

LA TRANSFORMACIÓN ESTRUCTURAL DE LA ECONOMÍA ARGENTINA A COMIENZOS DE LOS AÑOS 90¹

Francisco Gatto²

1 INTRODUCCIÓN

El propósito de este documento es describir brevemente los principales componentes del programa de transformación de la economía Argentina iniciado con el segundo Gobierno democrático a partir de mediados de 1989; prestando especial atención a aquellas políticas que tienen efectos importantes en las relaciones económicas entre el estado central y los gobiernos provinciales locales y a los cambios regulatorios que impactan de manera diferencial a los sectores productivos en las diversas regiones.

La mayoría de los cambios de orientación de la política económica, de la gestión del Estado y de los marcos normativos y regulatorios introducidos en los últimos años tienen efectos territoriales y regionales directos y/o indirectos, a la vez que modifican sustancialmente aspectos vinculados con la misma organización de Estado argentino y con la distribución funcional de roles y responsabilidades entre sector público y privado y entre Estado nacional y otras jurisdicciones espaciales (Provincias y Municipios). Algunos de estos cambios han dado lugar a acciones de descentralización; sin embargo, el Gobierno no se planteó estas transformaciones desde la perspectiva de la acción regional, sino que fueron concebidas desde la óptica global de la reforma del Estado. Es importante tener presente esta orientación básica de las propuestas del Gobierno Nacional ya que, en muchos casos, los efectos de tipo territorial son consecuencia de impactos residuales de acciones de mayor envergadura.

El proceso de transformación que impulsa el nuevo gobierno se fundamenta, esquemáticamente, en dos apreciaciones básicas. En el plano ideológico, el programa adhiere a la corriente internacional de corte neoliberal que plantea la necesidad de asignar "a los mercados" un protagonismo central en el funcionamiento de la economía capitalista. Las intervenciones estatales son vistas como "desvios" de cursos naturales, que solo entorpecen el desarrollo de las fuerzas económicas, especialmente cuando limitan el juego de la competencia debido al uso de instrumentos de protección y regulación o cuando distraen recursos económicos que podrían ser operados por agentes económicos privados.

1 Este documento es una versión corregida del trabajo presentado al seminario organizado por el Proyecto de Investigación AME-91/0688 sobre *"La cuestión regional en las transiciones de la democracia: los casos de Brasil, Chile, Argentina y España"*, patrocinado por la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología de España y realizado en la Universidade Federal de Minas Gerais, Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, Belo Horizonte, Marzo de 1993.

2 Comisión Económica para América Latina y el Caribe/CEPAL - Buenos Aires - Argentina.

En un plano más pragmático, el Gobierno del Presidente Menem enfrentó al inicio de su gestión una de las crisis más profundas de la economía argentina, expresada en el primer brote hiperinflacionario de mediados de 1989. La corriente de pensamiento económico que constituyó la base política y técnica del nuevo gobierno sostuvo que, en gran medida, la crisis de la economía argentina tenía una componente fiscal decisiva y que, por lo tanto, era inevitable e indispensable proceder a una transformación del sector público argentino, saneando sus finanzas y limitando sus funciones a las áreas y responsabilidades intransferibles del Estado (i.e. la justicia, la salud básica, la seguridad y la defensa). De esta forma se controlarían los efectos fiscales sobre la inflación y se liberarían recursos y actividades, que, en manos privadas, generarían mayores beneficios sociales y más altos niveles de eficiencia en su asignación.

El segundo Gobierno democrático se planteó así, desde sus mismos inicios, un programa de transformación sustantivo en dos planos: por un lado en el área de las actividades del Estado y en segundo lado en los marcos regulatorios y de intervención pública que guiaban las actividades económicas privadas.

En la historia económica y política Argentina hubo algunos intentos parciales en la dirección que sustenta el actual Gobierno; por ejemplo, el programa implementado por el Gobierno Militar de 1976-1981. Sin embargo, estos cambios nunca fueron concebidos tan sistemáticamente, ni contaron con apoyo político suficiente. Las condiciones políticas internas vigentes al inicio de la actual gestión de gobierno -muy débil oposición formal de los partidos políticos y el desmembramiento de otras fuerzas sociales y políticas- junto con el desarrollo de nuevas alianzas internas (sectores empresariales y partidos políticos liberales) y externas (acuerdos institucionales con el FMI, Banco Mundial, etc.), favorecieron la implementación del programa de transformación. De todas maneras, el programa del Gobierno no está fuera de una corriente de acontecimientos que venían generándose en el país en los últimos quince años. Por tal razón, antes de entrar a describir los componentes básicos del Programa se presentan algunos antecedentes originados en el Gobierno democrático de 1983-89, ya que constituyen puntos de apoyo para las transformaciones planteadas por el actual Gobierno. La idea que se intenta rescatar es que la Argentina está inmersa en un proceso de transformación desde mediados de los años setenta, con marchas y contramarchas, donde las decisiones políticas de los integrantes de la sociedad (partidos políticos, sindicatos, empresarios, organizaciones intermedias, fuerzas armadas, etc.) van cimentando de alguna manera las decisiones posteriores.

2 ANTECEDENTES INMEDIATOS AL PROGRAMA DE TRANSFORMACIÓN ECONÓMICA

La recuperación de la democracia política en Argentina en 1983 motivó la reiniciación del debate en torno de varios temas claves de la sociedad argentina, comenzando inicialmente por los temas de "arrastre" que dejó abierto el Gobierno militar; como, por ejemplo, la consolidación de la democracia, el tema de "los desaparecidos" y el enjuiciamiento a las Juntas Militares de la dictadura. En el plano estrictamente económico, la primer etapa del Gobierno del Presidente Alfonsín se limitó

a controlar la situación macroeconómica heredada y a tratar de definir una base política institucional de apoyo. El primer equipo económico del Gobierno democrático debió asumir varios conflictos que las gestiones militares traspasaron al gobierno civil, destacándose por su relevancia política y económica, la semiparalización del aparato productivo y el tema de la deuda externa, su reconocimiento explícito y la negociación de su pago.³

El país económico y socio-político heredado por el primer Gobierno democrático distaba mucho de aquel de principios de los años setenta. Por una parte, el estancamiento productivo implicó un empobrecimiento progresivo de amplias capas sociales del país, tanto en el interior como en el Gran Buenos Aires. Las modificaciones en el funcionamiento económico impactaron principalmente a los grandes centros industriales del país, donde se registraba un crecimiento de la tasa de desocupación y del número de familias cuyos niveles de ingresos no alcanzaban a cubrir las necesidades mínimas básicas. En contrapartida, el periodo militar significó un incremento en la concentración de los ingresos y en la consolidación de una serie de grupos empresariales nacionales, que con el tiempo fueron constituyendo un nuevo poder económico en Argentina. Gran parte de estos grupos estuvo fuertemente ligado a ciertas actividades productivas estatales y la provisión de servicios y obras a la actividad pública.⁴ La sociedad civil también sufrió un fuerte cambio durante la gestión militar, especialmente por la polarización y diferenciación de intereses sociales.

En una primer etapa, el Gobierno del Presidente Alfonsín se propuso dos básicos objetivos económicos: romper con la inercia del estancamiento productivo y mejorar la distribución de ingresos. Para esta última meta el Gobierno diseñó una política de ingresos y ciertas reformas de reordenamiento fiscal, reorientando el gasto desde los rubros de defensa y seguridad hacia los del área social (Informe... 1985). El primer documento político que analizó más detalladamente los desafíos futuros de crecimiento y transformación económica-productiva en Argentina fue realizado por los técnicos de la Secretaría de Planificación (Argentina, 1985). Su eje giró en torno de conformar una propuesta estratégica de "reconstitución de los mecanismos de acumulación de capital indispensables para asegurar el crecimiento y la eficiencia global de

- 3 El tema de la deuda externa argentina, que se estimaba en aproximadamente 60.000 millones de dólares, constituye un tema clave a lo largo de toda la década de los años ochenta y tuvo fuerte incidencia en el desarrollo de políticas económicas de ajuste. Durante la gestión del segundo Gobierno militar, gran parte de la deuda externa privada se estatizó; es decir, fue adquirida por el Estado Nacional, beneficiando fuertemente a sectores empresariales y financieros radicados en Argentina. A lo largo de los últimos diez años, las diferentes gestiones económicas desarrollaron distintas estrategias de negociación con la banca acreedora privada internacional y recién en 1992 se concretó la firma del Acuerdo Brady. El peso de la deuda externa se manifiesta principalmente en la gestión fiscal, ya que los servicios adeudados por atrasos y los pagos anuales comprometidos superan los 4.000 millones de dólares, lo cual constituye una restricción muy significativa para la política económica.
- 4 La mayoría de estos grupos económicos tuvo una fuerte expansión horizontal durante las décadas de los años setenta y ochenta, incluyendo diversificaciones en actividades industriales, financieras, agropecuarias, pesca, energéticas, etc. Actualmente, este sector empresarial -que incluye menos de 10 grupos económicos- lidera la compra de las actividades públicas privatizadas (Azipiazu et al., 1986).

la economía". En la medida que esto fuese posible, la economía argentina podría orientarse por realizar un "ajuste positivo", promoviendo la actividad exportadora industrial, vehículo central para superar las crisis del sector externo e indirectamente del sector público.

