicos y con participación de las provincias y municipios involucrados, fijándose límites máximos por productor o explotación, y tomando como referencia a la unidad de explotación familiar de la correspondiente actividad y región.

La estrategia también requiere la promoción de agroecosistemas sustentables y técnicas conservacionistas, desalentando los desmontes irracionales que transformaron vastas superficies de bosques nativos en tierras con fuertes procesos de desertización. Al mismo tiempo, se deberían promover programas agropastoriles que permitan la explotación con preservación del medio, y programas de apoyo a las organizaciones de productores que desarrollen iniciativas y programas de aplicación de técnicas conservacionistas.<sup>10</sup>

Las distintas jurisdicciones tendrían que realizar un inventario adecuado de la disponibilidad de recursos acuíferos, ya sea en términos cuantitativos o cualitativos, como base para legislar en la materia con un sentido federal e integrador. Como medida cautelar, no debería autorizarse el riego complementario con extracción de aguas subterráneas, sin que medien estudios técnicos previos que permitan evaluar la calidad y cantidad de los recursos que se habrán de extraer, como así también el impacto en la zona de influencia, especialmente cuando se trata de áreas cercanas a centros poblados.

En el mismo sentido, habría que promover programas de fomento a la producción orgánica o natural. Los cambios en los hábitos de consumo aconsejan desarrollar planes productivos de esta índole, porque permiten aliviar el excesivo laboreo mecánico y la aplicación de agroquímicos en la obtención de productos de características sanas y naturales (especialmente hortalizas y verduras). Este tipo de producción requiere una elevada dosis de trabajo humano, por lo que da lugar a emprendimientos intensivos en trabajo, al tiempo que su valor agregado es muy elevado y suele plasmarse en altos precios.

### 3.8. Seguridad frente al riesgo climático

Los fenómenos climáticos adversos afectan seriamente la producción y son frecuentemente consignados como causales de la acumulación del endeudamiento, dificultades para el pago de los créditos,

refinanciaciones y/o la ejecución o venta de la propiedad. La actual legislación en materia de emergencia y desastre agropecuario es insuficiente, tanto a escala nacional como en la mayoría de las provincias. Beneficios tales como la prórroga de vencimientos impositivos o refinanciación de pasivos con subsidio de tasas de interés, no son suficientes para reparar los daños ocasionados por los fenómenos climáticos, ni alcanzan para la recuperación de las empresas agropecuarias afectadas.

En nuestro país, la aplicación de sistemas de seguros de multirriesgo es muy reciente, de libre elección, y se caracterizan por tener escaso volumen, ser caros y estar tomados preferentemente por quienes operan en zonas de mayor riesgo<sup>11</sup>. Por lo tanto, es necesario establecer sistemas generalizados y obligatorios de seguros multirriesgo con bajo costo que, aunque no cubran la totalidad de la superficie en explotación, brinden coberturas de superficies mínimas, de acuerdo con la producción y las zonas, que permitan el recupero de los costos de producción de una unidad económica familiar para la campaña siguiente. En esta difusión habría que aprovechar la ventaja institucional derivada de la existencia de compañías aseguradoras vinculadas a las organizaciones cooperativas del sector.

Todo esto debería complementarse con una reforma de la Ley de Emergencia Agropecuaria. Esta reforma debería articular las tradicionales medidas de traslado del pago de impuestos, con esquemas de exención directa. Estos beneficios tendrían que ser variables según se trate de situaciones de desastre o de emergencia, como también en función de la escala de las explotaciones afectadas.

### 3.9. Los recursos pesqueros

La promoción del consumo de los productos de pesca debería ser parte de una estrategia productiva y de consumo que busque potenciar los recursos disponibles y diversificar los productos. Cuatro son las características principales de la situación del sector pesquero en la actualidad: 1) la sobreexplotación de los recursos; 2) la concentración de poder en las grandes cadenas de comercialización internacionales que controlan el precio de los productos; 3) la distribución de los derechos de propiedad sobre los recursos del mar (licencias, cuotas, etc.); 4) el bajo consumo

interno influido por patrones culturales y altos precios relativos.

Teniendo en cuenta estos problemas, una política pesquera consistente con la estrategia de desarrollo económico debería tener como objetivos principales la conservación del recurso y su explotación racional, la satisfacción de las necesidades sociales, el acrecentamiento del empleo, la prioridad de la explotación comercial por empresas nacionales y el resguardo del interés argentino. Para ello, es imprescindible realizar un estudio biológico de las especies comercialmente explotables para determinar el nivel máximo sostenible de explotación anual de cada una. Sobre esa base, se deberían aplicar normas para garantizar el equilibrio de los recursos pesqueros, desalentando la sobrepesca e impulsando la captura de aquellas especies que registran excedentes subexplotados.

Existe un debate no saldado acerca del sistema más apropiado para el manejo de la actividad (cuotas, licencias, cogestión, etc.) conforme al caladero del país y a la necesidad de promover las actividades que generen mayor valor agregado, nivel de empleo y competencia en la actividad. Esto obliga a habilitar urgentemente instancias de concertación, para establecer el mejor sistema y, desde allí, realizar la urgente y necesaria revisión de los permisos de pesca emitidos, a fin de dar de baja a los irregulares y garantizar la plena normalización en la materia.

El país también necesita orientar la explotación de los recursos hacia una mayor diversidad de productos y especies, incentivando el procesamiento en tierra de toda la cadena de valor agregado. Paralelamente, se hace imprescindible la revisión del Régimen Federal de Pesca, para reducir los márgenes de discrecionalidad y permisividad en su aplicación, adaptando los derechos de extracción al aumento del valor de exportación. Esto requiere garantizar la total independencia de las estructuras públicas vinculadas a la regulación y fomento de la actividad pesquera, con criterios de profesionalidad y capacitación científico-técnica. Esto es imprescindible para garantizar un adecuado seguimiento, control y vigilancia de las actividades conforme a la legislación interna y a las normas internacionales.

Asimismo, debería establecerse un sistema de puertos de desembarco con todos los municipios ribereños, a los fines de fiscalizar las capturas y hacer más efectivo el cobro de las cargas fiscales correspondientes a los acopiadores locales. Al mismo tiempo, se deberían fomentar las pesquerías artesanales con políticas localizadas de asistencia comercial y sancio-

nar nuevas figuras jurídicas que aseguren condiciones dignas de trabajo a bordo y en las plantas en tierra.

#### 4. POLÍTICAS INDUSTRIALES

Como se argumentó previamente, la industria manufacturera desempeña un papel particularmente importante para la promoción del crecimiento, la diversificación productiva, la ampliación de los rendimientos a escala, el desarrollo de externalidades, la generación de empleo, el estímulo al desarrollo tecnológico y la promoción de servicios modernos. Por todos estos motivos, la actividad industrial es el motor del crecimiento.

Si bien es cierto que en los países centrales ha caído la participación de las manufacturas en el empleo y en el PBI, esto no autoriza a pensar que la industria está siendo substituida en su papel dinamizador por los servicios. Este proceso de “terciarización” de la economía no se debe sólo a un retraso del crecimiento manufacturero, sino también al aumento relativo del precio de los servicios y a sus propias dificultades para aumentar la productividad; esto explica su mayor absorción de empleo. Además, las líneas divisorias entre manufactura y servicios se vuelven muy difusas, ya que estos últimos se expanden como soporte de la industria en complejos que interactúan permanentemente.<sup>12</sup>

En todo caso, estos procesos de los países centrales no pueden justificar la desindustrialización que ha venido experimentando la economía argentina durante los últimos años. En aquellos países, el retroceso de la participación de la industria en la economía es parte de una transición hacia actividades de alto valor agregado, tanto en la industria como en los servicios. En la Argentina, es resultado de la expulsión de agentes económicos, de la destrucción de ciertas actividades y de la conformación de un patrón de especialización productiva poco sofisticado y más dependiente.

La experiencia histórica e internacional prueba de forma consistente que la incorporación de tecnología cercana a la frontera de su desarrollo, junto con el dinamismo de algunas ramas industriales, es la combinación crucial para desarrollar ventajas absolutas y comparativas entre las naciones.<sup>13</sup> Sin embargo, esto no significa que los vínculos entre las manufacturas y el resto de la economía pasen sólo por los sectores de tecnología

de punta. El dinamismo también involucra a un amplio rango de actividades relacionadas con la infraestructura económica general y que permiten mayor flexibilidad en la producción y diferenciación de productos.

Lo cierto es que la demanda de bienes manufacturados es mucho más elástica que la de otros sectores. La experiencia de los países centrales también demuestra que el crecimiento económico requiere un sector industrial con un entramado diversificado y una compleja estructura de eslabonamientos productivos. Los “derrames” entre todos los elementos que configuran el circuito productivo se logran con canales adecuados y con la formación de culturas innovadoras.

Atendiendo a estas experiencias y a los problemas detectados en el diagnóstico, se concluye que la industria argentina necesita cambios estructurales para poder convertirse en motor del crecimiento económico y del desarrollo nacional; en efecto, es imprescindible superar el patrón de desintegración industrial, el de especialización y el de comportamiento de los empresarios, para poder configurar una estrategia integrada y consistente. En lo que sigue, se apuntan algunas de las políticas que podrían actuar para promover ese cambio.

#### 4.1. Agencia pública para la definición de estrategias de inversión

En todas las experiencias exitosas de industrialización, y particularmente en los procesos recientes llamados de *catch up* de algunos países de “industrialización tardía”, siempre hubo un organismo central que concentraba el análisis y la toma de las decisiones más importantes en materia de “estrategia de inversión” nacional. La Argentina debería aprender de esas experiencias, empezando por centralizar y racionalizar en una Agencia especializada todas las dependencias del Estado vinculadas con las evaluaciones de proyectos y la definición de los instrumentos de promoción de la inversión, especialmente en el sector industrial y los servicios a él vinculados.

Esta Agencia no debería proteger firmas individuales, sino sistemas de desarrollo de capacidades tecnológicas y productivas, promoviendo la inversión para nuevos productos y nuevas empresas, pero también para las mejoras de productos y procesos. Esto requiere una burocracia profesional, independiente de los intereses sectoriales y que aliente una

“ideología del progreso”, privilegiando aquellas actividades que generan externalidades y contribuyen a construir capacidades tecnológicas.

Asimismo, esta Agencia debería tener un papel central en el desarrollo de un sistema de “incubadoras de empresas”, particularmente intensivas en conocimiento y en sectores con probado potencial de desarrollo tecnológico. Para ello, habría que definir mecanismos de apoyo selectivo basados en parámetros tecnológicos, económicos y sociales (capacidad de innovación, creación de empleo, exportaciones, balance de divisas, etc.).

#### 4.2. Agencias locales y desarrollo de capacidades productivas

La Agencia pública para la definición de estrategias de inversión debería tener una activa relación con agencias de institucionalidad y asociatividad local, conformadas con la participación primordial de las Pymes. En su actividad, estas agencias locales deberían promover un cambio de rutinas, conductas y expectativas de los agentes económicos en su zona de influencia, alimentadas por el compromiso de empresarios locales. El objetivo sería mejorar el entorno de negocios locales para el conjunto y no plantearse como instrumentos para la resolución de crisis individuales.

Sus objetivos específicos serían: 1) estimular el desarrollo de una institucionalidad local de apoyo al tejido Pymes (integrando representantes de empresas, gobiernos municipales, escuelas técnicas y universidades locales, etc.); 2) desarrollar la oferta de consultoría técnica local e importar servicios de consultoría extraterritorial o internacional cuando fuese necesario; 3) fomentar la asociatividad entre las Pymes locales; 4) cofinanciar la adquisición de servicios técnicos; 5) estimular la participación en rondas de negocios y ferias, difundir y facilitar el acceso, por parte de las

---

<sup>6</sup> El fideicomiso implica la transferencia del dominio de ciertos bienes (que pasan a formar el patrimonio fideicomitado) a una tercera persona a título de confianza, para cumplir un determinado objetivo o condición.

<sup>7</sup> Se trata del *leasing* en un préstamo que está representado por un bien cuyo propietario transfiere su uso y goce al tomador: por esta transferencia recibe un precio que le otorga al tomador una opción de compra al final del pago del canon, por un valor residual que fijan las partes como un porcentaje del costo del bien.

firmas locales, a las distintas políticas de promoción existentes; 6) actuar como nodo de un sistema de información de alcance nacional; 7) participar en la definición y control de “certificados de calidad” por región en firmas exportadoras.

De la interacción promovida por estas agencias locales, es esperable la conformación de los nombrados “sistemas productivos locales”. De este modo sería más sencillo atender en tiempo y forma cuestiones específicas de ciertas ramas, como por ejemplo el tratamiento discriminatorio por bajo consumo de energía o demoras en la devolución de los créditos fiscales que son imprescindibles para financiarse. También, prevenir y orientar la necesidad de programas asistidos de “reconversión” de empresas Pymes y micro Pymes, en sectores y regiones específicas.

#### 4.3. Desarrollo de emprendimientos de alta tecnología

En la Argentina no existen programas que promuevan la conformación de las llamadas “empresas de base tecnológica”. Éstas son empresas que utilizan de forma intensiva el conocimiento científico y que aprovechan la microelectrónica y la informática como factor para desarrollar sus mercados, insertándose en distintas áreas como electrónica, nuevos materiales, biotecnología. Su desarrollo depende de la capacidad para acertar la dirección del cambio tecnológico predominante (por ejemplo, la aplicación de la biotecnología en la generación de productos donde todavía no es utilizada, como algunos alimentos, o medicamentos). En los últimos años, la mayoría de los países ha lanzado programas de apoyo a este tipo de empresas.

Para ello, se toma en cuenta la flexibilidad que exigen estas actividades, y el impacto en la generación de empleo y en el aumento de las exportaciones. Por ser actividades inciertas y de larga maduración de la inversión, los proyectos en el área requieren programas de financiamiento específico, graduados en función de las distintas etapas de desarrollo de la inversión.

#### 4.4. Concentración económica y legislación antimonopólica

La actual legislación referida a los procesos de concentración econó-

mica y control de mercados es insuficiente en su extensión e inoperante en las problemáticas que aborda. Se necesita una nueva legislación que debería: 1) especificar claramente el porcentaje de concentración de mercado, a partir del cual las empresas deben informar con antelación sobre cualquier tipo de fusión y/o adquisición que pretendan realizar; 2) clarificar la definición de lo que significa “mercado relevante” a los efectos de la aplicación efectiva; 3) unificar los criterios de medición del grado de concentración de los mercados; 4) garantizar el efectivo funcionamiento de un órgano de control que actúe con independencia.

Un apartado especial lo representan las empresas prestadoras de servicios públicos privatizados. Más allá de que, en algunos casos, se trata de mercados que tienden a ser muy concentrados, no se avanzó en el sentido de promover mayor competencia, como estaba pautado (por ejemplo en telecomunicaciones). Al tiempo que en otros, como en el campo energético, se han realizado operaciones muy dudosas que tienden a controlar todos los eslabonamientos de la cadena. Estas cuestiones deberían formar parte de la discusión de los contratos.

#### 4.5. Créditos, mercados de capital de riesgo y reinversión de utilidades

Un primer paso para recomponer el financiamiento del sector industrial es aliviar el problema del ciclo del crédito descrito en el análisis del funcionamiento del sistema financiero en relación con las firmas. Para ello, se deberían incorporar exigencias a la banca privada para el otorgamiento de créditos, sobre la base de la evaluación de proyectos de inversión y desarrollo empresarial. En esta tarea, las nombradas Agencia nacional y las agencias locales podrían aportar apoyo técnico.

Asimismo, el Banco Nación debería actuar como una genuina banca testigo del sistema, estableciendo límites crediticios estrictos para bloquear la posibilidad de que sus fondos se deriven a empresas de mayor tamaño y al Estado. También, habría que dotar a la institución de recursos técnicos y humanos capaces de evaluar proyectos de inversión, en conjunción con el trabajo de la Agencia nacional y las agencias locales.

Al mismo tiempo, tendrían que promocionarse otros instrumentos de financiamiento. Por ejemplo, en materia de crédito comercial, se debería



mejorar y ampliar el uso efectivo de la factura de crédito y del *factoring*,<sup>14</sup> fomentar el uso de *warrant*<sup>15</sup> para la administración de stocks y el crédito comercial, así como la activa difusión de las prácticas de *leasing* y de fideicomisos (particularmente para financiación de exportaciones).

Asimismo, y en consonancia con las políticas macroeconómicas que se discuten luego, hay que avanzar con mecanismos de financiamiento de mercado de capitales más “profundos”. En principio, es imperativo desarrollar una legislación especial para fomentar la constitución de Sociedades de Garantías Recíprocas<sup>16</sup> y Fondos de Capital de Riesgo<sup>17</sup> destinados específicamente a las Pymes.

En este campo, el componente más novedoso debería ser la articulación de las políticas de promoción del mercado de capitales, con las diversas políticas procompetitivas orientadas a favorecer el surgimiento de emprendedores y sectores con capacidad de innovación y difusión de externalidades. Por lo tanto, el énfasis está en lograr la incorporación efectiva de Pymes a estos instrumentos de financiamiento, creando incentivos para la búsqueda y selección de emprendedores por parte de las instituciones del mercado de capitales. Otra forma de facilitar el acceso de las Pymes al financiamiento que necesitan es diseñar mecanismos de incentivos para que las de mayor tamaño “apadrinen” a sus proveedores en los mercados de capital.

Los incentivos fiscales para la inversión deberían pasar principalmente por un cambio en la legislación tributaria, que desgrave la reinversión de utilidades y grave la distribución de dividendos. Ante la creciente presencia de conglomerados extranjeros en la economía argentina, es recomendable establecer un porcentaje mínimo de utilidades que las empresas extranjeras deberían reinvertir localmente, junto con porcentajes mínimos de contenido nacional de insumos en la producción local.

---

<sup>8</sup> Con distinta intensidad, se estima que en el país existen alrededor de 112 millones de hectáreas afectadas por procesos de degradación de los suelos.

<sup>9</sup> Muchas de estas obras son reclamadas desde hace mucho tiempo y han dado lugar a diversos proyectos (noroeste de la provincia de Buenos Aires, la zona de La Picasa en los límites de las provincias de Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires, la Cuenca del Salado en la provincia de Buenos Aires, los Bajos Submeridionales en la provincia de Santa Fe).

#### 4.6. “Cadenas de valor” basadas en recursos naturales

La experiencia internacional prueba la efectividad de políticas que promuevan el desarrollo de eslabonamientos vinculados a la explotación de recursos naturales, tanto aguas arriba (insumos, maquinaria, servicios, institutos técnicos o universidades) como aguas abajo (etapas de elaboración del producto primario y derivados), junto con actividades de apoyo de almacenamiento, transporte y comercialización. Estas cadenas son positivas, entre otras cosas, porque a medida que aumenta el grado de elaboración del producto, disminuye la volatilidad del precio. Además, en las cadenas tienen lugar fenómenos propios de todo tipo de “redes”, como por ejemplo la permanente interacción de usuarios y proveedores de insumos especiales y maquinarias, lo cual genera externalidades tecnológicas.

Dada la importancia del sector agropecuario y la agroindustria en el país, es evidente que de este modo se potenciaría el desarrollo de Pymes vinculadas a esos sectores, con las consiguientes externalidades tecnológicas y la posible asociación entre empresas para lograr economías de escala. Estas cadenas de valor también son útiles para promover la asociación entre empresas, por lo que son consistentes con las instancias de asociatividad local. Además, actúan como un mecanismo efectivo para desarrollar capacidades tecnológicas locales y potenciar así el desarrollo más integrado del sistema de ciencia, tecnología e innovación.

#### 4.7. Eslabonamientos productivos y comerciales

Dentro de la misma concepción, es imprescindible desarrollar “redes de proveedores-clientes” que construyan espacios de cooperación entre firmas de distinto tamaño. El país tiene experiencia en este tipo de redes, aunque con poca efectividad. El objetivo es fortalecer los vínculos existentes e incentivar una modificación en la cultura de compras y de provisión de bienes de las grandes empresas hacia los proveedores o clientes

---

<sup>10</sup> Véase Posada (2002).

Pymes. De este modo, se pretende aumentar la certidumbre de venta de las empresas de menor tamaño, incrementar su escala, mejorar su calidad y su ambiente. Este tipo de políticas tendría que incluirse en todas las renegociaciones de contratos con las empresas privatizadas.

Asimismo, para la reconstrucción de un entramado productivo más integrado y que potencie la competitividad sistémica, es importante la regulación de los canales de comercialización en la cadena productiva. Al respecto, se debería promover el apoyo y perfeccionamiento de diferentes proyectos de ley que hace tiempo están siendo debatidos, bajo los siguientes criterios: 1) fijación de límites para que el comprador reclame faltas o vicios en la calidad de los bienes recibidos; 2) fijación de plazos perentorios para el pago de las operaciones; 3) reconocimiento de propiedad al vendedor hasta que el comprador no haya cancelado sus obligaciones; 4) imposibilidad de que los compradores (hiper/supermercados) puedan asentar la compra como crédito fiscal de IVA o como costo en la declaración del impuesto a las ganancias, hasta tanto “no se perfeccione” la operación en los términos pautados; 5) eliminación de las preferencias y ventajas que se otorgan a la instalación y funcionamiento de los hipermercados, entre las que se destacan la extrema “flexibilidad laboral” en materia de jornadas, descansos, etc.

#### 4.8. Régimen de “compre argentino”

En las políticas de desarrollo industrial, es clave el uso del poder de demanda de las compras gubernamentales. La legislación nacional vigente en esta materia es débil en controles y sanciones a su incumplimiento, por lo que lo primero es garantizar la aplicación de mecanismos de control y sanciones. Esto implica conformar instancias de fiscalización en las que participen cámaras de empresas Pymes y reglamentar aspectos referidos, por ejemplo: 1) a la forma de cálculo para determinar si el bien cumple con la condición de “origen nacio-

---

<sup>11</sup> Países como Estados Unidos o Canadá tienen la mitad del área sembrada cubierta por seguros multi-riesgo; España, el 30%, y la Argentina, sólo el 8%.

nal”; 2) al procedimiento para que las empresas contratantes anuncien sus concursos de precios o licitaciones, de forma tal que sea de acceso para todos los posibles oferentes; 3) a las condiciones que deben cumplirse en los pliegos de especificaciones técnicas, para evitar que la oferta local quede excluida frente a la adopción de técnicas de imposible cumplimiento en el mercado doméstico.

Asimismo, se debería establecer un margen de preferencia mayor para aquellas empresas que comprueben transformaciones recientes en productos y procesos, y presenten las correspondientes normas de calidad. De este modo, el mecanismo de la normativa se podría transformar en una efectiva promoción de la calificación y la capacitación tecnológica.

Finalmente, debería prestarse especial atención al cumplimiento de la normativa por parte de las empresas de servicios públicos privatizados. Muchas redes de proveedores locales se desarticularon como resultado de que estas empresas optaron por abastecerse de insumos desde el extranjero. En la renegociación de contratos debería colocarse especial énfasis en este tema, junto con la constitución de las señaladas redes de proveedores locales.

#### 4.9. Control del impacto ambiental de las industrias

La transferencia del daño al medio ambiente al conjunto de la sociedad es una forma no genuina de competencia. El país necesita una urgente actualización de un mapa de focos contaminantes, estableciendo como prioridad la clausura de su expansión potencial. También es importante reglamentar la necesidad de realizar estudios de impacto ambiental previos a la ejecución de proyectos de inversión.

En materia de contaminación hídrica, se debería avanzar en la construcción de plantas comunitarias, con especial apoyo a aquellas que, además, sirvan para incorporar servicios de desechos domiciliarios allí donde hay ausencia de cloacas. Esto implica habilitar mecanismos de financiamiento por parte de todas las jurisdicciones involucradas, descargando el costo a largo plazo y con garantías adecuadas en las empresas asociadas. Al mismo tiempo, se tendrían que lanzar programas para el reciclaje de productos residuales y mejorar los mecanismos de control y también de

promoción a industrias con un probado nivel de calidad ambiental.

Un tema especial es el impulso al uso racional y a la sustitución del petróleo por recursos renovables, para lo cual es necesario un plan de auditorías energéticas en las industrias, con el objeto de promover la disminución del consumo real de energía. Al mismo tiempo, se requiere impulsar la sustitución de las motonaftas y del gas oil, particularmente en los vehículos de transporte público urbano de pasajeros, pero teniendo en cuenta que esté garantizada la posibilidad de acceder a tecnología adecuada de producción nacional.

