

**POLÍTICAS PUBLICAS, PROGRAMAS Y PRESUPUESTO PÚBLICO -
LAS POLÍTICAS SOCIALES Y LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO**

Area temática: Políticas y Administración Publica

IX Congreso Internacional de Administración

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 9 al 11 de septiembre de 2009

Dr. en Economía Pedro E Andrieu

Indice

Introducción

Democracia directa o representativa

Los medios de comunicación y las encuestas: nueva democracia directa?

La lucha por la transparencia y la información: base del control social

El presupuesto: programas, metas, y asignación de recursos; audiencias y responsables

Planificación, presupuesto, y su ejecución

El servicio civil y los contratos programa

El muy alto nivel de imposición, gasto público y redistribución del ingreso en Suecia: por qué se acepta? Cosas de otro mundo?

El financiamiento del estado federal argentino

Las decisiones en las emergencias argentinas: el impuesto a los réditos . Consecuencia: la coparticipación federal

La hiperinflación de 1989/90; las transferencias de servicios sociales a las provincias con sus presupuestos, y el gasto público consolidado resultante

La constitucionalización de la coparticipación federal: incompleta hasta el presente

La crisis 2001/2 y sus consecuencias

La emergencia y sus prorrogas, y el gasto y la inversión pública en las provincias

La centralización de la inversión pública y la "accountability"

La inestabilidad en Argentina y algunas de sus consecuencias

El gasto público y la corrupción

Problemas más recientes

Las decisiones y la información

Financiamiento externo e interno y atención de la deuda - Blanqueo

Algunos otros aspectos específicos de la realidad reciente

Presupuesto nacional: sí o no? Aumentos del presupuesto y fondos fiduciarios

Presupuesto y Subsidios

Los subsidios sociales actuales

Asistencialismo y clientelismo: realidades que molestan

Planes por favores personales?

La población ocupada y los trabajadores "en negro"

Jubilaciones y pensiones . Justicia social y legal en las jubilaciones

Beneficiarios, aportes y aportantes al sistema previsional

Asignaciones de recursos de origen impositivo. "Superhabits" del Sistema, adelantos al Tesoro, e impacto sobre la coparticipación federal

La supresión de las AFJP y la unificación en el sistema público

Reclamos e intimaciones judiciales por la movilidad, su razonabilidad

La Ley 26.417 de Movilidad jubilatoria; implementación con retrasos

Nuevas reglas: aumentos inferiores a los de los salarios; continúan bajo la línea de pobreza. Las bases de calculo de los ajustes. Los aumentos de salarios tomados como base

La comparación con los salarios promedio y el impacto sobre la distribución del ingreso

Conclusiones y Reflexiones

POLÍTICAS PÚBLICAS, PROGRAMAS Y PRESUPUESTO PÚBLICO

LAS POLÍTICAS SOCIALES Y LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO ¹

Pedro E. Andrieu ²

La pregunta que nos hacemos hoy no es si nuestro gobierno es demasiado grande o pequeño, sino si funciona -ya sea para ayudar a las familias a encontrar trabajos con un sueldo decente, atención de la salud que pueden pagar y una jubilación digna. Allí donde la respuesta es sí, seguiremos avanzando y allí donde la respuesta es no, pondremos fin a los programas. Y a los que manejamos el dinero público se nos pedirán cuentas por gastar con sabiduría, cambiar los malos hábitos y hacer nuestro trabajo a **la luz del día**, porque sólo entonces podremos restablecer la confianza vital entre un pueblo y su gobierno. La cuestión para nosotros tampoco es si el mercado es una fuerza del bien o del mal. Su poder para generar riqueza y expandir la libertad no tiene rival, pero esta crisis nos ha recordado a todos que sin vigilancia, el mercado puede descontrolarse y que una nación no puede prosperar **durante mucho tiempo** si favorece sólo a los ricos

Barack Obama, Presidente de USA, mensaje inaugural

INTRODUCCION

Este trabajo se propone compartir una reflexión sobre el estado del Estado frente a la sociedad, y sobre algunas de las cosas que se podría hacer por mejorar ese estado de cosas, tarea permanente, pero mas apremiante aun, si cabe, en el contexto de una grave crisis financiera y económica, que aparenta tener visos de duradera, con serias consecuencias sociales, frente a la cual el estado aparece naturalmente, como la ultima línea e instrumento de defensa, de la sociedad y de la economía que la sustenta. Esto ultimo induce a su vez a privilegiar la mirada, el análisis, sobre las políticas y los programas sociales del estado nacional argentino, los que deberian jugar un rol clave en, como mínimo, la contención de los sectores mas afectados e indefensos frente a la crisis. Los programas existentes son heredados en parte significativa de la gran crisis domestica 2001/2, y seguramente necesitarían una evaluación critica, y la consecuente revisión y ampliación.

Por otra parte, el estado, hoy, por más que en Argentina se tenga una visión un poco especial del tema, acentuada quizás por la crisis, está internacionalmente mas cuestionado aun que en la década pasada, y la disconformidad de las sociedades con lo que hacen las dirigencias y los gobiernos es obvia.