"Los lineamientos para una estrategia de crecimiento 1985-89" dejan entrever algunos de los obstáculos y dificultades que debía enfrentar la conducción política de este programa económico. Por una parte, se señala la necesidad de reducir el déficit fiscal, aunque procurando mantener un aumento en la tasa de inversión pública, ya que "este incremento se inscribe dentro de las funciones dirigidas a garantizar los servicios sociales y de infraestructura que son **parte de las responsabilidades del Estado en la sociedad...** Por otra parte, el documento identifica como una restricción central el desmembramiento de los intereses de la sociedad argentina, "en el país que anhelamos no hay lugar para que un sector confunda sus derechos con los de la Nación... Los empresarios, los trabajadores, los grupos dirigentes en general deben contribuir solidariamente a la **empresa comun, comprendiendo que en los momentos de crisis no todas las demandas pueden ser igualmente satisfechas**".

El documento no avanzó lineamientos para reformas estructurales (como luego fueron conceptualizadas) del funcionamiento de la economía argentina, no incluía consideraciones sobre descentralización funcional ni tampoco objetivos de tipo territorial o regional de manera explícita.

Las ideas sugeridas en el documento solo muy parcialmente fueron traducidas a acciones concretas. El tiempo demostraría que la implementación política de las propuestas estratégicas requerían de un conjunto convergentes de factores políticos y situaciones económicas internas y externas que no estaban presentes en el funcionamiento político y económico de la Argentina, no obstante que el documento pretende describir con "realismo" y "sin voluntarismo" las opciones políticas del país.

El deterioro de la situación económica de corto plazo, luego del primer año de gestión del presidente Alfonsín, motivó una modificación sustancial en la gestión económica del gobierno democrático y el diseño y la puesta en marcha de un programa macroeconómico heterodoxo de ajuste y estabilización: El Plan Austral.

El diagnóstico realizado por los equipos técnicos del Gobierno enfatizaba la necesidad de recurrir a una política de *shock*, dado que el mantenimiento de altas tasas inflacionarias podía limitar fuertemente cualquier intento de tipo gradual. El Plan Austral incluyó acciones de corto plazo de tipo monetarias, fiscales y de ingresos, revirtiendo, en un muy corto período, las expectativas inflacionarias. Las medidas fiscales contemplaban la drástica reducción del desequilibrio del sector público hasta el límite de anunciar que el Banco Central dejaría de financiar los déficit del sector. El equilibrio de las cuentas fiscales se basaba en varias acciones: una disminución del gasto, tanto en inversiones como en personal -vía caída del salario real-; un incremento en la recaudación tributaria y la aplicación de nuevos y mayores gravámenes sobre el comercio exterior y los combustibles. Asimismo se previó una recuperación de las tarifas reales de los servicios públicos, que al inicio del Plan, fueron ajustadas junto con el tipo de cambio. No se incluyeron disminuciones en el gasto social público, ni tampoco se incluyó medidas especiales de reducción de personal. El Gobierno manejó la política de precios e ingresos vía un fuerte congelamiento inicial de los precios, una reconver-

sión de contratos para desindexar las expectativas que tenían incluidas en las negociaciones y se fijaron, además, tipo de cambio y salarios.

El Plan de estabilización tuvo un fuerte éxito inicial y las expectativas inflacionarias descendieron gradualmente. El posible estallido de una hiperinflación fue conjurado por el Plan. Durante el año 1986, la economía logró cierto crecimiento, observándose una recuperación de la producción industrial, del consumo y de la inversión. A lo largo del año, el Gobierno fue flexibilizando su Plan original (ie: descongelamiento de algunas variables incluyendo el tipo de cambio) que, a pesar de obtener logros significativos en los valores medios de inflación y actividad económica, siguió muy pendiente en el corto plazo de las variaciones y movimientos de algunas variables claves. A lo largo del año 1987, el Gobierno también flexibilizó su política monetaria; la expansión monetaria fue significativa y se produjo una reducción de las tasas de interés, sin un crecimiento en la demanda de divisas externas. A pesar de ello, la economía vivió sobresaltos inflacionarios a mitad del año y requirió de ajustes parciales. "Hacia fin de año, los temas de mayor urgencia continuaban siendo el control del déficit fiscal y la definición de las políticas de ingresos" compatibles con la negociación libre de salarios (Informe... 1987).

Con respecto al problema fiscal, el equipo económico intentó operar en varios frentes simultáneamente (Carciofi, 1990). Por una parte, se propuso una reforma tributaria, que pretendió elevar la recaudación, modificar el impacto impositivo logrando mayor equidad tributaria y ensanchar la base imponible. Por otra parte, el Gobierno propuso un esquema de reformas de empleo y salarios en el sector público, donde se diagnosticaba: exceso de empleo global público -incluyendo a las provincias-, bajos niveles retributivos, fuertes desigualdades salariales, desprestigio de la carrera administrativa, etc. En tercer lugar, el Gobierno abordó el problema de la seguridad social y el permanente déficit del sistema, decretando la "emergencia previsional". Por último, se inició, tíbiamente un programa de acciones vinculado con las empresas públicas. Así, por ejemplo se anunció la intención de privatizar SOMISA y la venta de paquetes accionarios de plantas petroquímicas que estaban en manos del Gobierno. No se incluyeron en las propuestas de privatización ninguna de las empresas públicas que proveían servicios.

En el ámbito de las empresas públicas, el Gobierno definió su línea de acción más claramente en 1987-88, cuando decidieron las primeras medidas de "transformación estructural". El Gobierno diagnosticaba de la siguiente manera la situación:

"...las múltiples funciones del Estado, funciones que fueron surgiendo en el último medio siglo, no por un capricho ideológico, sino al calor de un consenso social más o menos espontáneo, hoy ya no pueden ser abarcadas con la debida eficiencia ni solventadas sin afectar la estabilidad..." (subrayado agregado). *"Para avanzar hacia el crecimiento es preciso actuar sobre una pieza clave en el engranaje de la vida nacional: el Estado. ... La crisis del viejo modelo no se resuelve en la falsa antinomia de más o menos Estado, sino en la*

construcción de un Estado de nuevo tipo." (Ministerio de Economía, 1987)⁵.

Los resultados alcanzados por las medidas propuestas de transformación fueron escasos. En algunos casos no pudieron superar la etapa parlamentaria; en otros no lograron implementarse adecuadamente por trabas en el funcionamiento del aparato del Estado. Asimismo, el Gobierno careció de consenso político dentro de su mismo partido político, lo cual dificultó enormemente avanzar en la dirección que el mismo Gobierno se proponía (Carciofi, 1990). Debe destacarse, sin embargo, que estos antecedentes parecerían ser claves para las propuestas de transformación que encara el segundo Gobierno democrático, ya que es posible observar ciertas similitudes de diagnóstico y objetivos, a pesar de grandes diferencias de instrumentación.

Hacia 1989 la crisis del financiamiento del sector público era insostenible y de carácter crónico. La desconfianza con el esquema de funcionamiento de las variables monetarias y sector externo fue haciéndose cada vez más grave y en el segundo trimestre de 1989 el Gobierno pierde capacidad de gestión macroeconómica. Se aceleran rápidamente las devaluaciones y subas de los precios, arribándose a una dolarización parcial de la economía argentina.⁶ El Gobierno perdió sus elecciones nacionales y debió adelantar la entrega del poder.

El nuevo Gobierno inició su gestión en el marco de una situación económica coyuntural muy compleja y aunque el equipo económico debió atender la situación macroeconómica puntual, desde el mismo inicio el Gobierno señaló su intención de iniciar un proceso de **reforma estructural**. El resto del documento está dedicado a describir cuales son las principales áreas de transformación ubicándolas temporalmente como contemporáneas del Plan de Convertibilidad, aunque gran parte de las decisiones de política y la elección de los instrumentos fueron realizados antes de la implementación del Plan.