## 5. POLÍTICAS PARA LOS SERVICIOS PÚBLICOS PRIVATIZADOS

Las empresas de servicios públicos privatizados ocupan posiciones clave en la matriz insumo-producto del país, en tanto proveen insumos de uso generalizado a todos los agentes económicos y sociales. Se trata de bienes y servicios de los que nadie puede prescindir en el desarrollo de su actividad, se trate de una empresa que actúa en el mercado o de las familias.

Del diagnóstico realizado surge claramente que los problemas derivados del proceso de privatizaciones en la Argentina son múltiples, y que su resolución requiere un conjunto coordinado de acciones y no medidas aisladas.<sup>18</sup> El criterio general debería ser el siguiente: revisar el proceso desde su inicio y delimitar los términos de una imprescindible renegociación integral de contratos. Éste es el camino adecuado para lograr un balance equilibrado del problema y recuperar parte de la legitimidad del sistema frente a los serios cuestionamientos que enfrenta y a los objetivos de una nueva estrategia de desarrollo para el país.

Como se señaló en la identificación de los problemas, si bien el cambio de escenario macroeconómico y la sanción, a comienzos de 2002, de la ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario, alteraron algunas de las condiciones vigentes durante la Convertibilidad, los prin-

---

<sup>12</sup> Esto es clave para el desarrollo de una política industrial. Véase OECD (1993).

cipales problemas estructurales continúan presentes. Incluso, muchas de las medidas adoptadas en el período posterior a la Convertibilidad violaron las propias disposiciones de esa ley.

El planteo del tema debería hacerse en términos institucionales, estructurales y con proyección de futuro. Las acciones de corto plazo, aun transitorias, tendrían que considerarse como parte de una problemática mucho más trascendente: la necesidad de alterar la matriz jurídica que sigue estructurando la relación entre el Estado argentino y las empresas prestatarias de servicios públicos privatizados. La prioridad es la preservación de la prestación del servicio en forma adecuada, avanzando en la supresión de los privilegios que han permitido consolidar un sistema muy conflictivo que atenta contra el desarrollo gradual, armónico y sostenido del país.

Así, es urgente minimizar —o neutralizar— una multiplicidad de costos sociales que podrían haberse evitado oportunamente y que no se justifican siquiera en relación con las mejores prácticas internacionales en la materia. Tal es el caso, por ejemplo, de la erosión de las ventajas intrínsecas del sistema del *price-cap*, de la atípica aplicación de los “factores de eficiencia” que deberían transferirse a usuarios y consumidores —o la directa inexistencia de normas al respecto—, de los problemas de la regulación, de la concentración y centralización del capital asociada a las privatizadas, de la sistemática condonación de los incumplimientos empresarios o de la efectiva incorporación de la figura del “riesgo empresario” en la actividad.

La discusión sobre tarifas debe reconocer la pérdida de rentabilidad derivada del cambio de reglas macroeconómicas, pero esto no puede ocultar que los criterios que garantizaban esa rentabilidad estaban viciados por privilegios injustificados. Por ejemplo, en la gran mayoría de los casos, los precios tope de inicio de la privatización o concesión garantizaron por mucho tiempo rentas de privilegio; a estos precios se sumaron luego ajustes de dudosa legalidad. Esto es importante, porque las empresas prestatarias reclaman perjuicios derivados del abandono de la regla de la Convertibilidad, sin considerar que durante su vigencia se ajustaron tarifas violando la expresa prohibición de indexar precios por

---

<sup>13</sup> Éste es parte del argumento del análisis de Fajnzylber (1990: 33).

parte de la ley.

También es poco procedente el reclamo vinculado a los problemas del endeudamiento empresario en dólares. Una proporción no despreciable del mismo (en muchos casos, con firmas vinculadas) no se canalizó hacia la inversión sino que se destinó al mercado financiero local, aprovechando las diferencias existentes entre las tasas de interés vigentes en el ámbito internacional y nuestros mercados financieros. La sociedad no tiene por qué cargar con el riesgo de este juego especulador, además de que la modificación de la política cambiaria es un instrumento al que todos los países del mundo recurren y que es de estricta soberanía.

En esta área, resulta más que evidente la necesidad de que las normas tengan en cuenta la preeminencia del interés público sobre el interés particular y corporativo. También, que se tomen definiciones claras y no se siga posponiendo la incertidumbre en la materia. Bajo estos preceptos generales se inscriben los lineamientos de acciones que siguen.

### 5.1. Acciones generales vinculadas a la mayoría de las privatizaciones

La revisión integral de los contratos debería identificar, sancionar y eventualmente revertir todas aquellas ilegalidades verificadas desde el inicio y a lo largo del proceso. Entre otras cuestiones, esto implica revisar todos los compromisos contractuales que asumieron las empresas pres-tatarias en materia de inversiones y/o de metas de expansión del servicio.

También es imprescindible revisar integralmente la institucionalidad de la regulación. Dada la gravedad de los problemas detectados, lo sensato sería intervenir los entes reguladores u órganos de control, revisar el grado de cumplimiento efectivo de las misiones y funciones que les fueran asignadas y establecer nuevos mecanismos que separen el ejercicio de sus funciones de los intereses de las corporaciones y del poder político. Para que los órganos de regulación y control gocen de la independencia y autarquía plena que hoy no poseen, los nuevos marcos de regulación deberían ser aprobados por el Poder Legislativo y limitarse las posibilidades de actuar con la discrecionalidad y opacidad que los ha caracterizado.

En cuanto al financiamiento de los entes de regulación, es imprescin-

dible modificar la práctica de vincularlos con los propios ingresos de las empresas prestadoras. Si bien, en teoría, esto debería generar independencia respecto del poder político y de la propia situación presupuestaria del erario público, en los hechos demostró que crea un incentivo “perverso”, porque los aumentos de la facturación empresaria devienen en mayores ingresos de la agencia reguladora.

Igualmente, habría que cambiar los criterios vigentes en cuanto a los modos de regulación del funcionamiento de las empresas. Por ejemplo, sería necesario establecer coeficientes (o intervalos) de aportes de capital propio, como así también criterios para las relaciones entre endeudamiento y patrimonio neto, controles sobre las compras intracorporativas de las empresas y sobre los eventuales usos de precios de transferencia entre las mismas.

Otros criterios a modificar son los referidos a la propiedad de las empresas prestatarias, para introducir competencia en todos aquellos casos en los que resulte técnicamente posible. Esto involucra tanto al mercado específico del servicio privatizado, como a aquellos mercados en los que los monopolios podrían ejercer prácticas anticompetitivas. Incluso, se debería contemplar la posibilidad de generar asimetrías transitorias a favor de los nuevos agentes que ingresen. Todo lo anterior involucra un seguimiento muy activo de las fusiones y adquisiciones entre las empresas.

El cumplimiento pleno de la legislación del “compre argentino” por parte de las empresas privatizadas, debería complementarse con acuerdos por los que éstas se comprometan a la implementación de programas de desarrollo de proveedores locales. Es imprescindible incluir en los respectivos marcos de regulación una visión dinámica de la incorporación del desarrollo científico-tecnológico, recuperando o preservando el poder de decisión del Estado en la materia.

También es urgente avanzar en la reformulación integral de las normas para la fijación de tarifas. Claramente, se tendrían que eliminar definitivamente las cláusulas originales de indexación (incluyendo la plena y efectiva “desdolarización”).<sup>19</sup> También debería revisarse la aplicación efectiva de la figura de la “neutralidad tributaria” o de la “estabilidad impositiva” porque, además de los abusos que la misma ampara, su vigencia hacia futuro es contraria a los criterios que inspiran la política tributaria que se delinea al tratar las políticas macroeconómicas.



En todos los casos, hay que contemplar adecuadamente la situación de emergencia social, pero no con criterio “transitorio”, sino como un problema estructural que ha de perdurar por mucho tiempo. Todo indica que es necesario adoptar criterios de subsidios cruzados, estableciendo la figura de la “tarifa social” para garantizar la universalidad de acceso sin que se destinen subsidios estatales para ello. La idea de subsidios cruzados no es novedosa. En la práctica, durante los últimos años se han verificado subsidios de este tipo entre los diversos usuarios, sólo que en la mayoría de los casos ha sido desde usuarios residenciales hacia grandes consumidores o usuarios comerciales. En el mismo sentido, habría que eliminar ciertos niveles de “consumo mínimo” (tanto para las familias como para las empresas) y revisar la presencia de “cargos fijos” en la mayor parte de los servicios públicos privatizados.

Finalmente, la revisión del sistema de regulación pública de los servicios debería garantizar el cumplimiento efectivo del artículo 42 de la Constitución Nacional, referido a los derechos de los usuarios y consumidores, en fin, de la ciudadanía. Estas precisiones de índole general habría que considerarlas necesariamente a la luz de cada sector en particular.

## 5.2. Sector energético

Las particularidades del sector energético, tanto de índole técnica como económica, aconsejan tratar de forma integrada los distintos eslabones y etapas de la cadena. Lo primero y más urgente es incorporar a la regulación pública el mercado petrolero y de los combustibles líquidos. Lo ideal sería que esta incorporación no se hiciera mediante un ente de regulación específico, sino a través de la creación de un “ente único” que regule toda la cadena energética y que absorba las actuales instituciones que regulan las otras etapas. Este ente único debería hacerse responsable de todas las actividades de regulación y control del mercado energético nacional.

A los efectos de recuperar la capacidad de decisión estatal en materia de política energética, particularmente en el ámbito petrolero y del gas, la actividad del nuevo ente regulador de la energía debería articularse con otros organismos, como las Secretarías de Energía y de Defensa de la Competencia. De este modo, podrían realizarse controles cruzados sobre

el desenvolvimiento de los distintos segmentos del mercado energético y sobre los actores involucrados en los mismos. Esto habría que complementarlo con un programa permanente de formación de recursos humanos en esta materia tan compleja. Asimismo, deberían darse garantías de transparencia y participación de las organizaciones de usuarios y consumidores, con normas de control y auditoría.

Particularmente importante es la incorporación de nuevas regulaciones a la propiedad de las empresas y grupos empresarios que operan en los distintos segmentos del mercado energético, a fin de introducir competencia en todo lo que resulte técnicamente posible. Asimismo, las sospechadas irregularidades en la renovación de la concesión de los yacimientos de hidrocarburos obligan a su revisión; más aun si se tiene en cuenta que muchas han sido prorrogadas anticipadamente, sin haberse comprobado la explotación racional de los mismos.

Todas las acciones anteriores deberían tender a generar un ambiente propicio para recrear una empresa pública de hidrocarburos, que debería actuar como testigo en el sector y avanzar en el sentido de una integración con las otras empresas estatales de América latina.

Al mismo tiempo, es necesario instrumentar un Sistema de Información Energética en todos los eslabones de la cadena del sector y bajo la responsabilidad de la Secretaría de Energía.<sup>20</sup> Lo anteriormente señalado se complementa con el necesario lanzamiento de un Plan de Auditorías energéticas para impulsar el uso racional del petróleo y su sustitución por recursos energéticos de tipo renovable (generación hidro y nucleoelec-

---

<sup>14</sup> El *factoring* es un contrato celebrado entre una empresa y una entidad financiera o una sociedad especializada, por el cual la primera transfiere a la segunda créditos a cobrar originados por su actividad comercial o de servicios (por ejemplo, facturación de la Pyme, cheques posdatados, pagarés, etc.), con la finalidad de obtener recursos líquidos.

<sup>15</sup> La operatoria de *warrant* permite que una empresa propietaria de stock de bienes y productos fungibles (agrícolas, ganaderos, forestales, mineros o manufacturas nacionales o importadas en plaza y con destino definitivo), pueda obtener asistencia crediticia depositando los mismos en empresas de depósitos debidamente autorizadas para tal actividad.

<sup>16</sup> Este tipo de sociedades tiene como objeto avalar, de forma individual o colectiva, las solicitudes de crédito de empresas Pymes que tienen problemas para conseguir garantías. Esto mejora el acceso y las condiciones de financiamiento.

<sup>17</sup> Los Fondos de Capital de Riesgo se orientan especialmente a invertir en empresas con expectativas de rápido crecimiento y en las fases iniciales de su desarrollo. Además de capital, los inversionistas de este tipo de fondos suelen aportar servicios de gestión en las empresas donde invierten.

trica que sustituya a la termoeléctrica, eólica, solar, etc.), junto con la aplicación de programas preventivos y sanciones claras para todos los daños ambientales asociados a la exploración y explotación de hidrocarburos.

### 5.2.1. Precios y tributación

Dado que el oligopolio petrolero goza de libertad en la fijación de los precios de los combustibles líquidos, se debería establecer una regulación transitoria —y hasta que esté vigente un nuevo diseño institucional— de los precios del petróleo, del gas natural distribuido por redes, del gas licuado de petróleo (GLP) y de la energía eléctrica.<sup>21</sup> Particular atención debería prestarse al segmento productor de gas, que condiciona el desempeño de toda la cadena energética.

Los precios de los derivados se tendrían que fijar teniendo mayor consideración por la evolución de los costos internos y no de los precios de frontera; esto, sin desconocer la necesidad de considerar el costo de oportunidad de una actividad que es muy intensiva en el uso de capital. En el mismo sentido, deberían establecerse precios de referencia de importación que contemplen las peculiaridades del mercado interno y, también, las modificaciones de los criterios de aplicación de los impuestos internos a los combustibles, para que el fisco pueda captar la renta correspondiente ante modificaciones del precio.

Asimismo, sería oportuno aumentar los derechos a la exportación de petróleo y sus derivados, como así también establecerlos en el caso del gas natural.<sup>22</sup> Además de imprescindibles ingresos fiscales, esta política es necesaria para fijar cierto “techo” al incremento en los precios domésticos. También debería derogarse la disposición que permite a las empresas no liquidar en el mercado local el 70% de las divisas provenientes de sus exportaciones.

Asimismo, es imprescindible ejercer un severo control sobre los respectivos valores y cantidades de exportación, con la finalidad de evitar la recurrencia a precios de transferencia y el incumplimiento del pago de impuestos y regalías. Para ello, la Secretaría de Energía debería elaborar balances petroleros y energéticos con precisión, estableciendo controles sobre las compras intracorporativas de las empresas y sobre la existencia de sobre o subfacturación.

### 5.2.2. Reservas e inversiones

Es indispensable realizar una estricta auditoría sobre las reservas comprobadas, tanto en el campo del petróleo como del gas, y establecer restricciones a la relación entre las exportaciones y las reservas. La prioridad es el normal abastecimiento del mercado interno a precios que sustenten las necesidades de la matriz insumo-producto local. Esto obliga a revisar criterios de libre exportación de petróleo, gas natural y derivados, como así también las exigencias en materia de exploración. Antes de exportar, las empresas deberían mostrar evidencias ciertas con respecto a un horizonte de duración de las reservas comprobadas que no sea inferior a los 10-15 años, como así también sería necesario establecer que las empresas productoras de gas y petróleo destinen un porcentaje de sus inversiones a actividades de exploración, con independencia de la duración de las reservas comprobadas de sus yacimientos.

Lo anterior exige la elaboración de Planes Estratégicos para el sector energético en su conjunto, con la finalidad de conocer las necesidades futuras de inversión y prever la ejecución de obras que aseguren el abastecimiento interno y los compromisos de exportación. Es indispensable avanzar en la resolución de la demora en la construcción de la cuarta línea de alta tensión y de los riesgos de crisis de oferta energética por la escasa inversión en transporte.

### 5.3. Otros sectores

Sin perjuicio de los criterios generales previos, pueden señalarse algunas acciones específicas en las áreas más relevantes.<sup>23</sup> Así, en telecomunicaciones, lo urgente es promover la competencia sin limitarla a segmentos parciales del mercado. Para ello, debería replantearse la regulación del sector mediante un ente específico, autárquico, independiente del poder político y capaz de garantizar la creciente liberalización del mercado anulando todo tipo de ventaja de procedencia. Esta área es particularmente importante para el desarrollo científico-técnico, con marcados impactos en los eslabonamientos hacia el aparato productivo, por lo que es necesario aplicar en la renegociación de contratos programas de desa-

rollo de proveedores locales. Igualmente, se debería aumentar la participación pública en ciertas decisiones tecnológicas del sector, dada su evidente trascendencia para el país y para el éxito de cualquier estrategia de desarrollo económico.

En materia de concesiones viales, la urgencia pareciera ser la resolución del desquicio normativo derivado de las sucesivas renegociaciones con los distintos concesionarios, muchas de las cuales derivaron en ilegalidades, sobre todo en las tarifas de peaje y en los subsidios fiscales a las empresas prestatarias. Esto incluye la revisión de la legalidad de los subsidios públicos que comprometen fondos pero no exigen a cambio la mejora en la calidad de los servicios. En cualquier caso, es imprescindible definir con precisión la finalización de los contratos en octubre de 2003 y los criterios con que se ha de continuar.<sup>24</sup> Sin embargo, antes de dicha finalización, debería procederse a revisar los cumplimientos de las condiciones técnicas en que las concesionarias deberían entregar las rutas y, si corresponde, suspender preventivamente el pago de subsidios a las empresas y aplicar las sanciones correspondientes.<sup>25</sup>

La privatización de los servicios de agua potable y saneamiento es una de las que registran mayores problemas, y de las que tienen mayor impacto en las condiciones de vida y salud de la población. Lo primero es atender el retraso en las metas comprometidas de expansión del servicio (sobre todo en cloacas) que, por los niveles que alcanzó, podría ser causa de rescisión del contrato. La urgente revisión integral del contrato de concesión debería hacerse junto con la de los criterios de fijación de tarifas, sobre todo en el servicio medido. Otro tema urgente es la revisión de la política de instalación de micromedición en las áreas de bajos recursos, la práctica de corte del servicio ante la morosidad de pago y la de continuar cobrando el servicio de conexión después del corte del servicio. Asimismo, es necesario realizar la evaluación medioambiental integral de todas las obras encaradas, particularmente de las comprometidas contractualmente pero aún no realizadas. Vale aquí repetir que se trata de un servicio esencial donde está en juego la salud pública.

Enferrocarriles, deberían revisarse todas las renegociaciones contractuales con los concesionarios de pasajeros y de carga, como parte de un replanteo integral del papel del transporte ferroviario y de su integración con el conjunto del sistema de transportes. Esto tendría que incluir el estudio de factibilidad técnico-económica para la rehabilitación de

los ramales desactivados en la premura privatizadora. Aquí también es urgente la creación de un ente regulador específico, independiente y autárquico, que controle de forma mucho más exigente las condiciones de prestación del servicio.

En cuanto al correo postal, los incumplimientos son suficiente motivo para rescindir el contrato y replantear todo el proceso de concesión. En cualquier caso, es necesario un control estricto sobre el desempeño de la empresa y la estrategia desplegada en el mercado.

También en aeropuertos, los incumplimientos alcanzaron niveles de gravedad tales que podrían justificar la rescisión de los contratos de concesión. Si así fuera, habría que reconsiderar la privatización de las aeroestaciones y su necesaria integración y complementariedad con una política de transporte coordinada e integral.

Los anteriores son simples ejemplos que pretenden ilustrar la complejidad de los problemas que se han venido acumulando en el proceso de privatización de los servicios públicos. En cualquier caso, la aplicación de las acciones aquí sintetizadas requiere de un cambio en la percepción acerca del papel de las empresas de servicios públicos en un nuevo régimen de organización económica y social. En esta área, está particularmente en juego una nueva configuración de la relación entre la sociedad, el Estado y los agentes económicos, por lo que resolver de la manera más urgente posible los graves problemas detectados es de vital importancia para el conjunto de la estrategia de desarrollo económico.

## 6. POLÍTICAS DE COMERCIO EXTERIOR

La restricción externa es definitivamente una de las brechas más difíciles de remover para lograr un desarrollo económico gradual, armónico y sostenido. La Argentina necesita imperiosamente contar con una política comercial externa de largo aliento que dé consistencia a la integración de la economía argentina en el mundo.

Las exportaciones son un instrumento imprescindible para generar divisas que, entre otras cosas, se necesitan para financiar las importaciones de insumos, bienes de capital y tecnología que requiere el crecimiento económico. Además, son un elemento clave para atender el problema de la deuda, tanto por las divisas que generan como porque son una

fuente de tributación también nominada en divisas. Las exportaciones asimismo sirven para difundir estándares de calidad y cultura empresarial al sistema productivo.

Las importaciones, por su parte, atienden estrangulamientos de la matriz insumo-producto local, sirviendo también para difundir estándares tecnológicos. En ciertos casos, incluso sirven para controlar mercados concentrados y para complementar necesidades de consumo imprescindibles.

Estos importantes efectos, tanto de las exportaciones como de las importaciones, no deben confundir el papel que juegan dentro de la estrategia de desarrollo económico. Por ejemplo, hay que tener especial cuidado en revalidar ciertas modas que consideran que el aumento de las exportaciones es capaz de convertirse en el motor de la economía. La evidencia disponible demuestra que ni siquiera existe una relación unívoca entre promoción de exportaciones y crecimiento económico, particularmente cuando no está asentada en un mercado doméstico sólido e integrado. Tampoco indica la evidencia que el tipo de cambio real exageradamente elevado sea un instrumento efectivo para promover de forma sostenida las exportaciones, menos aun en contextos como el argentino, donde su espejo es la pérdida del poder de compra real de los ingresos de la ciudadanía y el consiguiente deterioro del entramado social y del mercado interno.

Estas simplificaciones quedaron expuestas claramente con la reciente máxima devaluación: no generó un incremento equivalente de las exportaciones, produjo un deterioro impresionante de los ingresos de los trabajadores y los recursos que de allí se generaron fueron a las manos de los exportadores que ya exportaban previamente y del Estado, que de ese modo también se apropió y transfirió ingresos por diversos mecanismos. Tampoco se mejoró la estructura de los bienes exportables.

Para resolver estos problemas estructurales, son necesarias otras políticas, entre las que, por supuesto, se cuentan todas las que han sido detalladas hasta aquí como parte de la estrategia productiva. No hay posibilidad de tener una política consistente de exportaciones si no se puede

---

<sup>18</sup> Este apartado está elaborado sobre la base de Azpiazu (2002).

consolidar una dinámica de crecimiento más endógeno y políticas que promuevan consistentemente la productividad y la competitividad sistémica.

### 6.1. Negociaciones comerciales multilaterales

En un contexto multilateral, con reglas explícitas de comportamientos y de procedimientos para la solución de controversias, una economía del tamaño de la argentina puede encontrar un ámbito de negociación favorable a un país que pretende ser un “comerciante global”. Sin descuidar sus negociaciones preferenciales, el país debería tener una alta presencia y un perfil claro en todas las instancias de negociaciones multilaterales.

Si bien el tema principal de estas negociaciones es el agropecuario, no se agota allí el interés del país. En la Organización Mundial de Comercio (OMC) se han producido (y seguramente se producirán) importantes negociaciones en el ámbito de los servicios, de los regímenes de inversiones extranjeras y de la propiedad intelectual. Esto no está vinculado sólo a la alta tecnología sino, por ejemplo, a la pretensión de la Unión Europea de apropiarse de las indicaciones geográficas en vinos y otros productos alimenticios.

Pese a que algunos planteen que la liberación de servicios sería beneficiosa para el país, por las actividades profesionales y culturales que aquí se desarrollan, hay que tener mucho cuidado porque los servicios más importantes en la negociación son los financieros, seguros, turismo y transporte, fuertemente vinculados a los flujos de inversiones. Aquí el problema no es de aranceles sino de liberar, disminuir o eliminar las regulaciones en la materia.

La defensa de los intereses del país en estos ámbitos debería realizarse en conjunto con otros países que comparten sus preocupaciones. Aun cuando no sea posible lograr una aprobación en total acuerdo con los intereses del país, es importante sentar precedentes sosteniendo posiciones coordinadas con otros países con intereses afines.