¹ Las primeras partes de este trabajo se apoyan en parte en las transcripciones de las presentaciones efectuadas en el Panel Claves para comprender la formulación del presupuesto público, Consejo Profesional de Ciencias Económicas, Buenos Aires, 22.04.08; en la exposición de apertura de la Sección Sector Publico, Congreso Nacional de Ciencias Económicas, Córdoba, octubre 2008; y en la inauguración del Posgrado en Economía y Derecho, Universidad Nacional de Rosario, octubre 2008.

² ProfesorTitular Consulto, Cátedra de Honor de Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires; ProfesorTitular, Administración Pública I y II, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata; Investigador cat. I, Director, Proyecto 11/E093, Programa de Estudios sobre la Modernización del Estado y las Políticas Publicas, 5ª. etapa.

La realidad internacional muestra que nunca un gobierno ha tenido un nivel tan bajo de aceptación al final de su gestión como el de Bush hijo en USA. Que nunca jamás en una situación normal hubiera llegado Sarkozy a ser presidente de Francia, ni hubiera vuelto Berlusconi al poder en Italia, ni se hubiera dado el empate electoral en Alemania que condujo a la postergación de la profunda discrepancia programática planteada, sobre la reforma de la seguridad social, para dar lugar a la integración del gobierno de coalición por los dos grandes partidos contendientes principales, conservadores y socialistas; ni se hubiera dado la crispación de la última elección en España, etc.

El denominador común que se observa en todos estos casos, y en muchos mas, es un altísimo grado de insatisfacción de la sociedad, en primer lugar con el comportamiento de la clase política. Pero esto no se limita a ese importante aspecto, sino que va mucho más allá, a como está funcionando el estado, o sea cuales son los resultados concretos y tangibles de la acción del estado, que es lo que el estado le “devuelve” concretamente a los ciudadanos en políticas, en programas, en servicios.... mediante el empleo de los recursos que la sociedad contribuye para ello según lo disponen la constitución y las leyes...

Esto representa un problema social e institucional muy serio en el trasfondo, cuando la crisis actual, como ya sucedió con la gran crisis de los años 1930, no deja alternativa alguna mas que una expansión significativa de la intervención del estado, inicialmente concentrada prioritariamente en el sistema financiero, donde estallo, y en el sistema bancario, consecuentemente prácticamente destruido y paralizado, donde se reflejan con mayor intensidad ³ los impactos iniciales de esta crisis. Ante la insuficiencia de las respuestas a las primeras medidas adoptadas, básicamente aportes financieros enormes, los estados se ven forzados a considerar y a tomar el control directo de los principales bancos, en USA, Inglaterra y otros países.

Naturalmente, el impacto inmediatamente siguiente es la retracción de la actividad económica, y su consecuencia, también inmediata, el rápido crecimiento del desempleo, los que originan políticas orientadas a la reactivación económica, y a ampliar la contención social.

En el plano institucional, el enorme impacto de la crisis financiera, y su difusión a escala internacional, tornan segura e inevitable una gran ampliación de la regulación de los mercados y de las operaciones financieras, para incluir todo aquello que al quedar fuera de las regulaciones previas, originadas en la crisis de los 1930s, genero la crisis actual. Es también inevitable que las nuevas regulaciones deberán necesariamente ser de carácter y alcance internacional, dado que la realidad de la globalización de las instituciones y de las operaciones financieras así lo impone. Esta abierta la discusión sobre si la auditoria y la vigilancia del nuevo orden financiero estarán a cargo de organismos internacionales nuevos o de la reorientación y reorganización de los existentes. Pero no caben dudas que la libertad de regulación y de acción de los estados individuales en este campo y en otros se vera fuertemente restringida, y hasta suprimida en el caso de los paraísos fiscales y bancarios, agujero negro del sistema financiero internacional cuya desaparición se considera de necesidad urgente.

³ rev. comienzo marzo 2009

En esta temprana fase queda por verse si como resultado de la evolución de la crisis las medidas de intervención directa que se adopten en respuesta a la misma, se proclaman para apaciguar las inquietudes sociales al respecto, o devienen permanentes.

Por todas esas razones, y por lo mucho mas que esta en juego para la sociedad, y para el estado como institución social básica, se considera imperioso detenerse a meditar, a reflexionar.. comenzando por analizar el estado del Estado, y como y cuanto esta objetivamente en condiciones de intervenir en la medida y oportunidad necesarias, a nivel del estado nacional argentino, prioritariamente en el campo de las políticas y los programas sociales.

Democracia directa o representativa

El origen de la idea de la democracia como sistema de gobierno se encuentra en la democracia griega. Cada república griega estaba constituida por una ciudad que tenía unos 20.000 habitantes más unos 20.000 esclavos, muchos de los cuales eran altamente ilustrados, porque los secuestraban selectivamente en las guerras victoriosas. Al recorrer Grecia aun hoy es posible ver los estadios que todavía existen dónde los 20.000 ciudadanos se reunían en sus gradas, y los filósofos, los políticos, bajaban al suelo y planteaban sus discusiones y propuestas, y los 20.000 ciudadanos, sin mas, votaban.

