



**LINEAMIENTOS DE UN  
PROGRAMA ECONÓMICO \***

**Documento de Trabajo Nº 9  
*Febrero de 2003***

\* Ver Serie Documentos de Trabajo



## ***Autoridades de Fundación para el Cambio***

Presidente	<i>Carlos Melconian</i>
Vicepresidente	<i>Rodolfo Santangelo</i>
Secretario	<i>Claudio Mauro</i>
Tesorera	<i>Verónica Sánchez Quintana</i>
Director Ejecutivo	<i>Edgardo Cenzone</i>

---

Leandro N. Alem 690, Piso 15 Of. B, (C1001AAO) Buenos Aires - Tel. 4313-3825 -  
cambio@iplanmail.com.ar □



## I. El contexto social, político y económico

En el inicio del Siglo XXI la Argentina vive su peor crisis. No es una crisis más, como otras del pasado, por su duración, complejidad y por constituir el final de un ciclo político, económico y social, la depresión actual se destaca como la más profunda del último siglo.

### LA DEPRESIÓN 1999-2002: Entre las más largas y las más profundas

	Año base (*)	Años de caída del PBI				Comparación del nivel mínimo con:		El nivel base recién se volvió a alcanzar en:			
						Año base Caída Máxima Acumulada	La caída acumulada lo llevó a niveles por debajo de:	Año	Nivel	Años con posterioridad a: Año base	Mínimo
<b>Crisis de 1914</b>	1913 = 100	<u>1914</u>	<u>1915</u>	<u>1916</u>	<u>1917</u>			<u>1920</u>	105,9	7	3
		89,6	90,1	87,5	80,4	<b>19,6%</b>					
<b>Depresión actual</b>	1998 = 100	<u>1999</u>	<u>2000</u>	<u>2001</u>	<u>2002 (e)</u>		<u>1993</u> (9 años) 82,1	<b>?</b>			
		96,6	95,9	91,6	80,9	<b>19,1%</b>					
<b>La depresión 1929</b>	1929 = 100	<u>1930</u>	<u>1931</u>	<u>1932</u>			<u>1926</u> (6 años) 84,1	<u>1935</u>	101,7	6	3
		95,9	89,2	86,3		<b>13,7%</b>					
<b>La hiperinflación de 1989</b>	1987 = 100	<u>1988</u>	<u>1989</u>	<u>1990</u>			<u>1985</u> (5 años) 91,0	<u>1991</u>	99,1	4	1
		98,1	91,3	89,6		<b>10,4%</b>					
<b>Crisis de la Deuda Externa y Malvinas</b>	1980 = 100	<u>1981</u>	<u>1982</u>				<u>1978</u> (4 años) 92,7	<u>1987</u>	99,5	7	5
		94,6	91,6			<b>8,4%</b>					
<b>Crisis Frondizi - Guido</b>	1961 = 100	<u>1962</u>	<u>1963</u>				<u>1960</u> (3 años) 93,4	<u>1964</u>	106,0	3	1
		98,4	96,1			<b>3,9%</b>					

(\*) Último año de crecimiento del PBI previo a la crisis

El contexto estructural social y económico que enfrentamos muestra lo abrupta que ha sido la caída. Llegamos a un desempleo superior al 20% y a una tasa de subempleo equivalente. El PBI per capita es 21,9% inferior al de 1998 (máximo histórico), casi equivalente al de 1992. Para recuperar el nivel de 1998 se requerirá un crecimiento de 5% promedio anual hasta 2009, o tasas de crecimiento como las del período 1991-1994 para restablecerlo a fines del mandato del nuevo gobierno.

Esta crisis genera en la sociedad desazón y ánimo de castigo. Descorazonada y confundida, urge abrirle una esperanza, sabiendo que cualquier solución duradera deberá estar precedido por la voluntad y demanda de ella misma, como ocurrió a fines de los ochenta.

La sociedad tendrá que asignar un nuevo liderazgo político para dar salida a un régimen fundacional y permanente. Debe decidir que tipo de instituciones y régimen económico quiere para el futuro. Poner nuevamente al país de pie o condenarlo definitivamente a país empobrecido, sabiendo que en los últimos setenta años no ha habido ni rumbo ni régimen económico permanente. A esa

triste historia, habrá que agregar hoy el elevado grado de confusión en el diagnóstico respecto a ¿por qué estamos como estamos? ¿por qué llegamos a esta situación?

Lamentablemente no somos de esos países donde los extremos anacrónicos en materia económica y social son apenas una minoría de la dirigencia (política, sindical, empresaria y social). Somos un país en el cual ni la dirigencia, ni la sociedad coincide respecto al rumbo más conveniente para el bienestar general, sean estos socialistas, republicanos, laboristas, conservadores, presidencialistas o parlamentaristas. La sociedad argentina está dividida y defendiendo posiciones totalmente opuestas

En este contexto, crisis y confusión, queda claro que no es fácil la tarea que queda por delante. Se trata de encontrar la ruta ordenadora que sienta las bases para la refundación de los aspectos normativos institucionales, castigando duramente las metodologías que los destruyeron, rescatando el valor de los activos y las inversiones, permitiendo la vuelta y revalorización del capital financiero y humano. La última y mayor “transgresión” será reinstitucionalizar al país.

Así como en 1983 la sociedad reclamaba democracia, en 1989 estabilidad, ahora demanda no infringir “nunca más” los artículos 14, 16, 17, 18, 28 y 29 de la Constitución Nacional, a saber: no impedir el uso y goce de la propiedad, no privar de la propiedad sin sentencia fundada en ley, no expropiar sino por causa de utilidad pública calificada por ley y previamente indemnizada, no confiscar, no impedir el derecho a trabajar y comerciar, no trasladar beneficios a un grupo en perjuicio de otros, no afectar el derecho de defensa. En suma, no alterar los principios, garantías y derechos reconocidos por la Constitución.

¿Qué reformas mínimas tiene la Nueva Agenda Fundacional? En primer lugar las que sin etiquetas ni ideologías, no se discuten más en el mundo sensato y previsible, entre otras: autonomía e independencia del Banco Central, autonomía y despolitización del órgano recaudador de impuestos, leyes de responsabilidad fiscal ahorrando en la bonanza y ayudando en la hambruna, relación madura y respetuosa con los Organismos Internacionales donde tiene autoridad para patear el que cumple, alineamiento interesado con los países rumbo-compatible.

Por otro lado, la tasa de interés, la tasa de cambio, la competencia de precios y productos, la sana regulación de servicios, la libertad de hacer negocios decentes para ganar plata, el libre comercio, las oportunidades laborales del individuo sin representantes, son una discusión prehistórica.

Si a otros países con esto les va bien: ¿para qué estamos empeñados en hacer otra cosa? ¿Por que no sustituimos ideología por sentido común y gestión para su aplicación? Por ejemplo, asegurar un conjunto de variables que nos pongan en ruta “mundo-compatible” y fuera de esa media docena de cosas que no se discuten más, habrá espacio para zigzaguear.

Esta Hoja de Ruta requerirá debate, docencia y persuasión con la sociedad, dado que en medio de la confusión algunos interpretan que estamos como estamos por haber hecho precisamente esto, cosa que es totalmente falsa. Estamos como estamos por haber hecho a medias las cosas que hacen los países normales del mundo o por tomar el enunciado de sus ideas para argentinizarlas. También es cierto que la defensa profesional y política en el país de las ideas que aplican los países normales está tan ideologizada que termina generando rechazo en la sociedad.

En Argentina la defensa de ideas que ejecutan los países que más progresan está en manos de una elite profesional, política y empresarial que la hace tan mal, tan sectorialmente y tan autistamente que las pudre. Este es el máximo desafío del próximo gobierno: desmitificar “popularmente” que las políticas sanas que usa el mundo con sentido común son aquí patrimonio ideológico de un tercio de la sociedad y el resto las rechaza. Ahí habrá que trabajar duro, docente y persuasivamente con la gente.

El camino tiene dos etapas. La primera, la batalla esclarecedora. Gran parte de la política argentina se ha quedado en el tiempo ideológicamente, creen demagógicamente que hay que “manosear” desde el Estado un montón de variables que los propios socialistas en el mundo ya no intentan. Todavía piensan que las políticas sanas y libres son para los ricos, y con falso progresismo se refieren al rol del Estado. ¡Claro que hay un rol del Estado!, pero que no es el de los años sesenta. El Estado deberá involucrarse y concentrarse en la discusión internacional, la política tributaria, la política regulatoria y de defensa de la competencia y del consumidor, el federalismo y la correspondencia fiscal, la política de salud, la política educativa, la seguridad interior y la defensa externa, en generar condiciones para la inversión, entre otros temas fundamentales.

Parte de la profesión económica pone también infelizmente su “granito de arena” para alejar buenas ideas, con tonos excesivamente teóricos y rígidos que generan repulsión. No queda la sensación de que instituciones, liderazgo político en democracia, instrumentación y gestión puedan ser capaces de llevar adelante un conjunto de ideas. Por el contrario, transmiten la sensación de que si no hay un Pinochet o un Fujimori de afuera de la política (algunos pésimos políticos ayudaron a esta idea) no es posible su aplicación. Esto asusta y aleja el libre y correcto rumbo. Cada segundo de radio y televisión, cada línea de diario y revista de esa imagen de capitalismo basado en un rígido fundamentalismo, aleja a una sociedad confundida, repartida en partes iguales para arrancar para un lado o para el otro. Hay que explicar paso a paso el capitalismo progresista que aplican los países que más progresan en el mundo de la manera más clara posible.

La segunda, es la batalla por la gestión para la refundación del país. El Gobierno tiene que ganarse la confianza y credibilidad de la sociedad por rumbo concreto. Para ello el programa operativo y su instrumentación serán cruciales y deberán tener límites muy estrictos con la política. Sin programa, instrumentación

y límites políticos, el show de las caras nuevas y varios tomos escritos de programa son “pan para hoy y hambre para mañana”.