### 6.2. Negociaciones preferenciales



### 6.2.1. Mercosur

Profundizar la integración en el Mercosur es un elemento decisivo para la estrategia de desarrollo. Se debería abandonar toda posición ambigua y pendular en esta cuestión, relanzando el acuerdo preferencial mediante la definición de una agenda de negociaciones. Para ello, habría que atender, en primer lugar, a la resolución de problemas concretos e inmediatos, mediante un tratamiento caso por caso que identifique las dificultades, y adoptar medidas para moderar las presiones competitivas, al menos hasta la maduración de los procesos de reestructuración requeridos por estos sectores. Esto significaría consolidar los objetivos iniciales de las políticas sectoriales del Mercosur, tanto en su faceta “defensiva”, para amortiguar impactos, como en la “ofensiva”, para desarrollar capacidades de producción y exportación en sectores que podrían ser competitivos a escala mundial.

Al mismo tiempo, habría que avanzar en la revisión de ciertas prácticas discrecionales, como la aplicación de medidas no tarifarias, procurando establecer regulaciones colectivas más previsibles y armonizando las asimetrías resultantes de las políticas de incentivos aplicadas en los países miembro. Si bien los resultados pueden no ser inmediatos, es imprescindible comenzar a identificar los problemas y a buscar ámbitos de cooperación. Como criterio general, para remover asimetrías en los incentivos a la localización de las inversiones, podría avanzarse con políticas horizontales que tengan como centro a las Pymes, al desarrollo de proyectos de complementación productiva, y a iniciativas compartidas en infraestructura y en investigación y desarrollo.

Esto implica impulsar una institucionalización mayor, tanto en las instancias de análisis como de decisión, ampliándola a nuevas temáticas como los servicios, los proyectos de infraestructura conjunta y la coordinación macroeconómica. Para ello, se debería impulsar el inicio de negociaciones en busca de mejoras en el proceso de creación e implementación de reglas, así como en la resolución de conflictos. También será necesario trabajar en la elaboración de posibles respuestas comunes frente a los shocks provenientes del resto del mundo, incluyendo mecanismos conjuntos de control y eventual tributación sobre movimientos cambiarios y financieros especulativos, en línea con las sugerencias de la

llamada “Tasa Tobin”.<sup>26</sup>

En la medida en que la integración se profundice, tendrá más sentido discutir otros mecanismos de coordinación de políticas macroeconómicas con impactos internos, particularmente en materia cambiaria y monetaria. Lo que no debería hacerse es dispersar recursos e intentar quemar etapas que, como demuestran otras experiencias de integración, son el resultado de esfuerzos sistemáticos y de largos procesos de maduración.

### 6.2.2. ALCA y Unión Europea

Los problemas del ALCA y de los acuerdos con la Unión Europea ya fueron señalados en el diagnóstico. Para aliviarlos, en ambos casos las negociaciones se deberían llevar a cabo desde la plataforma del Mercosur, siguiendo el criterio de “regionalismo abierto”, que consiste en profundizar los procesos de integración subregional e integrar nuevos socios para tener más fuerza de negociación como bloque.

La condición central en estas negociaciones es la liberalización del acceso a los mercados de los países más industrializados, ya sea a través de la eliminación de las barreras arancelarias y de las prácticas proteccionistas bajo medidas sanitarias y fitosanitarias, como de cupos y otras barreras no arancelarias. Esto constituye una contrapartida de reciprocidad irrenunciable. También se deberían exigir medidas de adaptación gradual y de apoyo financiero y técnico a los sectores locales que pudieran verse afectados por la liberalización comercial.

### 6.3. Política arancelaria

Los márgenes de acción para la fijación del nivel y de la estructura de protección arancelaria *ad valorem* (porcentaje sobre el valor de la mercadería declarado por el importador) están acotados por los compromisos asumidos en la OMC y el Mercosur. En el ámbito multilateral, se admiten

---

<sup>19</sup> Si bien esta cuestión está contemplada en la Ley de Emergencia dictada a comienzos de 2002, del diagnóstico realizado previamente surge claramente que en algunos casos se han violado estas disposiciones.

posiciones del nomenclador con un arancel máximo superior al arancel nominal promedio que estuvo vigente en los últimos años en el país. Sin embargo, muchas de las posiciones están gravadas con niveles próximos al arancel consolidado, por lo que la posibilidad de incrementar la protección nominal promedio implica, al mismo tiempo, elevar la protección de bienes no producidos internamente (insumos y bienes de capital). Esto debería tenerse en cuenta sobre todo mientras perdure un tipo de cambio real tan elevado como el vigente durante el año 2002.

En cualquier caso, si se pretende profundizar el Mercosur, la Argentina no puede tener una política totalmente independiente en la materia. Por lo tanto, una modificación arancelaria que favorezca la reestructuración productiva debería ser entendida como parte de un acuerdo de subas y bajas de aranceles, que mejore la protección “efectiva” de los sectores/etapas productivas que elaboran bienes más diferenciados, con mayor valor agregado, mayor incorporación de progreso técnico y/o de mano de obra. O sea que, en muchos casos, sería necesario bajar los aranceles de ciertos insumos—que se producen con ventajas competitivas y que, además, están protegidos por la oligopolización del mercado— para aumentar la protección efectiva de las etapas productivas que se pretende desarrollar.

Por su parte, la aplicación de aranceles según el criterio “se producen/ no se producen” es teórica y prácticamente compleja.<sup>27</sup> Aplicar aranceles a productos que no se fabrican en el país eleva los costos y precios sin relación inmediata con la producción del bien. Sin embargo, también es cierto que cuando no se aplican aranceles basándose sólo en el criterio “no se produce”, se modifica la estructura de protección sin saber si los efectos negativos sobre los bienes que se producen en el país son mayores o menores que los efectos positivos de alentar la producción del bien que no se produce.

Lo aconsejable, entonces, es que los bienes que no se producen tengan un arancel mínimo pero que, al mismo tiempo, se construya una suerte de “sistema preventivo” que pueda responder rápidamente aplicando el arancel cuando se verifica el compromiso efectivo de inversión para producirlo localmente. La efectividad de esta política también depende de la reconstitución de la capacidad de gestión de un Estado que tenga capacidad de respuesta en estas situaciones, así como para seguir todo el proceso de verificación de la marcha del pro-

yecto, aplicación de eventuales cargas por incumplimiento, etc.

En cuanto a los bienes considerados desde la óptica de su “destino de uso”, debería revisarse totalmente la política en materia de “bienes de capital”. Suele argumentarse, y así ha sucedido, que estos bienes deberían tener un arancel bajo e incluso nulo, en el supuesto de que aumentar su precio desalentaría la inversión. Esto es muy discutible en la economía argentina, donde el principal problema de la inversión en bienes de capital es garantizar un crecimiento sostenido y genuino de la demanda que dé salida a los productos. Este criterio tendría que ser revisado a la luz de una estrategia productiva, donde uno de los objetivos fundamentales fuera recuperar la producción de bienes de capital, en consonancia con la creación de un sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación.

Esto obligaría a revisar la política arancelaria en aquellos sectores donde el país tiene posibilidades de desarrollar procesos de producción de bienes de capital que se adapten al entorno local, difundan externalidades tecnológicas y alivien la dependencia externa de la matriz insumo-producto. Para ello, entre otros, se debería atender a los siguientes criterios: 1) favorecer la producción local de bienes de capital y de alto contenido tecnológico; 2) encarecer la importación de plantas “llave en mano”; 3) eliminar las ventajas existentes para la importación de bienes de capital usados.

#### 6.4. Política paraarancelaria

Además del arancel *ad valorem*, existen otros mecanismos de protección, algunos de los cuales son aceptados por la OMC. Éste es el caso de los “derechos específicos”, los “mecanismos *antidumping*” y los llamados “precios de referencia” (de aplicación transitoria). En general, todos ellos se aplican cuando se considera que el precio declarado es inferior al

<sup>20</sup> En la actualidad, en materia petrolera y de gas natural, se ha delegado gran parte de esta función al Instituto Argentino del Petróleo y del Gas, pero este instituto está controlado en gran medida por los oligopolios privados del sector.

<sup>35421</sup> Esto es factible en el contexto de la Ley de Emergencia, que faculta al Poder Ejecutivo a “regular, transitoriamente, los precios de insumos, bienes y servicios críticos, a fin de proteger los derechos de los usuarios y consumidores, de la eventual distorsión de los mercados o de acciones de naturaleza monopólica u oligopólica”.

“normal”, por lo cual existe la sospecha de subfacturación por parte del importador o bien de una deformación del precio hecha por el exportador/productor externo para penetrar en el mercado. Así, al disminuir el precio declarado, el arancel *ad valorem* se deteriora y debe recurrirse a otros instrumentos más efectivos. La elección de cada uno de los instrumentos está condicionada a la situación específica, a las normas de la OMC y a la capacidad de “represalia” del país que se siente afectado.

En el caso de las políticas *antidumping*, el problema se ha dado fundamentalmente en torno a las debilidades de aplicación de la legislación. Prioritariamente, se debería resolver la lentitud y complejidad de la tramitación administrativa, así como dotarla de mayor transparencia para “filtrar” presiones injustificadas; para ello, se tendría que reforzar y mejorar la gestión administrativa estatal y crear un servicio especial de apoyo a las Pymes. Mientras se desarrolla el proceso, habría que aplicar el principio de “daño inminente”, por el cual se puede tomar una medida sobre las importaciones sospechosas, en caso de que la baja de precios haya sido suficiente como para afectar la rentabilidad de las firmas locales.<sup>28</sup>

Otro problema es que, muchas veces, el precio de la mercadería importada se ve reducido por mecanismos indirectos y generalizados a grandes grupos de bienes, con lo que resulta prácticamente imposible probar el *dumping*. Adicionalmente, las caídas de precios en ciertos sectores (la indumentaria es el ejemplo más típico, pero no el único) pueden deberse a “colas de producción”. En estos casos, lo adecuado es aplicar aranceles específicos, esto es, una suma fija independiente del precio. Pese a que la Argentina usa este mecanismo en la actualidad, las subfacturaciones se han ido generalizando, y los fenómenos tipo cola de producción se han extendido a muchos sectores.

Es necesario, entonces, hacer una revisión para aplicar derechos específicos dentro de los propios acuerdos del Mercosur. Para no violar las disposiciones de la OMC, se debería tener cuidado en que los mismos sean fijados realmente sobre la base de precios normales de mercado, como así también en aplicar sanciones por el “contrabando documentado” que implica el “corrimiento de clasificación” hacia posi-

---

<sup>28</sup> La no aplicación de derechos de exportación al gas natural contraviene lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley de Emergencia.

ciones más favorables. Para ello, el énfasis debería estar en la calidad técnica con que se aplica el derecho específico (por ejemplo, en la descripción del bien) y en mejorar la capacidad y transparencia de clasificación y control de la Aduana, en el contexto de una profunda reforma administrativa de los órganos de fiscalización y recaudación tributaria.

En cuanto a las “cuotas de importación” que, a diferencia de los anteriores mecanismos que actúan vía precios, se aplican directamente sobre las cantidades y tienen una efectividad inmediata, el problema es que deforman fuertemente la estructura de protecciones efectivas y son muy difíciles de defender ante la OMC. Por lo tanto, sólo se debería recurrir a estos cupos como mecanismo transitorio y de urgencia, mientras se prepara la aplicación de otros (como, por ejemplo, el arancel específico o el *antidumping*).

## 6.5. Administración del comercio exterior

Si bien en la Argentina están en vigencia la mayoría de los instrumentos de promoción del comercio exterior, su efectividad es muy reducida. Por lo tanto, la estrategia en este campo debería también coordinar acciones para mejorar la calidad de los instrumentos y del entorno en el que éstos se implementan, centralizando los apoyos específicos en las Pymes.

Las políticas de fomento de exportaciones son el complemento de aquellas que permiten la consolidación del mercado interno, particularmente para las Pymes. Se trata de políticas específicas que no sólo implican financiamiento para la exportación, sino también garantía de acceso a servicios de información sobre nuevos mercados, modalidades de comercialización, organización de la logística de distribución, identificación de representantes y distribuidores en el exterior, obtención de marcas y patentes de invención, establecimiento de servicios postventa, etc.

La política central debería ser la de “Consortios de Exportación”,

---

<sup>23</sup> Para mayores especificidades, véase Azpiazu (2002) y Azpiazu y Schorr (2003b).

con acciones diferentes según que se trate de empresas que nunca exportaron o de aquellas con experiencia de exportación pero con problemas de continuidad. Esta política se debería complementar con la promoción comercial del país en el exterior, incluyendo “certificados de calidad” conforme al origen y a la ampliación de líneas de crédito previas y posteriores a la financiación de exportaciones, constituyendo fideicomisos específicos. El BICE debería orientarse de manera preferente al financiamiento de las operaciones de comercio exterior de Pymes.

También es necesario recuperar certidumbre sobre el cumplimiento de los cronogramas de cancelación de los créditos fiscales originados por el régimen de devolución del IVA. Igualmente, habría que proceder a una revisión integral del régimen de reintegros: con el esquema cambiario posterior a la Convertibilidad, sólo puede justificarse de manera muy acotada. Lo anterior debería completarse con mecanismos administrativos adecuados que prevengan, detecten y sancionen las maniobras de fraude fiscal, así como también la inclusión de los reintegros en los balances impositivos de las empresas beneficiarias.

Un problema particular, verificado en los últimos años particularmente para las Pymes, es la dificultad para poder hacer efectivos los recursos legalmente permitidos en materia de cláusulas de salvaguardias y derechos *antidumping*. En la actualidad, sólo los sectores conformados por grandes empresas se encuentran en condiciones reales de utilizar adecuadamente estos instrumentos, de donde se genera un círculo vicioso entre el daño derivado de la competencia desleal y la falta de recursos para conseguir la protección. Por lo tanto, es imprescindible aumentar la asistencia en esta materia, para lo cual las nombradas agencias de asociatividad local son instrumentos efectivos.

Todo lo anterior debería complementarse con una nueva estrategia diplomática de promoción comercial y apertura de mercados. Es

---

<sup>24</sup> Un caso particular es el llamado corredor N° 18, cuyo contrato debería homogeneizar sus condiciones al resto de los corredores privatizados.

<sup>25</sup> Por ejemplo, deben verificarse los cumplimientos en relación con el estado del pavimento, con las condiciones de tránsito, con los niveles de rugosidad, ahuellamiento y fisuración de las rutas. Además, los concesionarios tienen la obligación de efectuar como mínimo una repavimentación integral de todas las rutas antes de concluir los contratos.

muy difícil que una empresa abra mercados por sí misma si no tiene el apoyo adecuado, constante y sostenido en el tiempo, de agencias especializadas y de los representantes de su país de origen. La experiencia argentina en la materia es poco promisoría. Esto es así por los propios problemas del servicio diplomático, como también por la reticencia de los empresarios locales a actuar de forma asociativa y a invertir en la promoción de nuevos mercados, cuyos resultados son inciertos por definición. En los hechos, lo que funciona son las relaciones particulares entre ciertas empresas de gran tamaño y funcionarios del área.

La posibilidad de llevar adelante un agresivo programa de promoción comercial de los productos argentinos en el exterior exige la resolución de la fragmentación institucional detectada en el diagnóstico. Para ello, en primer lugar se debería institucionalizar el Consejo Federal de Promoción de Exportaciones para dar cabida a las provincias en el tema. Además, habría que estudiar la creación de una “Agencia de Comercio Exterior” que coordine y eventualmente asuma la actividad desarrollada por los distintos ministerios y organismos involucrados en el área, promoviendo la especialización profesional y su independencia de las estructuras de los ministerios. Esta Agencia debería coordinar los esfuerzos públicos y privados, asesorando a las empresas con un criterio profesional e independiente. Esto no sólo implica la promoción comercial, sino también la coordinación de la intervención de entidades en asesoramiento tecnológico y en cuestiones específicas (como, por ejemplo, en materia de costo de transporte y almacenamiento de productos).

Se consolida así la presentación de los lineamientos principales de una estrategia para el sector productivo que sea consistente con los principios generales de la estrategia de desarrollo económico gradual, armónico y sostenido. Definidos los lineamientos principales de la estrategia distributiva y productiva, queda entonces puntualizar los correspondientes al ambiente macroeconómico.





## **Capítulo 10**

# TERCERA AVENIDA: POLÍTICAS PARA LA ESTRATEGIA MACROECONÓMICA

### 1. LOS PRINCIPIOS ORIENTADORES DE LAS POLÍTICAS

El saber convencional propone que las metas de cada política macroeconómica sean más bien rígidas y aisladas entre sí. Entre otros inconvenientes, se despreocupa de si el efecto conjunto de las mismas es procíclico en relación con las fases del ciclo de la economía. Por ejemplo, en la Convertibilidad se fijaba un valor para el tipo de cambio y una meta para el déficit fiscal, mientras la cantidad de moneda fluctuaba en función de los movimientos de capitales determinados por estos anclajes. Esta rigidez se entendía como estabilidad, pese a que las “variables reales” (inversión, tasa de crecimiento, empleo) eran muy inestables.

Como lo muestra la experiencia, los comportamientos procíclicos que de allí se derivan pueden parecer positivos cuando, por ejemplo, se da una entrada de capitales que estimula el crédito y la monetización de la economía. Sin embargo, tarde o temprano se desata un ajuste que provoca una fuerte destrucción de la riqueza. Entonces, los efectos de la crisis son drásticos mientras que la recuperación siempre es lenta.

En consecuencia, una estrategia de desarrollo económico que sea armónico, gradual y sostenido debería apuntar a un manejo macroeconómico que tenga como prioridad garantizar el sostenimiento de las variables reales de la economía y suavizar el ciclo económico. De este modo, los precios se moverían de manera tal que serían absorbidos por

la economía real. Para ello, las políticas macroeconómicas tienen que responder a tres principios: deben ser integradas, flexibles y anticíclicas. ¿Qué significa en la práctica cada uno de estos principios?

El primero implica que las distintas políticas no pueden ser contradictorias ni proponerse objetivos independientes. Así, por ejemplo, no es racional plantear metas cuantitativas para la oferta monetaria o el déficit fiscal sin considerar la consistencia entre ambos objetivos y el de promover o retraer la demanda efectiva. Las políticas macroeconómicas son parte de un conjunto que tiene un objetivo común y donde el peso relativo de los distintos instrumentos necesita variar a lo largo del ciclo económico.

Esto lleva al segundo principio: la gestión macroeconómica tiene que ser flexible. Por ejemplo, se sabe que en épocas de auge se elevan el gasto público y los ingresos tributarios para financiarlo, pero en las depresiones los ingresos bajan y de allí presionan para reducir el gasto, justo cuando haría más falta mantenerlo. Lo mismo sucede con las instituciones cambiarias y monetarias. Si quedan fijadas en objetivos que no atienden la evolución del ciclo económico y las alteraciones internacionales, en lugar de amortiguar las crisis, las terminan transmitiendo y hasta potenciando en violentas fluctuaciones. La idea de “piloto automático” no es sana en el manejo de la política macroeconómica.

Esto se conjuga con el tercero, que sugiere un diseño “anticíclico” para las políticas macroeconómicas. Este principio llama la atención sobre la necesidad de diseñar políticas bajo la idea de “fondos de estabilización” de ciertos gastos o regulación de ciertos mercados para impedir que algunos agentes ejerzan su poder arbitrario de un modo imprudente. También alerta sobre la necesidad de realizar una regulación prudencial de los sistemas financieros, constituyendo adecuadas reservas en los períodos de auge para soportar las crisis o regulando la entrada de capitales para, por ejemplo, controlar las revaluaciones insostenibles del tipo de cambio y el aumento irresponsable del endeudamiento. La mejor forma de prevenir la crisis es tratando de ser más prudentes y no asumir riesgos indebidos en los auge; las depresiones económicas (como la vivida por la Argentina a partir de 1998) se explican fundamentalmente por el mal manejo y la imprudencia durante las épocas de bonanza.

Es que el proceso de desarrollo económico es un proceso de cambio permanente. Por lo tanto, no es factible pensar el corto plazo indepen-

dientemente del largo, con ideas como “primero se crece, luego se distribuye”. El ambiente de corto plazo cambia las estructuras y también las expectativas de más largo aliento de los agentes económicos.<sup>1</sup> Acostumbrarse a la pobreza es tan nocivo como acostumbrarse a que el Banco Central de la Argentina pueda emitir una moneda cuyo valor en relación al dólar perdurará por décadas.

Los anteriores principios deberían tomarse en cuenta en el momento de diseñar la estrategia macroeconómica. Por ejemplo, la política cambiaria se debería compatibilizar con las necesidades de largo plazo de garantizar competitividad y crear incentivos para cambiar el patrón de especialización del país, y con las de más corto término que hacen al movimiento de precios y el ciclo económico. Se entiende, entonces, que los regímenes extremos (tipo de cambio fijo o total libertad) son poco recomendables. Con todos sus problemas, son mejores los regímenes intermedios, que permiten arbitrar entre distintos objetivos y circunstancias, ya sea mediante el manejo de “bandas cambiarias”, la “flotación sucia” o la “paridad móvil”.<sup>2</sup> Pero además, y como se explica luego, estas políticas en el mercado de cambios deberían complementarse con diversas políticas de comercio interno y externo que son las que definen el tipo de cambio “efectivo” que reciben los exportadores o productores; o de control del movimiento de capitales, que regulan la liquidez disponible para la oferta o la demanda también de divisas.

La experiencia muestra que, al menos para la Argentina, los esquemas extremos son contraproducentes. Las soluciones (siempre imperfectas) a los dilemas macroeconómicos hay que buscarlas en políticas más flexibles que permitan relajar las restricciones o las brechas estructurales que caracterizan al funcionamiento macroeconómico del país.

Los tres principios señalados sugieren que es razonable la búsqueda de sistemas fiscales sólidos pero no rígidos, tasas de interés reales moderadas y tipos de cambio competitivos pero no subvaluados. Esta combinación debería atenuar las asimetrías entre los sectores transa-

---

<sup>26</sup> James Tobin, premio Nobel de Economía en 1981 por sus trabajos en finanzas internacionales, propuso gravar con una tasa del 0,5% por cada dólar especulativo que se transe en los mercados. La llamada “Tasa Tobin” pretende financiar con los recursos de este tributo los gastos en políticas sociales básicas para las economías más pobres.

bles y los no transables, y controlar la inflación en valores capaces de ser procesados por la economía y estabilizar el ciclo económico para favorecer la inversión. En lo que sigue me ocupo de discutir las acciones consistentes con estos criterios en las diferentes políticas sectoriales.

## 2. LAS POLÍTICAS MONETARIA, CAMBIARIA Y FINANCIERA

Tardíamente, pareciera que están en franco retroceso los defensores de la Convertibilidad o de la dolarización de la economía, por lo que no abundo aquí sobre la crítica a estas alternativas que ya realicé en otros trabajos.<sup>3</sup> Lamentablemente, este retroceso ha sido producto más de la “fuerza de los hechos” que de una oportuna discusión sobre los problemas ocultos detrás de este tipo de políticas, lo cual hubiera evitado gran parte de los daños producidos. En cualquier caso, está claro que ambos regímenes se ubican en las antípodas de los criterios que aquí se defienden como rectores de una política macroeconómica adecuada a las necesidades del país: integración, flexibilidad y sentido anticíclico.

Mientras tanto, el sistema financiero sigue inmerso en una de sus crisis más profundas. La incautación de depósitos con el “corralito” y el “corralón”, la no devolución en los términos pactados y su posterior canje por otros valores, la erosión del patrimonio de los bancos, han violentado la certidumbre y la confianza necesarias para el buen funcionamiento de este sistema crucial para cualquier economía. Aun cuando a comienzos de 2003 se registraba cierta recuperación de depósitos, está claro que persisten muchos problemas estructurales que aumentan los costos de intermediación, traban el crédito de largo plazo y generan un alto costo para financiar el capital de trabajo de las empresas.

El mercado de capitales, por su parte, funciona más como intermediario de los agentes institucionales que como fuente de financiación genuina de empresas. Para colmo, ni siquiera logra aumentar su tamaño para diversificar riesgos, pese a que el Estado le traslada fondos cuantiosos como los aportes a las AFJP. La oferta rígida de papeles alienta aun

---

<sup>27</sup> Sigo aquí, en parte, el planteo expuesto por Nochteff (2002b).

más los comportamientos especulativos.