Cuando muchos siglos después llegaron la Revolución Francesa, y la Revolución de la que surgiría Estados Unidos, ya existían millones de habitantes dispersos sobre territorios mucho mas extensos, lo cual hacia inviable la democracia directa al estilo griego; las Repúblicas modernas no tuvieron entonces otra alternativa que adoptar el sistema representativo.

En el contrato social de que hablaba Rousseau, que modernamente es la Constitución, se establece formalmente el contrato que hace la sociedad y que es la base de fundamentación y de las reglas básicas de constitución y ordenamiento del estado republicano y democrático que nace de esa manera.

Así, con el sistema democrático representativo se creó simultáneamente la división de los poderes, de modo de contrabalancear los poderes entre si, y limitar el peligro de una excesiva concentración del poder en una sola persona o institución.

Ello no obstante por razones practicas obvias se asigno y se concentro en una rama la función ejecutiva, pero al mismo tiempo al Poder Legislativo se le dio la representación del pueblo en forma directa, y por eso el poder Legislativo es el único que en los sistemas democráticos tiene el poder de decidir tanto sobre los recursos del estado, los impuestos y otras fuentes de recursos, como sobre los gastos, y es el que consecuentemente tiene a su cargo la evaluación y el control de la aplicación real de esos recursos, función esta ultima que compete casi exclusivamente al poder ejecutivo

Actualmente, lo que está en el ojo de la tormenta es precisamente la representatividad o mejor dicho el funcionamiento efectivo de la representatividad, es decir el del sistema político representativo, integrado por los partidos políticos que deben elaborar y consensuar ideas y proyectos, y seleccionar los candidatos a ser electos; por el sistema electoral que hace posible, o no, la confrontación de los programas y proyectos, la competencia

entre los partidos y candidatos, y como resultado la adecuada representación de los partidos y grupos sociales, y de las divisiones territoriales, y el cambio periódico de sus integrantes; y finalmente el propio cumplimiento, o no, de las funciones de legislación y de control que tiene asignadas el poder legislativo, de modo que refleje las aspiraciones y mandatos de la sociedad.

Los medios de comunicación y las encuestas: nueva democracia directa?

El sistema político representativo está en el ojo de la tormenta, en gran parte por méritos propios, por sus propias falencias y deficiencias, que generan la disconformidad de la sociedad.

Pero también porque es ineludible tomar nota de una innovación, de un cambio esencial en la estructura de la sociedad que llegó para quedarse, de la mano de la tecnología, y por lo tanto nos obliga a reflexionar sobre eso; y a comprender su significación: este cambio consiste en que de alguna manera indirecta, informal, estamos presenciando, y sufriendo del impacto, de una semi reconstrucción de la democracia directa, pero no practicada al modo de la democracia griega.

Porque, por un lado, actualmente los medios de comunicación pasan por encima de las instituciones, de sus procedimientos y de sus tiempos, y con imágenes, con mensajes de concepción telegráfica, etc., llegan hasta el último rincón del país, y del mundo, en tiempo real. Se ha llegado al extremo de transmitir una guerra en tiempo real, o sea que todo el mundo podía estar viendo las atrocidades que estaban sucediendo.

Y los medios de comunicación, todos sin excepción alguna, a la hora de informar prácticamente siempre privilegian lo negativo y lo sensacionalista...

Y por otro lado, en la misma dirección, y si se quiere como contrapartida de eso, se usa permanentemente y crecientemente la metodología de las encuestas. Hacia donde van orientadas las encuestas?

Las encuestas, en general no le preguntan al representante político institucional, sino que van directamente al ciudadano y a los grupos sociales; saltan por encima, por estos dos medios, no solo del Poder Legislativo, sino que saltan también por encima del Poder Judicial.

En este último caso, pero no solo en él, en la práctica los medios y las encuestas determinan alternativas, y aun pronuncian sentencias, sin garantía alguna del debido proceso, y en tiempos que ningún proceso judicial (ni legislativo) puede alcanzar, y entonces se crean así situaciones de hecho que una vez instaladas son absolutamente muy difíciles de revertir ante la opinión pública.

La lucha por la transparencia y la información: base del control social

Así las cosas, que podemos pensar, que podemos sugerir, que podemos hacer, especialmente los que estamos dedicados y comprometidos con el

⁴ ver Sondeo nacional sobre la credibilidad de los medios, Revista Imagen, sobre un trabajo de la consultora Datamática

http://relacionespublicas.com/upload/ediciones/nota_tapa_Imagen_Credibilidad.pdf - Un breve juicio al periodismo - desde la política y la comunicación, portal DsD Diario sobre Diarios

permanente esfuerzo de modernización y reforma del estado, las políticas publicas, la gerencia y la administración publica?