La mezcla de confiabilidad, credibilidad e instrumentación deberá “gatillar” algunos resultados rápidamente. Eso es lo que dará capacidad de gestión y refundación. Luego se requerirá institucionalizar la refundación para abrocharla a prueba de hombres. Para lograr este camino, el miedo como chicana no va más (“si no votan se cae todo”). Será la confianza de la sociedad a partir de resultados concretos, en lugar de las cacerolas, el factor que permitirá institucionalizar los cambios fundacionales necesarios para convertir a la Argentina en uno de los países que también progresan en el mundo.

## **II. La “macro” de corto y las “reformas” de largo**

Mientras avanza el proceso electoral la política económica de la transición se mantiene girando sobre sus ejes: a) una política fiscal no ortodoxa pero regeneradora de superávit primario; b) una política de precios keynesiana con redistribución de ingresos desde los sectores más rentables y líquidos hacia otro más afectado; c) una política monetaria de “learning by doing” con altas dosis de discrecionalidad, más acotada tras el acuerdo con el FMI.

La política fiscal no es super ortodoxa pero tampoco es super blanda. Las retenciones fueron un instrumento recaudador clave que no sólo tiene objetivos fiscales sino que redistribuye ingresos desde los exportadores hacia los desempleados del Plan Jefes. En la cabeza del gobierno, la renta “atrapada” vía retenciones hubiera terminado en poder de los chacareros hacia el dólar o hacia más soja en los silos, en ambos casos macroeconómicamente era “fuga de capitales”. En poder de dos millones de Jefes de Hogar, no sólo contiene el estallido social sino que además es más consumo que permite movilizar el consumo interno.

La inflación juega a favor en la caja de la Nación y las provincias. Sube la recaudación de IVA, débitos e ingresos brutos y licúa el gasto en términos reales. La regla fiscal básica es: no gastar todo el incremento de ingresos (acumular superávit primario) y recomponer algo del gasto nominal pero siempre haciéndolo crecer menos que los precios y que el PBI.

La política de precios e ingresos es keynesiana: redistribuir ingresos desde los sectores transables rentables y líquidos hacia el resto que depende del mercado interno y se quedó sin poder de gasto. La transferencia de las retenciones al Plan Jefes, las subas espasmódicas generalizadas de salarios privados transitorias y no contributivas (los \$ 100 originales y los \$ 20 posteriores) aunque se terminen cumpliendo parcialmente y el pisar las tarifas forman parte del regeneramiento en dosis graduales y homeopáticas del mercado interno.

La clave de la política de precios de corto plazo es cómo mantener alto el tipo de cambio para mantener reactivado al sector transable de la economía sin desalentar la demanda interna ni hacer caer la masa salarial.

La política monetaria es discrecional. No hay reglas definidas. Se va actuando más o menos activamente sobre la marcha. La enorme expansión monetaria de la última parte de 2002 no generó inflación. La capacidad ociosa existente con un desempleo de 20% y la no inercia inflacionaria después de diez años de estabilidad monetaria fueron diques de contención. Salvando las enormes distancias, intenta ser una política de fine tuning y sin ataduras a la Greenspan: una estrategia de ir viendo sobre la marcha a medida que se van acomodando las piezas. Por ahora, viene saliendo bien.

Esta macro de corto, convalidada “a regañadientes” por el Fondo viene llegando al final de la transición. Si el Gobierno no tira la toalla por el lado del gasto público en la recta final, el horizonte no debiera sufrir sobresaltos mayores. Quedarían por supuesto sin resolver muchas cuestiones estructurales de peso que serán tareas monumentales para el próximo gobierno.

El dilema es para el post – mayo. Para los que piensan “a la FMI” esta macro de corto está totalmente en el aire y va a colapsar por el propio peso de su fragilidad. No sirve como nexo a las reformas de largo que están pendientes. Hay “bombas de tiempo” ocultas monetarias y fiscales que le estallarán al próximo gobierno. No podrá hacerse el empalme corto – largo. La reactivación es una fantasía que tiene corta vida. Habrá que realizar primero una tarea “draconiana” de ajuste macro reencauzador ortodoxo y no discrecional. Recién después llegará el momento ineludible de las reformas estructurales.

Para los que piensan “a la Lavagna”, la macro de corto es piedra angular y nexo directo del largo. Hay un nuevo modelo diferente al de los 90. La inercia reactivadora del verano perdurará y se expandirá lo suficiente para abrir el horizonte de largo. Se impone mantener la restricción fiscal sin atarse a reglas y la política monetaria discrecional. Es clave la política de precios keynesiana distribucionista para recrear el mercado interno sin dejar caer el tipo de cambio. La economía tiene margen para crecer a tasas altas sólo por exceso de capacidad. Todo, a la espera que retornen las inversiones a los sectores transables. No hacen falta reformas fundacionales. Alcanza con pulir y profundizar la macro de corto.

La realidad pasará seguramente por algún lugar intermedio. Ni la macro de corto es tan poderosa ni tampoco es tan frágil que obligue a barajar y dar todo de nuevo. La macro de corto no es pasivo puro llena de “bombas de tiempo” ni un relojito suizo al que sólo hay que darle cuerda una vez por día.

La inercia de la macro de corto difícilmente alcance para que la Argentina cumpla con las demandas fiscales del FMI por más superávit primario (primero asegurar el 2,1% del PBI de 2003 y después ir por más en 2004). Tampoco alcanza de ninguna manera para despejar el horizonte del crédito y las inversiones

y reactivar el mercado interno. Hará falta dar un salto de credibilidad institucional y resolver el conjunto de problemas estructurales que arrastra la Argentina.

La Argentina está inmersa en un escenario inédito: nunca la economía convivió con tipo de cambio real alto y relativo orden monetario; o hubo tipo de cambio alto con alta inflación o estabilidad monetaria con tipo de cambio bajo. Estamos frente a un contexto novedoso con final abierto.

La pregunta del millón es si el próximo Ministro de Economía tendrá que debutar “a la Roque Fernández 96”, que se montó a la reactivación post – tequila que ya estaba lanzada (con un ajuste fiscal en medio de la reactivación) y, salvando las enormes distancias de la transición Clinton – Bush, o “a la Machinea 99” que intentó un ajuste fiscal en medio del estancamiento con meros indicios de mayor actividad económica.

Las exigencias internacionales van a ser durísimas con la Argentina, cualquiera sea el gobierno que gane. Lo fue aun con el “niño mimado” Uribe en Colombia al que le pidió casi 3 puntos de aumento del superávit fiscal primario; más exigente lo será con un país con tan baja reputación. Para salir adelante, hacer el “catch – up” de crecimiento y darle sostenibilidad hará falta poner “toda la carne en el asador”: una política fiscal muy dura con techo en el gasto, una política monetaria anclaje de la inflación, un set de precios relativos que aliente las inversiones pero que levanten el mercado interno y un marco institucional creíble.

### **III. Lineamientos de la nueva política económica**

La profundidad de la crisis es tal que es imposible tratar de salir de la misma con un programa parcial, o solamente enfocado en temas económicos.

Es falso, como se dijo frente a otras crisis, que liderazgo político nada más nos salva, que el consenso político nada más nos salva, que un buen programa económico por sí mismo nos salva. En esta oportunidad se necesita liderazgo y consenso político, un programa económico consistente, equipo competente y mucha gestión, pero todo junto y al mismo tiempo.

En lo estrictamente económico, el Gobierno debe cambiar la metodología de anuncios que no se cumplen que caracterizó a los últimos años. A partir de ahora no hay que anunciar lo que se va a hacer, sino comunicar lo que se está haciendo y señalar permanentemente el rumbo.

En esta sección presentamos un resumen de los lineamientos básicos que debería incluir la nueva política económica, para despejar las dudas de corto plazo pero que al mismo tiempo sirva para definir claramente qué tipo de país será la Argentina en el largo plazo.

El programa económico debe ser integral y anunciado simultáneamente para cumplir con los siguientes objetivos:

- a) Mostrar un cambio de régimen de la política económica para mejorar las expectativas;
- b) Asegurar en el corto plazo el equilibrio macroeconómico para reducir la incertidumbre;
- c) Eliminar las causas estructurales de desequilibrio económico que han hecho de la Argentina un país vulnerable en los últimos años;
- d) Poner a la Argentina en un sendero de crecimiento sustentable.

El respeto a la ley, el equilibrio fiscal, la estabilidad monetaria, la apertura económica y la confianza en los mercados para asignar recursos son todas condiciones necesarias para el crecimiento económico.

Sólo dando señales muy concretas del compromiso de las nuevas autoridades con estos activos se podrá revertir la situación actual y, al mismo tiempo, crear las condiciones para asegurar un mayor bienestar para todos los ciudadanos de cara al mediano y largo plazo.

Este no debe ser un programa de emergencia como todos los anteriores, debe ser un programa para sentar las bases para los próximos veinte años, para institucionalizar definitivamente los cambios. El nuevo programa debe basarse en un enfoque “capitalista progresista” que pacifique a la sociedad.

Está compuesto de un conjunto de medidas de aplicación inmediata para dar certidumbre y de reformas fundacionales para marcar el cambio de rumbo, pensadas para el largo plazo y la institucionalidad.

### **a) Propuestas de aplicación inmediata**

Las propuestas de aplicación inmediata deben dar señales contundentes para mejorar las expectativas y disipar dudas respecto del rumbo elegido.

Estas propuestas tienen por objetivo hacerse cargo el primer día de la coyuntura para: i) no esperar tres meses para ver cómo están las cosas, ii) dar certidumbre y garantizar una transición ordenada al régimen de política económica de largo plazo.