Parte de los problemas se explican por los bajos niveles de ahorro del país, pero lo principal es que fallan los canales que vinculan el ahorro con la inversión. A los problemas generales se suman otras deficiencias de la economía argentina: la gran masa de la gente no tiene ingresos suficientes, los que tienen altos ingresos sacan esos ahorros del país, no se pagan tributos por rentas financieras, y el sistema financiero y el mercado de capitales no cumplen las funciones que les compete como canales efectivos entre el ahorro y la inversión productiva.

Para que un mercado intrínsecamente especulativo como el financiero funcione bajo ciertas reglas razonables, no sólo es indispensable que se modifique su diseño institucional sino también que esos cambios se acoplen de manera consistente con la política monetaria, la cambiaria, la que regula el movimiento de capitales y la estrategia de inserción internacional del país.

## 2.1. Política monetaria coordinada y atenta al ciclo económico

La visión meramente instrumental que el saber convencional tiene sobre la moneda está equivocada. La historia de la moneda demuestra que ella es anterior a los mercados y que su función no es puramente instrumental: la moneda ha sido y es una de las formas en que se expresan los valores globales de una sociedad.<sup>4</sup>

Por eso, en las sociedades modernas, sin moneda nacional no puede ejercerse la autoridad pública. La moneda es un símbolo que representa y a la vez hace efectivo el acuerdo por el cual los ciudadanos delegan en la autoridad pública la potestad de constituir un “sistema social de pagos”, esto es, un sistema cuya función es saldar los créditos y deudas recíprocos. En este caso, recíprocos significa que, en las obligaciones mutuas que establecen los ciudadanos, no debería haber explotación o dominación de unos sobre otros.<sup>5</sup> Establecer y controlar el valor de la moneda es un elemento imprescindible para que la autoridad pública pueda controlar al poder económico.

El billete que circula en la economía como moneda es una suerte de “deuda original” del Estado para con la ciudadanía, del mismo modo que el poder tributario es un “crédito original”, ambos reconocidos como legí-

timos al Estado en la Constitución Nacional. Moneda y tributos nacen cuando los ciudadanos delegan en la autoridad pública la potestad de constituir una Nación políticamente organizada, junto con el sistema social de pagos recíprocos que es necesario para ello. Si el poder económico neutraliza la política monetaria y la tributaria, como pretende el saber convencional, le quita al Estado los elementos para ejercer su autoridad. Es ridículo decir que hay que “despolitizar” la política monetaria y la tributaria, porque es lo mismo que decir que hay que hacer desaparecer la organización política de la Nación.

Recuperar la confianza en la moneda no es sólo un problema de reservas que sostengan la base monetaria, sino de construir un sistema de pagos recíprocos que sea consistente. ¿Qué significa esto en la práctica? Aun cuando hoy las reservas alcancen para pagar las eventuales amortizaciones de la deuda pública, la moneda será frágil si la economía no muestra capacidad para generar riquezas suficientes y el Estado para captar impuestos allí donde hay riqueza y atender de este modo sus compromisos.

La opción más conveniente para el país, entonces, es avanzar en el sentido que marca la recuperación de la moneda nacional, que sólo puede abandonarse por una “moneda común” en el contexto de un acuerdo político y económico regional. La lección de la Unión Monetaria en Europa es ésta: frente a la debilidad potencial de las monedas locales y a la amenaza sobre las mismas, se construyen políticamente las condiciones para una nueva moneda, o sea, se constituye una nueva entidad política y se crea una nueva moneda que la represente.<sup>6</sup>

En consecuencia, la regulación de la política monetaria tiene que mirar dos frentes. Uno, el doméstico, en el sentido de recuperar lo máximo posible la moneda nacional y la posibilidad de realizar una política

---

<sup>28</sup> La OMC acepta este mecanismo y los países centrales lo usan continuamente. Aun cuando la legislación vigente refleja los principios generales del “Acuerdo Antidumping” de la OMC, en la Argentina no se ha incluido el reconocimiento de la participación de los usuarios industriales o de los consumidores del producto en los procedimientos de investigación. Debería incorporarse esta cláusula, así como la obligatoriedad de las audiencias públicas para garantizar mayor transparencia y objetividad en las decisiones de la autoridad de aplicación.

monetaria integrada con las otras políticas macroeconómicas, de forma flexible y anticíclica. Otro, el externo, avanzando en las cuestiones necesarias para llegar a construir una moneda común en el contexto del Mercosur.

Lo anteriormente dicho advierte sobre los problemas de manejar la política monetaria sobre la base de metas de control cuantitativo de la oferta. Primero, esto implica tener objetivos rígidos y aislados del resto de las políticas macroeconómicas. Segundo, cada vez es más difuso saber cuál es el stock de moneda que debe mantenerse para lograr propósitos estabilizadores. Tercero, la oferta monetaria suele ser “inducida” por la demanda y, en consecuencia, no es una variable que pueda fijarse exógenamente. Cuarto, existen muchos sustitutos de la moneda que circulan fuera del circuito bancario oficial. Quinto, existe mucha moneda atesorada en dólares “bajo el colchón” que suele utilizarse para transacciones como moneda corriente.

Todo esto sugiere la necesidad de avanzar con un planteo alternativo. Una opción relevante es la regulación de la oferta monetaria teniendo como objetivo una meta predefinida de aumento del índice general de precios. Este tipo de estrategia se orienta en un sentido consistente con los principios anteriores, pero merece ciertos comentarios. En primer lugar, la evolución de precios no se controla sólo con política monetaria. En segundo lugar, no puede confiarse sólo en el uso de la tasa de interés definida por el Banco Central como mecanismo de manejo del ciclo. En tercer lugar, el índice de precios no puede tomarse como un objetivo encerrado en sí mismo, porque no necesariamente refleja de forma correcta la evolución del ciclo económico, aunque hay que reconocer el peso subjetivo que tiene en la experiencia argentina.<sup>7</sup> En cuarto lugar, esta política es muy débil si no se combina con un cambio en la regulación de encajes y criterios en base a los cuales las entidades financieras pueden invertir sus activos de diverso riesgo y expandir de modo procíclico la emisión secundaria de recursos monetarios.<sup>8</sup>

Por lo tanto, la política de regulación monetaria en base a una meta inflacionaria debería considerarse como un primer paso hacia una estrategia tendiente a vincular la política monetaria con las necesidades del ciclo económico. También, como parte de una estrategia general de reforma del sistema financiero que establezca mayores controles al uso discrecional de los fondos por parte de las entidades del sistema. En par-



ricular, que establezca criterios de encajes diferenciales según el tipo de riesgo de las inversiones de fondos que realizan. Asimismo, que descansen en múltiples instrumentos y no primordialmente en la tasa de interés, para regular las fluctuaciones monetarias.

En cualquier caso, en la actual situación del país, los inconvenientes de este tipo de políticas aconsejan: 1) tener flexibilidad en el corto plazo y en su caso arbitrar entre ciertas bandas de precios; 2) avanzar hacia una política monetaria que, coordinadamente con las otras políticas macroeconómicas y diversos indicadores, apunte a regular el ciclo económico doméstico. Para ello, mucho más directo y conveniente es tener como meta el control del valor monetario de la demanda efectiva doméstica.<sup>9</sup>

En este caso, el objetivo a tener en cuenta es el valor monetario agregado del gasto en bienes de producción interna, dentro del rango de un moderado nivel de inflación que absorba los cambios microeconómicos. Esta variante tiene una gran ventaja sobre el keynesianismo ortodoxo: evita la (imposible) tarea de determinar el nivel “apropiado” del producto o el empleo reales (ya sea el nivel del “pleno empleo” o el nivel del “desempleo de equilibrio”); y, al mismo tiempo, establece una división de tareas más racional entre las políticas macro y microeconómicas.

Estabilizar el valor monetario de los bienes y servicios producidos en el sistema económico nacional es establecer una meta de producción. Además, se trata de una tarea diferente a la de estabilizar el nivel general de precios mediante el recurso exclusivo del control de la oferta monetaria, porque permite un manejo conjunto de política monetaria y política fiscal, las que deben considerarse coordinadamente para mantener el valor monetario del producto. Como se explicó previamente, no hay alternativa al manejo conjunto de las dos políticas macroeconómicas.

En lugar de dejar que los agregados monetarios fluctúen libremente con el ciclo financiero o con los vaivenes del tipo de cambio, o queden rígidamente fijados sobre la base de un objetivo aislado, se trata de coordinar políticas macroeconómicas para que la demanda sea más predecible, informada y controlable. Esto es lo que permitiría revertir las “distorsionadas” expectativas de los agentes económicos con respecto al futuro, dejando que los precios y los salarios específicos de cada actividad sean determinados por el juego de los mercados y de las instituciones que deberían regular ese juego. Esto permitiría que el gasto monetario se expresara en la mayor expansión del producto “real” y el empleo, en

lugar de elevar costos y precios.

## 2.2. Política cambiaria

En economías como la argentina convergen variados factores que afectan un sano manejo de la política cambiaria: 1) los mercados financieros y de capitales son pequeños, lo cual disminuye las posibilidades de esterilización monetaria por variaciones de reservas internacionales; 2) los mercados cambiarios también son pequeños y sujetos a fuertes olas especulativas; 3) el patrón de especialización de las exportaciones no es dinámico y su rentabilidad depende mucho de un tipo de cambio real alto; 4) la inflación de los precios internos está fuertemente relacionada con el nivel del tipo de cambio; 5) las finanzas públicas también están más afectadas por el tipo de cambio que en los países desarrollados.

No es fácil conciliar soluciones para todos estos problemas contradictorios, pero claramente los regímenes cambiarios extremos no son los más conciliadores. Los países con fuerte preeminencia de exportaciones primarias como la Argentina, suelen adoptar distintas variantes de flotación controlada. De este modo, se atenúa la variabilidad de los términos del intercambio, se modera el impacto de las fluctuaciones de otras monedas y de los shocks externos (por ejemplo, fuertes variaciones de los precios internacionales de los productos de exportación; bruscos incrementos de la tasa de interés; una catástrofe natural que reduzca la producción exportable, etc.). La historia económica del país, el grado de dolarización aún vigente en la economía y el traslado a precios de las expectativas obligan a restringir los márgenes de flotación.

Para ello, no es conveniente pegarse a un patrón excesivamente rígido. Se debería arbitrar y corregir entre “bandas”, privilegiando la estabilización de un tipo de cambio efectivo para las operaciones comerciales mediante el uso de múltiples políticas comerciales, fiscales, etc. Esta estrategia es consistente con el objetivo de desdolarizar la economía, no subsidiar el riesgo cambiario y crear condiciones para avanzar con el régimen monetario y cambiario vigente en países del Mercosur, lo que facilitaría políticas de coordinación monetaria regionales.

No hay que confiar sólo en las posibilidades del Banco Central para actuar en el mercado comprando y vendiendo divisas, sino que hay que

utilizar una batería de políticas en diversos campos. Entre otras acciones, se debería: 1) garantizar la solvencia fiscal estructural, principalmente sobre la base de una reprogramación de la deuda pública y una reforma tributaria; 2) establecer una canasta de diferentes monedas para liquidar las operaciones del comercio exterior; 3) aplicar una política productiva y comercial que garantice el aumento y la diversificación de las exportaciones; 4) utilizar de modo flexible las retenciones y los reembolsos a las exportaciones, considerando los cambios en el ambiente externo e interno y su impacto en la rentabilidad de los productores; 5) aceptar mecanismos de control del movimiento de capitales; 6) constituir fondos de estabilización cambiaria en el orden nacional, regional o multilateral, y coordinar políticas macroeconómicas con los socios regionales, particularmente en materia de shocks externos de los mercados financieros. En otros apartados discutimos aspectos más específicos de estas medidas.

En todo caso, la complejidad del manejo cambiario y su importancia para el resto de las políticas de la estrategia de desarrollo económico, apuntalan la necesidad de un manejo integrado con las políticas monetaria y fiscal, que entre otras cosas debería coordinarse con una política que desaliente el movimiento de capitales especulativos y el endeudamiento imprudente del gobierno y de los agentes privados.

### 2.3. Control del movimiento de capitales

El control de los flujos de capitales es otra política imprescindible pues, entre otras razones, resulta necesario para aumentar la efectividad de las medidas de regulación monetaria y cambiaria, evitando que se generen o profundicen los desequilibrios en la balanza de pagos.<sup>10</sup> También la aplicación de controles directos a la entrada de capitales externos es un mecanismo que debe estar presente para evitar excesos en el endeudamiento privado, cuestión mucho más relevante en un país como la Argentina, donde las crisis de endeudamiento privado terminan resolviéndose mediante la estatización de esa deuda.

Para que se comprenda la importancia de un control activo de los movimientos de capitales, piénsese en los tres grupos de políticas que habitualmente se tienen en el frente monetario y crediticio, tanto para frenar los endeudamientos excesivos de los agentes económicos como

las alzas insostenibles del precio de los activos. Un grupo de estas políticas es la esterilización de la emisión monetaria, ya sea emitiendo pasivos no monetarios del Banco Central o vendiendo títulos de la deuda pública que tiene en su poder. Otro, es la elevación de encajes o de los requisitos de liquidez aplicables a los pasivos (depósitos) del sistema financiero nacional. El tercero son las restricciones directas al crecimiento del crédito en el sistema.

Un problema común a todas estas medidas es que son menos efectivas cuanto más sensibles resulten los flujos de capital a las diferencias entre las tasas de interés internas y las externas. En otras palabras, su efectividad aumenta cuando van unidas a la regulación de las entradas y salidas de capitales que especulan con esos diferenciales.

Todo sugiere la conveniencia de contar con instrumentos permanentes de regulación de la cuenta de capital del balance de pagos, cuyo rigor se acentúe o reduzca según la fase del ciclo económico. La volatilidad de los capitales y sus efectos perversos en las crisis financieras son un dato de la economía actual y no debería sorprender a nadie, sino que obliga a prevenirse adecuadamente. Para ello es conveniente, y posible, diferenciar entre los flujos financieros más estables y de largo plazo —que contribuyen a la inversión productiva y al crecimiento— y los movimientos especulativos que alimentan la inestabilidad macroeconómica.

¿Cómo aplicar una política efectiva de control de los movimientos de capitales? Los criterios a tomar en cuenta son fundamentalmente tres: magnitud, composición y volatilidad. El primer criterio obliga a controlar la cantidad de los flujos por su impacto en la expansión monetaria autónoma y en la eventual revaluación del tipo de cambio, que tiende a hacerse incompatible con el crecimiento económico y con el aumento y diversificación de las exportaciones. El segundo criterio obliga a ser selectivos con los flujos de capitales, seleccionando entre aquellos que se dirigen a aumentar la tasa de inversión doméstica y los especulativos. El tercer criterio apunta a restringir la capacidad de movimiento sobre la base de la certeza de que los ingresos de capitales financieros terminan transformándose en egresos masivos y desestabilizadores. Con un sistema de regulación más eficiente del movimiento de capitales, las autoridades monetarias también deberían tener un mejor conocimiento que los especuladores sobre el comportamiento del balance de pagos y de los fundamentos de largo plazo de la economía.

En esto hay que tener presente que las normas simples son siempre preferibles a las complejas. Entre otras medidas, se deberían estudiar: 1) la necesidad de exigir la permanencia de la inversión en el país por un tiempo prudencial; 2) la calificación del riesgo de las entidades que ingresan capitales al país; 3) la obligación de un encaje, tanto para depósitos como para préstamos asociados a inversiones; 4) los requisitos estrictos para la inversión de capitales en el extranjero por parte de los inversionistas institucionales del país y de los bancos; 5) el gravar impositivamente la remesa de utilidades al exterior; 6) la eventual prohibición de realizar determinadas actividades u operaciones.

En los hechos, la exigencia de encajes mínimos a los capitales entrantes implica una suerte de tasa impositiva “implícita” por la inmovilidad de los fondos, la cual puede regularse a medida que las entradas son de más corto plazo. Un encaje uniforme y de amplio alcance mejora el perfil de la deuda al inducir un endeudamiento de más largo plazo y, de este modo, permite distribuir el impuesto equivalente durante un período más prolongado. En cierta forma, esta medida tiene efectos similares a los buscados con la aplicación de una “Tasa Tobin”, pero es más factible de ser aplicada unilateralmente por el país (el impuesto Tobin requiere de instrumentos más sofisticados y la coordinación con otros países). También este mecanismo muestra ventajas frente a otros de regulación prudencial, como la aplicación de requisitos de liquidez a los pasivos de corto plazo, porque el control del movimiento de capitales afecta tanto a agentes financieros como a los no financieros.

Está claro que existen múltiples problemas y formas de elusión de estos controles: subfacturando importaciones, sobrefacturando exportaciones, acelerando o demorando las liquidaciones, ingresando fondos por mercados informales, registrando fondos de corto plazo como inversiones extranjeras directas mediante arreglos de préstamos “cruzados” con agentes nacionales. Todas estas formas de evasión son posibles, pero a medida que se consolida una regulación adecuada serían muy costosas y se minimizarían utilizando instrumentos no discrecionales y (semi) automáticos.

Ciertamente, esto sólo se puede hacer con otros mecanismos de regulación y supervisión en el Banco Central y una profunda reforma de la Aduana. Pero éstas son tareas ineludibles independientemente de la aplicación o no de controles al movimiento de capitales.

## 2.4. Pesificación y solvencia del sector público

Es necesario clarificar definitivamente los derechos de propiedad en el sistema bancario y terminar con la manipulación política de todo el tema de la pesificación. Las complejas, contradictorias y discrecionales políticas adoptadas para salirse de la regla de la Convertibilidad han de marcar durante mucho tiempo el funcionamiento del sistema financiero y muchos de sus impactos se irán develando en el futuro. Como se señaló en la evaluación de los problemas, estas medidas no han sido eficientes ni equitativas, sin desconocer las dificultades de resolver la cuestión.

Lo que debería haberse hecho era prevenir y resolver las contradicciones de la Convertibilidad de otro modo. Por ejemplo, una alternativa mejor de salida hubiese sido la consideración conjunta de depósitos y créditos en el sistema bancario, atando la reprogramación y la devolución a una correcta evaluación de la situación de cada entidad. Por el contrario, la pesificación asimétrica provocó una licuación de pasivos a deudores solventes que, incluso, tenían posiciones financieras en el exterior y fueron los principales beneficiarios del circuito endeudamiento-valorización financiera-fuga de capitales.

Reconociendo las limitaciones jurídicas, se deberían revisar las medidas indiscriminadas de la pesificación y las que autorizaron a canjear las deudas financieras morosas por títulos públicos. En los casos correspondientes, se deberían aplicar impuestos extraordinarios que gravaran las ganancias patrimoniales derivadas de la pesificación de deudas. Los temas aún pendientes se deberían resolver promoviendo arreglos entre deudores, acreedores, bancos e inversores, evitando que el Estado se haga cargo de más deuda privada y reduciendo su participación a la responsabilidad que le cabe por la pesificación asimétrica.

Lo anterior reconoce que, si bien han sido removidos muchos de los obstáculos planteados por la incautación de depósitos en el sistema financiero y la pesificación asimétrica, aún quedan problemas relevantes por resolver y que amenazan el futuro del sistema. Por ejemplo, las resoluciones judiciales pendientes sobre “redolarización” de depósitos, la amortización de los depósitos reprogramados y no canjeados, y los efectos de los fallos judiciales a favor de los amparos presentados por los

depositantes.

Lo que está claro es que cualquier estrategia de recomposición del sector financiero requiere de la capacidad de pago del sector público de los títulos de su deuda. La presencia del sector público en la hoja de balance del sistema financiero ha aumentado hasta niveles muy preocupantes. La solvencia fiscal necesita también la resolución de la deuda pública provincial, la eliminación de las cuasimonedas y un nuevo acuerdo de corresponsabilidad fiscal con las provincias en el contexto de la reforma tributaria a la cual me refiero más adelante. En cualquier caso, la solvencia del sector público también requiere de la fuerte reducción de la deuda pública.

## 2.5. Sistema bancario y crédito

No hay un solo modelo de sistema financiero en el mundo. Algunos están más orientados a los bancos (como el alemán) y otros registran mayor preeminencia de los mercados de capitales (el norteamericano). Tradicionalmente, la Argentina es un sistema orientado a los bancos, con poca diversificación de los mercados y productos. Por lo tanto, la prioridad hoy es recomponer la situación del sistema bancario, lanzando al mismo tiempo nuevas instituciones que vayan construyendo otras alternativas cuya consolidación demandará tiempo.

El conjunto del sistema bancario debería operar como “banca comercial” desechando, por ejemplo, las propuestas que plantean una división entre banca “transaccional” y banca “de inversión”. Este tipo de opciones significaría elevar el costo y reducir la disponibilidad del crédito doméstico perjudicando a las Pymes, al empleo, al conjunto de la estrategia productiva y, finalmente, a la población toda. La alternativa de la banca *off-shore*,<sup>11</sup> además de los anteriores problemas, facilitaría que el aho-

<sup>1</sup> Véase, por ejemplo, Heymann y Sanguinetti (1998).

<sup>2</sup> En la “flotación sucia”, el precio de las divisas depende básicamente de la oferta y la demanda, pero las autoridades intervienen ocasionalmente comprando o vendiendo aunque sin seguir una regla explícita. En un régimen de “flotación con bandas”, la intervención sigue una regla clara: las autoridades procuran mantener las fluctuaciones cambiarias acotadas por límites explícitos. En la “paridad móvil”, se elige una tasa de depreciación frente a una divisa fuerte que está determinada de antemano.

ro de los argentinos sirva para financiar actividades económicas fuera del país, profundizaría la fuga de capitales y dificultaría enormemente la supervisión y el control. Estas alternativas no son las formas más racionales para recuperar la confianza en la moneda y en el sistema financiero.

Como se argumentó previamente, esa confianza sólo puede provenir de la construcción de un sistema de pagos recíprocos más consistente y equitativo, con los adecuados mecanismos de prevención, cobertura, supervisión y sanción. La base para ello es recomponer las relaciones entre deudas y activos, que sean consistentes con la realidad de la economía y con el resto de la estrategia de desarrollo económico. Entre otras cosas, esto implica: 1) fortalecer la posición patrimonial y financiera de los bancos; 2) garantizar que la banca argentina siga siendo de servicios universales; 3) alargar el plazo de las operaciones; 4) acotar a casos especiales las operaciones dolarizadas; 5) reforzar la calidad y diversificar la variedad de los activos bancarios; 6) avanzar en mecanismos de regulación y supervisión integral de sus actividades.

Bajo esos principios, la reestructuración del sistema financiero del país debería realizarse con múltiples acciones. Un primer grupo apunta a atender problemas de orden general: 1) instrumentos legales para garantizar la definitiva seguridad de cumplimiento de los contratos; 2) mayores exigencias en cuanto al origen del capital de las entidades y la profesionalidad e idoneidad en los cargos; 3) fuerte fiscalización y penalización del uso del sistema con fines criminales como el lavado de dinero y la evasión tributaria; 4) nuevo régimen de seguro de depósitos; 5) nominación de la totalidad de las operaciones en moneda doméstica, autorizando sólo a realizar operaciones en moneda extranjera cuando estén vinculadas al comercio exterior; 6) ampliar las opciones existentes en materia de depósitos.

Un segundo grupo de medidas apunta a establecer un nuevo sistema de relaciones con las firmas: 1) incentivar las relaciones de clientela entre las instituciones financieras y sus deudores, proveyendo la información requerida por los organismos de regulación y control; 2) coordinar las actividades de las agencias de promoción específicas (Pymes, exportacio-

---

<sup>3</sup> Véase, por ejemplo, Lo Vuolo (2001a, 203-05).



nes e innovación) con la banca privada y con el desarrollo de capital de riesgo; 3) reconstruir los esquemas de garantías mediante el uso de instituciones que exploten las ventajas de la diversificación y el mayor uso de las “sociedades de garantía”; 4) canalizar recursos de mediano y largo plazo a las Pymes a través de un esquema de banca de segundo piso e instituciones financieras intermediarias previamente seleccionadas, buscando apoyo en programas de instituciones multilaterales de crédito.

Para los bancos extranjeros se deberían exigir aportes de capital que podrían provenir de la renegociación y capitalización de parte de su deuda en dólares con las casas matrices. Esta política se debería complementar con regulaciones para la entrada de nuevos bancos de capital extranjero y exigencias para operar como sucursales de sus casas matrices que, en cierto modo, actúen como eventuales reservas de mercado para las entidades que se capitalicen.

