

POLITICA ECONÓMICA ACTUAL

Las deformaciones estructurales históricas

A partir de establecer la continuidad del sistema monetario de "caja de conversión" (convertibilidad), el punto central de la política económica surge de un diagnóstico de las condiciones y de políticas adecuadas para su corrección.

Sin embargo, debemos tener en cuenta que la continuidad de la convertibilidad define un campo de políticas posibles mas limitado que en un sistema de moneda autónoma. En estas condiciones la política fiscal pasa a ocupar un lugar destacado dentro del margen de alternativas disponibles.

Con este punto de partida, el campo del diagnóstico pasa del sistema monetario elegido a sus secuelas. Si bien la convertibilidad logró poner límites a la inflación de precios, no pudo superar algunas de las deformaciones históricas de la economía argentina. Y éstas agreden fuertemente a la coyuntura actual.

El problema más serio radica en que, entre esas deformaciones, se destaca el balance fiscal. Dentro del sistema global es nada menos que la "columna vertebral" de la convertibilidad. A ello se agregan serios problemas en áreas absolutamente críticas en cualquier economía: sector externo, mercado de capitales, mercado de trabajo, etc.

Estas deformaciones ponen sobre el tapete el verdadero problema estructural de Argentina: su debilidad congénita frente al marco de la economía mundial. Es un verdadero "hilo rojo" que puede llegar a hilvanar una interpretación global de la economía que abarcaría dos siglos de nuestra historia.

Las deformaciones actuales

Lamentablemente el mensaje implícito que se transmitió al implementarse la convertibilidad era el de una solución antiinflacionaria "gratuita". Aunque puso a raya la variación incontrolada de los precios, no pudo superar, por sí misma, las viejas deformaciones estructurales de la economía argentina. Éstas se constituyeron entonces en escenarios privilegiados donde la "debilidad congénita" pudo expresarse bajo nuevas formas. Veremos algunos ejemplos concretos de esto.

1.- Mercado laboral

Aunque históricamente los índices de desocupación fueron bajos, su fragilidad era muy notoria. En condiciones de inflación (e hiperinflación) el ajuste se realizaba por vía de los "precios" del trabajo, es decir, la reducción del salario real. En condiciones de convertibilidad el ajuste también se produce pero vía "cantidad" y "calidad" del trabajo. El problema eclosionó bajo la forma de un incremento notable en los niveles de desocupación abierta y formas de trabajo cada vez mas precarizadas.

2.- Gasto Público.

En la década del '90 el término "reforma del estado" fue erróneamente asimilada a "privatización". Esto hizo posible que no se realizara una reforma de fondo de la administración y organización del estado. Con ello un gasto público ineficiente e inflexible creció por sobre la capacidad de financiación a largo plazo y la problemática del déficit fiscal reapareció en toda su magnitud.

3.- Financiamiento fiscal

El incremento de la presión fiscal se realizó sobre la base de las condiciones históricas del perfil de imposición, Se trata de un esquema regresivo respecto a la distribución del ingreso, distorsivo respecto al proceso de formación de precios del sector privado y una recaudación demasiado sensible al nivel de actividad. En coyunturas recesivas, la combinación de gasto y financiamiento produce graves problemas de desequilibrio.

4.- Costo de servicios no transables

La prioridad del proceso de privatización para financiar coyunturalmente el presupuesto hizo posible que los marcos regulatorios en materia de servicios públicos y sectores críticos de la economía (financiero, combustibles) fuesen muy débiles y aún inexistentes. Estas condiciones llevaron a las tarifas de estos bienes y servicios a un nivel de costos incompatibles con avances en la competitividad para la exportación de bienes manufacturados.

5.- Mercado de capitales

A pesar de la solvencia del sistema bancario y las nuevas formas operativas de bolsas y mercados de valores, siguen existiendo serias limitaciones en materia de disponibilidad de crédito y un nivel muy alto de la tasa de interés.