Puesto que así son las cosas, y como nunca he comulgado con la visión conformista del vaso medio lleno o medio vacío, sino que siempre estoy por el vaso completamente lleno, aunque sea o parezca difícil, creo que la mejor defensa es el ataque.⁵

En cuando al cuestionado rol y funcionamiento del estado en la sociedad actual, el ataque en este sentido debe concentrarse, obsesivamente si se quiere, en el establecimiento de objetivos y metas claras, posibles de comprender por la ciudadanía, y de cumplimiento comprobable; en el establecimiento de una verdadera gerencia publica estable y profesional, responsable del logro de los objetivos y metas de los programas; el establecimiento de procesos de control institucional que hagan posible la evaluación de los resultados y la rendición de cuentas por los responsables políticos, directivos y gerenciales. Y todas esas funciones deben ser cumplidas en la mas completa transparencia, que haga realmente posible que un sistema de medios públicos independiente y pluralista tenga a su cargo un verdadero ataque de información, que haga posible que la sociedad en su conjunto, los grupos políticos, sociales, regionales, las ONGs, etc., ejerzan con plenitud y con la mayor amplitud posible el control social, a partir de información objetiva, amplia, comprensible, permanente, intensiva. Obviamente, existirán también canales y medios privados y sociales de información, y jamás deberá eludirse, sino por el contrario proveerse, el debate publico, racional, y respetuoso de las diferencias.

Que se quiere decir con esto? Que todos los que somos funcionarios del estado, hombres y mujeres del estado, como me considero, aunque también sea profesor universitario e investigador, tenemos que hacer esfuerzos denodados por rendirle cuentas a la sociedad, por mostrarle a la gente los resultados, y por construir por esa vía lo que hoy día se llama gobernabilidad, que tiene dos acepciones.

Por un lado remite a la capacidad que el Estado Institución tenga para gobernar, y por otro, a la viabilidad de que la sociedad responda positivamente.

El presupuesto: programas, metas, y asignación de recursos; audiencias y responsables

En el marco del contrato social de que hablaba Rousseau, que modernamente se traduce en la Constitución, se podría sostener sin exagerar que se renueva año a año con la sanción del presupuesto del estado, al que por buenas razones se lo conoce como la "ley de leyes".

Como punto de partida para el análisis del proceso presupuestario, y del rol del presupuesto, cabria considerar a título de ejemplo algunos esquemas de otros países, sin que eso signifique necesariamente que se esté a favor o en contra de los mismos en cuanto tales.

Como primer ejemplo, en EEUU existen dos órganos de trabajo y de apoyo directos del Presidente de la República. El primero es lo que se conoce como

⁵ ver El gesto y la palabra, Fernando Henrique Cardozo, sociólogo y economista, ex Presidente de Brasil, 1995-2002, en Diario El Día, La Plata, marzo 7, 2009-03-07

Jefe del Estado Mayor General (Chief of Staff); en nuestro país eso suena a parte de la estructura militar, pero en USA se utiliza igualmente en el campo civil, en las empresas, etc.. Esta encargado del asesoramiento y apoyo directo al Presidente, y del enlace con los Departamentos (ministerios en nuestra nomenclatura) y las Agencias Autónomas.

El segundo, es la Oficina Nacional de Presupuesto y Administración, lo cual refleja claramente el rol institucional, y no solo técnico, que se le asigna.

En EEUU el proceso presupuestario es completamente diferente y original para nosotros. Primero el presidente de la República dispone de una Oficina Nacional de Presupuesto como ya se dijo, pero el Congreso dispone a su vez de otra oficina de presupuesto que prepara otro presupuesto, hace su presupuesto que es el proyecto de presupuesto del Congreso. Y el Congreso dispone además de la General Accounting Office, que mas o menos sería equivalente a nuestra Auditoria General de la Nación, pero que es mucho más incisiva que nuestra Auditoria General en lo que hace, tiene una larga tradición en la amplitud o profundidad de sus informes, que son verdaderas evaluaciones de la gestión de las diferentes áreas y de los programas que implementan las políticas.

En realidad el presupuesto que se sanciona es el producto de una consolidación, luego de la confrontación ente el proyecto que hizo el Congreso y el presupuesto que hizo el Poder Ejecutivo.

Pero a su vez, el presupuesto que se aprueba es en un cierto sentido un presupuesto declarativo porque el que se haya aprobado el presupuesto en manera alguna significa que los diferentes departamentos o administraciones disponen automáticamente de los fondos.

La llamada “apropiación” de los fondos la hacen las Comisiones del Congreso responsables de cada área, o sea, hay Comisiones del Congreso con un enorme staff cada una, que son paralelas a la estructura del gobierno; cada Secretario, los Administradores de las Agencias, etc., tienen que comparecer ante esas comisiones para defender en audiencia pública los programas y las acciones, es decir que es lo que se va a hacer y que resultados se espera lograr con los fondos, y si no ganan la batalla en ese momento el que haya sido aprobado el presupuesto general no significa casi nada, porque el libramiento de los fondos, como se decía en otra época en nuestro país, la orden de disposición de fondos la dan las comisiones y no la Oficina Nacional de Presupuesto.

Como detalles además, de la mayor importancia practica desde los puntos de vista que se están sosteniendo en este trabajo, la forma de cómo se llega a la presidencia de una comisión es la siguiente: el presidente de una comisión en el Congreso, en la Cámara de Representantes (de Diputados en nuestra terminología), o del Senado, es el diputado o el senador más antiguo como miembro de la comisión, del partido que tiene la mayoría en esa cámara. No sucede como en nuestro país y otros, donde hay comisiones presididas por la oposición, etc.