La complejidad de la reestructuración de la banca pública empieza por su insuficiente patrimonio neto y por las dificultades del sector público para hacer nuevos aportes. En primer lugar, la cartera de crédito del conjunto de la banca pública es muy rígida en función de la alta mora de grandes empresas que, incluso, mostrarían un mayor cumplimiento con la banca privada. La recomposición del patrimonio y de la liquidez de la banca pública exige demandar el pago de esas moras.

Por otra parte, están los créditos y deudas cruzadas con el Estado. Una alternativa a estudiar es el mecanismo de “limpiar” las carteras estableciendo saldos netos entre las deudas por redescuentos y los activos por deuda pública. Sin embargo, hay que tener cuidado de no provocar graves deterioros de los activos del Banco Central y hacerlo junto con claros compromisos de reestructuración de las entidades. El objetivo es que la banca pública sirva como “testigo” del sistema y coloque referencias en el mercado que sean consistentes con la estrategia de desarrollo económico. Su clientela crediticia deberían ser las Pymes y las economías regionales, estableciéndose límites cuantitativos a los préstamos y prohibiendo el financiamiento a los gobiernos. De paso, los gobiernos deberían financiar de forma explícita en sus presupuestos los costos de

---

<sup>4</sup> Lo Vuolo (2001a: 87-94). Véanse también los textos incluidos en Aglietta y Orléan (1998).

los servicios financieros que reciban.

Entre otras políticas específicas para la banca pública, se debería: 1) establecer políticas de créditos subsidiados dirigidas a Pymes y a las economías regionales, basados en cupos de montos y evaluación de la potencial capacidad de repago de la empresa; 2) garantizar al máximo la transparencia en las condiciones de acceso y en la asignación de subsidios entre los agentes, estableciendo mecanismos de control de las decisiones; 3) promover bancas regionales especializadas en la asistencia a actividades productivas locales; 4) reorganizar y fortalecer el Banco Nación, profesionalizando los servicios.

Este Banco debería concentrarse en el financiamiento de las Pymes y de las actividades del complejo agroalimentario y agroindustrial, bajo modalidades selectivas y supervisadas. Esto significa establecer un menú de operatorias con cláusulas “valor producto” y desarrollar fideicomisos con fines específicos (siembra, ganadería, emprendimientos agroindustriales, etc.). También se deberían promocionar mecanismos de “asociatividad”, vinculados a la resolución del problema del endeudamiento de unidades familiares, mediante refinanciamientos adecuados, orientados, supervisados y asistidos técnicamente.

La banca social y cooperativa debería contar con un apoyo especial en ciertas líneas de operaciones, bajo las garantías de que su actividad se oriente específicamente al apoyo de funciones y empresas sociales. Asimismo, debería autorizarse y promoverse el funcionamiento de las llamadas Cajas de Crédito, cubriendo así demandas específicas de ciertos espacios geográficos y grupos con necesidades particulares. Claramente, todo lo anterior requiere la modificación de la ley de entidades financieras todavía vigente.

Finalmente, el objetivo de todas las políticas anteriores es recomponer el patrimonio y la liquidez de las entidades, para que el crédito alimente el funcionamiento económico de forma consistente con los principios macroeconómicos enunciados. Uno de los problemas de la forma en que se salió de la Convertibilidad fue que se puso el acento en el sostenimiento no selectivo de las entidades financieras, transfiriendo costos

---

<sup>5</sup> Esto sucede, por ejemplo, cuando la moneda vale diferente para unos y otros, como en el caso de los “bonos provinciales” o los asimétricos procesos de “pesificación”.

a la sociedad pero sin políticas adecuadas por el lado de la demanda. Por ello, en la estrategia de desarrollo económico que aquí se delinea, se definen previamente las políticas de las estrategias distributivas y productivas, que son imprescindibles para que la recomposición de la capacidad de préstamo de las entidades financieras encuentre una demanda adecuada.

## 2.6. Desarrollo del mercado de capitales

Los intentos de desarrollo del mercado de capitales en la Argentina han sido frustrantes, en gran medida por las propias dificultades que muestra el sector privado para asumir riesgos y por la propia conducta de los grandes agentes privados de financiarse con ganancias propias (en muchos casos extraordinarias y provenientes de rentas financieras) y por acceso a mercados externos. En ese sentido, las políticas de promoción en el mercado de capitales deberían concebirse como políticas de creación de mercados,<sup>12</sup> que sean útiles para manejar riesgos y que alivien los efectos de las fluctuaciones cíclicas.

El punto central es que sin proyectos rentables es muy difícil que una política de promoción del mercado de capitales resulte exitosa. A mayor cantidad y frecuencia de las transacciones, mayor probabilidad de que los mercados sean estables y que se reduzcan los “costos de transacción”. En este campo, el mayor éxito de la política pública es lograr la coordinación de los agentes de forma tal que éstos puedan realizar operaciones que no serían posibles de otra manera.

Esto significa articular las políticas de promoción del mercado de capitales con las políticas de apoyo al sector productivo, particularmente con políticas procompetitivas orientadas a favorecer el surgimiento de emprendedores y sectores con capacidad de innovación. El propósito debería ser el de asignar los recursos de fomento allí donde el capital de riesgo esté en condiciones de generar mayores externalidades en la formación de *clusters* y procesos de aprendizaje.

---

<sup>6</sup> El ejemplo contrario sería el riesgo de desintegración del Estado nacional en la crisis reciente, la dolarización y la emisión de monedas provinciales de curso legal en territorios restringidos.

En esta dirección, es necesario incorporar nuevos actores financieros que hoy están al margen de la intermediación, creando incentivos para la búsqueda y selección de emprendedores. Algunas cuestiones ya fueron tratadas al discutir el financiamiento de las empresas productivas: 1) la necesidad de mejorar el capital informativo profundizando las relaciones entre sector financiero, mercado de capitales y empresas; 2) promover esquemas de garantías recíprocas; 3) diseñar mecanismos de incentivos para favorecer la apertura del capital de las grandes firmas y para que las firmas de mayor tamaño “apadrinen” a sus proveedores en los mercados de capital (incluyendo a las empresas de servicios públicos privatizados).

Por otra parte, a los efectos de recomponer la relación del país con los capitales externos de inversión genuina, es oportuno realizar una persistente promoción en el exterior de fondos de inversión específicos destinados a la financiación de obras públicas, mediante la asociación de capital público y privado. Aquí son útiles los fondos fiduciarios, pero para ello deberían ser debidamente reformados y fiscalizados para evitar la falta de transparencia que los caracteriza actualmente.

## 2.7. Regulación, control y fiscalización

El funcionamiento del sistema financiero depende tanto de la infraestructura institucional y de regulación, como del tipo de agentes que operan y de los productos que se negocian en el mercado. La recomposición del sistema obliga a trabajar en todos estos frentes.

Hay que entender que, en países como la Argentina, las fuertes relaciones entre las variaciones macroeconómicas y la solvencia del sistema financiero (particularmente en referencia a la tasa de interés y el tipo de cambio), vuelven mucho más sensible la situación del sistema financiero a cambios coyunturales. Esto supone aumentar las prevenciones en

---

<sup>7</sup> Si se toma como objetivo un índice de precios, un indicador más aproximado podría ser, por ejemplo, el “deflactor monetario del producto”, en tanto daría una aproximación a la evolución del conjunto agregado de los precios de producción de la economía.

<sup>8</sup> Para una crítica al uso de la política de *inflation targeting*, especialmente en el caso de la Reserva Federal norteamericana, véase Palley (2003).

<sup>9</sup> Véase Meade (1993 y 1995).

todos los frentes sensibles del sistema. Por ejemplo, deberían aplicarse medidas orientadas a evitar “descalces” excesivos entre la estructura temporal de los activos y los pasivos, como es la exigencia de mayores requisitos de liquidez o encajes para los pasivos de corto plazo. Si se permite constituir depósitos y otorgar créditos en divisas, habría que atender a una relación prudencial entre ambas hojas de balances nominadas en moneda extranjera, como así también controlarse el excesivo endeudamiento externo de las grandes empresas que tienen acceso al mismo.

No puede insistirse en diferenciar problemas de solvencia y de liquidez de los intermediarios financieros, pues ambos están estrechamente relacionados. Por lo tanto, deberían establecerse mecanismos permanentes de supervisión y prevención de riesgos. En esto, hay que encontrar un adecuado equilibrio, porque estos mayores requisitos de prudencia y supervisión representan mayores costos de intermediación. Sin embargo, mucho más costoso es no prevenir adecuadamente las potenciales crisis sistémicas, como la experimentada por el país recientemente.

Otro criterio es el siguiente: las restricciones prudenciales tienen que ser más estrictas durante los períodos de auge. Provocada la crisis, a veces se debe ser más laxo y evitar mayores contracciones crediticias y recesivas que agudizan las crisis financieras; o sea, exactamente lo contrario a lo que se hizo en la Argentina a medida que la depresión económica se profundizaba.

¿Cómo establecer esos mecanismos prudenciales? Para algunos, los mecanismos de regulación deberían construirse sobre la base de criterios de especialización con múltiples instituciones dedicadas a cada ámbito (seguros, fondos de jubilaciones y pensiones, bancos, etc.). Otros entienden que, en la realidad actual, debería avanzarse con instituciones integradas que se ocupen de supervisar todo el espectro de los mercados financieros.<sup>13</sup> Esta última postura parece la más adecuada, porque reconoce las tendencias actuales a la conformación de conglomerados financieros que ofrecen todo tipo de servicios: bancarios, valores, seguros, administración de fondos de pensión, etc. Es más, parte de los inconvenientes registrados en la Argentina se deben a la falta de una visión integral de los problemas, incluyendo las debilidades para detectar mecanismos de ilegalidades por los manejos conjuntos entre AFJP, compañías de seguros y entidades financieras pertenecientes al mismo *holding*.

Para avanzar en este sentido, entre otras acciones, se debería: 1) ejercer

la función de prestamista de última instancia del Banco Central en coordinación con un programa monetario sustentable, publicitado y bajo los criterios explicitados previamente; 2) garantizar que la conducción del Banco Central sea independiente de los intereses particulares y del sistema bajo su regulación y responsabilidad, acentuando la profesionalidad de los concursos públicos en la designación de los puestos jerárquicos; 3) crear nuevas instituciones de supervisión del funcionamiento del sistema que tengan capacidad para fiscalizarlo integralmente; 4) constituir una Unidad Especial para evaluar la situación patrimonial de las entidades del sistema, en forma separada al Banco Central y a las instituciones de regulación, pero coordinando su accionar e informando periódicamente; 5) establecer mecanismos para la recapitalización de aquellas entidades viables que requieran aumentos de capital, reclamando la provisión de recursos frescos por parte de los accionistas; 6) modificar los criterios de regulación de encajes teniendo en cuenta el riesgo de los activos en que invierten las entidades financieras los recursos monetarios que constituyen sus pasivos.

En caso de apoyar con redescuentos a entidades, se deberían establecer límites máximos en relación proporcional con el patrimonio, y la superación de estos límites implicaría la pérdida de control de la entidad por parte de sus accionistas. También deberían exigirse garantías constituidas con préstamos al sector privado y contra garantías adicionales de títulos públicos en poder de las entidades que reciben el redescuento. La asistencia estatal debería requerir compromisos formales de autoridades y accionistas, incluyendo aumentos de capital con aportes propios. No se debería otorgar garantías públicas sobre nuevos depósitos de entidades privadas, sino que se debería establecer un seguro privado, autorizando a las entidades financieras a aumentar la cobertura con garantías propias y las que se puedan conseguir de terceros.

Finalmente, habría que clarificar todas las cuestiones pendientes por deudas y créditos mutuos entre el Banco Central, el Estado y las entidades financieras. Lamentablemente, y como resultado del modo en que se fueron desarrollando los acontecimientos y más allá de investigar la legalidad de algunas medidas, hoy la cuestión fiscal es vital para el sostenimiento del sistema financiero y de la política monetaria en su conjunto.

### 3. LA POLÍTICA FISCAL

La experiencia argentina demuestra que es necesario garantizar la solvencia fiscal, pero de manera consistente con los criterios enunciados para la política macroeconómica. Entre otras cosas, esto significa dejar de fijar los objetivos en función de los déficit corrientes rígidos e inamovibles y pasar a tener una perspectiva de largo plazo que tome en cuenta los déficit estructurales.<sup>14</sup>

Esto implica que, además de fijarse en los saldos corrientes de la caja pública, hay que tener en cuenta los elementos que provocan impactos en el mediano y largo plazo sobre los balances fiscales: los intereses de la deuda pública, las exenciones fiscales y las pérdidas de recaudación derivadas de medidas como la reforma de previsión social. En el caso de algunas fuentes tributarias, la visión estructural indica la conveniencia de establecer “fondos de estabilización”, constituidos con fuentes de recaudación “seguras” conforme a la estructura económica del país.<sup>15</sup>

Resolver el desequilibrio fiscal estructural es importante porque, además, se utiliza como una permanente excusa para invalidar los necesarios aumentos de gastos que reclaman las demandas sociales. El “coraje” para reducir esos gastos suele presentarse como un valor positivo de “governabilidad”. Ésta es una visión reaccionaria: la gobernabilidad no está restringida por las demandas sociales, sino por la debilidad institucional para construir un sistema tributario equitativo, para desactivar los privilegios y para imponer el cumplimiento de las obligaciones tributarias, particularmente a los contribuyentes de mayores ingresos. El resultado de esta forma de gobernar es que aumentan los pagos por la deuda financiera y se reducen los pagos por la deuda social.

Una política fiscal acorde con la estrategia de desarrollo económico tiene que revertir estas prácticas. La represión del gasto público, y principalmente aquel de fuerte impacto social, sin atender la fase del ciclo económico, constituye una política irracional y resulta ineficaz para lograr el propio objetivo del equilibrio fiscal. Para ello se requiere de una estructura fiscal (gastos y tributos) que responda a un equilibrio social estable.

---

<sup>10</sup> En tal sentido, los distintos mecanismos empleados en Chile, Colombia e, incluso, Brasil constituyen muy interesantes instrumentos de política. Véase Ffrench-Davis (1999, cap. IX).

Conforme al propio diagnóstico, la actual situación fiscal del país no deja margen para nuevos recortes del gasto público. El nivel total del gasto público en el país no es elevado para su economía. Los problemas pasan por la eficiencia administrativa y la ausencia de una estrategia de desarrollo económico consistente y explícita en función de la cual se puedan realizar las correspondientes evaluaciones de su asignación. Los ajustes y eventuales cambios en el gasto deberían vincularse a funciones de producción específicas de cada tipo de actividad y no es este el lugar para profundizar en estas especificidades. Además, gran parte de la discusión en esta materia pasa por las provincias, que es donde se han concentrado la mayor parte de los servicios sociales, como educación y salud.

En cualquier caso, aquí se entiende que las principales reformas en materia de gasto deberían apuntar a la implementación de las políticas de sostenimiento de ingresos discutidas previamente. También, una parte importante de la reasignación de gastos dependerá de la renegociación de la deuda pública y del nuevo perfil de los servicios de la misma, cuestión que se discute con más detalle posteriormente.

Tal y como se señaló en el diagnóstico, el centro de la discusión del problema fiscal argentino está en la cuestión tributaria. Para responder a los criterios generales enunciados para la estrategia macroeconómica, las reformas en este punto deberían: 1) elevar el peso de los impuestos directos; 2) aumentar la propia progresividad de los impuestos directos (incrementando la carga sobre los ingresos más altos y eliminando tratamientos preferenciales; 3) aplicar severos controles y sanciones a las prácticas de elusión y evasión impositiva; 4) igualar los tratamientos a contribuyentes de la misma categoría.

En todos los casos, debería avanzarse en la transparencia del sistema porque, entre otros problemas, la actual complejidad normativa favorece la evasión. Más allá de las reformas administrativas, que son bienvenidas, el problema debe abordarse mediante la generalización de las bases tributarias, la eliminación de exenciones y de la doble imposición, el control de los regímenes promocionales y una mayor descentralización tributaria. Las erogaciones tributarias de cada ejercicio deberían ser explícitamente incorporadas en los presupuestos anuales y sus informes de ejecución tendrían que incluir la identificación de los beneficiarios, el monto de asistencia fiscal recibida, el grado de cumplimiento de los compromisos asumidos, los controles aplicados, etc.



También es necesario modificar las actuales asimetrías federales en las responsabilidades de gasto y recaudación. Para ello, el camino es fortalecer las potestades tributarias subnacionales, reducir de forma consistente la masa impositiva coparticipable, redefiniendo el actual sistema de transferencias. Esto obliga a una mayor coordinación de las administraciones tributarias de los diferentes niveles de gobierno, lo que supone un salto cualitativo en el plano institucional y en la actitud de los organismos recaudadores.

En otras palabras, el llamado “pacto fiscal” está en el centro de la estrategia de desarrollo en materia macroeconómica. Sin legitimidad fiscal basada en compromisos conjuntos entre las distintas jurisdicciones políticas y la población, es imposible construir una sociedad integrada y un proceso de desarrollo económico consistente.

En cualquier caso, los cambios en materia tributaria deberían ser graduales, teniendo presente que la necesaria solvencia fiscal de corto plazo exige prudencia en la administración de las reformas. La política tributaria, además, no debería utilizarse para administrar los vaivenes del corto plazo. Lo ideal siempre es anunciar los cambios con debida anticipación a su entrada en vigencia, para que las decisiones de los agentes económicos (inversión, consumo, ahorro) se adopten en condiciones de información apropiada.

De aquí se entiende que resulta recomendable mantener ciertos tributos de dudosa eficiencia técnica, pero que representan un elevado porcentaje de la recaudación, como el impuesto a los débitos y créditos bancarios o las retenciones a las exportaciones. Mucho más urgente es revisar, reformular y/o eliminar los mecanismos de transferencias fiscales que aún pudieran subsistir bajo la forma de “reintegros” y “planes de competitividad”, como también articular una política para reducir la elevada alícuota del IVA. Asimismo, debería eliminarse la práctica de cancelar obligaciones tributarias con títulos de la deuda pública.

Sentados estos criterios generales de reforma, en lo que sigue se hace una breve síntesis de las acciones sobre cada uno de los principales impuestos.

### 3.1. Impuesto a las ganancias

La reforma del impuesto a las ganancias es parte esencial del cambio de diseño de la estructura tributaria, como también un instrumento para mejorar el cumplimiento y la eficiencia administrativa del conjunto del sistema. Las sucesivas y permanentes modificaciones a las que ha sido sometido vaciaron a este impuesto de su contenido sustantivo. La mayoría de las “filtraciones” que erosionan su recaudación provienen del amplio número de tratamientos especiales y privilegios particulares, por lo que resolver esta cuestión es un prerrequisito para mejorar el nivel de recaudación y la propia administración.

Una reforma integral y profunda de este impuesto es uno de los núcleos de una estrategia tributaria consistente con la estrategia de desarrollo económico. Lo primero es uniformar el tratamiento impositivo de las distintas fuentes de ganancias y rentas, eliminando las exenciones existentes (por ejemplo, las que benefician a las rentas de colocaciones financieras y bursátiles). Los dividendos distribuidos por las sociedades de capital se deberían considerar dentro de la base imponible del impuesto a las ganancias personales, otorgándose un “crédito” con acrecentamiento por el impuesto que es pagado por las sociedades en las que los contribuyentes son socios. Conforme al criterio de universalidad, todas las personas deberían tener el mismo tratamiento, cualquiera sea su función o actividad (por caso, eliminando el tratamiento privilegiado a los miembros del Poder Judicial).

En segundo lugar, deberían eliminarse la mayoría de las exenciones previstas en la normativa actual. Al momento de la plena entrada en vigencia del Ingreso Ciudadano para la Niñez (INCINI) y del Ingreso Ciudadano para los Mayores (INCIMA), deberían suprimirse las deducciones por “cargas de familia” correspondientes, en tanto estas políticas de sostenimiento de ingresos reemplazarían estos créditos fiscales potenciales por un crédito fiscal efectivo.

En tercer lugar, se debería unificar los mínimos no imposables, aumentando los correspondientes a las categorías más bajas. Para ello, se debería reducir el número de tramos actualmente vigentes de los montos de “ganancia imponible” y aumentar las tasas a los tramos más altos (elevando la actual tasa marginal máxima<sup>16</sup>). Estos cambios responderían a los necesarios criterios de simplicidad y equidad horizontal que deberían orientar las reformas.

En cuarto lugar, para las ganancias de las sociedades de capital, se

debería establecer un tratamiento diferencial entre las ganancias que son reinvertidas en la empresa y las que son distribuidas a los accionistas. La responsabilidad contributiva debería estar basada en ganancias efectivas y no hipotéticas, por lo que debería revisarse la vigencia del régimen del impuesto a la “renta mínima presunta”, de modo de hacerlo más equitativo y reducir progresivamente la carga sobre las unidades de menor escala.

Consistentemente, todas las “ganancias de capital” provenientes de la realización de activos deberían tributar con un doble criterio. Si se realizan dentro del año fiscal, se las debería incorporar en la declaración jurada del período correspondiente, con igual tratamiento que las ganancias ordinarias. Si el período de realización fuera mayor, las ganancias de capital requerirían de un tratamiento diferenciado, mediante una tasa específica.

### 3.2. Impuesto a los bienes personales

Los tributos sobre los patrimonios son complementarios de los que recaen sobre las rentas personales. Para una adecuada administración de este impuesto, el mejor camino es aumentar la capacidad de las provincias para administrar sus tributos patrimoniales sobre bienes registrables.

Mientras tanto, es necesario fortalecer la recaudación de este tributo sobre la base de los siguientes criterios: 1) modificar la forma de determinación de la base imponible, incorporando los pasivos correspondientes a los bienes gravados que han sido incluidos en la declaración jurada del contribuyente; 2) establecer mecanismos de control de las valuaciones de los bienes, para evitar la subdeclaración de los mismos; 3) aplicar cruces de información entre deudores y acreedores, a fin de controlar la

---

<sup>11</sup> El término *off-shore* habitualmente designa ciertos destinos donde se ha vuelto común la fijación del domicilio de sociedades dedicadas a administrar y custodiar bienes de agentes privados, gracias a que la legislación tributaria y comercial es ventajosa para mantener activos financieros fuera del control del lugar de origen de los fondos. Los bancos *off-shore* son los que tienen licencia para negociar con personas fuera de su jurisdicción, y están instalados en jurisdicciones con las características previas y sujetos a mínimos controles. En la Argentina el uso de este término es confuso, porque pretende aludir a bancos operando fuera de la jurisdicción del país, bajo el argumento de que los depósitos de residentes argentinos tendrían mejores garantías.

declaración de pasivos inexistentes o que no hayan sido declarados por los otros sujetos; 4) mejorar el control utilizando información de fuentes externas (registros de la propiedad de todo tipo de bienes registrables, cajas de valores, etc.).

### 3.3. Impuesto a la herencia y a la transmisión gratuita de bienes de grandes patrimonios

Este tributo existe en la mayoría de los países, pero en la Argentina fue derogado por la última dictadura militar. Ésta es una ausencia muy grave, en tanto que constituye uno de los tributos más equitativos, que tiende a disminuir las ventajas económicas y sociales derivadas del mero hecho de “nacer”. El grado de desigualdad en la distribución de las rentas por tenencia de la propiedad es mucho mayor que el correspondiente a la distribución de los ingresos ganados.

Restituir este impuesto es imprescindible no sólo en atención al proceso de alta concentración de riqueza vivida en los últimos años en el país, sino también porque permitiría una mejora en los mecanismos de control de los restantes tributos patrimoniales y de rentas. La aplicación de este tributo debería contemplar un umbral exento, evitando así alcanzar a las transferencias familiares de escasa significación e introduciendo un principio de progresividad y garantizando que alcance a los grandes patrimonios.<sup>17</sup>

### 3.4. Impuesto especial a los capitales depositados en el exterior

La escasez de divisas derivada de la restricción externa, que compromete estructuralmente el buen funcionamiento económico del país, vuelve imprescindible la aplicación de tributos sobre bases tributarias nominadas en divisas. Si además se considera que el proceso de endeudamiento externo del sector público tiene como contrapartida la fuga de capitales al exterior, es razonable aplicar un impuesto especial a los capitales depositados en el exterior.