Se debe actuar en siete frentes simultáneos:

#### **1. Programa fiscal realista y austero**

La crisis fiscal que terminó en el default, la devaluación y pesificación de inicios de 2002 debe servir para que, de una vez por todas, quede clara la

**Comentario [LRS1]:** Ojo que hay reformas que se revirtieron y hay otras largamente postergadas. Hay que diferenciar unas de otras y mostrar que para el nuevo gobierno avanzar en ambos terrenos es importante (Menem suma lo viejo (pero mejorado) y lo que el faltó)

**Comentario [LRS2]:** Y que satisfagan las expectativas de quiénes??? Este es un tema clave: a quién hay que dirigir el programa económico???

necesidad de contar con un marco previsible de política fiscal. Basado en macroinstituciones, que limiten el crecimiento del gasto y de la deuda pública consolidada por largos períodos, y en un nuevo régimen fiscal federal. Debe generar los incentivos correctos y evitar el “estado de emergencia fiscal” que recurrentemente ha enfrentado el país.

Dado que la Argentina no cuenta con posibilidades de recurrir al mercado voluntario de deuda, al menos por unos años, el programa fiscal debe alcanzar un superávit primario que permita regularizar la relación con los acreedores.

Aparece como imprescindible iniciar el proceso de renegociación de la deuda pública para reducir la incertidumbre sobre el horizonte fiscal. La mejor estrategia para el país es la reestructuración de la deuda a partir de una oferta que tenga como objetivo final honrar los compromisos asumidos y que se construya teniendo en cuenta la real capacidad de pago del sector público. Obviamente la propuesta no desestimarás las preferencias de los acreedores pero privilegiará la capacidad de pago por sobre el resto de las restricciones.

Esto permitirá la reinserción de la Argentina en el mundo a partir de un compromiso institucional de buena fe en el pago de la deuda soberana.

La renegociación de la deuda pública deberá hacerse tomando como restricción niveles de superávit primario creíbles y compatibles con el sendero fiscal de la nueva Ley de Responsabilidad Fiscal.

Determinar la capacidad de pago del país teniendo en cuenta las necesidades financieras y la capacidad recaudatoria son ejercicios previos de vital importancia para evitar futuros incumplimientos.

Una vez determinado cuál es ese nivel de superávit primario creíble, a partir del cual se podrán regularizar los pagos de la deuda pública, se podrá operar sobre los ingresos y los gastos del sector público.

Aún previamente anunciadas, cualquier reducción de impuestos quedará subordinada a la obtención de dicho superávit primario. Una vez logrado, las mejoras en la recaudación ya sea que provengan de un nivel de actividad mayor al previsto o partir del éxito en la lucha contra la evasión tributaria, dejarán espacio para las reducciones de alícuotas o la eliminación de impuestos distorsivos.

Dado que se parte de niveles cuantitativamente bajos de gasto público primario, tanto en términos históricos como cuando se los compara con otros países similares, si los recursos aumentaran por encima de lo estrictamente necesario para alcanzar el superávit primario suficiente para cubrir los pagos por servicios, una parte de los mismos podría destinarse a aumentar eficientemente el gasto y no masivamente como ha ocurrido en la historia (siempre dentro de los límites que prevea la nueva Ley de Responsabilidad Fiscal). En tal sentido, no debe perderse de vista que los bienes públicos (salud, educación, previsión social, seguridad, justicia) provistos por el Estado no sólo son de muy baja calidad sino

que resultan claramente insuficientes para garantizar un piso de igualdad de oportunidades. Por otra parte, hay que tener en cuenta también, que los bienes públicos, tal como lo muestra la evidencia empírica, son “bienes superiores”, esto es, su demanda crece a medida que crece el ingreso per cápita, lo que torna prácticamente imposible mantener los actuales niveles de gasto.

Se debe poner además énfasis en la gestión para aumentar la eficiencia del gasto social. En ese sentido, cualquier reducción de gasto real que se logre se asignará a gasto social y a proyectos de inversión pública en infraestructura. La idea que debe predominar no es la reducción del gasto para contribuir al resultado primario, sino la efficientización y reasignación del mismo.

Debe quedar plasmado en la nueva Ley de Responsabilidad Fiscal que el mayor sacrificio en términos fiscales estará dado en un incremento de ingresos por la lucha contra la evasión, con el compromiso de que el gasto nominal se mantendrá controlado. La idea es que el gasto público no vuelva a ser el factor que explique el deterioro fiscal.

Una vez fijado el nivel del resultado fiscal, el cumplimiento de las metas no puede ser objeto de duda. De ahora en más la Argentina debe ir a un esquema de metas fiscales y cumplirlo. Este es un paso importante para reducir drásticamente y consistentemente los riesgos de insolvencia fiscal y descontrol monetario y financiero, recreando la institucionalidad perdida en esos dos planos.

## **2. Ataque frontal a la evasión y mejoras en la administración tributaria**

Las estimaciones coinciden en que el nivel de evasión está en el orden de los \$ 30.000 millones por año. Es realista estimar que se podría recuperar la mitad de esa cifra, lo cual solucionaría los problemas fiscales de la Argentina. Pero este es un desafío a mediano y largo plazo para el que no hay recetas mágicas y hay que actuar en muchos frentes a la vez.

Es fundamental dar señales claras respecto de la decisión política de combatir la evasión tributaria y de manera inmediata se puede trabajar sobre sectores de altos niveles de informalidad, sobre la Aduana y sobre algunas cuestiones vinculadas a la administración tributaria.

Respecto de la administración tributaria, hay que impulsar reformas en los organismos recaudadores vinculadas a los sistemas de cobranza, de manejo de información y de marketing sobre percepción de riesgo.

Los sistemas de retenciones y percepciones (que significan casi el 40% de la recaudación) son muy efectivos como mecanismos para recaudar y es impensable reducirlos. Por el contrario, se deben ampliar, para lo cual es necesario agilizar su devolución ya que el problema es que generan costos financieros cuando se acumulan saldos de libre disponibilidad a favor del contribuyente.

Las leyes de procedimientos tributarios y la ley penal tributaria son adecuadas. Habría que hacer algunos cambios, pero que no son decisivos. Respecto de la acción de la Justicia para reducir la evasión, no hay grandes temas pendientes para impulsar desde el Poder Ejecutivo, más que agilizar la creación del Fuero Penal Tributario. En este aspecto, es fundamental que se cumpla lo legislado, y para ello hay que mejorar los mecanismos de fiscalización.

En el marco de un plan para modernizar la administración tributaria y los mecanismos de fiscalización, algunas de las medidas a impulsar son:

**Comentario [LRS3]:** No sé si vale la pena ser tan específicos en este punto

- Instrumentar un sistema informático tributario integral. La AFIP debe tener on line la información tributaria de todos los contribuyentes y poder realizar cruzamientos informativos con las agencias de rentas provinciales.
- Dar estabilidad a la normativa y centralizar las áreas que la definen bajo una misma subdirección. Además de apuntar a una reforma tributaria que brinde estabilidad en las normas, es importante facilitar la comprensión de las mismas. Un sector de la AFIP deberá normalizar constantemente las modificaciones, manteniendo siempre una versión única de la Ley de IVA, del Impuesto a las Ganancias, etc.
- Simplificar los trámites para los contribuyentes. El objetivo debe ser un esquema de liquidación de impuestos para que las personas físicas lo puedan realizar por sí solas, sin caer en planillas y metodologías de cálculos extremadamente complicadas.
- Definir una estrategia de fiscalización. Para los sectores que presenten características particulares, o alto grado de evasión, la AFIP debe diseñar una estrategia de fiscalización especial. Para la fiscalización de rutina, se deben diseñar mecanismos que intimiden a la sociedad, que sientan que la AFIP está trabajando activamente en este campo.
- Incorporar en la relación Nación-Provincias la obligatoriedad de cooperación mutua entre AFIP y las Direcciones Provinciales de Renta. Esto redundará en beneficios para ambas jurisdicciones, ya que permitirá realizar seguimientos conjuntos y cruces de información entre impuestos nacionales y provinciales, como ser IVA con Ingresos Brutos, Impuesto a los Bienes Personales con el Impuesto a los Inmuebles y a los Automotores.

Asumiendo que este es un desafío de largo plazo, es posible obtener algunos resultados incluso durante el primer año de su instrumentación. La consolidación de estas medidas pueden darse a partir durante el tercer años de instrumentación, cuando la totalidad de las reformas fueron aplicadas. La reducción esperada máxima en los niveles de evasión son del orden del 50%, lo cual podría darse en el quinto año de aplicación de las medida y significaría ingresos

adicionales por unos \$ 15.000 millones en términos reales respecto de la recaudación de 2002.

### **3. Programa monetario para una Economía Estable**

La Argentina debe volver a tener claramente definido su régimen monetario. Creemos que no existe un régimen único, y en el caso particular de nuestro país, no ha habido un patrón a “prueba de balas” respetado por las distintas administraciones. De lo que estamos seguros es que no se puede optar por un determinado régimen monetario y administrar los otros componentes de la política económica de manera disociada. La política monetaria es parte de la política económica y requiere consistencia con la política fiscal.

La Argentina recurrió a leyes para demostrar que no volvería a hacer ciertas cosas y fueron todas violadas, con lo cual es muy difícil volver a asumir compromisos con la sociedad y los inversores, y pretender que los mismos resulten creíbles.

Las condiciones actuales no son distintas de las que recibirá el próximo gobierno en cuanto a necesidades de financiamiento del tesoro y mercados de deuda cerrados para la Argentina. La política monetaria hoy es endógena de la fiscal y lo seguirá siendo durante la transición.

La credibilidad del régimen monetario dependerá en gran parte de la credibilidad del Banco Central y por lo tanto se requerirá un cambio total en el tipo de conducción del mismo. Hay que profesionalizar la autoridad monetaria y regularizar la conformación de su Directorio, reconvirtiéndolo bajo un perfil netamente técnico.

Otro aspecto a tener en cuenta en pos de la credibilidad del régimen monetario es la eliminación del poder cancelatorio de las cuasimonedas provinciales, con acuerdo del Congreso y de la Corte Suprema, para desalentar nuevas emisiones y reemplazar el stock. Si bien brindaron una salida de emergencia a las Provincias ante la crisis fiscal, son un elemento desestabilizante de la política monetaria, por lo que resulta fundamental eliminar su utilización masiva como en la actualidad, donde hay casi tantas cuasimonedas como provincias. Estos instrumentos terminan siendo la moneda corriente de la economía informal y dificultan las transacciones de las empresas altamente bancarizadas.