5 En el marco de esta estrategia, el Gobierno democrático encaró diferentes nuevos programas: Creación de un Fondo Único de Infraestructura Pública; Desregulación petrolera, ampliando la participación del capital privado en la exploración, explotación y participación en las zonas reservadas de YPF; Desregulación de transporte de aerocomercial y automotor y desregulación de las tarifas de ferrocarriles para carga, permitiéndose competir con el sector privado de carga automotor; Ampliación de la participación de capital privado en telecomunicaciones y limitaciones al monopolio de ENTEL/Empresa Nacional de Telecomunicaciones; Desmonopolización de áreas reservadas a empresas públicas y reformulación del régimen de "Compre Nacional" para las adjudicaciones de licitaciones públicas. Posteriormente, se intentó avanzar en la privatización de Aerolíneas Argentinas y ENTEL, transfiriendo al sector privado parte del paquete accionario, aunque reservándose una posición mayoritaria.

6 El Índice de Precios al Consumidor alcanzó un máximo mensual del 200% en Julio de 1989, llegando el tipo de cambio a valores reales fuera de toda proporción. La tasa de variación del IPC en 1989 fue cercana a 5000% anual, con un promedio mensual del 40% (Notas..., 1990).

3 EL PROGRAMA DE TRANSFORMACIÓN: "HACIA UNA ECONOMÍA Y UN ESTADO MODERNO"

El segundo Gobierno democrático partió asumiendo que el:

"logro de la estabilidad y la recuperación de un crecimiento sostenido para la economía argentina requieren de una profunda transformación de la organización y funcionamiento del Estado" (Domeniconi et al., 1992).

Ya que no solo es indispensable contar con un sector privado dinámico y con reglas de juego que favorezcan su expansión, sino también con un Estado y sector público eficiente. El Gobierno se planteó como meta central :

"convertir a los años 1990 en la década del crecimiento y empleo productivo",... "librar a la economía de las consecuencias del déficit fiscal estructural, lo que solo podría lograrse mediante cambios profundos en la organización del Estado, en el nivel del gasto público y en la <re>orientación de sus recursos." (Domeniconi et al., 1992).

En el marco de esta concepción el Gobierno concentró sus actividades principales de transformación alrededor de cinco ejes básicos:

- 1) Recomposición del equilibrio macroeconómico a corto plazo y consolidación de las bases operativas del equilibrio a largo plazo.
- 2) Reforma Administrativa del Estado, incluyendo las transferencias de servicios hacia provincias y municipios.
- 3) Programa de Desregulación de mercados.
- 4) Política de privatizaciones.
- 5) Apertura económica e integración MERCOSUR.

En las páginas siguientes se describen muy esquemáticamente cada componente. Se presenta un cuadro simplificado de los mismos, ya que no se abordaran temas coyunturales vinculados con la complejidad de su implementación, ni tampoco se examinaran los diferentes aspectos de las negociaciones políticas y sociales que se llevaron adelante en diferentes momentos para lograr el consenso político-normativo. Mas aún, los que se pretende exponer son los rasgos centrales de la política y sus principales consecuencias directas globales, para generar elementos que permitan evaluar su incidencia territorial. Por último debe tenerse presente que pese a que se realiza un presentación segmentada y parcial de los diversos componentes del programa, éste constituye una **unidad integral**, donde cada uno de los diversos elementos que lo componen juegan un rol crítico para el resultado final de la totalidad del Programa. Dicho en otras palabras, la dificultad de implementación de algunos de los

componentes o el logro de resultados no esperados pone en peligro relativo el logro de las metas de esta transformación, tal cual es concebida por el actual Gobierno y equipo político de apoyo.

3.1 Plan de estabilización macroeconómica

El Gobierno consolidó su programa de equilibrio macroeconómico a través del Plan de Convertibilidad, instrumentado por medio de la ley 23928 a principios de 1991. Durante el año y medio anterior el Gobierno debió confrontar permanentemente situaciones de desequilibrios de corto plazo, conjurar dos hiperinflaciones y avanzar hacia la construcción de una situación macroeconómica que le permitiera instrumentar un programa de estabilización de mayores objetivos y entidad. Es importante tener presente que al momento del lanzamiento del Plan de Convertibilidad se habían logrado ciertos acomodamientos de las variables macroeconómicas (ie: deuda pública interna, nivel de reservas etc.) que permitieran la instrumentación de *shock* prevista en el Plan.

La idea central del Plan era lograr instalar en la economía un "marco monetario consistente con la estabilidad" buscada de precios (convergencia a los niveles inflacionarios internacionales) a partir del "anclaje" del tipo de cambio y del respaldo absoluto de los pasivos monetarios del Banco Central por activos externos de reserva. De esta manera se limitaba la creación de dinero a la disponibilidad de activos externos de contrapartida -es decir, que la oferta de dinero primario debía corresponder con el resultado global del balance de pagos- y se imposibilitó, por norma legal al Gobierno, modificar el tipo de cambio nominal. En cierto sentido las autoridades económicas argentinas adoptaron un esquema de funcionamiento de "patrón-dólar" equivalente a la regla del patrón oro.⁷

La introducción de este plan significó un "punto de inflexión para la política fiscal", ya que por las características del mismo se restringió el financiamiento del Banco Central al Gobierno⁸ y, por lo tanto, se excluyó una política fiscal que utilizara el recurso del impuesto inflacionario como mecanismo de cierre. "El Plan, anteaba, entonces una doble cuestión en el manejo de los ingresos y gastos públicos: satisfacer la restricción financiera a corto plazo y definir una configuración más o menos permanente, tal que hubiera consistencia entre las variables fiscales y el mantenimiento de la regla monetaria" (Informe... 1992).

La recomposición del balance fiscal en 1991 incluyó diversos elementos, que básicamente se orientan a incrementar fuertemente los ingresos públicos⁹. En este sentido, convergieron:

- 7 Para un análisis detallado de las características, implementación y primeros resultados del funcionamiento del Plan, vease Informe... (1992).
- 8 Entre las disposiciones legales que implementan el Plan se establece taxativamente la proporción de títulos públicos que pueden incluirse en las reservas del Banco Central, estableciéndose un tope a la colocación de títulos para financiar al sector público.
- 9 La presión tributaria ha crecido sostenidamente en los últimos dos años, previniéndose alcanzar una cifra cercana al 28% del PIB en 1993, habiendo sido inferior al 20% en 1991.

- a) el incremento en términos reales de los ingresos fiscales como producto de disminuir fuertemente la pérdida que ocasionaba la alta inflación;
- b) incremento de la recaudación impositiva derivado de mayor nivel de actividad, cambios en el sistema tributario¹⁰ y una marcada reducción de la evasión;
- c) ingreso de capitales derivados de las privatizaciones.

El Gobierno también recompusó obligaciones exigibles de corto plazo con bonos de mediano plazo (ie: endeudamiento del sistema jubilatorio). Como consecuencia de esta concurrencia de factores, las demandas de financiamiento del sector público consolidado se redujeron de un promedio cercano al 5% del PIB en 1989-90 a 2,2% en 1991.

El Plan de convertibilidad logró éxitos iniciales sustantivos: la tasa de inflación bajo a niveles cercanos al 1% mensual; la actividad económica -especialmente industrial- se expandió en las primeras etapas del plan -aunque con importantes variaciones sectoriales-, estimándose un crecimiento del PIB en 1992 superior al 6%; se recompusieron las reservas internacionales, superando hacia fines de 1992 los US\$ 10.000 millones; se acordó una renegociación global de la deuda externa con la Banca Comercial dentro de los marcos del Acuerdo Brady y se refinanciaron las deudas por intereses y de capital con los gobiernos que integran el Club de París. En contrapartida, se deterioraron ciertos niveles de ingreso, especialmente de ciertas capas de asalariados rurales e industriales y de dependientes del sistema jubilatorio; se redujeron los niveles de ingresos reales de sectores de grupos medios debido a que elementos significativos de su canasta de bienes (servicios personales) mantuvieron un incremento de precios superior al de los bienes transables; se deterioraron la provisión de servicios públicos dependientes de organismos públicos debido a carencias de recursos.

Un capítulo especial requiere el análisis de las relaciones financieras entre el Estado Nacional y las Provincias como consecuencia de la marcha del Plan de Convertibilidad. Las erogaciones totales del sector público no financiero (SPnoF), es decir, de la administración nacional, de las empresas públicas, de las administraciones provinciales y de los organismos descentralizados se ubicaban, en promedio, entre 1992-93 en 34,0% del PIB; valor inferior al promedio de la gestión democrática 1983-85 cuando superaba el 40% del PIB. Los recursos e ingresos totales alcanzarán en el bienio 1992-93 al 34,0% del PIB, reduciendo al mínimo las necesidades de financiamiento extra-presupuestario. Durante el quinquenio 1985-89, el déficit público y las necesidades de financiamiento oscilaron en 5 y 7% del PIB.