Normalmente los presidentes de las comisiones cuando acceden a las mismas tienen unos 20 años de trabajo en esa comisión y por razón de esa pertenencia y de su constante intervención en los programas, y por el contar con un staff

profesional permanente numeroso y muy calificado, saben infinitamente más que cualquier secretario o administrador sobre lo que sucede en ese sector, y frecuentemente les hacen pasar malos ratos, públicamente.

Por otra parte, antes de ser designados todos los secretarios y subsecretarios y los administradores de las Agencias, amen de los Jueces de la Corte Suprema, deben comparecer igualmente en audiencia publica antes las comisiones correspondientes del Congreso, exponer sus ideas y sus planes, responder a preguntas, obteniendo así, o no, el acuerdo del Congreso para la designación.

Planificación, presupuesto, y su ejecución

En Francia y en Italia ha habido durante mucho tiempo, Ministerios de Planificación y Presupuesto que tienen a su cargo las dos áreas, y también en Francia han existido Ministerios del Presupuesto y la Administración Publica. Mas recientemente, según las necesidades de las coaliciones propias de los gobiernos parlamentarios o semiparlamentarios, mas la consecuente flexibilidad de sus sistemas ministeriales, los ministerios mencionados existen o aparecen desdoblados.

Hice mi primer posgrado, en planificación y desarrollo económico, en Italia hace muchísimos años, donde a poco de llegar me sorprendí y aun escandalicé: a raíz de una de las tantas crisis del sistema parlamentario, muchas veces precisamente al considerarse el presupuesto, pasó un mes y medio sin que hubiera gobierno, y mientras en el estado y en la sociedad todo sucedía y funcionaba en la mas completa normalidad..

Después tuve que ir varias veces a Roma para hacer mi trabajo final del posgrado, y cuando me sentí con la confianza suficiente le pregunté a algunos altos funcionarios del IRI, cabeza del holding empresario publico multisectorial, como era que funcionaba el estado en Italia, porque si bien cada cinco años regularmente se había preparado un Plan de Desarrollo como lo requería la Constitución, nunca había sido aprobado ninguno de ellos por el Parlamento, porque caían los gobiernos, y entonces me preguntaba, como es que funciona este estado? Recibí una respuesta sumamente contundente... y aleccionadora: no importa si no se aprueba, o no, porque nosotros, que proyectamos el plan, lo ejecutamos igualmente....

O sea el servicio civil y lo que eran en esa época los holdings de las empresas publicas, pasaban un mes y medio sin gobierno político, pero la maquinaria del estado del estado seguía funcionando igual y aplicaba el plan permanentemente, aun sin la aprobación parlamentaria....Así se concreto la reconstrucción de Italia en la segunda posguerra, a pesar de las innumerables crisis políticas y de las coaliciones inestables.

Por otra parte, en la última reforma de la Constitución de Italia se estableció que todo proyecto de ley que implica gastos debe ir acompañado del estudio de dónde van a salir los fondos para concretarlo, y de cuales van a ser el impacto económico y social de ese gasto, o sea, digamos en el lenguaje tecnocratico, tiene que ir acompañado de un estudio de factibilidad. No estoy seguro de si esto se respeta o no en la practica, pero eso es lo que manda la Constitución.

El servicio civil y los contratos programa

Luego de completar ese curso en Italia, pase como becario al Comisariato del Plan en Francia, donde además de conocer su organización y funcionamiento, se me hizo conocer muchos organismos y empresas publicas, además de la ya entonces famosa ENA, la Escuela Nacional de Administración Publica. En una reunión con gerentes de la empresa nacional de carbón, a la hora distendida del almuerzo, me anime a preguntar que impacto había tenido sobre esa empresa publica el retorno del General De Gaulle al poder en 1958. La respuesta del gerente legal me dejo sin aliento: ¿y quien es el General De Gaulle para entrometerse en una empresa publica?” Ese día comprendí como eran las relaciones entre las empresas publicas y el gobierno, esquemas de relaciones que explican como y porque, cuando décadas mas tarde la planificación participativa y acordada, que había sido una experiencia singularmente exitosa, aun así había caído en desuso, fue sustituida en parte por los contratos-programa entre el estado y las empresas publicas y entes autónomos, esquema este ultimo por el que entre nosotros aboga persistentemente el Prof. Mario Krieger.

El muy alto nivel de imposición, gasto publico y redistribución del ingreso en Suecia: por que se acepta?

Quisiera agregar un ejemplo mas que para mi es el más claro y crítico de lo que se quiere decir al respecto en este trabajo.

En Suecia hay coparticipación inversa, es decir recaudan los municipios y transfieren parte de lo recaudado al gobierno nacional. Esto sucede también en parte en España, en algunas de las regiones autónomas. Suecia es un país unitario y hay municipios, no hay provincias, ni hay estados, y son los municipios los que establecen las tasas del impuesto a las ganancias.

En esa época la tasa del impuesto a las ganancias en el municipio de Estocolmo era del 65%.! O sea del salario nominal que recibe una persona llega solo la tercera parte a su bolsillo.

Entonces uno tiene que hacerse esta pregunta: cómo es que la gente acepta esa tasa, por qué la acepta?