El régimen monetario es una de las claves para recuperar la estabilidad de la moneda. Con el objetivo de instrumentar un régimen monetario tan sólido como la convertibilidad pero no tan rígido, se debe asegurar la flexibilidad adecuada sobre la base de un programa que asegure la consistencia fiscal, monetaria y externa (cuanto más se desee controlar el tipo de cambio mayores son los riesgos de un costo fiscal más elevado y Argentina no está para eso). En este sentido, se debe eliminar el financiamiento al Sector Público vía emisión monetaria.

Con respecto al esquema cambiario, ante el desorden de precios relativos que implicó la salida desordenada de la convertibilidad, lo más adecuado es mantener la flotación con una política fiscal muy estricta.

El tipo de cambio real actual es la expresión de la fuga de capitales, razón por la cual se aplicaron diferentes medidas de control cambiario durante 2002. Debe retornar lo antes posible la plena libertad cambiaria para las operaciones de pagos de bienes, servicios, rentas, amortizaciones de deudas financieras en el exterior, inversión directa y de portafolio. Hay que comenzar a diferenciar fuga de capitales de pagos externos.

Si se revierte la salida de capitales el tipo de cambio se apreciará. En un esquema de flotación, es posible que se produzca mediante una combinación de inflación y apreciación nominal (con tipo de cambio fijo la apreciación se produce mediante inflación). Es más, una vez consolidado el programa y con el flujo de capitales normalizados se puede limitar el ingreso masivo utilizando mecanismos de regulación, tal como lo realizado por Chile hasta 1999.

Durante la transición y en un régimen monetario de cambio flotante, la prioridad debe estar centrada en la tasa de interés para no interferir en el nivel de actividad. El Banco Central realizará operaciones de mercado abierto a los efectos de regular la liquidez como meta intermedia para el cumplimiento de la meta de inflación.

#### **4. Recuperar el funcionamiento del sistema financiero y del mercado de capitales**

Más allá de la discusión respecto de la nueva estructura del sistema financiero, queda claro que de la mano de la actual inacción se ha iniciado un proceso de auto reconstrucción del sistema.

De todas maneras, no se puede reconstruir la confianza en el sistema financiero sin señales contundentes de solución y de restablecimiento de los mecanismos de mercado.

Estructuralmente, el sistema financiero presenta algunas características que requieren soluciones graduales, pero que deben quedar claramente definidas desde el momento de arranque.

Como medida fundamental para recuperar el funcionamiento del mercado de capitales se debe reestablecer el respeto al orden constitucional; garantizar el respeto definitivo a las reglas estables, a los contratos y a la propiedad privada; y renovar el compromiso con la modernización de Argentina, impulsando las reformas estructurales que se hayan desvirtuado o se encuentren aún pendientes. El sector público se debe retirar del mercado de capitales local como tomador de crédito.

En los próximos años la economía argentina dependerá principalmente del ahorro interno y, eventualmente, del retorno de los capitales que se fueron al exterior durante la crisis. Por ello debe ser prioridad consolidar los costos de la devaluación y la pesificación asimétrica, definiendo claramente que parte le corresponde al sector público, al sector bancario, a los depositantes y a los acreedores de manera equilibrada.

La elección de un régimen cambiario de tipo de cambio flotante presenta algunos desafíos respecto de la bimonetariedad del sistema financiero. Si la acumulación de ahorros depende de la bimonetariedad del sistema financiero, hay que aceptarla e incluso fomentarla. Pero hay que hacerlo sin comprometer la estabilidad del sistema financiero.

Una alternativa consiste en regular la concesión de créditos denominados en moneda extranjera de forma tal de que exista un muy elevado calce de flujos (préstamos en dólares sólo para deudores con flujos en dólares). Pero en este caso queda pendiente el financiamiento de largo plazo de las familias y las empresas del sector no transable, para lo cual hay que desarrollar un segmento de intermediación en moneda local que proteja el valor de las inversiones frente al riesgo inflacionario.

## **5. Renegociación de contratos regulados**

La situación actual es una oportunidad para renegociar todas las condiciones de los contratos regulados. Es un error poner el énfasis en las tarifas, cuando existen otras cuestiones a considerar en las que se incluyen los compromisos de inversión.

Dadas las características de los problemas, la estrategia de la negociación de los contratos debe desarrollarse caso por caso, siendo casi imposible generalizar.

- Mayor competencia. En todos los servicios públicos se debe ir al máximo nivel de competencia posible para que el Estado cada vez se involucre menos en el tema tarifario.
- Nuevas metas de calidad de servicio. En el contexto de la nueva realidad del país, se deben acordar metas cumplibles de inversión para mantener la capitalización de los sectores. En este caso, se incluyen todos los sectores.
- Dotar al marco regulatorio de mayor flexibilidad. Este es un punto importante para no caer siempre en el temor de la seguridad jurídica como limitante para promover competencia y cambiar reglas de juego ante un shock tecnológico. Para ello el marco regulatorio no debe fijar condiciones monopólicas o de exclusividad por lapsos prolongados de tiempo.

- Reformular los Entes Reguladores. Una condición fundamental que requiere el buen funcionamiento de los entes reguladores, es que los mismos se mantengan al margen del poder político y no sean capturados por las empresas.
- Obligatoriedad de informar las estructuras de costos a los Entes Reguladores. Este es un punto importante para las actividades que aún siguen presentando características de “monopolio natural”. En general, esta información se considera estratégica y las empresas nunca están de acuerdo con los costos estimados por el Estado aduciendo que están por debajo del real.
- Eliminar o reducir todo tipo de subsidio. El flujo de fondos de las empresas debe ser suficiente para cubrir los costos operativos y la rentabilidad empresaria. Es más eficiente fijar tarifas más altas que otorgar subsidios directos, lo cual genera incentivos perversos.

Estas medidas pueden ayudar a sincerar los niveles de las tarifas públicas, pensando no sólo en los consumidores residenciales, sino también en la incidencia de las mismas en los costos productivos y el rol de las empresas privatizadas como dinamizadoras de la inversión.

## **6. Política de comercio exterior**

En campo de las relaciones económicas internacionales la Argentina necesita definir una política de promoción de sus exportaciones basada en principios aperturistas y una estrategia de negociaciones internacionales para cada uno de los ámbitos de negociación.

En la actualidad el Ministerio de Relaciones Exteriores aparece con la responsabilidad de coordinar estas actividades, pero desde el Ministerio de la Producción (más precisamente la Secretaría de Industria) siempre se tuvo ingerencia en este tema. La Argentina debe definir un único responsable y separar esta actividad de las vinculadas a la diplomacia.

Hay que armar un staff altamente profesional y estable, como muestran los países exitosos en esta materia (Australia y Nueva Zelanda). En el contexto actual del país, esta actividad debería estar en la órbita del Ministerio de Economía para incrementar la sinergia entre estas negociaciones comerciales y las financieras. Si bien los ámbitos de negociación son diferentes, los actores son los mismos. En el caso de las negociaciones bilaterales es donde mejor se podría explotar la unificación de ambas negociaciones.

La política de comercio exterior se puede presentar en dos niveles: como país, independientemente de los acuerdos firmados, y como miembro del Mercosur respetando los compromisos alcanzados.

Como país, la Argentina necesita:

- Definir un programa de promoción de exportaciones basado en la estabilidad macroeconómica, en el retorno del crédito, en una estructura arancelaria que no dificulte inversiones, en una estrategia negociadora agresiva y en una eficiente Agencia de promoción.
- Crear la figura del “Representante de Comercio”. Este funcionario concentrará la ejecución de la totalidad de las negociaciones comerciales y la dirección de los equipos técnicos que elaboran los estudios de impacto necesarios para definir las estrategia de negociación.
- Impulsar en el contexto del Mercosur una reducción gradual de los aranceles acorde al nuevo esquema cambiario de la región, en este sentido el Arancel Externo Común requiere una revisión integral. El arancel promedio del Mercosur más que duplica al de Chile (14,3% vs. 6%) y con una dispersión que en algunos productos supera al 100%.
- Liderar el avance de las negociaciones en ALCA, siendo prioritario el cumplimiento de los plazos previstos. El objetivo para la Argentina debe ser reconstruir el Mercosur, como proceso integrador consolidado y liderado por la Argentina para utilizarlo como instrumento negociador activo en el ALCA. Toda la política de comercio exterior debe pasar por lograr que se cumplan los plazos fijados para la entrada en vigencia del ALCA.

Para consolidar el proceso integrador regional e ir más allá de la reducción arancelaria y la eliminación de cuotas, se necesita de la eliminación de otras barreras económicas que segmentan los mercados e impiden el libre flujo de bienes, servicios e inversión.

Como miembros del bloque la Argentina debe liderar el proceso de consolidación. Las principales asignaturas pendientes del bloque son: i) coordinación de políticas macroeconómicas, ii) revisión del Arancel Externo Común, iii) Políticas públicas que distorsionan la competitividad, iv) restricciones de acceso a los mercados, v) regímenes especiales de importación, vi) incorporación de los servicios y las compras públicas a la Unión Aduanera, y vii) integración física

En el campo político se torna necesario aprovechar los efectos positivos que trae aparejada la integración, entre los que se encuentran aquellos vinculados con el fortalecimiento del poder negociador. En este sentido, los puntos salientes son: i) afianzamiento institucional, en especial en lo referido a la solución de controversias, ii) acordar una posición única de negociación

En este sentido urge la elaboración de estudios de impacto de las negociaciones para el bloque (Argentina y Brasil los realizaron para sí únicamente). Esto permitiría fijar la posición en la misma en base a datos concretos y no en cuestiones ideológicas.