Dentro de las erogaciones del SPnoF sobresale el crecimiento de los recursos coparticipados con las Provincias, que de valores próximos a 4,5% del PIB en el quinquenio 1895-89, se elevan a 6,5% del PIB en el bienio 1992-93. Por el contrario,

10 El Gobierno fue modificando el sistema tributario llevándolo especialmente hacia la imposición de transacciones. A partir de este criterio el Impuesto al Valor Agregado se transformó en el eje del sistema impositivo y el Gobierno logró fuertes aumentos en su recaudación.

las erogaciones del resto de la Administración Nacional descendieron del 35% promedio del PIB en 1985-89 al 27% del PIB en 1992-93. Debe tenerse presente, que durante los últimos años, los ingresos tributarios totales crecieron considerablemente, a la vez que el Gobierno transfirió a las Provincias servicios y gastos sociales con cierta contrapartida de recursos.

La evolución de los recursos y gastos provinciales se presentan en el Cuadro 1¹¹. Los principales comentarios que se desprenden de las cifras son los siguientes:

- a) Los recursos reales totales de que dispondrán las Provincias en 1993 se ubican en un nivel levemente superior al registrado durante la etapa de consolidación del Plan Austral (1987); recuperando las caídas de ingresos reales del período hiperinflacionario. Los actuales ingresos totales provinciales son, en términos absolutos, más elevados que al comienzo de la década de los años ochenta.
- b) El incremento real de los ingresos obedece tanto a un aumento de los recursos nacionales coparticipados como un ascenso de los recursos de base local/provincial¹². El incremento de los recursos coparticipados más que compensó la reducción de transferencias nacionales con origen y aplicación específico (ie: coparticipación en el fondo vial que se genera a partir de ingresos especiales de combustibles y neumáticos).
- c) La caída de los recursos de afectación específica si incidió en el nivel global de inversión pública provincial, que descendió fuertemente desde mediados de los años 80, cuando se registró el nivel máximo de la suma entre inversión provincial y trabajo público específico. La inversión pública consolidada de aplicación provincial se ubicaba a comienzos de los años noventa apenas por encima del 5% sobre las erogaciones totales, nivel que casi es la mitad del promedio de comien-

11 Las cifras que aquí se presentan corresponden a las estimaciones realizadas en la Secretaría de Hacienda y están basadas en presupuestos provinciales e información nacional. Estas cifras deben considerarse, en el mejor de los casos, como cálculos aproximados no sesgados de la información fiscal provincial. La información disponible sobre la ejecución de dichos presupuestos sólo está disponible hasta el año 1985, lo cual no permite ninguna interpretación de lo sucedido recientemente. En algunos casos (ie: nivel de gasto estimado por Tucumán para 1991) existen evidencias que indican que las presunciones incluídas en los cálculos no se han cumplido. De todas maneras, estas cifras proveen un cuadro de situación que se puede asumir como muy próximo a la situación real, que por otro lado es desconocida para todas las autoridades.

12 Los ingresos provinciales que históricamente representaban el 30% del total de los recursos y sólo cubrían un cuarto de las erogaciones provinciales han sobrepasado, en los últimos años, el 35% de los ingresos y casi un tercio de la cobertura de erogaciones. El incremento de la recaudación impositiva provincial se debe a los mismos factores que posibilitaron un aumento de los recursos a nivel nacional: a) mayor presión tributaria, b) mejor labor recaudadora, reduciendo los índices de evasión y c) mejoramiento de los valores reales de los recursos como consecuencia de la estabilidad macroeconómica.

CUADRO 1

RECURSOS Y EROGACIONES TOTALES PROVINCIALES

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	
Recursos Totales	1	13778	13343	13088	15975	16103	13824	11854	11970	15198	17643	ERR
Orígen Nacional no/esp	11	8261	6954	6848	8163	8220	7683	7375	6470	9096	10089	10400
Coparticipados y ATN	111	7374	6135	5847	6879	6888	5608	5717	5450	7899	8800	9500
Regalías	112	859	793	967	1236	996	1153	716	675	527	464	350
Otros	113	28	26	34	48	336	922	942	345	670	825	550
Orígen Nacional espec.	12	1878	1874	1924	2388	3033	1896	1024	1365	1356	1387	(a)
FONAVI	121	967	1173	853	1118	1709	1071	703	925	893	829	0
VIAL	122	414	399	566	599	521	564	197	142	95	235	0
Otros	123	497	302	505	671	803	261	124	298	368	323	(a)
Orígen Provincial	13	3639	4515	4316	5424	4850	4245	3455	4135	4746	6167	7100
Tributarios	131	2771	3506	3509	4257	3883	3390	2599	3192	3932	5340	6000
Otros	132	868	1009	807	1167	967	855	856	943	814	827	1100
Erogaciones Totales	2	13220	14970	14057	17219	18496	16635	13561	14042	16596	18297	ERR
Gastos Corrientes	21	10015	11644	11137	13198	13832	13122	11352	11773	14361	15911	16800
Personal y tr. salarios	211	7887	9763	9000	10169	10899	10480	9011	9773	11805	13311	14200
Otros	212	2128	1881	2137	3029	2933	2642	2341	2000	2556	2600	2600
Gastos Capital/Inversión	22	1327	1452	996	1633	1631	1617	1185	904	956	999	700
Trab. público esp.	23	1878	1874	1924	2388	3033	1896	1024	1365	1279	1387	(a)
Deficit (-)/Superavit (+)	3	558	-1627	-969	-1244	-2393	-2811	-1707	-2072	-1398	-654	ERR
Empleo público provincial	4	685559	719994	753913	811350	929837	966968	1001725	1014536	1037159	1035000	1000000
Masa salarial/Empleo prov.	5	11.50	13.56	11.94	12.53	11.72	10.84	9.00	9.63	11.38	12.86	14.20
Ingresos Prov/Erog. Total	6	27.53	30.16	30.70	31.50	26.22	25.52	25.48	29.45	28.60	33.70	ERR
Inversión/Erog. Total	7	10.04	9.70	7.09	9.48	8.82	9.72	8.74	6.44	5.76	5.46	ERR
Ingreso Prov/Recursos Tot	8	26.41	33.84	32.98	33.95	30.12	30.71	29.15	34.54	31.23	34.95	ERR

Notas: (a) Aun no asignando

Fuente: ARGENTINA. Secretaría de Hacienda. *Mensaje de la propuesta de ley de presupuesto de 1993*. Buenos Aires, 1993.

zos de los ochenta. Es decir que, a pesar del incremento de los ingresos provinciales disponibles de libre disponibilidad local se observa una caída en los niveles de inversión.

- d) Debido a que el Gobierno Nacional estimó que durante el año 1993 se mantendrá un crecimiento en los recursos coparticipados, dado que no se anticipa una caída del volumen de producción total; el Gobierno Nacional y las Provincias negociaron y firmaron un acuerdo que introduce modificaciones temporales a la ley de coparticipación y de alguna manera establece un **tope** a los recursos coparticipados transferibles de libre disponibilidad. Por una parte la Nación quedó autorizada a retener hasta un 15% de los recursos coparticipables para atender obligaciones previsionales nacionales (jubilaciones), aunque simultáneamente se asegura, a las Provincias, un piso de ingreso mensual promedio de coparticipables que ascendería a cerca de 9.000 millones de pesos de 1992. Por otra parte, la Nación se compromete a transferir a las Provincias, con carácter automático, los recursos financieros de asignación específica para vivienda, vial, saneamiento y desarrollo eléctrico. Las autoridades provinciales acordaron estas modificaciones sobre la base de ampliar las disponibilidades de recursos para inversiones en el área social y urbana, que en gran medida eran manejados por el Gobierno Nacional (Ministerio de Acción Social). Visto desde una perspectiva política, el Gobierno y las Provincias acordaron contener el gasto corriente provincial a cambio de una mayor descentralización de los fondos para inversiones específicas; es decir, de los recursos a través de los cuales los gobiernos provinciales pueden hacer política local.
- e) La contención del gasto provincial deviene de tres factores que se combinan de diferentes maneras en distintos momentos del período analizado, aunque debe tenerse presente que cerca del 85% del gasto provincial se ejecuta en gastos corrientes, especialmente en salarios de personal directo o indirectamente afectados a la labor administrativa provincial¹³. Por una parte, a partir de 1989 se detiene el crecimiento del empleo público provincial, que durante la primera etapa de los gobiernos democráticos provinciales había crecido fuertemente (cerca del un 40% en cuatro años). En segundo lugar, se produjo hasta el año 1992 un deterioro de los niveles salariales reales de los empleados públicos, lo cual permitió desde 1986 hasta 1991 mantener el nivel de los gastos corrientes de personal. En tercer lugar se produjo una reducción de las inversiones provinciales que actuaron como mecanismo de ajuste.