6.- El sector externo

Allí es donde reside la "debilidad congénita" de la que hemos hablado. No sólo que no pudo superar aquella condición histórica de muy largo plazo (dos siglos) sino que la tendencia fue hacia el incremento sistemático en el déficit en cuenta corriente del balance de pagos y de cada uno de sus componentes (balances comercial, servicios reales y financieros). Estas condiciones "ponen en vilo" a los agentes económicos locales cada vez que se produce un cimbronazo financiero en algún lugar recóndito del planeta. Es el denominado "efecto contagio". Un caso paradigmático del sector externo es el perfil de las exportaciones. Durante la segunda mitad del siglo XX todos los países del mundo se abocaron a un objetivo crucial: ampliar y diversificar las exportaciones. Y no puede haber duda alguna que lo lograron. En cambio, Argentina en el fin de siglo XX, sigue con un perfil de exportaciones similar al de principios de siglo, y con un volumen muy inferior a sus importaciones. Este solo aspecto convierte al país en una rareza internacional. La fuerte vinculación entre la composición de las exportaciones y la canasta familiar de un trabajador establece una relación entre tipo de cambio y salario real que lo convierte en el único país en el mundo que no puede acudir a las devaluaciones como instrumento de ajuste de su competitividad por su tremendo impacto inflacionario. Estos ejemplos son sólo algunos de los casos concretos donde existen problemas estructurales que no han sido corregidos. Ni por la acción de "piloto automático" de la convertibilidad ni por políticas "activas". Y en la coyuntura actual se expresa en problemas que sobresalen por su urgencia. A tal punto que ponen en riesgo el mismo sistema de convertibilidad sin disponer de una alternativa a la mano.

Los criterios para una respuesta

Estas condiciones exigen una rápida respuesta de las nuevas autoridades. Los problemas más críticos en las dos grandes áreas de la economía son: en el sector público, una tendencia acelerada hacia un fuerte déficit fiscal; en el sector privado el costo de los servicios no transables, es decir aquellos no susceptibles de comercio exterior. Veamos como evalúan esta coyuntura las propias autoridades. Contamos para ello con un documento invaluable por su trascendencia: un actualizado memorándum al FMI. (14/02/2000) Luego del primer párrafo, donde señala algunos aspectos positivos de la economía argentina en la década del '90, desarrolla sus limitaciones:"2. Sin embargo, permanecen importantes desequilibrios, que se manifestaron en la segunda mitad de la década en las fuertes fluctuaciones que padeció la economía y contribuyeron a la desaceleración del crecimiento económico. El desempleo abierto se mantuvo en niveles elevados, sobre todo en algunas regiones y algunos segmentos de la

población activa. Las finanzas públicas registraron desequilibrios a lo largo de la última década, reflejando la ineficiencia en la recaudación de impuestos y la erosión de la base tributaria, el aumento del gasto público y la ineficiencia generalizada del mismo, así como al costo fiscal inicial de la reforma de la seguridad social. Como resultado, la deuda neta del sector público consolidado aumentó hasta un monto estimado en el 45,7% del PBI en 1999. Aunque este nivel no es especialmente alto en comparación con otras economías emergentes, el rápido crecimiento de esta deuda en los últimos años es motivo de preocupación. La cuenta corriente de la balanza de pagos también exhibió desbalances en la segunda mitad de la década pasada. Los desequilibrios básicos en estas áreas se vieron agravados por las difíciles circunstancias internacionales imperantes en los años más recientes, entre las que cabe destacar las crisis de Asia, Rusia y Brasil, el gran deterioro de los términos de intercambio de Argentina (alrededor de 13 puntos porcentuales) entre 1997 y 1999, y el aumento generalizado del riesgo crediticio de los mercados emergentes, fenómeno que Argentina no pudo evitar."

Los riesgos

Los problemas coyunturales son de tal magnitud que de no haber tomado medidas fiscales de urgencia hubiese entrado en zona de riesgo el propio sistema de convertibilidad. En una situación hipotética de tal naturaleza las consecuencias posibles resultarían de extrema gravedad. En ausencia de una alternativa instrumental a la convertibilidad, la salida del sistema por un mero acto voluntarista representa un verdadero salto al vacío. Sólo sería posible hacerlo de manera ordenada en condiciones muy favorables a la economía argentina: coyuntura mundial, concertación social interna, alto nivel de actividad, etc. En ausencia de estos elementos, una eventual salida de la convertibilidad sólo es posible dentro de las hipótesis de un "golpe de mercado" perpetrado por grupos financieros que podrían sacar provecho de ello o bien de un "accidente de mercado" a partir de una "corrida" de ahorristas originada en un efecto "contagio" por una perturbación financiera en el campo internacional. En cualquiera de estas alternativas, la economía se dolarizaría de manera instantánea afectando de manera regresiva la distribución del ingreso en una colosal escala cuya verdadera magnitud sería difícil estimar. Recientemente un estudio de la Consultora "Equis" ha estimado que una devaluación en el tipo de cambio del orden del 20 % llevaría los niveles de pobreza a casi el 45 % de la población total, es decir los niveles ya alcanzados en 1989/90 en condiciones de picos hiperinflacionarios. (La Nación 24/01/2000)