Además, si tenemos en cuenta que los intereses de los países miembros coinciden en líneas generales frente al proteccionismo comercial que practican los países más desarrollados, como queda reflejado también en la posición que el Grupo Cairns mantiene en el ámbito de las negociaciones multilaterales, la búsqueda de una posición común cobra aún más sentido.

Con respecto a la interacción entre Mercosur y ALCA, es importante destacar que, en principio, este último proceso no sólo no debería interferir con los progresos realizados en el ámbito del Mercosur, sino que además podría inducir el tratamiento dentro del bloque de otros temas que hasta ahora, por razones políticas o económicas, han venido postergándose. En otras palabras, la necesidad de prepararse para una negociación conjunta en el marco del ALCA podría servir para consolidar y profundizar la iniciativa regional.

## **7. Eficientización del Gasto Social**

Todo el énfasis hay que ponerlo en la gestión, más que en lo presupuestario. Es fundamental desvincular las prestaciones sociales de la actividad política, aunque la política de gasto social sea definida por el Poder Ejecutivo. Su instrumentación debe ser eficiente y eficaz.

Al nivel nacional existen más de 40 programas sociales destinados a la pobreza con un presupuesto superior a los \$ 6.000 millones y se encuentran distribuidos en seis dependencias diferentes del gobierno.

Si bien una de las principales deficiencias que se puede señalar del gasto social es la gran dispersión de esfuerzos, no es realista plantear que esto se puede hacer en forma inmediata y con mecanismos similares para todos los programas. Esto se soluciona concentrando todas las políticas que se implementen en el combate a la pobreza en un solo Ministerio, el de Desarrollo Social, a fin de lograr mayor coordinación y eficiencia en la política social.

El Ministerio de Desarrollo Social también concentrará las funciones del Estado relacionadas con la definición de políticas destinadas a garantizar la igualdad de oportunidades para el desarrollo integral de las personas. De esta forma, desde una misma área de responsabilidad se articulan las políticas de intervención del Estado en materia de educación, salud, cultura, deportes, previsión y asistencia social.

Las ventajas de unificar todos los programas sociales en un solo Ministerio son múltiples:

- Permite tener una visión única e integral de la política social, los esfuerzos no se dispersan;
- Facilita el control de las prestaciones y evita la duplicación de los beneficios. Para ello es indispensable la creación de una base única de beneficiarios;

- Promueve la unificación de programas, lo cual es imposible de realizar cuando los programas son administrados por ministerios diferentes;
- Reduce los costos burocráticos de administración de los programas, lo cual permite disponer de mayores recursos para la asistencia social;
- Facilita la coordinación con los gobiernos provinciales y municipales.

Además de lo que implica la unificación en términos de responsabilidad bajo un solo organismo, será necesario determinar una estructura organizativa que separe el diseño y la evaluación de políticas, a cargo del Ministerio de Desarrollo y la ejecución de las mismas. Dependiendo del tipo de programa y la población objetivo, la ejecución podrá estar bajo responsabilidad de los Municipios, de las Provincias o áreas del Gobierno Nacional.

Esto se instrumentará bajo la figura de Acuerdos de Ejecución de la Política Social. Estos acuerdos, en los que se detallarán una serie de bienes y servicios a proveer y los objetivos y metas a cumplir anualmente por el ejecutor seleccionado, serán suscriptos entre el Ministro de Desarrollo Social y la jurisdicción o área responsable de la ejecución del programa.

## **b) Reformas fundacionales**

Las Reformas Fundacionales son un componente fundamental del programa por diversas razones: a) son las que se esperan de un gobierno que busca reinsertar la Argentina en el mundo y reconciliarla con el mercado; b) son las que Argentina necesita para recrear un clima de negocios adecuado para la inversión de riesgo; c) son las que Argentina necesita para promover la igualdad de oportunidades y hacer sostenible el crecimiento económico.

Para lograr el shock institucional de largo plazo las medidas deben ser más profundas y más abarcativas. La refundación institucional de la Argentina comprende un mínimo de cuatro áreas.

### • **Institucionalidad monetaria**

#### 1. Carta Orgánica del Banco Central

En Banco Central necesita una nueva Carta Orgánica acorde a la política monetaria a instrumentar, con una condición indispensable para lograr la institucionalización de la misma: independencia del poder político y profesionalización de su directorio.

La misión primaria del Banco Central es preservar el valor de la moneda, y para ello la formulación y ejecución de la política monetaria y financiera no estará sujeta a órdenes, indicaciones o instrucciones del Poder Ejecutivo Nacional.

Según la nueva Carta Orgánica el Banco Central contará con el monopolio de la emisión de medios de pago, eliminando la posibilidad de que otras instituciones emitan cuasimonedas. Los bonos provinciales dejarán de contar con poder cancelatorio.

Con respecto a la relación con las entidades bancarias, la Carta Orgánica determinará que el Banco Central podrá asistir a las entidades financieras por razones de iliquidez transitoria. Además, la Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias debe ser un órgano desconcentrado, presupuestariamente dependiente del Banco Central. Este es un punto importante, ya que se separan claramente las funciones de supervisión de las entidades del manejo de la política monetaria.

Con el propósito de su institucionalización la nueva Carta Orgánica apunta a cumplir con los siguientes criterios:

- Autonomía Política

El presidente, el vicepresidente, y los directores serán designados por el Poder Ejecutivo nacional con acuerdo del Senado de la Nación. El Poder Ejecutivo enviará el pliego correspondiente al cargo a designar con seis meses de anterioridad al vencimiento del mismo. El Senado de la Nación contará con plazos límites para otorgar o rechazar el correspondiente acuerdo. De no ocurrir un rechazo del pliego propuesto por el Poder Ejecutivo, el mismo se considerará aprobado al término de ese plazo. El presidente, el vicepresidente, y los directores durarán seis años en sus funciones, pudiendo ser designados nuevamente. El Poder Ejecutivo Nacional podrá realizar nombramientos en comisión durante el tiempo que insuma el otorgamiento del acuerdo del Senado de la Nación.

- Autonomía Económica

En la formulación y ejecución de la política monetaria y financiera el Banco contará con independencia de objetivos e instrumentos.

El Banco Central sólo podrá financiar al gobierno nacional a través de la compra, a precios de mercado, de títulos negociables emitidos por la Tesorería General de la Nación.

- Autonomía Financiera (integridad del capital)

El Directorio del Banco Central de la República Argentina es el responsable de decidir la capitalización de las utilidades del banco; b) Las utilidades podrán ser capitalizadas hasta un monto que reconstituya el capital del banco cuando éste haya disminuido por pérdidas en ejercicios anteriores o hasta alcanzar un nivel adecuado de respaldo de los pasivos financieros con reservas en oro y divisas; c) Las utilidades no capitalizadas se utilizarán para el fondo de reserva general y para los fondos de reserva especiales hasta que los mismos alcancen el 50 por ciento del capital del banco. Una vez alcanzado este límite las utilidades no

capitalizadas o aplicadas en los fondos de reserva deberán ser transferidas libremente a la cuenta del gobierno nacional; d) Las pérdidas realizadas por el banco en un ejercicio se imputarán a las reservas y, si ello no fuera posible, afectarán el capital del banco.

- Transparencia y Control

Queda establecida la obligación de informar.

## 2. Reforma del Sistema Financiero

Ligado a las resoluciones, convalidaciones y constitucionalidades de la pesificación por parte de la Corte Suprema de la Nación, la reconstrucción del sistema bancario debe asentarse sobre la base del respeto a los derechos de los depositantes y la libre disponibilidad de sus ahorros. En este sentido, hay que ir hacia una reconciliación de la banca y los depositantes sobre la base de la confianza en el nuevo sistema. Las campañas de persecución realizadas desde distintos ámbitos fueron muy dañinas y el deterioro de la confianza fue total.

La nueva bancarización de la economía se dará en un contexto de financiamiento a mediano y largo plazo sin participación del Estado como tomador de fondos. Asimismo se deben establecer criterios que reduzcan el riesgo de crédito y el riesgo cambiario en operaciones denominadas en moneda extranjera.

En líneas generales el objetivo es la revitalización del mercado de capitales para canalizar ahorro e inversión. Por ello es necesario consolidar la banca minorista, permitir a la banca mayorista actuar como intermediaria entre la oferta y la demanda del ahorro de mediano plazo y crear un menú de diversos instrumentos financieros que alienten la inversión.

Se debe construir un sistema financiero en el que se pueda ahorrar en moneda extranjera y local, adoptando en este último caso mecanismos que protejan los ahorros de la inflación, como puede ser el modelo de indexación utilizado en Chile.

Tiene que haber un segmento en dólares, coexistiendo con otros en pesos (nominales e indexados). Pero con criterios de calce de flujos por el lado de los activos. Depósitos en dólares contra préstamos (activos) en dólares que tengan como contrapartida flujos en dólares, lo mismo para pesos de poder de compra constante. Las normas de Basilea diferencian activos (soberanos y privados) en moneda extranjera y en moneda local en materia de exigencias de capitales mínimos.

El Estado no tiene por qué asegurar el riesgo de crédito. Ese es un problema privado (dentro de los límites impuestos por la regulación de carácter prudencial).

Lo que el Estado debe hacer es garantizar un riesgo de expropiación (confiscación) nulo.

La banca privada deberá encarar, necesariamente, un proceso de capitalización con ingeniería local y externa. Su reforma debe tender a construir un sistema con medios de pagos muy eficientes, líquidos y anticrisis, para aislar al nivel de actividad de cualquier conflicto ligado al ciclo internacional de capitales.

En tanto que la banca pública debe ser reformada y direccionada casi exclusivamente a la banca transaccional y de servicios, con alguna participación en el crédito muy puntual en sectores especiales y agente financiero del Estado. En cuanto a su rol de banca de fomento habría que limitarlo, utilizando criterios de eficiencia para aislarla del clientelismo político. Un tema fundamental en la banca pública es la necesidad de poner reglas claras de selección y control del management.