Luego de más de un año y medio de aplicación del Plan, el problema más complejo que enfrenta es no haber podido alcanzar o consolidar un equilibrio estable a

13 Se incluyen los salarios de maestros, personal educativo y empleados en el sector salud.

mediano plazo de algunas principales variables macroeconómicas, especialmente en el sector externo, lo cual genera incertidumbres sobre la consistencia del conjunto macroeconómico, en la medida que no se logre revertir algunas tendencias. Así, por ejemplo, la rigidez de tipo de cambio impuesta por las características del Plan está implicando un proceso de revaluación permanente de la moneda (peso) que ha alterado fuertemente el equilibrio de la cuenta corriente del balance de pagos. El impacto del resto de las políticas horizontales previstas e instrumentadas por el Gobierno para mejorar la competitividad y reducir los costos no parecerían al ritmo que las exigencias de corto plazo impondrán a la economía argentina en 1993.

3.2 Reestructuración del Estado y transferencia operativa de servicios

El Programa de Reforma Administrativa del Estado (PRA) está orientado al logro de diferentes propósitos: disminución del gasto público; reducción de personal y reorganización de funciones; fortalecimiento de algunas posiciones "claves" para el manejo de la gestión pública; mejoramiento de la calidad de la prestación de los servicios "indelegables" (ie: defensa y justicia); incremento de la eficiencia de las áreas del estado vinculadas con la recaudación de impuestos y "desarrollar una gestión pública moderna y eficiente, fundada en la reducción y simplificación de normas y procedimientos y la incorporación de nuevas tecnologías de gestión administrativa" (Domeniconi et al., 1992).

Este Programa fue conformándose a lo largo de los primeros años de Gobierno y no existía un diseño a los inicios de la gestión del Gobierno, no obstante que a través de dos leyes claves del año 1989 (La ley de Reforma del Estado y la Ley de Emergencia Económica, 23696 y 23697) se establecieron los lineamientos más generales. El PRA se comienza a organizar en estrecha vinculación con las negociaciones del Gobierno con el Banco Mundial "tendientes a la obtención de un préstamo de ajuste estructural, ligado a un programa" de reformas que abarcan diferentes aspectos de la gestión pública y administrativa financiera del Estado.¹⁴ Un equipo técnico conjunto Gobierno-Banco Mundial fue constituido a dichos fines y diversas acciones fueron instrumentadas a través de una serie de decretos (435/90, 1757/90)¹⁵.

14 Entre los diversos elementos del Programa se incluían apoyos para la gestión de privatizaciones, reformas al Banco Central como autoridad monetaria independiente, eliminación de subsidios a sectores industriales, etc.

15 Estas acciones tuvieron objetivos coyunturales y de transformación estructural. Por ejemplo en el decreto 435 se dispuso un severo control a las compras del Estado, se modificó el organograma de Secretarías y Subsecretarías del Estado y se redujeron las vacantes para nuevos funcionarios. El decreto 1757 creó el Comité Ejecutivo de Contralor de la Reforma Administrativa (CECRA) y comenzó la reestructuración de la Administración Pública Nacional, avanzando en el desarrollo de acciones de: desestatización, desburocratización, descentralización, desregulación, subsidiaridad, refuncionalización.

El decreto 2476/90 es el que define el perfil del Programa, que solamente se refiere a la Administración Pública Nacional, centralizada y descentralizada¹⁶, y que podría sintetizarse en dos áreas básicas de trabajo: la primer línea de acción se refiere a "la reducción sustancial y durable del gasto", especialmente via la racionalización y simplificación de estructuras, redimensionamiento del empleo y mejoramiento en la administración de los recursos. La segunda área se vincula con "el fortalecimiento institucional y la modernización de la gestión, la simplificación de normas y procedimientos administrativos" y la adopción de un programa de modernización tecnológica a partir de la incorporación de mayor automatización e informática.

Con referencia a la primer área, el Programa intenta llevar adelante una reducción de cargos públicos del orden de los 120.000 agentes (excluyéndose de esta cifra las reducciones que corresponden a docentes y personal uniformado de las Fuerzas Armadas), lo que unido con otras disminuciones de gastos arrojaría un ahorro fiscal del orden de los 1.500 millones de dólares para los años fiscales acumulados 1991-92-93. Este monto equivale aproximadamente al 20% de los salarios totales pagados por la Administración Pública Nacional, excluyendo a los agentes antes señalados.¹⁷

El Programa estableció, asimismo, mecanismos especiales a partir de los cuales instrumentar la reducción del personal. Entre ellos destaca un régimen de jubilación anticipada, un programa de retiro voluntario y un plan de disponibilidad (separación). En la mayoría de las modalidades se contó con el apoyo de proyectos de financiamiento -del Banco Mundial y del BID- tanto para el pago de indemnizaciones -aproximadamente 295 millones de dólares- y para el pago de adicionales -60 millones-.

Los subprogramas complementarios son básicamente cinco: jerarquización de la función pública, desburocratización administrativa, reestructuración del modelo de administración de recursos, programa de capacitación y modernización tecnológica y un programa de "trabajadores en transición" que esta dirigido a actuar de ajuste de costos sociales para los trabajadores que salen del sistema. El Programa esta en marcha con las dificultades propias de este tipo de operativos. Especialmente el área de trabajo

16 El PRA abarca dos grandes conjuntos de unidades operativas del sector público: Administración Central y Organismos Descentralizados de la Administración Pública. Este conjunto totalizaba 335.000 puestos de trabajo en 1990 y no incluye a docentes públicos, personal del sistema bancario oficial, empresas públicas -con pequeñas excepciones-, personal uniformado de las Fuerzas Armadas y administración provincial y municipal.

17 El Programa incluye diversas modalidades de racionalización y reducción, destacándose por su peso cuantitativo las reducciones de plantas de personal transitorias -casi 30% del ajuste total de personal-, la disolución y reestructuración de organismos -algo menos de 30%- y la racionalización de áreas administrativas -también algo menos de 30%. Se prevee transferir a las jurisdicciones provinciales casi un 10% del personal que es reducido. Visto desde la perspectiva funcional, son importantes las reducciones de personal previstas en: a) los organismos descentralizados dedicados a la "regulación de mercados" cuya reducción equivale a más del 70% de la planta total de personal de dichos organismos; b) áreas sustantivas de la administración centralizada, cuyo achicamiento es también cercano al 70%; c) el personal de apoyo (no docente) de servicios educativos -reducción del 50%- y en algunas plantas de personal de organismos dedicados a la prestación de servicios y bienes para el propio sector público nacional -algunas de estas funciones han sido privatizadas.

l se ha ido complementando parcialmente, previéndose que antes de fines de 1992 debería haberse cumplimentado cerca del 70% de las reducciones de personal.

En el marco de la Reforma del Estado (ley 23696/89), el Gobierno se propuso, además, concretar una profunda transferencia de servicios hacia los sectores públicos provinciales y municipales.

"La transferencia de servicios a las Provincias se sustenta en las ventajas de eficiencia de la descentralización y del control ciudadano y en un sistema tributario basado en impuestos nacionales coparticipables entre la Nación y las Provincias".

Más aún, .. "la transferencia servicios representa una decisión política fundada en el criterio de una activa federalización,... que brinda perspectivas beneficiosas al situar las prestaciones en un nivel de proximidad a las necesidades reales de la comunidad" (Argentina, 1993).

Los principales servicios transferidos se refieren a:

"los servicios educativos administrados en forma directa por el Ministerio de Educación y Cultura y por el Consejo Nacional de Educación Técnica, así como las facultades y funciones sobre los establecimientos privados reconocidos..." (ley 24049/92).

Esta transferencia implica la cesión de los derechos sobre todos los bienes muebles e inmuebles de estos establecimientos educativos y la incorporación a jurisdicciones provinciales del personal docente, técnico, administrativo y de servicios que desempeñaba anteriormente las funciones en escuelas nacionales. Aproximadamente, esta transferencia involucra a más de 4000 escuelas entre las públicas y las privadas subsidiadas, cerca de 130.000 agentes, más de un millón de alumnos y un monto de recursos superior a los 700 millones de dólares anuales.