La idea, como se describe luego al tratar la estrategia en materia de deuda externa, es que este fondo específico sea utilizado para la adquisición de las garantías de pago que sirvan para hacer frente a las erogacio-

nes de los vencimientos de la deuda y de sus intereses. La implementación de este tributo debería contemplar un tratamiento diferencial para quienes autodeclaren sus tenencias dentro del período fijado para ello.

### 3.5. Impuesto al Valor Agregado (IVA)

La recaudación de este tributo está afectada por su elevada alícuota, la intransparencia de su aplicación y una confusa normativa que permite aplicar el pago de diferentes impuestos “a cuenta” del IVA. Además, la exención total o parcial del pago de este impuesto ha sido utilizada como un mecanismo para otorgar subsidios poco claros, ineficaces y discriminatorios. Por lo tanto, los cambios deberían apuntar a consolidar un impuesto de base amplia, con tasas más reducidas, una adecuada coordinación con otros impuestos y menores niveles de evasión.

Como norma general, el IVA debería dejar de aplicarse como medida de promoción fiscal, ya sea porque se permita diferir su pago o por la directa exoneración de dicho pago. El criterio general es que los subsidios se hagan explícitos y se cuantifiquen como un gasto en el presupuesto para permitir su transparencia y control. Para las legislaciones ya vigentes, se debería realizar una amplia y exhaustiva fiscalización de cada uno de los proyectos aprobados y en vigencia, para luego aplicar mecanismos de compensación de los beneficios del IVA por otros o por bonos de crédito fiscal.

Las tasas máximas actualmente vigentes deberían reducirse de forma gradual y con un adecuado control de la evolución de la recaudación. Lo deseable es que esta política forme parte de un acuerdo fiscal federal que permita la sustitución del impuesto a los ingresos brutos cobrado por algunas provincias, por la aplicación de un “IVA provincial”. De este modo, se podría reducir la carga tributaria total de los impuestos indirectos que actualmente gravan los bienes de consumo final. En consonancia con la estrategia alimentaria delineada previamente, en ciertos casos y con estricto control, se debería apuntar a la reducción del IVA en aquellos productos básicos definidos como “trazadores” del consumo de los sectores con menos capacidad adquisitiva.

Al mismo tiempo, debería estudiarse la eliminación de la categoría de “responsable no inscripto”, revisando los topes respecto a los cuales

el contribuyente puede convertirse en “monotributista”. En realidad, el monotributo debería restringirse a actividades de muy bajo monto y con criterios acordes a la efectiva capacidad contributiva de los contribuyentes.

### 3.6. Tributación selectiva sobre el consumo

En primer lugar, y en el contexto de una nueva legislación que regle las relaciones tributarias entre la Nación y las provincias, los impuestos internos deberían asignarse de manera progresiva —parcial o totalmente— a las provincias. Hay que recordar que, después de los aranceles aduaneros, éstos fueron los primeros tributos establecidos por las provincias, y su transferencia a la jurisdicción nacional es lo que originó como contrapartida el primer régimen de coparticipación federal de impuestos.

En segundo lugar, hay que considerar que los tributos al consumo son regresivos, salvo que la imposición sea selectiva y grave en forma diferenciada, y con tasas más elevadas, a los bienes y servicios claramente destinados a los sectores de altos ingresos. Siguiendo la experiencia de otros países, se debería aplicar una tasa progresiva sobre bienes de consumo “superior” (consumidos mayormente por grupos de altos ingresos), no sólo por criterios de equidad sino como un instrumento complementario del IVA. El carácter importado de muchos de los bienes que podrían alcanzarse por estas tasas diferenciales, como así también el reducido número de fabricantes nacionales, facilitarían la administración de los criterios de selectividad en estos tributos.

### 3.7. Retención a las exportaciones

Las retenciones a las exportaciones son parte de una política tributaria que debería adaptarse a la emergencia y a las distorsiones de la crisis económica del país. Con todos sus problemas, constituyen una forma efectiva para captar las rentas derivadas de movimientos extraordinarios del tipo de cambio, como los experimentados recientemente por el país, y al mismo tiempo para regular el tipo de cambio efectivo de ciertas actividades. Además, por tratarse de impuestos nominados en divisas, son fundamentales para la estrategia en materia de deuda externa.

En cambio, son mucho menos defendibles como tributos para captar las rentas de recursos naturales, para lo cual es preferible aplicar mecanismos de tributación directa.

Las retenciones deberían utilizarse, entonces, como mecanismo flexible, pero siempre teniendo presente el movimiento de los precios internacionales y las ganancias de los productores. Las retenciones a las exportaciones de hidrocarburos deberían manejarse también con criterios atentos al precio internacional y a las rentabilidades, no justificándose el tratamiento preferencial que gozan en la actualidad. En el mismo sentido, debería derogarse el tratamiento especial otorgado a la liquidación de divisas por las exportaciones de petróleo y combustibles.

### 3.8. Administración tributaria

La Argentina necesita encarar profundas reformas en el sistema de administración tributaria, cuyo objetivo principal debería ser la mejora de la lucha contra la evasión pero también favorecer la legitimidad de la acción tributaria frente a la ciudadanía.

Por eso, los efectos de los eventuales cambios administrativos serán muy pequeños si no se produce previa o conjuntamente un cambio sustancial en la estructura tributaria, en el sentido marcado por los lineamientos previos. Una reforma administrativa, por más eficaz que sea en materia de procedimientos, si está al servicio de un sistema tributario de baja legitimidad y equidad es muy difícil que logre resultados positivos. Esto es válido también para el tema de la evasión. Si bien éste es un problema vinculado a las deficiencias administrativas, también es fuertemente dependiente de la legitimidad del sistema tributario. Se entiende así la urgencia de poner en funciones efectivas un fuero penal tributario, que sea ética y profesionalmente apto y trabaje acéitadamente con los organismos de contralor administrativo.

Teniendo en cuenta estos principios, un primer grupo de medidas de la necesaria reforma administrativa debería apuntar a mejorar la relación entre el fisco y los contribuyentes. Para ello, se debería: 1) lograr estabi-

---

<sup>12</sup> Véase Fanelli (2003: 98-103).

lidad normativa en el tiempo; 2) garantizar la efectiva y rápida devolución de los créditos fiscales; 3) brindar información detallada sobre las cuentas públicas y las contrataciones del Estado; 4) limitar las “facilidades de pago” de impuestos exclusivamente para aquellos contribuyentes en concurso preventivo o empresas en proceso de rehabilitación mediante gestión asociada de los trabajadores; 5) estrechar vínculos con los contribuyentes a través de sus organizaciones representativas y de las asociaciones profesionales, habilitando mecanismos de consulta previa al dictado de normas de menor jerarquía; 6) desarrollar campañas de educación tributaria; 7) confeccionar formularios e instructivos que sean claros y simples; 8) facilitar al máximo el pago de los contribuyentes, celebrando adecuados convenios con las instituciones bancarias.

El segundo grupo de medidas se refiere al fortalecimiento institucional de la AFIP. Para ello, se debería: 1) garantizar autonomía del organismo y la renovación de la conducción mediante concursos públicos, con reglas claras y mecanismos transparentes de selección sobre la base de criterios de idoneidad técnica y moral; 2) aumentar la dotación de personal, para lo cual se deberían establecer criterios de selección sobre la base del conocimiento, experiencia, habilidades y actitudes para el cargo; 3) implementar, en el marco de la negociación colectiva, el efectivo funcionamiento de una carrera administrativa, con esquemas racionales de ascenso y remuneración; 4) crear una Oficina de Asuntos Internos en la DGI y en la Aduana, dependiente directamente del más alto nivel de la AFIP, con facultades amplias de intervención preventiva, administración de información e impulso a los sumarios o denuncias penales que correspondan sobre probables actos de corrupción administrativa; 5) establecer mecanismos de contralor externo mediante acuerdos con otros organismos del Estado y entidades no gubernamentales con funciones afines.

El tercer grupo de medidas, vinculado con el anterior, debería apuntar a controles más rigurosos sobre determinados actos o figuras que dificultan la fiscalización. Entre otras, se debería: 1) introducir la figura legal de la “caducidad de la personería jurídica” para las sociedades que no cumplan ciertos requisitos mínimos (como la presentación de balances anuales auditados y de las declaraciones juradas impositivas, etc.); 2) establecer un mínimo de capital exigido para constituir sociedades anónimas, que sea lo suficientemente restrictivo como para desalentar su utilización con fines evasivos; 3) habilitar un regis-



tro obligatorio de adquisición de bienes a título gratuito; 4) unificar las nomenclaturas catastrales de inmuebles o crear una nueva de uso uniforme y generalizado; 5) avanzar en acuerdos de complementación de información tributaria con otros países, tendiente a controlar flujos ilegales de fondos y a posibilitar la identificación de patrimonios en el exterior por parte de residentes argentinos.

El cuarto grupo de medidas se vincula con una nueva estrategia de fiscalización para el organismo, para lo cual lo primero es crear una clara percepción del riesgo para los potenciales evasores. Esto implica, ante todo, enfatizar la acción preventiva y de supervisión, mejorando al mismo tiempo las tareas de investigación, fiscalización y sanción. Los “grandes contribuyentes”, que representan cerca del 80% de la recaudación, requieren de una estrategia particular de fiscalización, en tanto realizan operaciones complejas, de gran volumen e intensidad, disponen de asesoramiento calificado y utilizan formas de evasión y elusión difíciles de detectar (por ejemplo, precios de transferencia entre empresas vinculadas). Estas características de los grandes contribuyentes exigen sistemas especiales de monitoreo, trabajo de personal altamente calificado y limitación de las normas de excepción o de los tratamientos especiales.

Esto no obsta la necesidad de avanzar en mecanismos de fiscalización específicos para el resto de los contribuyentes de menor tamaño. En este caso, el secreto es la simplificación de las normas, la adecuación de la carga tributaria a la capacidad de pago y un fluido mecanismo de coordinación de la fiscalización entre las distintas jurisdicciones.

El quinto grupo de medidas se refiere a los sistemas de información. Es necesario garantizar una permanente actualización de la tecnología y de los sistemas de información, junto con la total integración de las bases de datos disponibles. Parte central en esta tarea es la coordinación efectiva con las bases de información de otras jurisdicciones o registros específicos. El objetivo es establecer mecanismos ágiles y efectivos para que los sistemas de información estén al servicio de la sanción del incumplimiento tributario.

---

<sup>13</sup> Véase Demaestri y Guerrero (2003).

De cualquier modo, no es correcta la política (reiterada) que pretende resolver los problemas tributarios centrando el esfuerzo en las acciones administrativas. Las mejoras administrativas y de control no son sustitutos y no han de tener éxito si no se encara la reforma impositiva integral cuyos lineamientos se expusieron previamente.

#### 4. POLÍTICAS PARA LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA

El problema de la deuda pública externa no puede circunscribirse a una confrontación entre un universo de acreedores externos e instituciones financieras internacionales, por un lado, y el Estado nacional, por el otro. Para resolver de forma estructural el problema de la deuda hay que desarticular los factores de desequilibrio que definen su centralidad en el régimen económico argentino y en el proceso de valorización financiera. El ejemplo del *default* de fines de 2001 es suficientemente aleccionador: no sólo no resolvió los problemas sino que fue acompañado por un nuevo proceso de licuación de pasivos, el deterioro de los ingresos de los trabajadores, la acumulación de rentas extraordinarias por ciertos agentes económicos.

Como resultado de las formas en que se abandonó la regla de Convertibilidad, en los hechos la Argentina enfrenta una aparente contradicción que complica aún más la negociación con los acreedores a quienes se les ha suspendido los pagos. Pese al *default*, se acrecientan los pagos a un grupo de acreedores compuesto esencialmente por el FMI, el Banco Mundial y el BID, pero también por los poseedores de títulos públicos emitidos tras la devaluación y quienes aceptaron las nuevas reglas de los préstamos garantizados.<sup>18</sup> Otro ejemplo más de los problemas de tomar medidas aisladas sin una estrategia integrada y con proyección de futuro.

Como se señaló en el diagnóstico, el proceso de endeudamiento argentino debe ser visto como una pieza fundamental del modo de estructuración del capitalismo autóctono de fines del siglo XX, en tanto se constituyó en la fuente de enriquecimiento de grupos privilegiados de poder y en el mecanismo para posibilitar el avance del capital financiero en la regulación de los procesos económicos del país.<sup>19</sup> Los procesos de transferencias internas de ingresos, a los que la deuda sir-

ve, han sido tan grandes como las transferencias de recursos al exterior.

Los organismos financieros internacionales, que no sólo son acreedores sino intermediarios clave de todo el proceso, son “coresponsables” de la situación. El FMI no ha sabido anticipar ni administrar las crisis financieras al tiempo que alentó a los países periféricos a sumarse a la globalización mediante el proceso de endeudamiento. El Banco Mundial, que trabaja en coordinación con el FMI, también es co-responsable de alentar las políticas de reforma estructural que llevaron al escenario actual. Entre otras cosas, el reconocimiento honesto de esta responsabilidad debería permitir que estos organismos internacionales acepten una quita y la reprogramación de sus propias acreencias con el país.

Pero, además, de nada servirán estas medidas si los organismos financieros internacionales continúan presionando para la aplicación de las “reformas estructurales” que alientan bajo la inspiración de sus dogmas. Si las seguras renegociaciones de la deuda que se han de llevar a cabo ignoran estas cuestiones, corren el riesgo de repetir experiencias del pasado en las que simplemente desataron una nueva ola de endeudamiento y mayores problemas económicos.

La Argentina tiene que dejar de vivir bajo la permanente amenaza de su incapacidad para pagar la deuda. Esto implica no sólo reprogramar de forma razonable los compromisos, con una adecuada quita de capital e intereses, sino también cambiar el régimen económico que explica su crecimiento explosivo. Precisamente, de las políticas para este cambio de régimen se trata la estrategia de desarrollo económico gradual, armónico y sostenido que se viene delineando.

#### 4.1. Criterios generales

En primer lugar, hay que revertir la histórica costumbre que tiene al pago de la deuda como variable independiente en la estructura del gasto público.<sup>20</sup> Esta tradición implica una permanente descarga del ajuste

<sup>14</sup> Véase, por ejemplo, Martner (1998).

<sup>15</sup> Varios países en América latina han constituido fondos de recursos con productos básicos que son centrales en su recaudación (café y petróleo en Colombia, los fondos de cobre y petróleo en Chile, petróleo en Venezuela).

sobre los gastos sociales, particularmente los que dependen de recursos provenientes de rentas generales. La máxima expresión de esta práctica fue el intento de Domingo Cavallo de aplicar la estrategia del “déficit cero”, junto con la colocación de toda la recaudación tributaria como garantía primera del pago de las obligaciones de la deuda.

Mejor política es definir, una vez reprogramados los compromisos, un conjunto de fuentes de financiamiento explícitas y estimar la evolución de los recursos con los que se han de atender los pagos de los servicios de la deuda. Esto exige maximizar los impuestos sobre los sectores de bienes transables y minimizar la proporción de gastos en moneda extranjera en el presupuesto público. En esta estrategia, también es relevante el control de los movimientos de capitales, cuyos mecanismos se discutieron previamente.

El análisis e identificación de los acreedores y de los instrumentos de deuda también es imprescindible para tener lo más claro posible la diferente situación de cada grupo. También, en los eventuales acuerdos con los organismos internacionales, se debería incluir su apoyo para acceder a la información sobre los capitales de residentes argentinos depositados en el exterior, con el objeto de posibilitar la tributación sobre esos patrimonios, tal como se propuso previamente. Un mecanismo a estudiar es la eventualidad de que los Estados de los países donde se encuentran esos depósitos actúen como agentes de retención del impuesto.

Paralelamente, y aprovechando el actual marco de debate existente en diversos foros internacionales, el país debería participar en todos los ámbitos que impliquen instancias de “arbitraje internacional”. El objetivo es delinear una estrategia de resolución internacional del problema de los países endeudados y de los conflictos emergentes de esa situación.

#### 4.2. Criterios específicos para la negociación de la deuda

Lo dicho anteriormente implica, en primer lugar, terminar con las políticas de “renegociación permanente” de las deudas, propias de los acuerdos de corto plazo con los organismos internacionales. Esto no es consistente con los criterios expuestos para la política macroeconómica, pues incrementa la incertidumbre y la permanente e indebida injerencia de los organismos internacionales en cuestiones en las que el país debe-

ría mantener su soberanía. Es necesario acordar un programa de largo plazo revisado sólo en períodos prudenciales que permitan flexibilidad en el manejo interno de las políticas macroeconómicas.

En segundo lugar, el país necesita un período de gracia como mínimo de tres años y una reprogramación de los bonos que han entrado en cesación de pagos (los de organismos internacionales, bancos comerciales y otros acreedores) con un plazo de vencimiento mínimo de treinta años. Para el caso de los bonos, se deberían constituir garantías mediante la adquisición de un bono “colateral”, siguiendo parámetros similares a los ejecutados en el marco del acuerdo Brady.

En tercer lugar, y a partir del vencimiento del período de gracia, el país debería comprometerse con un cronograma de pagos de capital e intereses. Esto requiere de una quita importante tanto sobre el capital adeudado como sobre los intereses. El nivel de la quita depende de las acreencias que se incluyan. Por ejemplo, nunca se han realizado quitas de las deudas de organismos internacionales y aquí se entiende que sería necesario hacerlo, tanto para aliviar el peso de las reducciones sobre las otras acreencias como para explicitar la coresponsabilidad de estos organismos en la crisis de la deuda del país y estimular comportamientos más eficientes hacia el futuro. Desde los años ochenta, y salvo en las privatizaciones, la Argentina no ha tenido una estrategia de disminución del capital de la deuda por amortizaciones, sino que ha pagado intereses y refinanciado en forma sumamente onerosa el capital adeudado. Por el contrario, un plan de pagos coherente con la estrategia de desarrollo económico debería incluir una reducción gradual y permanente del capital adeudado.

En cuarto lugar, se debería establecer el señalado impuesto especial a los capitales de residentes argentinos depositados en el exterior, que debería contemplar un tratamiento diferencial para quienes autodeclaran sus tenencias dentro del período fijado para ello. Como se señaló, es necesario incluir en los acuerdos de reprogramación de la deuda la firma de convenios de intercambio de información tributaria con otros países, bajo la supervisión del FMI y otros organismos internacionales de asistencia técnica y crediticia. El producido de este impuesto debería destinarse a la adquisición de garantías de pago para hacer frente a las erogaciones de los vencimientos de la deuda y de sus intereses.

En quinto lugar, se debería cambiar el perfil de la deuda hacia títulos nominados en moneda nacional. El problema es que se generan presio-

nes insostenibles en dos frentes: el fiscal, en tanto los tributos se recaudan en pesos, y el externo, en tanto se deben utilizar las divisas provistas por las exportaciones para pagar la deuda externa, en lugar de utilizarlas para las importaciones esenciales o para la acumulación de reservas. La renegociación y la eventual emisión de nueva deuda debería contemplar la necesidad de pactar el pago en moneda nacional.

Está claro que esta propuesta requiere una constante acumulación de reservas para la adquisición de las garantías. Nuevamente, esto obliga a una política coordinada entre la autoridad monetaria y el gobierno, que implique no sólo la búsqueda de un superávit fiscal primario estructural, atendiendo a las necesidades de reactivación de la coyuntura, sino también las múltiples políticas discutidas previamente y que apuntan a un nuevo manejo monetario y fiscal que alivie la restricción externa de la economía argentina.

#### 4.3. Foros internacionales de gestión de las deudas soberanas

Además de avanzar con las acciones delineadas previamente, la Argentina debería participar activamente en el debate internacional en torno al problema de la deuda soberana de los países. Actualmente, la mayoría de los títulos soberanos están bajo la órbita de la ley norteamericana y una minoría bajo la legislación inglesa. Entre otros problemas, la ley estadounidense tiene serias limitaciones para encarar una reestructuración, en tanto exige el consentimiento unánime de todos los acreedores. De este modo, los tenedores individuales son los que tienen el poder exclusivo para encarar acciones legales en respuesta a la declaración de cesación de pagos, dificultando la búsqueda de una resolución colectiva del problema.

Distintas organizaciones internacionales vienen enfatizando la necesidad de crear un procedimiento internacional de “insolvencia soberana” para posibilitar procesos ordenados de reestructuración, que incluyan importantes quitas de la deuda. Algunos sugieren adoptar las disposiciones del Capítulo 11 del Código Civil de Estados Unidos, que regula los procesos en el caso de que un deudor privado se declare en quiebra. Otros proponen adoptar los procedimientos establecidos en el Capítulo 9 de dicho Código, el cual regula los casos de insolvencia de las Munici-

palidades y establece taxativamente que los servicios sociales básicos no pueden dejarse de cumplir para atender el pago de la deuda. Distintas organizaciones recomiendan la creación de tribunales de arbitraje internacional de carácter neutral, en los que no estén incluidos los acreedores porque, de lo contrario, serían al mismo tiempo “juez y parte” del problema.

La Argentina prácticamente no ha tenido participación —ni, menos aún, injerencia— en estos debates que buscan establecer ciertas pautas en la materia. Entre las más discutidas, figuran las siguientes: 1) establecer un panel de “resolución de conflictos” que sea independiente tanto de los deudores como de los acreedores; 2) dirimir la negociación en algún ámbito independiente de ambas partes —como, por ejemplo, la Corte Internacional de Justicia de La Haya— o en algún tribunal *ad hoc* que estaría encargado de monitorear todo el proceso de negociación, evaluar si el país deudor está objetivamente en condiciones de declararse insolvente, asegurar que los acuerdos a los que se arribe contribuyan efectivamente a resolver la crisis de endeudamiento y no a profundizarla, etc.; 3) establecer mecanismos tendientes a que la sociedad civil del país que se declara insolvente tenga un importante nivel de participación en la negociación (por ejemplo, mediante la figura de la consulta popular); 4) prohibir que ningún acreedor pueda iniciar acciones legales en contra del país que se declaró en *default*, al menos mientras dure la negociación; 5) aprobar el acuerdo de reestructuración por una “mayoría calificada”, haciéndose extensible al resto y anulando la estrategia de los llamados fondos de inversión “buitres” que lucran con la compra de títulos y su posterior ejecución legal; 6) circunscribir estos procedimientos a los pasivos del sector público; 7) incorporar en toda suscripción de títulos de deuda pública cláusulas de reestructuración y de “acción colectiva”, tendientes a evitar demandas legales en contra de los países que se declaran en “bancarrotas” y que frenen posibles procesos de reestructuración ordenada de los pasivos soberanos.

Teniendo presente estos antecedentes, el país tendría que elaborar

---

<sup>16</sup> Como referencia, mientras en la Argentina la tasa máxima es del 35%, en Chile alcanza el 45% y en la mayoría de los países europeos oscila alrededor del 50%.

una estrategia definida y anticipada para el caso de que las negociaciones fracasasen. Eventualmente, esta estrategia debería contar con el aval del conjunto de la sociedad mediante un amplio debate público y una consulta popular.

No es aleatorio que la cuestión de la deuda se coloque como punto final de la discusión de las políticas de la estrategia de desarrollo económico. Esto es metodológicamente consistente con la visión, aquí defendida, que considera que su solución depende de la efectiva capacidad para llevar adelante las políticas previamente identificadas como necesarias para cambiar los principios de organización del régimen económico vigente en el país. La resolución de la deuda depende, en última instancia, de la posibilidad de concebir y aplicar la estrategia de desarrollo económico gradual, armónico y sostenido cuyas principales políticas se presentaron hasta aquí.

---

<sup>17</sup> Véase Olego (2002).



## Capítulo 11

### EPÍLOGO

*La razón por la cual un hombre continúa viviendo consiste en que, aunque viviera millares de años, jamás llevaría a cabo todas sus posibilidades, jamás comunicaría ni crearía todo aquello de lo que es capaz. Por consiguiente, debe aprovechar de todo el tiempo disponible para crear con miras al futuro. Sólo ha de utilizar el pasado como guía del porvenir y no como piedra sobre la cual afile el sentido de culpa y los temores que lo inhiben en lo más profundo de su ser. O bien, como decía el final de un canto sindicalista, muy querido por mí cuando era niño: no te lo tomes en serio, pero tómalo lo mismo.*

“Carta en papel borrador”, de NAT HENTOFF a CHARLES MINGUS, citado en CLAUDE LELOUCH, *Los unos y los otros*.