En materia de regulación prudencial, se deben introducir: i) modificaciones a la normativa sobre capitales mínimos compatibles con las normas internacionales, ii) límites al financiamiento del Sector Público, iii) la posibilidad de que las entidades inviertan los requisitos de liquidez en una cuenta custodia en el exterior, y iv) limitar el crédito en dólares a residentes locales, con excepción para exportadores u otras actividades con ingresos dolarizados.

- **Institucionalidad fiscal**

- 3. Ley de Responsabilidad Fiscal

El default, la pesificación y otras violaciones realizadas sobre los compromisos asumidos por el Estado alejaron al sector público de la posibilidad de acudir a las fuentes de financiamiento externas e internas. En consecuencia, la solvencia fiscal es una condición sine qua non para la viabilidad del Estado sin recurrir a la emisión monetaria.

Se debe asegurar como mínimo la obtención de un superávit primario suficiente para el pago de intereses de la deuda pública post arreglo. Esta medida debería incluir a los gobiernos provinciales y municipales, para asegurar que todo el sector público se retira del mercado de crédito. A partir de este compromiso, el superávit fiscal adicional que se genere con el crecimiento de la economía tendría como único objetivo reducir deuda pública, hasta llegar a los patrones de *deuda pública/ PBI* previos al default.

El sendero de superávit fiscal primario, con mecanismos de corte automáticos y uniformes sobre el gasto para cumplir con las metas establecidas debe estar plasmado en una nueva Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF).

La evolución de la deuda pública también debe ser parte de la LRF, con límites claros al endeudamiento público y con metas de largo plazo para alcanzar un stock de deuda pública compatible con la capacidad de pago del país y el crecimiento.

El cumplimiento de lo presupuestado debe ser la regla, no la excepción. Se deben crear reglas estrictas respecto del manejo financiero para los responsables administrativos de cada unidad presupuestaria, en especial para los entes autárquicos.

Una cláusula destacada de la LRF es fijar como condición para un incremento de gasto, la necesidad previa de contar con los recursos: cualquier propuesta de aumento de gasto o disminución de impuestos debe estar acompañada de medidas compensatorias.

Para lograr que la LRF funcione y sea respetada, una institución que aparece como fundamental de crear es la “Oficina del Presupuesto” del Congreso de la Nación al estilo de la Congressional Budget Office (CBO)<sup>1</sup> de los Estados Unidos. Los objetivos de la Oficina son: asesorar al Congreso en aspectos relacionados con el presupuesto, contribuir a mantener una política fiscal prudente, analizar los costos fiscales de las propuestas legislativas que tengan su origen tanto en el Poder Ejecutivo como en el Parlamento.

La Oficina contaría con un Comité de Asesores Profesionales, los que accederían mediante concurso y contarían con estabilidad. Estos asesores estudiarán la estructura de todas las áreas del Presupuesto Nacional: economía, defensa nacional, seguridad interior, salud, educación, etc..

Un tema que debe tener un abordaje presupuestario es el reconocimiento de pasivos ocultos o contingentes del sector público, para evitar la emisión permanente de títulos por motivos judiciales o de reconocimiento de deuda flotante (que en la década del noventa fue uno de los factores que más influyó en el crecimiento de la deuda pública). A partir de la ley estos compromisos se pagarán con los fondos que destine el presupuesto, no con emisión de nueva deuda.

De manera complementaria, y posiblemente en el marco de la discusión de la nueva Ley de Coparticipación, las provincias deberían adoptar leyes similares a la de la Nación.

---

<sup>1</sup> The Congressional Budget Office (CBO) was created by the Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974. It began operating on February 24, 1975.

CBO's mission is to provide the Congress with the objective, timely, nonpartisan analyses needed for economic and budget decisions and with the information and estimates required for the Congressional budget process.

CBO's services can be grouped in four categories: helping the Congress formulate a budget plan, helping it stay within that plan, helping it assess the impact of federal mandates, and helping it consider issues related to the budget and to economic policy.

#### 4. Reforma tributaria

En general existe coincidencia en que el sistema tributario nacional no ha logrado desarrollar una capacidad recaudadora acorde a las necesidades de financiamiento del gasto público. Este hecho cobra mayor relevancia si se tiene en cuenta que la presión tributaria nominal o legal consolidada puede considerarse alta comparada con otros países de desarrollo intermedio. La explicación de esta aparente contradicción se halla en el alto grado de incumplimiento que se registra en nuestro sistema tributario, lo que en definitiva determina que la presión efectiva sea relativamente baja.

Debido a la necesidad del Sector Público de contar con mayores recursos, la legislación impositiva ha sufrido innumerables modificaciones que tendieron a enloquecer a los contribuyentes y a debilitar a la administración tributaria. En general, los aumentos en la recaudación fueron menores a los esperados y se diluyeron con el tiempo.

La suma de todos los cambios dio como resultados impuestos con mayores alícuotas, con bases imponibles más amplias, pero menos efectivos a la hora de recaudar. Además el sistema tributario, al basarse principalmente en impuestos sobre el consumo interno y sobre las importaciones, terminó siendo muy procíclico.

El aumento sostenido de la recaudación sólo será posible a través de una importante mejora (un salto cualitativo) en la administración tributaria. Para llevar a cabo esta tarea es imprescindible contar con la decisión política de combatir en serio a la evasión. No es que no resulte necesario realizar modificaciones a la legislación tributaria, pero éstas tienen que estar dirigidas fundamentalmente a simplificar, a dar precisiones y a hacer más prolijo el sistema.

Asimismo, cuando se toman decisiones de política tributaria primero corresponde evaluar si los organismos de control tienen la capacidad para fiscalizarlas. Los regímenes de promoción y los pagos a cuenta y créditos fiscales entre impuestos son una clara manifestación del divorcio que a veces existe entre la política y la administración tributaria.

Debemos tener presente que en un futuro cercano se perderán ingresos de algunos de los impuestos vigentes actualmente. Los derechos de exportación tenderán a desaparecer a medida que la economía se vaya acercando a un tipo de cambio más "normal". La tasa de Créditos y Débitos disminuirá para reducir las distorsiones que provoca este gravamen.

En general, la reforma al sistema tributario no entrará en vigencia en el ejercicio fiscal en curso al momento de su aprobación (esto evitará las desprolijidades que repetidas veces se cometieron durante los últimos 12 años),

salvo aquellas medidas que se consideran indispensable poner en práctica en el momento inicial.

En el momento inicial es difícil anunciar bajas de impuestos significativas a ser implementadas en forma inmediata. Por ello se debe fijar un cronograma de eliminación de impuestos distorsivos y reducción de alícuotas impositivas atado a metas concretas de recaudación y al cumplimiento de la LRF. Además, no es obvio que haya que hacer una “revolución” en el sistema impositivo y dar vuelta todo lo que existe. Se pueden entonces efectuar las siguientes consideraciones:

- La estructura tributaria argentina es similar a la de la mayoría de los países del mundo: se apoya en el trípode de ganancias, consumo (IVA) y seguridad social. La diferencia es el nivel de las alícuotas para los que pagan (especialmente en el IVA), producto de la evasión.
- El IVA es, en teoría, un “buen” impuesto ya que es neutro y genera un mecanismo de control cruzado. La mayoría de sus críticas se centran en el nivel de la alícuota y en que acumula saldos (técnicos y de libre disponibilidad), lo cual le hace perder neutralidad. La solución a esto último es acelerar los mecanismos de devolución.

Sin embargo, hay algunas ideas que se pueden analizar:

- La famosa baja del IVA. No hay duda que 21% es muy alto, pero no se puede asumir a la ligera que estamos en la parte descendente de la curva de Laffer y que, por lo tanto, bajando el IVA aumentaría la recaudación. Sólo se podría ir bajando ante aumentos reales en la recaudación por la lucha contra la evasión.
- Eliminación de exenciones y de las alícuotas diferenciales, que no se justifiquen por razones de administración o equidad, y de los regímenes de promoción. Partiendo de una base pro-eliminación de exenciones, es este un tema en donde no se puede generalizar, hay que analizar y decidir sobre cada uno de los regímenes especiales.
- Los derechos de exportación no son eliminables en el corto plazo pero debería establecerse un cronograma de reducción a partir de 2004. En cuanto al impuesto a los débitos, éste debería mantenerse como mecanismo recaudatorio, pudiendo aplicarse al pago de otros impuestos (esto cuando las cuentas fiscales lo permitan).
- Propuestas de promoción de los negocios y el empleo. Reducir la alícuota de ganancias para la reinversión, asumiendo que es válida sólo si se recomponen las condiciones para que se vuelva a invertir (seguridad jurídica y política). En esta etapa no se contemplaría la promoción de la inversión física (promoción para los bienes de capital, o amortizaciones aceleradas) ya que hay exceso de capacidad instalada.

- También se puede analizar la promoción del empleo, a través de la reducción de los impuestos al trabajo.

Luego de cuatro años de recesión aparecerá inevitablemente un sistema de consolidación de deudas. No es una medida por gusto, sino por necesidad para permitirle a los que no pudieron honrar sus compromisos fiscales una nueva oportunidad pensando en la normalización de la relación contribuyente-fisco y en la refundación de la economía.

Otro punto que parece indispensable, a medida que la economía se normalice, pasa por avanzar sobre la exteriorización y regularización de la tenencia de todo tipo de bienes en el exterior y de moneda extranjera en el país. El blanqueo debe estar asociado a un régimen de incentivos muy fuerte para aplicar dichos capitales exclusivamente a la inversión productiva y a la prefinanciación de exportaciones.

##### 5. Ley de Coparticipación

Se debe tener una visión integral e incluir en la discusión la totalidad de las transferencias que hace la Nación a las Provincias, que no están específicamente enmarcadas en la coparticipación (Transferencias no presupuestarias, como ser: Fonavi, Fondos Fiduciarios, programas sociales, etc.) y el sistema de seguridad social (no sólo las transferencias por jubilaciones, sino también el hecho que haya provincias que han transferido las cajas jubilatorias provinciales y otras que no han hecho).