El Gobierno Nacional ha decidido compensar a las Provincias por este traspaso de servicios a través de un fondo especial transitorio, que si bien se obtiene de los fondos coparticipables provincialmente, no implicará una pérdida neta de ingresos provinciales ya que se establece que las Provincias no reciban ingresos totales menores al monto total recibido durante el año 1991 (promedio Abril-Diciembre de 1991). La transferencia de estos servicios se instrumentará a través de **convenios especiales** con cada Provincia donde se establezcan normas reglamentarias especiales. Hacia fines de 1992, se habían concluido convenios con siete provincias sobre 23 jurisdicciones.

Asimismo, la ley 24049 prevee la transferencia de ciertos servicios hospitalarios y de asistencia social. Las cesiones del área de salud sólo corresponden con los servicios médicos y hospitalarios de las jurisdicciones de Buenos Aires, Entre Ríos y la Municipalidad de Buenos Aires.

3.3 La desregulación económica

La política de desregulación de la actividad económica se inició hace más de una década, aunque, hasta el actual Programa de Gobierno, en la mayoría de los casos se había concentrado en algún aspecto puntual sectorial (ie: Plan Houston de desregulación petrolera del primer Gobierno democrático). Diferentes circunstancias -especialmente después de la crisis del año 30- fueron justificando el establecimiento de normas y regulaciones particulares para gran parte de las actividades económicas y comerciales en el país; situación que, por otro lado, también caracterizaba al rol del estado en la mayoría de las economías capitalistas. En general, las regulaciones en Argentina tuvieron como eje básico modificar el funcionamiento libre de los mercados, debido a la presunción que los mismos mostraban significativas deficiencias operativas tanto por el lado de la formación de precios como por el lado de formación de expectativas de inversión. En el marco de una economía cerrada, con fuerte rigideces de oferta, poca transparencia de información, mercados domésticos pequeños y fácilmente controlables por pocos oferentes, el Estado estableció mecanismos de regulación tratando de incidir en la formación de precios, atemperar fuerte fluctuaciones de oferta, orientar la distribución de ingresos internos a ciertas actividades via fijación de precios de "corte" o intermedios, etc.

En otras actividades económicas el Estado jugó el rol de promotor e incentivador de inversiones, buscando a través de diversos mecanismos de estímulo (subsidios, franquicias impositivas, apoyo crediticio, promociones arancelarias, etc.) el desarrollo de ciertas actividades que el mercado no inducía, o donde los potenciales inversores requerían marcos regulatorios especiales, con horizontes de mediano plazo, para iniciar sus actividades (ie: automotriz, industria naval, aluminio, siderurgia, etc.). El Estado también pautó y reguló actividades de servicios diversos y actividades profesionales. En suma, desde la crisis de los años 30 hasta mediados de los años 70, el estado argentino se comportó como un estado típico keynesiano, tanto en los aspectos regulatorios de la actividad económica como en el uso de instrumentos de política económica.

En términos globales, el actual Gobierno entiende que las regulaciones estatales distorsionaron la competencia de los agentes económicos en muchos mercados y afectaron la formación interna de precios. Esta situación se diagnosticó como incompatible con las políticas que estaba llevando a cabo el Gobierno, especialmente en el nuevo contexto de estabilización, apertura comercial externa y transformación estatal. Por tal razón, a través del decreto 2284/91, el Gobierno inició un programa de desregulación que tenía los siguientes objetivos básicos:

"a) modificar las tendencias de corto plazo en materia de precios con el fin de asegurar una rápida convergencia con la inflación internacional; b) mejorar el tipo de cambio real, sin alterar" ... la paridad cambiaria nominal; "c) remover los obstáculos al funcionamiento competitivo y eficiente de los mercados de factores para mejorar la competitividad de la economía." (Rojo et al., 1992)

Las principales áreas del programa de desregulación de mercados se vinculan con las actividades comerciales internas de bienes y servicios¹⁸; ciertos aspectos del comercio internacional; con el rol (eliminación) de diferentes organismos públicos de regulación¹⁹; con algunas normativas del mercado de capitales; con el sistema de seguridad social y con el mercado laboral. En algunas de estas desregulaciones, el Gobierno logró avanzar mediante decretos reglamentarios; sin embargo en otros casos son necesarias leyes del Congreso, situación que ha implicado retrasos en la sanción de la nueva normativa o en alguno caso (ie: seguridad social) el Gobierno no ha logrado el apoyo parlamentario suficiente.

Los efectos sobre los precios que el Gobierno buscó con la instrumentación de estas medidas solo parece haber alcanzado a ciertos sectores exportadores para quienes la desregulación de ciertas operatorias de comercio, transporte y puertos unidas a cambios en la política tributario, resultaron en una mejora del tipo de cambio real.

3.4 Privatizaciones

La decisión del Gobierno de privatizar la mayor parte de las empresas públicas, tanto productoras de bienes como proveedoras de servicios estaba previsto en la Ley de Reforma del Estado, sancionada al inicio y por pedido expreso del segundo Gobierno democrático. Como bien se señala en el Mensaje al Congreso del proyecto de Presupuesto de 1993, la reforma del Estado implicó el desarrollo de un nuevo esquema de división de tareas entre el sector privado y público ... características básicas son:

"a) la 'especialización' del Estado Nacional en los 'bienes públicos nacionales'; b) la transferencia a las provincias de la mayor parte de la prestación de los servicios públicos sociales y otros de naturaleza básicamente local y c) la transferencia al sector privado de las actividades de producción de bienes y servicios cuya distribución se realiza mediante mecanismos de mercado."

La política de privatización de empresas públicas constituye un elemento crucial en la política del Gobierno en la medida que cumple con varios de los propósitos.

18 El decreto prevee la "derogación de todas las normas legales existentes que supongan limitaciones al libre funcionamiento de los mercados". Se suspende la vigencia de la Ley de Abastecimiento en cuanto a la facultad de establecer precios máximos o determinar (cupificar) niveles de producción. A fin de generar mayor nivel de competencia se eliminan regulaciones particulares de comercialización que pesaban sobre ciertos bienes (ie: productos farmacéuticos).

19 Se prevee la disolución de varios entes públicos, especialmente aquellos que tenían como función administrar regulaciones suprimidas: Junta Nacional de Granos, Junta Nacional de Carnes, Instituto Forestal Nacional, Corporación de Productores de Carnes, Comisión Reguladora de la Yerba Mate, Dirección Nacional del Azúcar, Instituto de Vitivinicultura, etc.

Por una parte, contribuye a resolver problemas fiscales y a reducir la deuda externa argentina pública. Por otra parte, genera un fuente de ingresos al sector público que permite atender otras necesidades a la vez que estimula inversiones en los sectores privatizados que en muchos casos mostraban una fuerte descapitalización. Finalmente, el Gobierno estima que la transferencia al sector privado de estos servicios redundará en un crecimiento de la productividad de estas empresas y de la competitividad del sector productivo privado en su conjunto dado que no debe cargar con las ineficiencias de las empresas públicas (Gerchunoff et al. 1992).

La política de privatizaciones abarca casi todos los sectores industriales y servicios; tomando diversas modalidades operativas según los casos, lo que ha implicado no solo la definición de procedimientos administrativos para la realización de estas operaciones sino el diseño de marcos regulatorios específicos para la transferencia al sector público de actividades antes realizadas en el ámbito público. Algunas privatizaciones son en realidad concesiones (ferrocarril), otras son contratos de explotación o de asociación (ciertas áreas petroleras), en otros casos se ha efectuado una venta parcial del paquete accionario (telefonía) y en algunos casos se ha previsto la propiedad participada de trabajadores. Otras actividades públicas realizadas anteriormente por el Estado han sido transferidas al sector privado o público provincial a través de otras modalidades (puertos y elevadores terminales de granos).