Lo acepta porque sabe que es lo que hace el estado con lo recaudado, y también porque el estado es un administrador transparente y honesto, y el estado lo que hace no es gastarla en una burocracia enorme ni en financiar deficits operativos ni inversiones de empresas publicas, por la simple razón de que ellas no existen.⁶

Este es el resultado de la construcción gradual del modelo durante 60 años consecutivos de gobiernos socialistas o socialdemócratas, desde que como reacción social frente a la crisis de los años '30 el Partido Socialista llegó al poder, y tuvo algunos de los primeros Premios Nobel en Economía entre sus dirigentes.

Pero hay un “pequeño” detalle que es imprescindible no olvidar en este momento: para las reuniones anuales de Davos, que obviamente no muestran una orientación muy socialista que digamos, todos los años se prepara un

⁶ A comienzos de la década anterior, ante una crisis, el gobierno sueco se apropió de varios bancos, que una vez saneados y superada la crisis, vendió a intereses privados, recuperando su inversión con beneficios.

ranking de países competitivos y, oh sorpresa!, entre los cinco países mas competitivos de la tierra figuran Suecia y Noruega que son dos de los países con mas altos niveles de imposición y de control del producto por el estado, en todo el mundo.

Si se oye a nuestros economistas liberales, repiten hasta el cansancio que si el estado pasa de controlar el gasto del 21 % al 22 % el país se paraliza y no funciona más.

En Suecia, y en Noruega, el estado y la economía funcionan, pero no es que la gente no proteste, de vez en cuando protesta, pero el estado es un gran Clearing House social, que no tiene y nunca tuvo empresas públicas.

La única vez que tuvo empresas públicas fue durante un breve gobierno conservador electo por una mayoría de un voto, en 1979/80 que nacionalizó, por supuesto, las empresas quebradas, de eso se hizo cargo el estado.

Ese sistema ha favorecido siempre la participación del personal en los salarios, y también las cooperativas y otro aspecto más muy importante a tener en cuenta: las empresas no pagan impuestos a las ganancias.

Se considera que los ricos o los pobres no son las empresas, sino que son las personas, el obrero que por la participación en las ganancias tienen 5 acciones de una empresa, no es rico, y por tanto no hay por qué hacerle una retención del impuesto a las ganancias.

Para completar la colección de ejemplos de otros países, otro ejemplo que puede aparecer como insólito entre nosotros: en años recientes Dinamarca suprimió toda la legislación laboral, incluso las indemnizaciones por despidos, pero existe un seguro de desempleo que asigna a cada desempleado alrededor del 90% de su salario anterior. Como consecuencia, el sistema no solo funciona sin ningún conflicto, sino que se ha elevado hasta porcentajes muy altos la rotación anual en el empleo. Es decir, si alguien no esta conforme con su empleo actual, renuncia y pasa a recibir un subsidio de mas del 90% de su salario previo. Y se toma con tranquilidad y sin apremios económicos tiempo necesario para encontrar otro empleo que lo satisfaga. La conflictividad laboral ha disminuido notablemente. Y la industria del juicio laboral no existe.

Si tuviera que señalarse algún denominador común entre los países y los casos citados, eso pasaría por la confianza de la sociedad en el estado y en la persistencia y el respeto a las reglas, por un lado, y en la confianza en la estabilidad social y económica, y en las perspectivas de continuidad de las mejoras en lo económico y en lo social, aunque fuera gradualmente y a tasas bajas.

Cosas de otro mundo?

Se podrá sin duda alegar que USA, Francia, Italia, Suecia, Noruega, etc., pertenecen a otro mundo, a otras culturas, tienen otras historias, todo lo cual es verdad, pero creo que hay lecciones que tenemos que incorporar de alguna manera; soy pro estado, y quiero un estado activo, pero racional, responsable, transparente

El contraste con lo sucedido en nuestro país es innegable e impactante. Sin pretender en este trabajo analizar comprensivamente la cuestión, haremos notar algunos aspectos relevantes para los propósitos del mismo.

El financiamiento del estado federal argentino

En Argentina, desde el año 1930 hasta ahora no ha habido ninguna política económica que haya durado más de 5 años; incluso cuando haya habido continuidad de los gobiernos, se vieron obligados a cambiar la política económica, en la mayor parte de los casos por crisis fiscales o de balance de pagos, generadas internamente, y en unos pocos casos, por crisis iniciadas en el exterior.

Si algún día logro terminar de escribir un libro sobre el que vengo trabajando, creo que voy a poder mostrar como las medidas que se tomaron en las emergencias, para salir de la emergencia, muchas veces quizás sin evaluarse las implicancias y consecuencias futuras, al haberse mantenido en el tiempo contribuyeron a generar las crisis siguientes, o dejaron tras de si problemas muy difíciles de solucionar.

Nuestra evolución histórica muestra que no se trata de un problema nuevo, o moderno. La Constitución sancionada finalmente en 1853 estableció una genialidad de Alberdi: en el discurso, todos querían un país federal y que hubiera un gobierno nacional, que prácticamente no había existido desde su disolución con la caída del Directorio en 1820. Pero debía ser sobre bases federales. Pero todos los gobernadores de las provincias, muchos de ellos mismos habían firmado a lo largo de los años los “pactos preexistentes” estableciendo eso mismo, todos los gobernadores ratificaban al llegar el momento que querían eso, pero por otro lado, todos estaban de acuerdo en un punto, del que no se hablaba en voz alta: nadie quería contribuir con un solo centavo al financiamiento de ese Estado Federal.