La masa coparticipable debe quedar formada por la totalidad de la recaudación, quedando excluida solamente la recaudación de comercio exterior.

El objetivo inicial es poner sobre la mesa de negociación la totalidad de los temas antes que fijar los lineamientos, para evitar experiencias pasadas. Se deben definir todos los temas a discutir, tanto por el lado de los ingresos como de los egresos.

En el arranque el Poder Ejecutivo enviará al Congreso un proyecto de Ley que contemple los siguientes aspectos: i) principios macrofiscales, para lo cual las respectivas legislaturas provinciales deberán sancionar sus leyes de Responsabilidad Fiscal, ii) creación del Organismo Fiscal Federal para institucionalizar la reforma, iii) límites al uso discrecional de las Tasas Específicas provinciales y municipales, iv) límites a la emisión de parte de las provincias de cuasi monedas (se reduciría el poder cancelatorio de las mismas), v) un cronograma para el ordenamiento del resto de la estructura tributaria y de gasto público.

El objetivo final de la reforma debe ser incrementar la correspondencia fiscal, pero de forma gradual para que la totalidad de las Direcciones de Rentas Provinciales puedan mejorar su capacidad de recaudación.

La nueva Ley de Coparticipación, que negociarán la Nación y las Provincias para entrar en vigencia en 2004, se negociará bajo los siguientes principios:

- Ninguna provincia obtendrá menos recursos que los que recibe al momento de aprobarse la nueva Ley de Coparticipación.
- La masa coparticipable quedará conformada por la totalidad de los ingresos tributarios nacionales, excepto los provenientes del comercio exterior.
- Se prohibirán nuevos programas de promoción industrial que involucren a los impuestos nacionales.
- La distribución secundaria, entre las provincias, se realizará considerando la totalidad de los recursos, directos e indirectos, que reciben las provincias de la Nación. Algunos ejemplos son: Mejoramiento Habitacional, Subsidio al consumo de Gas Residencial, Regímenes de Promoción Industrial y no Industrial, etc.
- Se respetarán los criterios: Devolutivo (una porción de la masa deberá distribuirse en función de los recursos que cada provincia contribuye a generar, el indicador puede ser el PBG o el consumo provincial), de Igualación (otra porción de la masa se distribuirá a través de las transferencias de igualación, las cuales se calcularán como la diferencia entre las recaudaciones potenciales per cápita de cada provincia y la recaudación per cápita total a nivel nacional. Estas transferencias permiten cumplir con el precepto constitucional de equidad, solidaridad, grado de desarrollo equivalente, etc.) y de Equiparación territorial (es una parte de la masa que se distribuirá considerando la cantidad de recursos necesarios para proporcionar cierto nivel mínimo de bienes y servicios públicos, las necesidades de gastos y las diferencias de costos de la provisión de esos bienes y servicios. Los indicadores básicos son la población y el índice de necesidades básicas insatisfechas).
- La distribución secundaria es una negociación que debe desarrollarse en el ámbito del Organismo Fiscal Federal, y en la que lo mejor que puede hacer la Nación es incentivar el debate, manteniéndose como árbitro para no terminar pagando costos que deben asumir los gobernadores.

Para la negociación de la distribución secundaria el Organismo Fiscal Federal tiene un rol importante. Su creación está contemplada en el Artículo 75 Inciso 2 de la Constitución reformada en 1994.

El Organismo Fiscal Federal tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido en la nueva Ley de Coparticipación, la que deberá asegurar la representación de todas las provincias y la Ciudad de Buenos Aires en su composición.

Con respecto a la estructura posible del Organismo Fiscal Federal, se sugiere un esquema con dos órganos:

- a) Una Asamblea de Ministros Nacional y Provinciales, que tendría a su cargo la aprobación o rechazo final de cualquier iniciativa de reforma (bajo procedimientos de decisión que deben ser cuidadosamente especificados).
- b) Una Comisión Técnica con características y capacidades comparables a las de un Banco Central Independiente que tendría a su cargo la generación de la información necesaria para la instrumentación de los repartos, el análisis y la elaboración de propuestas de modificación del régimen en el marco de la ley convenio a sancionar.

- **Reforma del Estado**

- 6. Reforma del Estado

El objetivo de la reforma debe centrarse sobre la eficiencia que necesita el Estado argentino para poder cumplir con sus responsabilidades. Para ello es necesario diseñar un proceso de toma de decisiones que va más allá del enfoque presupuestario, sino que debe suponer una redefinición clara de las funciones del Estado.

Se entiende por eficiencia la acción orientada a lograr los mejores resultados con una cantidad determinada de recursos, por lo que la capacidad de gestión y de generación de valor, implican condiciones necesarias de la administración pública.

Un gobierno eficiente es aquel que cuenta con un proceso de toma de decisiones capaz de integrar y responsabilizar actores respecto de los logros alcanzados. Para lograr este nuevo Estado algunas de las medidas a tomar son:

- Reducir los niveles de decisión, simplificando la cantidad de Ministerio, Secretarías y Subsecretaría, suprimiendo superposiciones o descoordinaciones existentes,
- Concursar la totalidad de las Direcciones Nacionales (en la actualidad se encuentran concursadas el 30%),
- Continuar con el proceso de descentralización de funciones a las Provincias y a los Municipios, especialmente en lo que hace a la provisión de servicios públicos
- Diseñar un nuevo sistema de recursos humanos, sobre la base de un nuevo régimen laboral y la evaluación del desempeño de todos los

empleados estatales, no sólo como requisito para la promoción de su carrera, sino como condición para mantener sus empleos

Diseñar un proceso de toma de decisiones implica ordenar distintos niveles decisorios, cada uno de los cuáles debe poder responder a tres preguntas básicas: i) ¿qué se decide?, ii) ¿quién decide?, y iii) ¿cómo se decide?

Distribuir responsabilidades y articular la relación entre los distintos niveles constituye el centro del proceso de toma de decisiones. En el mismo, evitar la superposición de actores y definir con claridad cuáles son los límites que tienen algunos de ellos en los temas sobre los cuáles decidir, son los elementos centrales para la identificación de niveles de decisión.

Se puede abordar el proceso de reforma del Estado desde tres niveles decisionales que es necesario optimizar y en algunos casos establecer para alcanzar la eficiencia en el gobierno. Estos niveles son el político, el de política pública y el del servicio civil.

El nivel político es el nivel superior encargado de establecer los cursos de acción política del gobierno (integrado por los actores más cercanos al último decisor, en éste caso el Presidente de la Nación), el nivel de política pública es el responsable de diseñar y gerenciar técnicamente las alternativas de acción en pos de la resolución de problemas específicos (integrado por los secretarios) y por último, el servicio civil es el responsable de la ejecución de las políticas públicas adoptadas.

#### 7. Eficientización del Gasto Público

El gasto público licuado por la inflación a niveles de la década del 80 no puede repetir la experiencia de principios de los 90, pero tampoco podrá mantenerse congelado. Se debe administrar una suba no masiva aprovechando al máximo la selectividad y la eficiencia, como ser: incremento de las partidas de inversión frente a las de consumo, y aumento salarial para la rejerarquización de funciones.

En términos reales, se debe diseñar una estrategia para disminuir la irritación ciudadana con el gasto político, contratos, asesores, privilegios, aunque todos ellos de menor importancia cuantitativa.

Las reformas más trascendentales deben concentrarse exclusivamente en la eficientización, sin recortes presupuestarios. Esta tarea debe estar a cargo de gerentes profesionales, con buenos salarios y premios (retribuciones variables) por tareas cuantificables.

La reforma del gasto público no puede basarse en un principio presupuestario (baja del gasto indiscriminado), sino en el principio de eficiencia y mejora de la gestión. El Estado debe proveer servicios de buena calidad.

El principal instrumento para lograr la eficientización del gasto público es la Ley de Presupuesto. El proyecto de presupuesto 2004 debe ser diseñado dejando de lado la inercia que ha caracterizado a los últimos años y revisando ítem por ítem las partidas de gasto, no para realizar recortes sino para redistribuir gasto hacia funciones primordiales que debe cumplir el Estado.

### 8. Reforma de la Seguridad Social

En materia previsional la Argentina debe consolidar definitivamente el sistema de capitalización individual. Para ello, se debe eliminar la opción del sistema de reparto para quienes se incorporen al sistema de Seguridad Social.

En lo estrictamente regulatorio, el sistema de capitalización requiere ajustes tendientes a reducir los costos y brindar seguridad a los aportantes respecto de sus ahorros. Algunas medidas están vinculadas a una mayor actividad de los órganos de control, a modificaciones en la cartera de inversiones de las administradoras y cambios en el esquema de comisiones, llevando las mismas a ser aplicadas sobre el stock y no sobre el flujo.

Un tema recurrente y sobre el cual el Estado no puede evitar responsabilidades son las personas que lleguen a la edad jubilatoria con varios años como desocupados (obviamente con menores años de aportes) o las personas que trabajaron varios años en la informalidad (que tampoco realizaron los aportes correspondientes). Para diseñar una solución al problema se deben distinguir las políticas de Asistencia Social, que mediante el gasto social de asistencia a la pobreza le corresponde recibir antes de la edad jubilatoria, de la política de Seguridad Social, que corresponde efectivamente a los ciudadanos en edad pasiva.

Para evitar que estas personas lleguen a la vejez sin los servicios de Seguridad Social, se establece que quienes acrediten una menor cantidad de años de aporte recibirán una proporción de la PBU de acuerdo a su aporte, fijando un mínimo a partir del cual la prestación será cubierta con un subsidio directo. Esto le permitiría no sólo acceder al beneficio jubilatorio, sino que además los incluiría dentro de la prestación del PAMI. De esta forma, la Argentina estaría diseñando un esquema de cobertura para las personas más afectadas por las reformas y las crisis que ha tenido el país.