Una evaluación de la política económica

Una evaluación de la política económica implementada nos lleva a la conclusión que en lo sustancial, las medidas instrumentadas y/o anunciadas en los primeros 70 días de gobierno apuntan a superar los problemas de coyuntura señalados. A tal fin hemos realizado un análisis cualitativo de las políticas. Hemos partido de la hipótesis de áreas – problema. Si el esquema de éstas logra agrupar el grueso de las medidas adoptadas, significa que el objetivo de las políticas instrumentadas por el gobierno coincide con nuestra apreciación. Es en este sentido que hemos construido el cuadro que insertamos en las páginas siguientes, y a partir del cual es posible una valoración de conjunto. Con ello pretendemos hacer un aporte adicional frente a la ausencia de material sistematizado por las autoridades o bien por la prensa especializada y que en la práctica impide una participación más amplia en la evaluación de la política económica.

Area - Problema	Diagnóstico oficial	Medidas instrumentadas	Notas
<i>Plano macroeconómico</i>			
Balance Fiscal			
Administración tributaria	Mora, elusión y evasión		
Estructura de la AFIP	Debilidades estructurales	Directores-Asesores	

	Delitos tributarios en gran escala	Unidad fiscal de investigación	
	Información compartimentalizada	Sistema integrado de información	Afip; Anses, Bienes Registrables
	Acumulación deudas litigiosas	Venta cartera morosos tributarios	Licitacion internacional
Evasión	Cuaterismo	Cajas negras en linea faena	Sistemas electrónicos de control
	Asalariados en negro	Rastrillajes masivos	Evasión previsional
	Contrabando	Creación fuerza coordinada	Espec. combustibles y cigarrillos
	Evasión vía operaciones efectivo	Uso de instrumentos bancarios	Operaciones mayores a \$10.000
		Creación cheque cancelatorio	
	Aportes previsionales construcción	Régimen simplificado p/ PyME	
Justicia Penal	Bloqueo judicial	Fuero penal tributario	
		Seis juzgados de ejecución fiscal	
Moratoria	Contribuyentes problemas	c/Consolidación menor tasa	Debido a la recesión '99
Recursos			
Politica Impositiva	Déficit Potencial Presupuesto 2000	Ley Nro. 25239	Ley "Ómnibus" Ref. Tributaria
		Incr. Alicuota: Ganancias, Internos, Combustibles y Bs. Personales	
		Ampliación base IVA y Ganancias	
		Suspensión beneficios promoción	
		Medidas vinculadas a recaudación	
	Modificaciones a reforma tribut.	la Eliminación operaciones Bolsa	IVA Pendiente de implementación
Venta de Activos	Particip. remanente en privatizac.	Venta acciones firmas privatizadas	Inst. financ.(BHN-Caja); energía
		Venta de bienes inmuebles	

Area - Problema	Diagnóstico oficial	Medidas instrumentadas	Notas
Plano macroeconómico			
Balance Fiscal (sigue)			
Gasto Público	Bajo nivel de eficiencia y alto costo		
Administración Pública	Falta de racionaliz. administrativa	Supresión de secretarías	
		Supresión de vacantes	

		Identificación	
		superposición gastos	
		Modernización sistema	
		compras	
		Responsabilidad de	
		funcionarios	
Presupuesto 2.000	Elevado potencial	déficit	Reajuste gastos: \$ 1.400 mill
Jubilados	Neces. de refinanciar	deuda	Bonos a diez años En estudio
Empleo Público	Necesidad de racionalización	de	Revisar estructura empleo público En Ley de Emergencia
			Capacidad para baja de personal P/ nombrados '99 - En Ley Emerg
			Reubicación del personal En Ley de Emergencia
			Revisión de convenios Idem
			Retiro voluntario Idem
			Salario en función de productividad Sin implementación
Emergencia del sector púb.	Limitar el gasto público	Revisión de contratos proveed.	c/ Firmados antes 10/12/99
		Suspensión de juicios el Estado	c/ Pendiente definición parlamento
		Cancelación deudas bonos	c/ A 16 años
Sistema previsional público	Déficit previsional	Limitar reducción aporte patronal	Según el aumento neto de empleo
	Esperanza de vida mayor	Aumento edad jubilación mujeres	Gradual en diez años
	Evasión contribut. autónomos	Incorporar base reales	ingresos
	Regimenes especiales	Reforma p/ equidad y menor costo	
Sistema previsional privado	Costo y solvencia del sistema priv.	Reforzar regulaciones AFJP	