Entonces la genialidad de Alberdi fue sugerir que ninguna provincia iba a ceder ningún impuesto, lo único que se iba a federalizar era la Aduana; en realidad, como se suprimían lógicamente las aduanas interiores, que poco y nada aportaban, y que eran inconsistentes con el nuevo orden institucional del país, en la practica la federalizacion se refería a la Aduana de Buenos Aires.

La dirigencia política y económica de Buenos Aires, que ya era astuta y rápida, lo anticipó claramente, por lo cual, a partir del 11 de septiembre de 1852, con el apoyo de todos los sectores, incluso los ex federales, aun antes de que se firmara el Tratado de San Nicolás convocando a la Convención que debía sancionar la Constitución, declaro a la Provincia de Buenos Aires separada del país, y la secesión se mantuvo por 10 años; solo en 1862, entonces, cedido ya el gobierno nacional a los unitarios porteños, comenzó el proceso de federalizacion de la Aduana.

Estas son cuestiones y procesos fundamentales, que es necesario tener en cuenta para intentar comprender muchas cosas que sucedieron mas tarde, y que aun continúan.

La Constitución dice, en los artículos 4 y 5, que son el meollo de las cosas que nos afectan profundamente en la estructura y el funcionamiento del estado, que el Estado Federal se mantendrá:

- a) con la renta de la Aduana
- b) con la renta del correo... ese negocio lo descubrió Macri padre 140 años mas tarde, pero no le fue bien

c) con la venta de las tierras públicas, en la realidad posterior, las tierras públicas se regalaron, se malvendieron, o se entregaron como “reconocimientos de servicios”.

En la realidad histórica, solo quedó la Aduana como fuente de recursos para el estado federal, y crease o no, las cosas funcionaron alguna vez, esta, según lo previsto por la Constitución: el 90% o más del financiamiento del gasto público del gobierno nacional entre 1862, cuando se reunificó el país, y la crisis de 1890; provino de la Aduana.

En ese momento, con la primera gran crisis de sobre endeudamiento imposible de pagar, no alcanzaba la recaudación aduanera para pagar la deuda, y así, caído por su renuncia el gobierno de Juárez Celman, el vicepresidente que asumió, Carlos Pellegrini, convocó a Vicente Fidel López, el hijo de Vicente López y Planes, autor del himno nacional, que era un viejo historiador y profesor de derecho constitucional, y como tal conocedor profundo de las bases del derecho financiero, quien procedió a revisar la Constitución, y así encontró un “agujero”: nadie se había ocupado de establecer en la Constitución a que jurisdicción corresponderían los impuestos indirectos, porque en la época en que se sancionó prácticamente no existían. Era verdad que la propia Constitución establecía que todo aquello que las provincias no hubieran delegado expresamente en el gobierno federal quedaba reservado a las provincias....pero... como en tantas otras oportunidades.... había que enfrentar una gran crisis...

Entonces por ahí avanzó el ministro López y así se establecieron los mal llamados “impuestos internos” según se los llamo. Esto es en si mismo absurdo, ya que por definición todos los impuestos son internos; lo de internos no hacía falta, pero se estableció así para distinguirlos claramente de los ingresos de la aduana, a los que se los consideraba así “externos”.

Se estableció solo un mínimo Departamento para hacerse cargo de la recaudación de esos impuestos.

Entre tantos récords que hemos batido en la evolución y consolidación institucional de la Argentina, por ejemplo, 43 años sin tener una Constitución; 52 años hasta tener un país unido bajo un gobierno único y con la Corte Suprema integrada; 72 años sin tener una Capital... estuvimos 123 años sin tener un organismo impositivo nacional, ni procedimientos impositivos, solo establecidos el 12 de enero de 1933 por la ley 11.683, todo lo cual no es menos significativo.

Si se quiere visualizar la evolución del Estado históricamente, ayuda mucha mirar los edificios, que lo muestran con claridad: la Aduana tuvo tres edificios, uno mejor que el otro, y la DGI recién ahora gracias a que desapareció el Banco Hipotecario y a que después se creó la AFIP, tiene un edificio propio y apropiado.

Todos esos avatares históricos pesan, y nos pesan, enormemente. Habiéndose “organizado” sobre la base de la recaudación aduanera, la sociedad argentina no fue nunca afecta a sostener el costo de los servicios del estado pagando los impuestos, y nunca fue conciente de esos costos.

Es más, al llegar la segunda gran crisis en 1930, la Aduana todavía aportaba el 60% de los ingresos del gobierno nacional, algo que cayó en picada al

suprimirse en todo el mundo el patrón oro, paralizarse el comercio internacional, etc.