Los únicos beneficios que deben dejarse de prestar son las pensiones graciables, las cuales son un instrumento de clientelismo político y constituyen una fuente de potenciales conflictos jurídicos para el Sector Público. Estas pensiones deben ser eliminadas por Ley del Congreso Nacional, considerando para los casos

que justifiquen mantener una asistencia del Estado un subsidio directo desde ANSES.

Todas las medidas que se tomen en materia de Seguridad Social deben ser consistentes social y jurídicamente. No se puede caer en el error de tomar medidas que impliquen juicios contra el Estado.

Por último queda la administración del Sistema de Seguridad Social formado por la ANSES y el PAMI. Al respecto, entendemos que ninguna de estas instituciones deben incurrir en la provisión de servicios que no sean los estrictamente correspondientes a sus funciones. No deben intervenir en la política de Acción Social, repartiendo alimentos o programas de subsidios que no se justifiquen en deficiencias de salud de las personas, o brindar programas de turismo. La ANSES debe pagar jubilaciones y pensiones (incluyendo las que corresponda mantener por la eliminación de las pensiones graciabiles) y el PAMI prestar un servicio de salud eficiente. Desde el Poder Ejecutivo se debe demostrar decisión política para erradicar todo acto de corrupción en ambos organismos, fijando reglas claras, con premios y castigos para quienes los administren.

- **Apoyo al Sector Productivo**

- 9. Reforma Laboral

En los últimos años se ha hablado y discutido bastante en torno a la necesidad de una reforma laboral. Sin embargo, poco se ha logrado. Si bien es cierto que la legislación laboral tiene incidencia sobre la desocupación, también es cierto que la flexibilización laboral se ha dado de hecho. Las consecuencias de mantener una legislación inadecuada y obsoleta es la alta tasa de informalidad del trabajo y la precarización de las condiciones laborales.

En consecuencia, la reforma laboral no se debe impulsar sólo con el objetivo de reducir el desempleo, que por sí misma no lo logra (la condición necesaria para la reducción del desempleo es que el PBI crezca a tasas elevadas), sino con un objetivo más amplio como es la normalización de las relaciones laborales y una adecuación de las mismas a la realidad del país y del mundo.

La reforma laboral debe apuntar a crear un nuevo marco de referencia para las relaciones laborales, que permita reducir la informalidad y la precarización, y que no signifique un problema para las contrataciones laborales bajo el estricto cumplimiento de la ley.

Cuanto más fuerte resulte la reinserción económica en el mundo, más necesario resulta contar con un mercado laboral moderno. Algunas medidas puntuales vinculadas con los objetivos expresados en los puntos anteriores son:

- Crear un contrato de trabajo para PyMEs, teniendo en cuenta sus características de empresas creadoras de empleo,
- Modificar la Ley de Contrato de Trabajo, adaptándola a la nueva realidad.
- Derogar las restricciones vigentes para el despido de personal, en especial las puestas en vigencia en el transcurso de 2002.
- Derogar todos los Estatutos Especiales.
- Igualar el empleo público al privado, a través de: i) la ampliación las causales de disponibilidad (art. 11 ley 25.164) e incluyendo a las restricciones presupuestarias como justificativas de la extinción de la relación de empleo y una mayor flexibilidad funcional, salarial y de jornada, ii) dictar la normativa que permita flexibilidad funcional, salarial y de jornada y (ii) dictar la normativa que permita la movilidad horizontal, autorizando al Poder Ejecutivo a reasignar libremente los excedentes de personal siempre que se respete las categorías y funciones genéricas. Como contrapartida, el Estado debe regularizar la situación de sus propios contratados.
- Flexibilizar el Régimen Sindical facilitando las negociaciones a nivel de empresa y poniéndolas por sobre el convenio general del oficio.

Para incentivar el empleo formal y la generación de nuevas fuentes de trabajo se debe avanzar en la reducción de los impuestos al trabajo en la medida que las condiciones fiscales lo permitan. En términos macroeconómicos, esta medida contribuye a resolver el problema del desempleo y mejoran la competitividad estructural de la economía (pensando en el mediano plazo).

El actual sistema agrupa una multiplicidad de conceptos que tienen distintas características: impuestos, ahorro previsional, pago de servicios y compensación entre trabajadores. Se debe realizar un ordenamiento de las contribuciones de acuerdo a un principio de correspondencia: el empleado debe pagar la totalidad de las contribuciones propias -jubilación (ahorro) y obra social (implica una contraprestación por el servicio de salud)- y el empleador sólo lo que considera impuesto. La baja que se pueda realizar en las cargas patronales se destinará a mejoras salariales.

#### 10. Inserción internacional, apertura competitiva y desregulación económica

El proceso de apertura de la economía debe volver a tomar impulso, teniendo en cuenta el desafío que implican las negociaciones comerciales en curso.

En los noventa la Argentina concentró la mayor parte de sus esfuerzos a consolidar el Mercosur, lo cual le dio buenos resultados en términos económicos y

políticos. En el ALCA fue protagonista hasta fines de 1999, lo cual le reportó réditos políticos aunque no económicos por los tiempos propios del proceso de integración. Esta estrategia generó alta dependencia de las exportaciones de Brasil, dejando al descubierto los problemas que tuvo la Argentina para ganar nuevos mercados.

La Argentina debe tender a un régimen comercial abierto con un tipo de cambio real diferente al de los últimos años. Para ello se requiere una revisión importante de los aranceles extrazona respetando al Mercosur, pero teniendo como objetivo una política comercial abierta al libre comercio con el mundo.

La estructura arancelaria actual, la misma que cuando regía la convertibilidad, debe ser revisada teniendo en cuenta que puede ser utilizada como prenda de negociación con otros países o bloques. La Argentina y el Mercosur deben tender a una estructura arancelaria acorde a la tendencia al regionalismo abierto que hay en el mundo.

La apertura de la economía puede ser la puerta de entrada de nuevas inversiones. Además, al igual que en los noventa la Argentina necesita brindar nuevas oportunidades de inversión. En este sentido aparece necesario avanzar en la desregulación total de la actividad económica y en las privatizaciones pendientes brindando nuevas oportunidades de inversión, respetando los contratos preexistentes.

Todas las economías capitalistas del mundo funcionan en base al respeto de las reglas de juego, las cuales en general son estrictas en el control de su cumplimiento. En este sentido, una entidad que aparece con un rol importante es el Tribunal de Defensa de la Competencia, el cual aún no se ha formado.

La conciencia de contar con una política de defensa de la competencia es relativamente reciente en los países en vías de desarrollo. La globalización de las economías nacionales tornó imperiosa la sanción de leyes de defensa de la competencia en aquellos países que no las tenían, y la adaptación y modernización en aquellos que si bien las poseían no se amoldaban a la nueva realidad económica, caracterizada por un profundo proceso de concentración económica. Así, no parece casualidad que hasta el año 1990, sólo 20 países poseían una ley en la materia, y en el 2000 pasaron a ser más de 80 los países con este tipo de normativa.

En setiembre de 1999 fue sancionada en la Argentina la nueva ley de defensa de la competencia, Ley N° 25.156, en la que, entre otras cosas, se incorporó el análisis previo de fusiones y adquisiciones y estipula la creación de un Tribunal de Defensa de la Competencia en el plazo de 180 días. Por el incumplimiento en la formación del Tribunal aún sigue funcionando la Comisión de Defensa de la Competencia.

La importancia de la creación del Tribunal radica en que el mismo tendrá facultades jurisdiccionales más amplias que la actual Comisión. En principio el

nombramiento de los miembros es más transparente, puesto que serán designados por el Presidente de la República en base a la sugerencia del ministro encargado del área de la defensa de la competencia (en este momento el de la Producción). Es de destacar que la lista de candidatos surgirá de un proceso previo de concurso de antecedentes y oposición.

Sin embargo, la modernización y actualización de una ley no garantiza en sí misma su efectividad. Para esto, es necesario la voluntad política para, por un lado, hacerla cumplir tal cual como fue sancionada, y por otro dotar a la autoridad de aplicación correspondiente de los recursos necesarios para ejecutarla.

Sin duda se plantea como un verdadero desafío de los próximos años tomarse en serio la defensa de la competencia, y los beneficios que trae aparejada, como una verdadera política de estado.

# **Documentos de Trabajo**

## **Fundación para el Cambio**

1. **Efectos de la Pesificación y Despesificación**, elaborado por Carlos Rivas, Octubre de 2002.
2. **Reestructuración de Deuda Soberana Luego de un Default Desordenado**, elaborado por Nicolás Dujovne y Pablo Guidotti, Octubre de 2002.
3. **Principios para la Reforma del Estado Nacional**, elaborado por Gerardo Strada Saenz y Pablo García Mithieux, Octubre de 2002.
4. **El Sistema Financiero en la Argentina, una Propuesta de Reforma**, elaborado por Nicolás Dujovne y Pablo Guidotti, Noviembre de 2002.
5. **Políticas e Instituciones para dinamizar el Sector Externo en la Argentina**, elaborado por Julio J. Nogués con la colaboración de José A. Cerro, Noviembre de 2002.
6. **Gasto Público Social en la Argentina**, elaborado por Grupo Sophia, Diciembre de 2002.
7. **Lineamientos para una Política de Comercio Exterior**, Elaborado por Edgardo Cenzone y Pablo Goldín, Enero de 2003.
8. **Lineamientos para la Renegociación de Contratos Regulados**, Elaborado por Edgardo Cenzone y Pablo Goldín, Enero de 2003.
9. **Lineamientos de un Programa Económico**, Elaborado por Carlos Melconian, Rodolfo Santangelo, Edgardo Cenzone, Claudio Mauro y Pablo Goldín, Febrero de 2003.
10. **Modelos de Cálculo del Producto Potencial y Output Gap**, elaborado por Pablo Goldín y Facundo Martínez Maino, Abril de 2003.
11. **El nuevo “Contrato Fiscal” como parte de la Refundación de las Instituciones de la República**, elaborado por Ricardo Cossio y Eduardo Gil Roca, Mayo de 2003.