## 1. LA CRISIS ARGENTINA Y SUS SALIDAS

La Argentina continúa inmersa en las turbulencias de una crisis inédita por sus proporciones y su profundidad. El recorrido realizado a lo largo de este trabajo demuestra que todavía persisten muchos de los problemas que provocaron este derrumbe y que los mismos están enraizados en los contradictorios principios de organización del régimen económico y social que desde hace años funciona en el país.

Si bien la presencia de contradicciones entre los diversos principios de organización social es una característica propia de las complejas sociedades modernas, lo peculiar del país es el modo en que las políticas públicas y los agentes sociales las potencian y descargan sus efectos más conflictivos sobre los sectores menos protegidos de la población. La Argentina es hoy una sociedad mucho más desigual y heterogénea que en el pasado, y su dinámica económica tiende a profundizar esta desigualdad.

Por mucho tiempo, la ideología del saber convencional ocultó los problemas con un discurso asentado en dogmas inconsistentes pero con gran capacidad de convicción sobre una sociedad carente de proyectos aglutinantes. La identificación de alguna causa única y aislada como el mal a erradicar, la argucia de reclamar que “faltan deberes” o la necesidad de “profundizar el modelo”, son artimañas reiteradas y falaces. Del mismo modo, también son engañosas aquellas que suponen que de la noche a la mañana se puede dar vuelta la situación y hacer funcionar a la economía y a la sociedad argentina de otro modo. El universo de las alternativas de vida que tienen las argentinas y los argentinos es mucho más amplio que los estrechos límites que establecen estas ofertas.

Para comprender la complejidad de los problemas económicos y sociales de la Argentina, y aventurar soluciones con cierta probabilidad de éxito, se requiere un sistema de análisis integrado que se asiente en el examen de las evidencias históricas y que explicita las interrelaciones entre los múltiples elementos que se coadyuvan para explicar los problemas. Desde esta aproximación se puede comprender, por ejemplo, que la ruptura con la regla de Convertibilidad hacia fines de 2001 no implicó un quebrantamiento equivalente con el régimen de organización económica y social construido bajo su amparo. Lo que sucedió en realidad es que se abrió una compuerta para que la dinámica de dicho régimen encontrara un nuevo cauce gracias a la modificación de ciertos precios relativos y a medidas que provocaron enormes transferencias patrimoniales y de ingresos en desmedro de los grupos sociales más subordinados. La opción fue dejar que la crisis “evolucionara” sin modificar sustancialmente la trayectoria de la dinámica económica y social que la había provocado.

Esto se entiende mejor observando los instrumentos que se utilizaron como amortiguadores de la crisis sistémica: nuevo endeudamiento público y nueva caída de los ingresos reales de los trabajadores. Esto es, las mismas fuentes de financiamiento que, junto con la venta del patrimonio público, alimentaron al régimen de Convertibilidad durante la década del noventa. De este modo, los principales beneficiados de ese régimen vieron así diluir sus responsabilidades con medidas generalizadas en algunos casos y selectivas en otros, cuyo costo se descargó finalmente sobre los sectores más vulnerables.

La Argentina tiene todavía por delante una enorme tarea si pretende alejarse de la repetición de escenarios caóticos y disruptivos. Para ello,

no sirven las medidas aisladas ni apostar a profundizar las contradicciones de un sistema económico y social muy heterogéneo y conflictivo. La salida consistente pasa por sentar las bases de una nueva organización económica y social capaz de sostener un proceso de desarrollo económico que sea gradual, armónico y sostenido.

## 2. UNA METODOLOGÍA PARA EL CAMBIO DE RÉGIMEN ECONÓMICO

En la elaboración del sistema de análisis de donde se derivan propuestas para la construcción de nuevos principios de organización económica y social, la metodología siempre importa, porque identifica, selecciona y jerarquiza los problemas. En este trabajo se optó por componer un sistema de análisis alimentado de distintas disciplinas y diversas evidencias, atento a la experiencia histórica tanto local como comparada. Antes que el contraste con lo que “debería ser” en relación a un modelo ideal, el análisis buscó la identificación del modo de funcionamiento de la economía argentina y de las formas de expresión de los fenómenos económicos más relevantes.

El acento no se colocó sólo en la identificación y enumeración de los problemas, sino en señalar incompatibilidades entre los distintos elementos que explican los problemas. Aun cuando el origen de muchos de estos problemas puede rastrearse varios años atrás, lo relevante para el diseño de una estrategia de desarrollo es dilucidar el modo en que se manifiestan en la actualidad. Entre otras cuestiones, se buscó identificar la heterogeneidad y la falta de consistencia en los comportamientos de los agentes, las ausencias de instituciones clave para el desarrollo de cualquier economía, y las inconsistencias de las reglas operativas de las políticas públicas en relación con sus objetivos y con el modo concreto en que se verifican las relaciones económicas y sociales.

Consistentemente con su herencia institucional, la Argentina sigue siendo hoy un híbrido como organización económica y social, cuya principal característica es la marcada incompatibilidad entre los elementos que definen su dinámica reproductiva. Para avanzar en el armado de una estrategia de desarrollo se requiere, entonces, clarificar la articulación entre las múltiples políticas que se deben ejecutar en todas las áreas relevantes.

En esto, y sin desconocer los problemas heredados de los períodos anteriores, hay que entender que tan grave como el desmantelamiento de las políticas públicas durante la década del noventa, son los irresponsables injertos institucionales que se impusieron al país. En esto jugó un papel importante la pléyade de “consultores” (locales e internacionales) de los organismos de asistencia técnica y financiera. De modo irreverente y amparados en el anonimato de contratos ocultos en préstamos de todo tipo, cuyo costo recae sobre toda la población, estos recolectores de consultorías se dedicaron a ejecutar manuales de procedimientos que ofrecían rápidas respuestas a preguntas irrelevantes, equivocadas o fuera del contexto de la realidad del país.

Del mismo modo, muchos de los responsables de conducir la salida de la regla de la Convertibilidad son los mismos que por años se pasaron perfeccionando discursos y métodos para defender el sistema económico y social construido bajo su cobijo. Aquí, hay que tener cuidado con los arrepentimientos hechos públicos de forma compulsiva y por imperio de las circunstancias. No se construye un futuro sólido cambiando ropaje según los cambios de viento.

Los testimonios de vida y de actuación pública deben valorarse adecuadamente si se pretende construir un nuevo modo de organización económica y social. Hay que tener cuidado con pretender transitar caminos alternativos bajo la tutela de los que lucraron y perfeccionaron métodos que llevaron al país a una crisis cuya onda expansiva todavía perdura.

### 3. UN AMBIENTE CONFLICTIVO E INCIERTO PARA EL DESARROLLO ARGENTINO

El análisis del funcionamiento concreto de la economía argentina es el modo práctico para evitar preconceptos y la base más sólida para construir un sistema de políticas públicas capaz de afirmarse con éxito en un ambiente cada vez más complejo e inestable. Si bien la inmutabilidad de una forma de comprensión del mundo brinda una apariencia de seguridad y serenidad, la incapacidad para cuestionarla es fruto de permanentes frustraciones.

La economía argentina es muy compleja y conflictiva. Los agentes toman sus decisiones mezclando intuiciones, desarrollando hábitos, con-

siderando los comportamientos de otros agentes y reaccionando en base a ciertas convenciones vigentes dentro de su grupo de pertenencia. Esto acontece en un ambiente en el que prima el conflicto y la incertidumbre. El Estado, en lugar de arbitrar de manera autónoma, es cooptado por intereses particulares y se vuelve botín de los eventuales ocupantes de sus instituciones.

Las conductas especulativas de algunos privilegiados y las estrategias de supervivencia de la mayoría, minan las posibilidades de construir un proyecto trascendente e inclusivo para el conjunto de la sociedad. En las instituciones públicas priman las reglas de exclusión por sobre las de inclusión, las de selección por sobre las de universalización, las que favorecen intereses particulares por sobre las que estimulan la búsqueda del interés general.

En gran medida, esto se explica porque las normas públicas se construyen en base a seudocompromisos que se activan por relaciones asimétricas entre las partes. El peso desproporcionado de ciertas corporaciones y la actitud cómplice de la clase política, no permiten que se alivien las contradicciones entre las funciones de acumulación y de legitimación que tiene que cumplir toda política pública. Sus rendimientos se concentran en pocos grupos seleccionados: fracciones del capital más concentrado y reducidos grupos de beneficiarios de políticas sociales. El clientelismo político se ejerce en los dos sentidos.

Este modo de comportamiento es acorde con una economía que funciona con mercados no competitivos, favorecidos por las debilidades de regulación y donde el conflicto distributivo cobra cada vez mayor centralidad en la explicación de su modo de funcionamiento. La administración de este conflicto requiere una combinación estratégica de variadas políticas actuando en diversos frentes y del ejercicio de la autoridad pública sustentada en la legitimidad de los valores que representa.

Un ejemplo claro es la inflación, flagelo que siempre acecha a la economía del país. Las causas principales de la presión inflacionaria no están en los factores monetarios sino en la estructura de funcionamiento del sistema económico. Su control requiere una compleja combinación de políticas de precios e ingresos, junto con políticas monetarias y fiscales coordinadas en pos de objetivos comunes. Más aún, la preponderancia de cada política cambia según la situación. Por eso, dichos factores deben manejarse teniendo en cuenta objetivos integrados, con flexibilidad y

actuando de modo anticíclico.

La medida de la eficacia de todo sistema de políticas públicas es su mayor o menor capacidad para reducir las complejidades que le presentan el ambiente interno y el internacional, con los cuales interactúa. Por eso, junto con la adecuada lectura del funcionamiento contradictorio de los procesos domésticos, también es necesaria una atenta observación de los múltiples y también contradictorios procesos que implica la globalización. No se trata de una trayectoria lineal y unívoca: junto con el avance del comercio internacional y la globalización financiera, entre otros procesos, transcurre una transnacionalización de la relación asalariada, una creciente movilidad de la mano de obra y el progreso de los derechos sociales y humanos a escala internacional. Estos procesos modifican profundamente los rangos de tolerancia de las políticas públicas domésticas.

La experiencia internacional muestra claramente que no hay un solo camino para el desarrollo económico y social. Cada sociedad tiene sus particularidades y se adapta a los cambios del ambiente según la herencia y los márgenes de tolerancia de sus específicos regímenes de organización social. Los cambios que mejor funcionan parecen ser aquellos que estuvieron basados en el gradualismo, la experimentación y una pista dual de articulación entre mercado y Estado.

El problema del desarrollo económico, e incluso del propio crecimiento económico, no se resuelve en el plano estrictamente económico. Cada experiencia registra una forma particular de ensamblar las relaciones sociales, familiares y económicas, con las políticas públicas. En cualquier caso, la evidencia internacional no avala la tesis que supone un movimiento hacia un Estado mínimo, sino que lo que se observa son adaptaciones institucionales a los nuevos imperativos de la economía internacional, de la relación asalariada, de la globalización financiera, etc.

El futuro es incierto y la incertidumbre no puede ocultarse siguiendo modas efímeras. Ni siquiera resulta claro si la globalización implica dejar atrás un pasado ignominioso que la memoria colectiva parecía haber alejado para siempre de los probables destinos de la humanidad. Los delirios bélicos de algunos países centrales han terminado por descorrer la pantalla sobre la que se proyectaba la fugaz historia de la modernidad y detrás de la misma se revela un mundo que aparece, al mismo tiempo, como tecnológicamente ultramoderno y éticamente arcaico, un mundo donde la violencia y el imperialismo amenazan erosionar la propia legitimidad de

las instituciones creadas para garantizar la convivencia pacífica de la diversidad de culturas.

Paralelamente, son evidentes los fracasos de los organismos multilaterales creados para garantizar la estabilidad de la economía internacional. Por el contrario, y en un movimiento similar al que se verifica políticamente, estos organismos se han transformado en gendarmes de los países periféricos, atrapados en un endeudamiento explosivo que acompañó la aplicación de políticas de reformas cuyos resultados son a todas luces frustrantes.

Tampoco es estimulante el dinamismo de la economía internacional ni está nada claro el modo en que se han de acomodar los desajustes de la economía norteamericana y el resto de la economía internacional. Más allá de las intenciones para consolidar un espacio más sólido en el Mercosur, también se observan problemas en las economías de los socios comerciales de la Argentina, que pueden obligar a revisar conjuntamente algunas políticas.

Frente a estas evidencias, todo indica que las políticas domésticas deberían organizarse con reglas operativas que les permitan adaptarse de forma recurrente a cambios contingentes del ambiente internacional, los que seguramente impactarán en el orden local. Esta adaptación sin duda será menos traumática si se logra fortalecer la coordinación de políticas con los países con mayores afinidades e intereses comunes.

#### 4. UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO ECONÓMICO PARA LA ARGENTINA

Durante muchos años, nuestra ciudadanía tuvo cerradas todas las puertas necesarias para salir del régimen de organización económica y social construido bajo los dogmas del saber convencional. Sistemáticamente,

---

<sup>18</sup> Estimativamente, el Estado acumula obligaciones con todos estos acreedores por un monto cercano a 70 mil millones de dólares.

<sup>19</sup> Aun cuando se perdió la oportunidad histórica de revisar la legitimidad de la deuda y sus beneficiarios, igual debería insistirse en estas revisiones, particularmente a la luz de las permanentes ilegalidades que se descubren en el proceso de privatizaciones, de remisión de capitales al exterior y de “canjes” de títulos representativos de la deuda.

fueron bloqueadas las posibilidades de expresar disensos y discutir horizontes alternativos. Dirigentes irresponsables, en la mayoría de los ámbitos de la organización social, empujaron al país a lo largo de un estrecho callejón para el que ni siquiera tenían estudiada una salida.

De un modo bastante similar a lo que aconteció durante la hiperinflación de 1989-90, fue preciso que se viera amenazada la propia integración social para que el virtual estado de anomia permitiera ampliar los márgenes de maniobra de la dinámica social. Sin embargo, todavía no está claro, como sí lo fue en aquella otra oportunidad, si esta mayor tolerancia al cambio que exhiben la sociedad y las políticas públicas, ha de ser aprovechada para modificar el régimen de organización económica y social que desató la crisis. Mucho menos el sentido de ese eventual cambio.

No se trata de tener fe en actitudes personales o en la habilidad de algunos iluminados, sino de construir un proyecto colectivo con la suficiente legitimidad para encarar una salida que no es sencilla. Hay que abandonar el callejón, sin duda, pero no a la deriva y mucho menos pretendiendo seguir rumbos históricamente fracasados. Las esperanzas necesitan buenos fundamentos.

Ese proyecto requiere una estrategia de desarrollo que debe construirse sobre la base de un sistema de políticas públicas sólido, coordinado y consistente con los problemas que se pretenden resolver. Este sistema institucional debe solidificarse con una ideología coherente, meditada y fundada, que sea capaz de crear los recursos simbólicos necesarios para que todos sientan que el proyecto tiene futuro y responde a las realidades de la sociedad argentina actual.

Para construir esta estrategia, lo central es entender que son muchos los factores que deben darse conjuntamente y de forma armónica para que el desarrollo económico resulte sólido y sostenido. El objetivo de lograr tasas máximas de crecimiento no es meritorio en sí mismo, como tampoco el aferrarse a metas rígidas en materia fiscal o monetaria ni plantearse violentos cambios que la estructura actual no puede soportar. En la Argentina existen numerosas brechas que traban la expansión armónica de los variados elementos necesarios para el desarrollo económico.

---

<sup>20</sup> Sigo aquí algunos de los criterios sugeridos en Kulfas y Schorr (2003).



Sortear esas grietas estructurales es una tarea a la que tienen que contribuir todas las políticas desde ya, pero con la convicción de que su remoción requerirá tiempo.

Por lo tanto, hay que avanzar de forma gradual, armónica y sostenida en muchos frentes al mismo tiempo. Para ello, la estrategia de desarrollo económico debe construirse sobre la base de grupos institucionales que establezcan los bordes de grandes avenidas, por donde encaminar los procesos. Se trata de delimitar recorridos paralelos, orientados por valores-objetivos que son de igual trascendencia y jerarquía, y que no deben ser anulados unos por otros sino debidamente compatibilizados.

Para eso no sirve copiar e injertar instituciones que funcionan en otros contextos. Dichas avenidas deben diseñarse con instituciones cuyas reglas operativas se delineen atendiendo los problemas y el modo de funcionamiento concreto de la economía, la herencia cultural e institucional y la idiosincrasia de la sociedad argentina.

Estos grupos institucionales pueden comprenderse como sistemas que establecen mediaciones con el objetivo de atenuar las contradicciones entre las funciones de legitimación y acumulación que están presentes en todo capitalismo democrático. Por eso, la efectividad de la estrategia de desarrollo económico se mide por la mayor integración económica y social que es capaz de provocar, por la mayor igualdad entre los ciudadanos y por la mayor legitimidad e identificación que los mismos tienen con la sociedad a la que pertenecen. No hay peor indicador de los resultados negativos de un modo de organización social, que la falta de identificación de la ciudadanía con la sociedad en la que convive.

Para el diseño de una estrategia de desarrollo económico para la Argentina, lo principal es asentar las bases para un cambio sólido del desigual patrón de distribución del ingreso y la riqueza. Esto no se logra con políticas transitorias, esporádicas y de emergencia; tampoco con políticas de shocks que generen mayores desarmonías y no puedan sostenerse en el tiempo. Se requieren políticas integradas, que provoquen cambios graduales, que se potencien entre sí y que actúen en todos los frentes relevantes: mercado de empleo, políticas de sostenimiento del ingreso, políticas alimentarias y de vivienda.

Consistentemente, la estrategia productiva debe reconocer que las ventajas competitivas se crean y se mantienen mediante procesos localizados. La productividad y la competitividad no son fenómenos indivi-

duales sino sociales; ésta es una justificación suficiente como para comprender que ambas condiciones de la economía siempre mejoran con un patrón distributivo más igualitario. El énfasis, entonces, debe ponerse en la permanente creación de nuevos mercados, nuevas empresas y adecuadas sinergias en beneficio de la productividad y la competitividad sociales.

En esa línea, la estrategia macroeconómica debe preocuparse centralmente por retener el excedente económico dentro de la economía local, para lo cual hay que aceitar los mecanismos para que el proceso de ahorro-inversión se traduzca en mayor acumulación de capital en el sistema productivo doméstico. El manejo macroeconómico debe garantizar el sostenimiento de las variables reales de la economía y suavizar el ciclo económico.

La resolución del problema fiscal debe ser análogo con los otros procesos de la estrategia de desarrollo. La reforma de la estructura impositiva y las mejoras en la administración tributaria no pueden dejarse para más adelante, porque la solvencia fiscal estructural es el sostén de la estrategia distributiva y—consecuentemente—de la reactivación y el desarrollo económico. Pero una simple mejora de los mecanismos de control no es suficiente: se necesita un cambio de la estructura tributaria y de las fuentes de financiamiento de las políticas públicas.

Todo lo anterior es imprescindible para que la Argentina termine con las políticas de “renegociación permanente” de su deuda externa. El diseño de la estrategia de desarrollo económico es la base para acordar un programa de largo plazo en materia de deuda que debe ser revisado en períodos prudenciales que permitan flexibilidad en el manejo interno de las políticas. No hay alivio del peso de la deuda a futuro sin la capacidad para sostener una estrategia de desarrollo económico gradual y armónico.

## 5. NO TE LO TOMES EN SERIO, PERO TÓMALO LO MISMO

Las propuestas aquí presentadas ambicionan constituirse en un aporte efectivo para construir un nuevo régimen de organización económica y social en el país. La pretensión es que sean útiles para la consolidación de una opción política que trabaje para que todas las argentinas y todos los

argentinos tengan acceso a las capacidades técnicamente disponibles en el país y que puedan utilizarlas tanto con fines individuales como colectivamente valiosos: esto es lo que define, a mi modo de ver, una opción progresista.

Para el logro de este objetivo se requiere que toda la dirigencia del país se alinee detrás de una estrategia de desarrollo económico, donde la cuestión económica se considere como la principal cuestión social. De lo contrario, ninguna política se ha de poder afirmar con éxito en la compleja y conflictiva realidad económica y social del país.

Para que la estrategia de desarrollo tenga éxito, los responsables de llevarla adelante deben tener suficiente autoridad como para aunar apoyos sin coacciones. Esta autoridad se logra por el testimonio personal y por los valores que representan. Claro que siempre se ha de enfrentar la oposición de intereses particulares, pero la forma efectiva de derrotar esos intereses es aglutinando la estrategia en torno a intereses generalizables que le den cierta unidad “objetiva”. Las políticas públicas impuestas por el mero uso de la fuerza asimétrica tarde o temprano se desmoronan.

No se trata de imponer una nueva “verdad” y pretender desde allí adoctrinar sobre la base de un discurso adjetivado, que es propio tanto del conservadurismo reaccionario como de los revolucionarios mesiánicos. Se trata de estimular procesos de aprendizaje colectivo.

En un sentido etimológico, educar significa desarrollar, llevar hacia afuera lo que aún está en germen, realizar lo que existe en potencia. El ser humano aprende en la medida en que le permiten crear. Para ello, debe tener libertad para opinar, equivocarse, rectificarse, ensayar nuevos métodos y caminos para explorar. En otras palabras, debe tener la posibilidad de encontrar una identidad en lo diverso, que le permita mezclar lo que es propio de su naturaleza: ideas y pasión.

La confrontación sobre la base de ideas simplistas lleva a un enfrentamiento entre facciones que se sienten más a gusto hablando “por” las argentinas y los argentinos que “con” las argentinas y los argentinos. Es la vieja fórmula del iluminismo, que prefiere detenerse en la elaboración de sus propios pensamientos antes que participar de una reflexión colectiva que le exija salirse de sí mismo. La sociedad argentina no soporta más convicciones irreflexivas, violencias redentoras, apuestas a lo excepcional, a lo contundente, a lo terminante, a lo abrupto.

Hay que asumir con serenidad y valentía que el mundo objetivo en el

que vivimos constituye un problema en sí mismo y que es normal plantearse cambios. Lo traumático sería saltar al vacío o seguir detrás de promesas infundadas. La Argentina no saldrá adelante con cambios bruscos impuestos por las veleidades de un grupo que en un determinado momento detenta una posición dominante, independientemente de la ideología o de los intereses que represente.

Las propuestas aquí presentadas pretenden estimular una reflexión colectiva que entiendo todavía está ausente. Para ello, aspiran a ofrecer una unidad de interpretación de los problemas económicos y, también, criterios para la elección de programas efectivos para resolverlos. Son propuestas de cambios posibles que deberían servir para tener más capacidades y libertades a fin de seguir cambiando. Cambios que conserven y defiendan aquellos elementos valiosos que ya están incorporados a la sociedad argentina y que son necesarios para poder seguir cambiando.

Estos planteos se presentan en el entendimiento de que en el país todavía es necesario construir un sistema de opciones políticas claras e identificadas con la consistencia ideológica, la conducta y el testimonio personal. Hay que sentirse tan orgulloso de representar a las mayorías circunstanciales como de representar a las minorías, en tanto y en cuanto esa representación sea honesta, es decir, que representantes y representados se vean reflejados en el mismo espejo. Una sociedad que asume la responsabilidad de encarar un proyecto trascendente es aquella donde sus habitantes ven expresada su diversidad y no huyen por la vergüenza de ver su propia imagen reflejada en los que se arrogan la representación hegemónica de todo el colectivo social.

Con esta convicción, este trabajo pretende servir a una causa que considero valiosa: alimentar cada día una mayor libertad social que no destruya sino que genere vínculos. Dicho de otro modo, lo que se propone son estrategias, políticas públicas que, reconociendo los límites, los muevan de manera gradual, armónica y sostenida. Esto significa reconocer los límites, no someterse a ellos—mucho menos escudarse detrás de ellos—, y ser serenos al momento de tomar las decisiones considerando que está en juego no las ansias personales de figuración sino el destino de un pueblo.

Significa, en fin, pensar la acción pública en su esencial significado de “poder comenzar” siempre de nuevo y a partir de lo que se tiene. La libertad de crear permanentemente es el verdadero prodigio de la libertad humana. La serenidad para construir ese cambio de manera consistente es

la responsabilidad de los que se pretenden dirigentes.