Entre las privatizaciones más significativas el Gobierno se ha desprendido de ENTEL (Empresas Nacional de Telecomunicaciones), Aerolíneas Argentinas, varias empresas petroquímicas del complejo Bahía Blanca, SEGBA (empresas de electricidad) incluyendo cuatro centrales de producción por un total de 1500MW y las distribuidoras de Capital Federal y Gran Buenos Aires, varias centrales de producción hidroeléctrica de Agua y Energía, SOMISA y Altos Hornos Zapla (acerías), más de 500 inmuebles, talleres navales, la distribución primaria y secundaria de gas, etc. Asimismo, en el período 1990-92 el Gobierno ha concesionado 10.000km de rutas nacionales (sistema de peaje), varias ramas de ferrocarril de carga, que exceden los 8.000km, el Mercado Central de Hacienda, el Hipódromo Argentino, los elevadores de granos de los puertos de Buenos Aires y Quequen, contratos de asociación petrolera de varias cuencas centrales (austral) y de 78 áreas marginales, los canales de televisión, etc. Durante el año 1993 el Gobierno estima concluir el proceso de privatización, quedando aun pendiente los casos de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, Obras Sanitarias de la Nación y algunas empresas del área de Defensa; y algunas concesiones de caminos, ferrocarriles y el sistema de correo.²⁰

Las estimaciones realizadas indicarían que el proceso de privatización ha generado un ingreso total, en período 1990-92 del orden 12.000 millones de dólares, de los cuales 4.845 millones han sido en efectivo y algo más de 7.500 millones en títulos

20 Practicamente, a fines de 1993 quedará muy reducida la producción de las empresas públicas, ya que el Gobierno esta privatizando más del 80% de la producción de dicho sector a comienzos de los ochenta. Tengase presente que YPF representada cerca del 25.3% de la producción de las empresas públicas, Gas del Estado 15.7%, Ferrocarriles 13.9, SEGBA 9.7%, Agua y Energía 8.7%, ENTEL 6.7%, A. Argentinas 8.6%, etc. (Gerchunoff et al. 1992).

de la deuda argentina. El remanente a ser privatizado durante el año 1993-94 generará un ingreso adicional de aproximadamente 8.500 millones de dólares.

El proceso de privatizaciones o concesiones se ha extendido, también, a jurisdicciones administrativas menores (Provincias y Municipios), siendo muy significativo por su importancia cuantitativa las operaciones realizadas por la Municipalidad de Buenos Aires.

El proceso de privatización no ha resultado fácil para el Gobierno desde diversos puntos de vista. Por una parte el Gobierno ha debido impulsar estas acciones a pesar de cierta oposición política y político-sindical. En segundo lugar, los mecanismos y procedimientos de la propia gestión de privatización han resultado confusos e irregulares en algunas situaciones (A. Aerolíneas, SOMISA), o han dejado dudas sobre las valuaciones de "piso" establecidas por los organismos públicos dedicados a la privatización, especialmente por la poca transparencia de la ingeniería financiera para su adquisición. En los casos extremos donde el Gobierno no logró vender y privatizar la empresa pública, ésta fue cerrada y desmantelada (ie: Hipasam)

Finalmente, el proceso de privatización implica una transferencia (o redistribución) de actividades público-privadas que requieren de una nueva acción regulatoria y tutelar del Estado, dado que en solo pocos casos no constituyen un servicio público cuasi-monopólico. Amplios márgenes de libertad en los contratos de transferencia o concesión pueden resultar inconvenientes a mediano plazo a pesar de los beneficios fiscales de corto plazo que pudieran haberse obtenido. También el proceso de privatización genera una redistribución de ingresos y una afectación a los ingresos reales de consumidores anteriores. El balance de estos efectos cruzados no ha sido estimado dado que aun el Gobierno está inmerso en el proceso de privatización y se cuentan con escasos elementos como para intentar un balance agregado completo.

3.5 Apertura externa de la economía e impulso a programas de integración

Finalmente, otro aspecto clave de la transformación de la economía argentina se refiere a su creciente apertura externa, tanto en los aspectos financieros como en el movimiento de bienes y servicios; lo cual, pese al alto grado de oligopolización que caracteriza a los principales mercados sectoriales, impondrá paulatinamente mayores niveles de competitividad a sus actividades económicas.

La apertura económica juega un doble rol en el programa del Gobierno. Por un lado, y especialmente en el corto plazo, la eliminación de restricciones a las importaciones establece un techo al crecimiento de los precios internos, especialmente en bienes finales y en insumos industriales. De hecho, desde la aplicación del Plan de Convertibilidad y del programa de apertura (Abril 1991-Nov. 1992), los precios "mayoristas" solo subieron 6.5 % mientras que los precios al consumidor 46%, lo cual refleja la presión sobre la formación básica de precios internos que ejercen la posibilidad de importación y el peso de la cadena de distribución y de servicios no transables. Por otro lado, y en términos de mediano plazo, obliga a las empresas argentinas a reajustarse en eficiencia, productividad y costos a los patrones internacionales.

En la esfera de la producción de bienes y servicios, el objetivo de mejoramiento de la eficiencia y competitividad de la firma argentina está siendo inducido tanto a través de una rebaja generalizada de las protecciones arancelarias y de las regulaciones restrictivas, como mediante la consolidación de mecanismos de integración y cooperación económica empresarial con países fronterizos (MERCOSUR), en menor medida con Chile y con Estados Unidos (Iniciativa de las Américas, NAFTA). Dicho en otras palabras, se está propiciando un esquema económico abierto y multilateral del comercio externo, conjuntamente con la promoción de nuevas modalidades de integración subregional; es decir, a diferencia de los esquemas de integración del pasado, se intenta persuadir a los países socios para colocar la propuesta de integración bajo los imperativos del libre comercio externo.²¹

La estructura arancelaria actual está compuesta por cinco posiciones básicas, que en promedio ubican el arancel externo de Argentina próximo al 20%, con una amplia gama de bienes ubicados en el cinco por ciento y máximos del orden del 30%, con algunas excepciones sectoriales particulares.²² La fuerte reducción arancelaria que se viene operando desde hace varios años, unida con el "anclaje" del tipo de cambio originado en el Plan de Convertibilidad impactó fuertemente sobre el comercio exterior. Las importaciones que, en promedio durante los años de la década de los ochenta, se ubicaron en torno de los 5.000 millones de dólares anuales, ascendieron en 1991 a 8.000 millones de dólares, alcanzando en 1992 el nivel de US\$ 14.000 millones de dólares.²³ Las exportaciones argentinas, por su parte, han incrementado en los últimos años los valores históricos de la década anterior, ubicándose en alrededor de 12/12.500 millones de dólares para 1992. Esto significa que el saldo de la cuenta mercaderías del balance de pagos ha pasado a ser deficitario, lo cual agrava el equilibrio completo del balance de pagos ya que la Argentina tiene un servicio financiero negativo superior a 6.000 millones de dólares anuales, lo cual implica requerir un ingreso de capitales por un valor superior a los US\$ 8.000 millones/año. Durante los primeros años del Plan de Convertibilidad, los ingresos de orígenes externos más que compensaron el déficit de la cuenta corriente del año 1991 y 1992; sin embargo, es muy riesgoso asumir que la Argentina puede mantener a mediano plazo un flujo de ingreso de capitales de dicha magnitud.

21 Más allá de otras dificultades para armonizar los criterios de integración sectorial, esta posición argentina se refleja en las diferencias con los otros países respecto al nivel que debería tener el arancel externo común.

22 Debido a la presión de importaciones que aceleró el desequilibrio que se estaba generando en el balance de pagos y desmejoró fuertemente en algunos rubros la competitividad de las firmas, el Gobierno, a fines de 1992, elevó un arancel básico de estadística para las importaciones.

23 Las importaciones de bienes abarcaron la mayoría de los rubros de bienes transables internacionalmente, siendo importantes los incrementos en los volúmenes de bienes de consumo final que eran prácticamente insignificantes en 1990 y que en 1992 podrían alcanzar la cifra máxima de 4.000 millones de dólares. También es muy pronunciado el aumento de los bienes intermedios y combustibles importados, cuyo monto ascendería a cerca de 8.000 millones de dólares, registrando un promedio histórico del orden de los 3.000 millones de dólares.

Más allá del impacto inicial de la política de integración -cuyos primeros efectos son muy heterogeneos de acuerdo con las diferencias de precios relativos interno/externo entre Argentina y Brasil y con la velocidad con la que se puede operativizar el flujo internacional de bienes-, los estudios comparativos realizados sobre el proceso de integración de la CEE (Instituto de Estudios Económicos, 1988) destacan, entre otros, los siguientes factores como los determinantes de las transformaciones que se manifiestan en las estructuras productivas: a) los cambios en los tamaños de los mercados y la modificación correspondiente de la organización y de las escalas productivas óptimas, b) el incremento en el nivel de competencia interfirmas -tanto a nivel de cada país participante como a nivel del mercado ampliado- alterandose, como contrapartida, la morfología de los mercados de bienes y servicios y c) la redefinición sectorial y regional del sistema de ventajas competitivas y de las fuentes básicas de tales ventajas.

En una primera aproximación la capacidad de respuesta de las empresas sintetiza el funcionamiento armónico (o desarticulado) de un conjunto muy amplio de atributos y elementos, tanto de orden microeconómico (ie: flexibilidad productiva para adecuarse a demandas diferenciadas) como del "entorno" próximo de las firmas (ie: sistema disponible de asesoramiento y apoyo técnico) y de los aspectos macroeconómicos (ie: compatibilización de sistemas regulatorios y armonización de las políticas económicas globales).