Area - Problema	Diagnóstico oficial	Medidas instrumentadas	Notas
Plano macroeconómico (sigue)			
Balance del Sector Externo			
Políticas comerciales			
Mercosur	Choques permanentes Mercosur	Institucionalización de mecanismos	Tribunales y converg. Macroecon.
		Auditoría indep. subsidios	de Acordado c/ Brasil. Automot. y otros
	Limitaciones acceso Mercosur	en Prórroga régimen automotor	
		Mayor dureza en negociaciones de:	

		automotores, siderurgia, calzado, textiles y pollos		
	Brasil-dependencia	Promoción exportación > reembolso a > V.A. (Anunciada)		
Comercio multilateral	Bajos niveles de competitividad	Acciones s/ costo no transables	Ver acciones en plano microecon.	
	Burocracia Aduanero	Código Admisión específica	temporaria Según sector. Sólo anunciada	
	Mercado afectado	interno Acciones contra contrabando	el Ver medidas sobre Balance Fiscal	
		Control precios de transferencia	Por sub y sobrefacturación.	
		Agravar penas por contrabando	En estudio	
	Problemas de sanidad	Ajuste salubridad	controles Control pollos (enferm. Newcastle)	
	Falta de vigilancia activa mercado	Reducción apertura dumping	plazo De 180 días a 45 días.	
		Prórroga calzado	salvaguarda Import. desde zona extra-Mercosur	
Financiamiento externo	Necesidad financ Alta tasa riesgo	-Revisión del programa por FMI	Memorandum del 14/02/00	
	Obtener mejor calificación internac.	Crédito adicional - FMI	contingente Monto de U\$S 7.400 millones	
	Reducir costo deuda externa	Modificación vencimientos	perfil Por gestión de pasivos	
	No aprovecham. mercado capitales	Particip. financiero interno	mercado Apoyo al programa financiero	
Aspectos sociales				
Empleo y Pobreza	Alto desempleo permanente	Subsidio registr.en PyME	trabajo Ind.: 6 a 150 empl. - Sevic.6 a 40	
		Mantenimiento Trabajar	Plan 100.000 beneficiarios	
		Programa Emergencia Laboral	de 100.000 beneficiarios. \$ 160 mens.	
		Mayor flexibilidad laboral PyME	Ver medidas plano microeconómico	

Area - Problema	Diagnóstico oficial	Medidas instrumentadas	Notas
En plano microeconómico (sigue)			
Costo Bs. y Serv. No Transables	Ausencia o defectos regulatorios		
<i>Servicios financieros</i>	Alta tasa interés y costo servicios		
Mercado de capital interno	Ausencia de coordinación instituc.	Comisión Regul.Financ.	Evaluación Interinstitucional p/moderniz. merc.
Banco Nación Argentina	Falta de transparencia BNA	del Transformar BNA en SA estatal	Evitar concentr. crédito - Capitaliz.
Tarjetas de Crédito	Altas tasas	y Convertir resumen en	Reducción mora

	comisiones	título ejecutivo	reducirá intereses
	Reclamos incorrectos de Bancos	Garantizar usuario	reclamos Evitar cargos y cobros inexistentes
Seguro de depósito	Alto costo del sistema	Reduce 50 % costo inmediato	
A.F.J.P.	Alto costo de comisiones	Reduce comisiones (volunt.)	8 % Es tope. Se reduce s/ cumplimiento
		Elab. proyecto p/ regulatorio	Possible pasar al sistema público
<i>Combustibles</i>	Diferencia e/ precios int e internac.	Información dispersión precios	s/ Entre minoristas y con mayoristas
		Utilización de precios de referencia	Precios implícitos de importación
		Presión de eventual importación	
<i>Servicios públicos privatizados</i>			
Entes Reguladores	Debilidad institucional	Ley marco p/ org. Reguladores	Existen sólo 2 entes creados por ley
Peaje	Tarifas elevadas	Reducción 8% desde 15/03	Ya aceptada por 5 de 12 grupos
Ferrocarriles	Aumento tarifas fuera de conces.	Suspensión aumento por 120 días	
Teléfonos	Tarifas elevadas	Rebaja en planes de promoción	Desde 1/3 - Benef. p/ 20 % usuarios
Electricidad	Calidad del servicio	Ajuste contratos	Interrupciones del servicio
<i>Trabajo</i>	Ocup. precaria; desocup. e inflexib.	Ley de reforma laboral:	En instancia legislativa
	Cuestiones de flexibilidad laboral	Periodo de prueba de 3 meses	Conv.: Pyme 12 m.; Otras: 6 m.
	Nivel centralizado de los convenios	Convenios descentraliz	Predominio empresas s/ sectores
	Convenios sin negociar desde '75	Eliminac. gradual "ultraactividad"	Plazo 2 años, si no hay nuevo conv.
	Rigidez convenios	Renegociación convenios	S/ estabilidad de empresas
	Sistema judicial bloqueado	Serv. Federal Mediación y Arbitraje	
	Trabajo "en negro"	Registro único de altas y bajas lab.	Simplificación y centraliz. registros
	Ausencia de participación legislativa	Comisión Bicameral de Seguim.	Efectos de la ley