Todo trabajo de este tipo es una proposición que se somete a juicios. Soy de los que creen que no hay que tomarse muy en serio los aportes que cada uno hace con la pretensión de mejorar lo existente y mucho menos dar por concluida la tarea. No obstante, anhelo que igualmente se tomen estas propuestas en lo que puedan ser públicamente constructivas, con la actitud reflexiva y la voluntad de acción fundada y responsable que son necesarias para afirmar el camino hacia una República más integrada e igualitaria en la Nación Argentina.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aglietta, M. y Orléan, A., Direct. (1998): *La Monnaie Souveraine*. Paris, Editions Odile Jacob.
- Aglietta, M. y Moatti, S. (2000): *Le FMI, de l'ordre monétaire aux désordres financiers*. Paris, Economica.
- Aguirre, P. (2003): *Qué comen los Argentinos que comen. Seguridad Alimentaria y estrategias de consumo en el Área metropolitana de Buenos Aires*. En prensa.
- Altimir, O. y Beccaria, L. (2000): "El mercado de trabajo bajo el nuevo régimen económico en Argentina", en Heyman D. y Kosacoff B., *Desempeño económico en un contexto de reformas, Tomo I*. Buenos Aires, Eudeba/CEPAL.
- Arceo, E. y Schorr, M. (2003): *Reactivación o salida exportadora*, Apuntes sobre la Coyuntura, IDEP-CTA, mimeo, abril.
- Arrow, K. (1962): "The economic implications of learning by doing", *Review of Economic Studies*, June.
- Atkinson, A. (1999): *The economic consequences of Rolling Back the Welfare State*. Cambridge, USA y London, The MIT Press.
- Atkinson, A. (1996): "The Case for a Participation Income", *The Political Quarterly*, Vol. 67, N° 1. Oxford, January-March.
- Atkinson, A. (1995): *Incomes and the Welfare State. Essays on Britain and Europe*. Cambridge, Cambridge University Press.

- Arza, C. (2002): "La privatización de los servicios públicos y sus impactos distributivos", en *Privatizaciones y poder económico*, Daniel Azpiazu (compilador). Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes/Flacso/Idep.
- Azpiazu, D. (2002): *Las privatizaciones en la Argentina. Diagnósticos y propuestas para una mayor competitividad y equidad social*. Buenos Aires, Colección Diagnósticos y Propuestas, Fundación OSDE/CIEPP.
- Azpiazu, D., Basualdo, E. y Schorr, E. (2000): *La reestructuración y el redimensionamiento de la producción industrial argentina durante las últimas décadas*, mimeo, agosto.
- Azpiazu, D. y Schorr, M. (2003a): "La renegociación de los contratos entre la administración Duhalde y las prestatarias de servicios públicos", *Realidad Económica*, N° 193, 1° de enero al 16 de febrero.
- Azpiazu, D. y Schorr, M. (2003b): *Crónica de una sumisión anunciada. Las renegociaciones con las empresas privatizadas bajo la Administración Duhalde*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores Argentina.
- Bacha, E. (2002): *After neoliberalism what? A tentative roadmap for the Cambridge Dissensus*, trabajo presentado en el seminario "New Paths of Development". Rio de Janeiro, septiembre 12-13.
- Banco Mundial (1994): *Envejecimiento sin crisis*. Washington, D.C., Banco Mundial.
- Barbeito, A. y Lo Vuolo, R. (1992): *La modernización excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en Argentina*. Buenos Aires, UNICEF/CIEPP/Losada.
- Barbeito, A. y Lo Vuolo, R. (1998): "Las políticas sociales en la Argentina contemporánea", en *La nueva oscuridad en la política social. Del estado populista al neoconservador*. Buenos Aires: CIEPP/Miño y Dávila. Primera edición: 1993.
- Barbeito, A. y Lo Vuolo, R. (2002): "La reconstrucción económica y social después del Consenso de Washington: el ingreso ciudadano en la Argentina", en Robert Van der Veen, Loek Groot y Rubén Lo Vuolo (eds.), *La renta básica en la agenda: objetivos y posibilidades del ingreso ciudadano*. Buenos Aires y Madrid, CIEPP/Miño y Dávila/Red Renta Básica.
- Barbeito, A., Lo Vuolo, R. y Rodríguez Enríquez, C. (2002): *La inseguridad socio-económica como política pública. Transformación del sistema de protección social y financiamiento social en Argentina*. Buenos Aires, Documento de Trabajo CIEPP N° 33.
- Barbier, J. y Gautié, J., Direct. (1998): *Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis*. Paris, Presses Universitaires de France.
- Basualdo, E. (2000): *Concentración y centralización del capital en la Argentina*. Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes/FLACSO/Idep.
- Beccaria, L. (2000): *Inestabilidad laboral y ocupacional en Argentina*, trabajo presentado en las II Jornadas de Investigación, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), agosto.
- Beccaria, L. y Galin, P. (2002): *Regulaciones laborales en Argentina. Evaluación y propuestas*. Buenos Aires, Colección Diagnósticos y Propuestas, Fundación OSDE/CIEPP.
- Beck, U. (1998): *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona, Paidós.

- Bobbio, N. (1986): *Estado, Gobierno, Sociedad: para una teoría general de la política*. São Paulo, Editora Paz e Terra, Santa Ifigênia.
- Boscheroni, F. y Poma, L. (2002): *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas. El rol de las instituciones en el espacio global*. Madrid-Buenos Aires, Miño y Dávila/Universidad Nacional de General Sarmiento/Antares.
- Bouzas, R. y Pagnotta, E. (2003): *Dilemas de la política comercial externa argentina*. Buenos Aires, Colección Diagnósticos y Propuestas, Fundación OSDE/CIEPP.
- Boyer, R. (2002): "La crisis argentina: un análisis desde la teoría de la regulación", *Realidad Económica*, N° 192, noviembre-diciembre.
- Braun, O. y Joy, L. (1968): "A Model of Economic Stagnation. A Case Study of the Argentine Economy", *The Economic Journal*, Vol. 78, N° 312, December.
- Caballero, R. y Dornbusch, R. (2002): *Argentina: A Rescue Plan that Works*, mimeo, March.
- Castel, R. (1995): *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*. Paris, Fayard.
- CEP (1998): *Inversiones en la Argentina*, Estudios Cep N° 9, Centro de Estudios de la Producción, Ministerio de la Producción.
- CTA (2002): *Shock distributivo, autonomía nacional y democratización. Aportes para superar la crisis de la sociedad argentina*. Buenos Aires, Instituto de Estudios y Formación (CTA)/Editorial La Página, noviembre.
- Damill, M. (2000): "El balance de pagos y la deuda externa pública bajo la convertibilidad", *Boletín Informativo Techint*, N° 303, julio-setiembre.
- Demaestri, E. y Guerrero, F. (2003): *The Rationale for Integrating Financial Supervision in Latin America and the Caribbean*. Inter-American Development Bank, mimeo, forthcoming publication.
- Díaz Alejandro, C. (1963): "A note on the Impact of Devaluation and the Redistributive Effect", *Journal of Political Economy*, Vol. 71, N° 6, December.
- Díaz Alejandro, C. (1966): *Devaluación de la tasa de cambio en un país semi-industrializado. La experiencia argentina 1955-61*. Buenos Aires, Editorial del Instituto Torcuato Di Tella.
- Dobb, M. (1973): *Theories of Value and Distribution since Adam Smith. Ideology and Economic Theory*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Doyal, L. y Gough, I. (1991): *A Theory of Human Need*. New Cork, The Guilford Press.
- Duarte, M. (2002): "Los impactos de las privatizaciones sobre el mercado de trabajo: desocupación y creciente precarización laboral", en *Privatizaciones y poder económico*, Daniel Azpiazu (compilador). Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes/FLACSO/Idep.
- Esping-Andersen, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, USA, Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G., ed. (1996): *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*. London, UK, Sage/Unrisd.
- Esping-Andersen G. y Regini, M., eds. (2000): *Why Deregulate Labour Markets*. New York, Oxford University Press.
- Ewald, F. (1982): *L'Etat providence*. Paris, Bernard Grasset.
- Fajnzylber, F. (1990): *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casil-*

- lero vacío*". Santiago de Chile, Cuadernos de la CEPAL N° 60.
- Fanelli, J. (2003): *Una mirada estratégica a la reconstrucción monetaria y financiera de la Argentina*. Buenos Aires, Colección Diagnósticos y Propuestas, Fundación OSDE-Cedes.
- Ffrench-Davis, R. (1999): *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Tres décadas de política económica en Chile*. Santiago de Chile, Dolmen.
- Filippo, A. y Kostzer, D. (2002): *Créditos y empleo en Argentina: 1996, 2001*, mimeo, Dirección General de Estudios y Formulación de Políticas de Empleo de la Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, mayo.
- Filmus, D. y Moragues, M. (2003): "¿Para qué universalizar la educación media?", en *Educación media para todos. Los desafíos de la democratización del acceso*. Buenos Aires, Altamira /Fundación OSDE/IIPE-UNESCO.
- Flora, P. (1986): *Growth to limits. The Western European Welfare States since world war II*, 5 Vols. Berlin, Walter de Gruyter.
- Forciniti, L. (2003): *Ciencia, Tecnología e Innovación en la República Argentina: Diagnóstico y Propuestas Políticas*. Buenos Aires, Documento de Trabajo CIEPP N° 37.
- Friedman, M. (1953): "The Methodology of Positive Economics", en *Essays in Positive Economics*. Chicago, Chicago University Press.
- Friedman, M. (1968): "The Role of Monetary Policy", *The American Economic Review*, Vol. LVIII, N° 1, March.
- Frenkel, R. (2001): "Un amplio abanico de proyecciones", en *Diario La Nación*, 28 de enero.
- Frenkel, R. y González Rosada, M. (1999): *Liberalización del balance de pagos. Efectos sobre el crecimiento del empleo y los ingresos en la Argentina*, Serie de Documentos de Economía N° 11, Centro de Investigaciones en Economía, Universidad de Palermo/Cedes.
- Gargarella, R. (1997): "Recientes reformas constitucionales en América Latina: Una primera aproximación", *Desarrollo Económico*, N° 144, Vol. 36, enero-marzo.
- Gaggero, J. y Gómez Sabaini, J. C. (2002): *Argentina. Cuestiones macrofiscales y políticas tributarias*. Buenos Aires, Colección Diagnósticos y Propuestas, Fundación OSDE/CIEPP.
- Grushka, C. (2002): *Proyecciones previsionales de largo plazo. Argentina 2000-2050*. Superintendencia de Administración de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (SAFJP), Estudio especial N° 14, setiembre.
- Habermas, J. (1973): *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Buenos Aires, Amorrortu Editores.
- Herrero, D. (2002): *Evolución de la distribución del ingreso urbano: Coeficiente de Gini del Ingreso per cápita familiar de la EPH*. Buenos Aires: INDEC, Dirección Nacional de Encuestas a Hogares.
- Heymann, D. y Sanguinetti, D. (1998): "Quiebres de tendencias, expectativas y fluctuaciones económicas", *Desarrollo Económico*, Vol. 38, N° 149, abril-junio.
- Hicks, J. (1974): *The Crisis in Keynesian Economics*. Oxford, Basil Blackwell.
- Hirschman, A. (1958): *The Strategic of Economic Development*. New Haven, Yale University Press.
- Hirschman, A. (1970): *Exit, voice, and loyalty. Responses to decline in firms, organiza-*



- tions, and states*. Cambridge, USA and London, UK, Harvard University Press.
- Kaminsky, G. y Reinhart, L. (1996): "The Twin Crisis: the Causes of Banking and Balance of Payment Problems", *American Economic Review*, N° 89, pp. 473-500.
- Kaldor, N. (1989): *Further Essays on Economic Theory and Policy*, editado en F. Targetti y A.P. Thirlwall. New York, Homes & Meier Publishers.
- Kalecki, M. (1971): *Selected Essays on the Dynamics of the Capitalist Economy*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Katz, J. y Kosacoff, B. (1989): *El proceso de industrialización en la Argentina: evolución, retroceso y prospectiva*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina y CEPAL.
- Katz, J. y Kosacoff, B. (2000): "Aprendizaje tecnológico, desarrollo institucional y la microeconomía de la sustitución de importaciones", en E. Cárdenas, J. A. Ocampo y R. Torpe (comps.), *La industrialización y el Estado en América Latina: Los años de posguerra*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Keynes, J. (1936): *The General Theory of Employment, Interest and Money*. New York, Harcourt, Brace & Co.
- Kornai, J. (1972): *Crecimiento armónico frente a crecimiento anárquico*. Madrid, Editorial Saltés.
- Krugman, P. (2000): *Rethinking International Trade*. Cambridge, USA, The MIT Press.
- Kuhn, T. (1962): *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago, The University of Chicago Press.
- Kulfas, M. y Schorr, M. (2003): *La deuda externa argentina. Diagnóstico y lineamientos propuestos para su reestructuración*. Buenos Aires, Colección Diagnósticos y Propuestas, Fundación OSDE/CIEPP.
- Lange, O. (1939): "On the economic theory of socialism", en Oskar Lange y Fred Taylor, *On the economic theory of socialism*. New York: Augustus Kelley Publishers, reimpresión de 1970.
- Lautier, B. (1996): "Le tiers monde face à la question du partage", en Hirata H. y Senotier D. (comp.), *Femmes et partage du travail*. Paris, Syros.
- López, A. (2002): "El modelo agroexportador argentino a la luz del enforque del sistema nacional de innovación", en *Desarrollo Económico*, Vol. 42, N° 166, julio-setiembre.
- Lo Vuolo, R. (1991): "La economía política del Estado de Bienestar", en *El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis*. Buenos Aires, CIEPP/Miño y Dávila editores.
- Lo Vuolo, R. (1995): "La economía política del ingreso ciudadano", en *Contra la Exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Buenos Aires, CIEPP/Miño y Dávila.
- Lo Vuolo, R. (1996): "Reformas previsionales en América Latina: una visión crítica en base al caso argentino", *Estudios del Trabajo*, N° 11, agosto-diciembre.
- Lo Vuolo, R. (1998a): "¿Una nueva oscuridad? Estado de Bienestar, crisis de integración social y democracia", en *La Nueva oscuridad de la política social*. Buenos Aires, CIEPP/Miño y Dávila. Primera edición: 1993.
- Lo Vuolo, R. (1998b): "Crisis de integración social y retracción del Estado de Bienestar en Argentina", en *La Nueva oscuridad de la política social*. Buenos Aires, CIEPP/Miño y Dávila. Primera edición: 1993.
- Lo Vuolo, R. (1998c): "Acerca del progresismo y del neoprogresismo", *Realidad Económica*, N° 158, Agosto-Setiembre, pp. 21-32.

- Lo Vuolo, R. (2001a): *Alternativas. La economía como cuestión social*. Buenos Aires, Grupo Editor Altamira.
- Lo Vuolo, R. (2001b): "América Latina y la Renta Básica a la luz del caso argentino", en Daniel Raventós (coord.): *La Renta Básica. Por una ciudadanía más libre, más igualitaria y más fraterna*. Barcelona, Editorial Ariel.
- Lo Vuolo, R. y Barbeito, A. (1998): "Las políticas sociales en la Argentina contemporánea", en *La Nueva oscuridad de la política social*. Buenos Aires, CIEPP/Miño y Dávila. Primera edición: 1993.
- Lo Vuolo, R., Barbeito, A., Pautassi, L. y Rodríguez, C. (1999): *Lapobreza... de la política contra la pobreza*. Madrid-Buenos Aires, CIEPP/Miño y Dávila.
- Lo Vuolo, R. y Goldberg, L. (2002): *Un diagnóstico preliminar de la evolución y actual situación del sistema previsional*, Documentos de Trabajo CIEPP N° 35.
- Luhmann, N. (1990): *Political theory in the Welfare State*. Berlin y New York, Walter de Gruyter.
- Luhmann, N. y De Giorgi, R. (1993): *Teoría de la sociedad*. México, Universidad de Guadalajara.
- Martner, R. (1998): "Política fiscal, ciclo y rendimiento", *Revista de la CEPAL*, N° 64. Santiago, Chile: junio.
- Marx (1973): *El Capital. Crítica de la Economía Política*. México, Fondo de Cultura Económica. Octava reimpresión.
- Meade, J. (1993): *Liberty, Equality and Efficiency. Apología pro Agathotopia Mea*. Londres, McMillan.
- Meade, J. (1995): *Full Employment Regained*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Miles, J. (1985): *Social Indicators for Human Development*. Frances Pinter.
- Monza, A. (2002): *Los dilemas de la política de empleo en la coyuntura argentina actual*. Buenos Aires, Colección Diagnósticos y Propuestas, Fundación OSDE/CIEPP.
- Monza, A.; Casanova, L. y Crucella, C. (2001): *Crecimiento y empleo. Una exploración empírica de la elasticidad producto del empleo en el caso argentino*. Buenos Aires, mimeo, Secretaría de Desarrollo Social.
- Morduchowicz, A. (2003): "Los costos de la obligatoriedad escolar en el nivel medio", en *Educación media para todos. Los desafíos de la democratización del acceso*. Buenos Aires, Altamira /Fundación OSDE /IIPE-UNESCO.
- Nochteff, H. (2002a): "¿Existe una política de ciencia y tecnología en la Argentina? Un enfoque desde la economía política", en *Desarrollo Económico*, Vol. 41, N° 164, enero-marzo.
- Nochteff, H. (2002b): *Políticas para el shock distributivo, la recuperación productiva y el crecimiento. Fundamentos de la política comercial externa de exportaciones*, mimeo, Idep, agosto.
- Nurkse, R. (1953): *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*. New York, Oxford University Press.
- OECD (1993): *Industrial Policy in OECD Countries*. Paris, OECD.
- O'Connor, J. (1973): *The fiscal crisis of the state*. New York, St. Martin's Press.
- Offe, C. (1984): *Contradictions of the Welfare State*. Cambridge, USA, The MIT Press.
- Offe, C. (1995): "Un diseño no productivista para las políticas sociales", en Lo Vuolo,

- R., *Contra la Exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Buenos Aires, CIEPP/Miño y Dávila.
- Olego, P. (2002): *Propuestas para un sistema tributario*, Informe N° 9, Centro de Estudios Científicos y Técnicos (CECyT), Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas.
- Palley, T. (2003): *Asset Price Bubbles and the Case for Asset Based Reserve Requirements: A Response to Chairman Greenspan and Governor Bernanke*, trabajo presentado en la sesión de la Association for Evolutionary Economics, en el encuentro de la Allied Social Science Association. Washington, D.C., enero 3-5.
- Perry, G. y Servén, L. (2002): "La anatomía de una crisis múltiple: qué tenía Argentina de especial y qué podemos aprender de ella", *Desarrollo Económico*, Vol. 42, N° 167, octubre-diciembre.
- Pfaller, A., Gough, D. y Therborn, G. (1991): *Can the Welfare State Compete? A Comparative Study of Five Advanced Capitalist Countries*. Londres, McMillan.
- Polanyi, K. (1992): *La gran transformación*. México, Juan Pablos Editor.
- Porter, M. (1991): *La ventaja competitiva de las naciones*. Buenos Aires, Vergara.
- Posada, M. (2002): *Agroalimentos y región. Una agenda de políticas para el desarrollo*. Buenos Aires, mimeo, junio.
- Prebisch, R. (1981): *Capitalismo Periférico. Crisis y transformación*. Buenos Aires-México, Siglo XXI.
- Przeworski, A. y Limongi, F. (1993): "Political Regimes and Economic Growth", *Journal of Economic perspectives*, Vol. 7, N° 3, Summer, 51-69.
- Rawls, J. (1979): *Teoría de la Justicia*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Ricardo, D. (1973): *The Principles of Political Economy and Taxation*. London, J.M. Dent and Sons.
- Robbio, J. (2002): *Las lecciones de la historia - Argentina en el espejo de la Alemania de los años 30*. Buenos Aires, Diario *Página/12*, Suplemento Cash, 20 de enero.
- Robbio, J. (2003): *Elementos para una política industrial alternativa en la Argentina*. Buenos Aires, Colección Diagnósticos y Propuestas, Fundación OSDE-CIEPP.
- Robinson, J. (1962): *Essays in the Theory of Economic Growth*. New York, St. Martin's Press.
- Roca, E. (2001): *La seguridad social en un contexto de precariedad laboral*. Seminario: "Precariedad laboral, vulnerabilidad social y seguridad socioeconómica", organizado por DSE-CIEPP-CEPED. Buenos Aires, 25 al 27 de junio.
- Rofman, A. (2000): *Desarrollo regional y exclusión social*. Buenos Aires, Amorrortu.
- Ros, J. (1989): *On inertia, social conflict, and the structuralist analysis of inflation*. The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, Working Paper N° 128, Agosto. Notre Dame, USA.
- Rodrik, D. (2002): *After Neoliberalism, What?*, trabajo presentado en el seminario "New Paths of Development". Rio de Janeiro, septiembre 12-13.
- Rosenstein-Rodan, P. (1943): "Problems of industrialization of Eastern and South-Eastern Europe", *The Economic Journal*, Vol. 53, June-September.
- Schumpeter, J. (1962): *Capitalism, Socialism and Democracy*. Nueva York, Harper Torchbooks.

- Schvarzer, J. (1997): *La estructura productiva argentina a mediados de la década del noventa. Tendencias visibles y un diagnóstico con interrogantes*. Instituto de Investigaciones Económicas. Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo (CEED), Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas.
- Schvarzer, J. y Finkelstein, H. (2003): *El sistema financiero durante el corralito y el corralón. Una costosa transición*, CESPA, Notas de Coyuntura N° 12, abril.
- Secretaría de Seguridad Social (2003): *Libro blanco de la previsión social*. Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Secretaría de Seguridad Social.
- Sgard, J. (2002): *L'économie de la panique. Faire face aux crises financières*. Paris, Éditions La Découverte.
- Siempro (1997): *Encuesta de Desarrollo social*. INDEC.
- Smith, A. (1994): *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. México, Fondo de Cultura Económica, octava reimpresión.
- Standing, G. (1999): *Global Labour Flexibility. Seeking Distributive Justice*. London, McMillan Press.
- Standing, G. (2000): "Globalization and Flexibility: Dancing Around Pensions", *SES Papers* N° 2, International Labor Office, June.
- Stiglitz, J. (2000): "What I learned at the World Economic Crisis", *The Insider*, April.
- Subsecretaría de Vivienda (1995): *Bases de una política integral de vivienda*.
- Sylos Labini, P. (1984): *The Forces of Economic Growth and Decline*. Cambridge, MA, The MIT Press.
- Taylor, L. (1990): "Plan Austral and other heterodox shocks-Phase II", en *Socially Relevant Policy Analysis. Structuralist Computable General Equilibrium Models for the Developing World*. Cambridge, (USA) y London, The MIT Press.
- Taylor, L. (1991): *Income Distribution, Inflation and Growth. Lectures on Structuralist Macroeconomic Theory*. Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Tenti Fanfani (2003): "La educación media en la Argentina: desafíos de la universalización", en *Educación media para todos. Los desafíos de la democratización del acceso*. Buenos Aires, Altamira /Fundación OSDE /IIEP-UNESCO.
- Théret, B. (1997): "Méthodologie des comparaisons internationales, approches de l'effect sociétal et de la régulation: Fondements pour une lecture structuraliste des systèmes nationaux de protection sociale", en *L'Année de la régulation. Économie, Institutions, Pouvoirs*. Paris, Éditions La Découverte.
- Titmuss, R. (1974): *Social Policy. An Introduction*. New Cork, Pantheon Books.
- Torrado, S. (2003): *Historia de la familia en la Argentina moderna (1870-2000)*. Buenos Aires, Ediciones de la Flor.
- Von Neumann, J. (1945): "A model of general economic equilibrium", *Review of Economic Studies*, N° 13, pp. 1-9.
- Van der Veen, R.; Groot, L. y Lo Vuolo R., eds. (2002): *La renta básica en la agenda: objetivos y posibilidades del ingreso ciudadano*. Buenos Aires y Madrid, CIEPP/ Miño y Dávila/Red Renta Básica.
- Yoguel, G. (2000): "Creación de competencias en ambientes locales y redes productivas", *Revista de la CEPAL*, N° 71.



