Ciertamente, este último punto define el escenario general y los parámetros de comparabilidad de eficiencia productiva y competitividad. Asimismo, la correspondencia macroeconómica de los países determina el horizonte básico para la toma de decisiones empresariales privadas.

Dadas las diferencias de complejidad y tamaño de los aparatos productivos de cada país y las distintas evoluciones coyunturales de las economías de los países participantes, **la compatibilización de los esquemas macroeconómicos se constituye en un paso indispensable a fin de establecer un escenario predecible para las decisiones empresariales.** Asimismo, la armonización "macro" debe atender a corregir las asimetrías de carácter más estructural: precios relativos básicos, subsidios promocionales, sistema financiero y mercado de capitales, imposición y cargas fiscales, mercado y relaciones laborales, etc.

Uno de los aspectos aun no incluídos en la agenda del MERCOSUR refiere al tratamiento de las desigualdades territoriales y a los efectos diversos en la configuración espacial que pueden generarse a través de los nuevos niveles de intercambio de bienes, movilidad de mano de obra, desarrollo de nueva infraestructura, etc. En el caso argentino, la convergencia de los factores macroeconómicos descritos en los apartados anteriores y de los efectos de la apertura e la integración subregional podrían revertir -si no mediasen medidas compensatorias de política territorial explícita- la descentralización productiva y poblacional registrada en las dos últimas décadas. Las áreas afectadas por el incremento de competencia, de los costos de localización y presionadas por el ajuste fiscal provincial tenderan a expulsar población hacia las áreas más beneficiadas por la concurrencia de los factores antes citados, es decir, hacia la región metropolitana, pampeana y mesopotámica.

4 REFLEXIONES FINALES

La economía argentina esta atravesando un periodo de fuertes cambios estructurales. El Programa de Transformación que se esta implementando tiene objetivos más profundos que un simple ajuste macroeconómico de corto plazo. Casi invirtiendo los términos, el Programa postula que sin una modificación sustancial de la forma en que funciona la economía argentina, no existe la posibilidad de un ajuste exitoso de corto plazo y el logro de cierta estabilidad macroeconómica sostenible. Pero, a diferencia de muchas otras ocasiones y etapas políticas donde se planteó un discurso semejante -independientemente de la perspectiva política del mismo-, el actual Gobierno esta instrumentando aceleradamente el programa de reformas, aprovechando su *momentum* político interno favorable y un cierto aval de organismos internacionales crediticios.

Este Programa, fuertemente inspirado en una concepción neoliberal de la economía y de la sociedad, pero concebido con cierta heterodoxia teórica e instrumental, esta **desmantelando** el andamiaje regulatorio y operativo que sustentó el funcionamiento económico nacional en los últimos cincuenta años. En esa perspectiva deben analizarse las acciones de privatización, reforma del Estado, modificaciones regulatorias y normativas, etc.

En contrapartida, el Programa **prevee la construcción** de un nuevo "orden regulatorio" y mecánica de desenvolvimiento económico, lo cual no solo es mucho más difícil de diseñar, instrumentar en normativas y operativamente e instalar en la sociedad, sino que requiere de mucho más tiempo y capacidad política para su puesta en marcha plena. A su vez, si el Programa no esta suficientemente concusado políticamente con los diferentes sectores de la sociedad e implementado con altísima transparencia pública, esta sujeto a alta discrecionalidad, a la utilización de mecanismos de dudosa legalidad, a maniobras fraudulentas, a modalidades que favorecen la corrupción, a especulaciones y comportamientos oportunistas, etc.

La magnitud de la transformación en marcha no permite realizar una evaluación definitiva de sus efectos e impactos de mediano plazo, especialmente en aspectos del funcionamiento de la economía y de la sociedad que se estructuran sobre periodos largos de maduración. Por ejemplo, sería muy difícil tener evidencias como para responder a preguntas del siguiente tipo: cuál será el costo/beneficio de la privatización de servicios urbanos esenciales en términos de la calidad de vida de poblaciones suburbanas de bajos ingresos medios?; cuál será el resultado final sobre la calidad de los recursos humanos argentinos del traspaso de los servicios educativos a jurisdicciones territorialmente más descentralizadas?; qué significará para la sociedad argentina futura haber perdido decisión y herramientas directas sobre los niveles de inversión en infraestructura económica?; cuál es el perfil de distribución del ingreso que resulta de un programa de esta naturaleza en el mediano plazo?; en qué medida contribuye este Programa global a consolidar y afianzar la democracia en Argentina?. La lista de preguntas y de hipótesis sobre como será la situación futura puede ser infinita y de muy amplia gama de respuestas.

En el corto plazo, sin embargo, es posible observar efectos significativos sobre distintas variables económicas e impactos sobre aspectos centrales del funcionamiento económico y social en Argentina, a la vez que se podrían evaluar de forma

muy crítica algunas acciones realizadas por el actual Gobierno. Solamente para indicar la complejidad de lo que podría resultar hacer una evaluación inicial del Programa baste con señalar que el Gobierno se desprendió de activos (empresas, recursos de capital, etc.) por valor de más de 20.000 millones de dólares que atendían demandas muy variadas de toda la sociedad argentina (de altos y bajos ingresos, localizadas en el área metropolitana y en el interior, que han sido reemplazados o que no serán más provistos) y que producían bienes y servicios que en algún momento se consideraron estratégicos y básicos para el desarrollo nacional. Dependiendo de cuáles son los objetivos y metas que el Gobierno y la sociedad se plantee, estos impactos y efectos pueden tener muy diferentes signos.

De la misma manera, el actual Programa implica un cambio muy significativo en algunos aspectos regionales y territoriales del desarrollo nacional. Por una parte, implícitamente el Programa desconoce las que han sido metas territoriales básicas e históricas en el desarrollo argentino, presuponiendo que los objetivos de dimensión espacial son válidos solo si son alcanzados en el marco de un funcionamiento no discrecional de la economía. En este sentido, los objetivos de índole territorial son secundarios de otras metas generales y requieren del diseño de una novedosa batería de instrumentos y de acciones.

5 BIBLIOGRAFÍA

- ARGENTINA. Secretaria de Hacienda. *Mensaje de la propuesta de ley de presupuesto de 1993*. Buenos Aires, 1993.
- ARGENTINA. Secretaria de Planificación. *Lineamientos de una estrategia de crecimiento económico 1985-1989*. Buenos Aires, 1985.
- AZPIAZU, D., BASUALDO, E., KHAVISSE M. *El nuevo poder económico en la Argentina de los años 80*. Legasa : Buenos Aires : 1986.
- CARCIOFI, 1990. *La desarticulación del Pacto Fiscal: una interpretación sobre la evolución del sector público argentino en las últimas décadas*. CEPAL, 1990 (Documento de trabajo 36)
- DOMENICONI et al. *Hacia un Estado moderno: el programa de reforma administrativa*. *Boletín Informativo Techint*, Buenos Aires, n. 269, ene./mar., 1992.
- LOS EFECTOS del mercado unico europeo. *Revista del Instituto de Estudios Económicos*. Madrid, n. 4, 1988.
- FIEL. *Hacia una nueva organización del federalismo fiscal en la Argentina*. Buenos Aires : ADEBA, 1992.
- IDEP. *Las crisis provinciales. Evaluación del reciente acuerdo Nación-Provincias*. Buenos Aires : ATE, 1992.
- INFORME ANUAL. Buenos Aires : CEPAL, 1985. mimeo.
- INFORME ANUAL. Buenos Aires : CEPAL, 1987. mimeo.
- INFORME ANUAL. Buenos Aires : CEPAL, 1992. mimeo.

- INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS. *Los efectos del mercado unico europeo*. Revista n. 4, 1988.
- MENSAJE, 1993. *Mensaje de la propuesta de Ley de Presupuesto de 1993*. Secretaría de Hacienda : Buenos Aires.
- NOTAS sobre la evolución de la economía Argentina. Buenos Aires : CEPAL, 1987. (Documento de trabajo, 21)
- NOTAS sobre la evolución de la economía argentina. Buenos Aires : CEPAL, 1990. (Documento de trabajo, 37)
- NOTAS sobre la evolución de la economía argentina em 1990. Buenos Aires : CEPAL, 1991. (Documento de trabajo, 39)
- THE REGIONS in the 1990's. Bruxelas : Comission of the European Communities, 1991.
- PORTO, A. 1990. *Federalismo fiscal: el caso argentino*. Buenos Aires : Ed. Tesis, 1990.
- ROJO et al. El programa de desregulación del gobierno argentino. *Boletín informativo Techint*, Buenos Aires, n. 269, ene.-mar. 1992.