Las perspectivas futuras

Hasta aquí se trata sólo de un análisis del sentido y orientación de las políticas. Está faltando la perspectiva del nivel de actividad dentro de la cual se desarrollarían estas políticas. En este sentido es importante analizar el criterio oficial que ha sido expuesto en el Memorándum reciente al FMI:

"III. Marco macroeconómico. 9. El Gobierno considera que la firme aplicación de las medidas que se describen en los párrafos siguientes fortalecerán la confianza dentro y fuera del

país, lo cual ampliará la disponibilidad y reducirá los costos del financiamiento para los prestatarios argentinos. Esto permitirá a la Argentina beneficiarse plenamente de la recuperación de la demanda externa y de las perspectivas de mejora de los precios de sus exportaciones en el año 2000 y durante los años posteriores. El Gobierno está convencido que la economía argentina se recuperará en el 2000. [. . .]

10. [. . .] El eventual efecto desfavorable en las cuentas externas resultante del repunte de las importaciones que previsiblemente acompañará la recuperación económica en el 2000 y años posteriores, debería quedar compensado en gran medida por la recuperación de las exportaciones derivado de un contexto externo que se espera será más favorable —incluyendo un repunte del comercio mundial y la reactivación del crecimiento económico y una cierta apreciación real de la moneda en Brasil — y de la mayor competitividad de los productos argentinos. También se prevé que la firmeza de los precios del petróleo y la incipiente recuperación de los precios de otros productos básicos influyan favorablemente en los términos de intercambio. [. . .]

Interpretamos de este texto que la estrategia básica es la siguiente: ordenar la economía interna a fin de aprovechar positivamente las condiciones económicas internacionales que estarían mejorando notablemente en términos de los intereses de nuestro país. Todo el esfuerzo está orientado hacia el logro de los equilibrios macroeconómicos que se derrumbaron en la segunda mitad de la década de los '90. Supone que en esta etapa no es posible generar condiciones internas para una recuperación de la economía. Todo el efecto de reactivación sólo cabe esperarlo de la economía internacional.

Una evaluación global

Una apreciación de conjunto indica que el criterio básico que informa las políticas adoptadas es el de una fuerte conciencia de la gravedad de la coyuntura. Todo el aparato de la política económica se enfoca hacia ella. Es imprescindible salir a reforzar una convertibilidad muy debilitada, sobre todo por una franca tendencia hacia un elevado déficit fiscal. Con ello queda una asignatura pendiente. Un programa socio-económico con horizonte en el mediano plazo. Si no se pone en marcha una definida reversión de los problemas estructurales volverán a reaparecer problemas similares que requerirán nuevos ajustes. Y nuevamente ajuste sobre ajuste. Si no logramos salir de la lógica del ajuste permanente, la economía enfrentará un límite infranqueable: una fuerte conflictividad social pondrá al borde del fracaso a las mejores técnicas económicas. Habrá que encarar un plan global para solucionar las deficiencias del mercado laboral, las regulaciones en los servicios públicos y ramas críticas, el perfil de las exportaciones, la administración y perfil de los impuestos, la reforma administrativa del sector público, el endeudamiento externo, el proceso de desindustrialización, [. . .]. Son sólo temas anotados "al correr del lápiz", pero nos sirve para dimensionar el esfuerzo por realizar en el futuro. Un esfuerzo que no tiene por que significar un ajuste económico. Exige esfuerzos intelectuales originales en lugar de aplicar "modelos mal digeridos"; exige despojarse de intereses sectoriales y visualizar las temáticas desde el punto de vista integral como Nación; exige esfuerzos políticos de concertación económica y social; exige esfuerzos para mantener las decisiones en el tiempo sin caer en las trampas que nos tiende la ansiedad ante la aparición de "recetas mágicas"; exige [. . .]. Como vemos, se trata de esfuerzos que no llegan al "bolsillo". Sin embargo, que difíciles resultan para nosotros los argentinos. Pero hay una esperanza. Los resultados del último proceso electoral han diseñado una "ingeniería política" muy particular que ya ha empezado a dar frutos en términos de colaboración legislativa; interjurisdiccional (Nación / Pcias.) e interpolítica. Son indicios de que se comienza a recorrer un camino que permita fortalecer la economía argentina para que deje de ser una "cáscara de nuez" en el tormentoso océano de la economía mundial.