Consecuentemente, al visualizarse que no habría marcha atrás los únicos gobiernos que implantaron un impuesto a la renta, progresivo, en Argentina, fueron los gobiernos conservadores surgidos del golpe militar de 1930 y de los fraudes electorales posteriores, ante la imperiosa necesidad de fondos para llevar adelante políticas prekeynesianas. En vivo contraste, décadas mas tarde, ante la incapacidad de recaudar en la medida debida y necesaria el impuesto a la renta, los gobiernos de los partidos populares y de la clase media, el peronismo y el radicalismo, implantaron y afianzaron el IVA, Impuesto al Valor Agregado, que es el más regresivo y retrógrado de los impuestos posibles en cuanto a sus efectos sociales, simplemente por su mayor facilidad de recaudación. Y solo en épocas recientes, gracias a la disponibilidad de sistemas informativos modernos y masivos, la administración fiscal federal parece aproximarse a niveles aceptables de eficacia y eficiencia en la administración fiscal.

Las decisiones en las emergencias argentinas: el impuesto a los réditos

El establecimiento del impuesto a los réditos, como se lo llamo, y las derivaciones posteriores, constituyen un ejemplo arquetípico de lo que sucede a raíz de las decisiones de emergencia en Argentina

En este caso, el impuesto a los réditos que nació a consecuencia de la crisis de los años 1930, como medida de emergencia, porque ella existía, y porque no había otra manera de intentar encuadrarla forzando la interpretación de la Constitución Nacional respecto de lo que constituía una emergencia. La Constitución establecía que el gobierno federal solo podría imponer impuestos directos en caso de emergencia (de guerra, quería decir) y por tiempo limitado. No quedaba ninguna duda posible, entonces, respecto de que la jurisdicción originaria sobre ese impuesto correspondía a las provincias.

Consecuencia: la coparticipación federal

Consecuentemente, al implantarlo, se corría el riesgo de que alguna provincia requiriera a la Suprema Corte de Justicia la declaración de inconstitucionalidad. Por lo cual, se estableció un sistema de redistribución de parte de la recaudación de ese impuesto a las provincias. Como estas estaban también necesitadas de fondos, y de hecho no recaudaban tal impuesto, no reclamaron judicialmente en ese momento, ni nunca después. Así nació el sistema de la Coparticipación Federal.

Como la Constitución establecía que la emergencia debía establecerse y regiría por un plazo determinado...las prorrogas de la emergencia se repitieron...durante 60 años, por absolutamente todos los gobiernos.

La hiperinflación de 1989/90; las transferencias de servicios sociales a las provincias con sus presupuestos, y el gasto publico consolidado resultante

Otra gran crisis, la que estallo con la hiperinflación de 1989/90, condujo al mayor intento de estabilización económica y financiera posterior a la crisis de los años 1930. Al asumir el gobierno el Dr. Menem se puso en marcha un plan de estabilización financiera, y otro de reforma del estado cuyos dos

componentes principales eran las privatizaciones de las empresas publicas para suprimir su alta participación en el origen del déficit fiscal, y completar la transferencia de escuelas y hospitales a las provincias y a la Capital.

Como resultado en el plano fiscal, en los años 1993/ 94 hasta antes de la crisis del efecto Tequila originada en México, en diciembre 1994, como en el momento en que se hicieron las transferencias de escuelas, hospitales y demás que, en contra de lo que dicen las provincias, en ese momento fueron transferidas con sus presupuestos, el gasto público nacional consolidado quedó aproximadamente en el 50% en manos del Gobierno Nacional, el 40% en manos de las provincias y el 10% de los municipios. Esta es la situación mas equilibrada que haya existido nunca, y la que mejor se aproxima a lo que correspondería en un verdadero régimen federal, jamás alcanzado.

La constitucionalizacion de la coparticipación federal: incompleta hasta el presente

En la reforma constitucional de 1994, cuando finalmente se “regularizo” la existencia de la Coparticipación Federal, una disposición transitoria de la constitución reformada especifico que antes del 31 de diciembre de 1996 debía sancionarse una nueva ley de coparticipación federal acorde con las disposiciones y criterios establecido ahora en la Constitución reformada. Han transcurrido mas de doce años de vencido ese plazo, sin que nunca se haya dado el mas mínimo paso para darle cumplimiento. Y sin que nadie se molestara demasiado

Entre los criterios para la asignación de los fondos de la Coparticipación Federal, la constitución reformada estableció el de la correspondencia con las funciones a cargo de cada nivel del gobierno: nación, provincias, y municipios.

También estableció que no podría efectuarse ninguna transferencia futura de servicios sin la reasignación de los recursos previstos en el presupuesto correspondiente.

La crisis 2001/2 y sus consecuencias

Con el estallido de la siguiente gran crisis, de 2001/2, el default de la deuda externa, la consiguiente devaluación descontrolada que llego al 350%, el instantáneo y enorme crecimiento del desempleo, la pobreza y la indigencia, la paralización de la economía, etc., condujeron al completo descalabro fiscal en la nación, y sobre todo en las provincias, las que crearon mas de 30 papeles moneda locales para poder pagar los sueldos.

Para enfrentar la situación el gobierno nacional, entre otras medidas, estableció el impuesto al cheque y aumento las retenciones aduaneras, excluyéndolas de la coparticipación federal, siempre en nombre de la emergencia. Asimismo, afecto parte del impuesto a las ganancias como aporte a los fondos jubilatorios administrados por el ANSES, excluyendo también esa parte de la coparticipación, con el argumento de ocasión, aunque históricamente correcto, de que en la década anterior el gobierno nacional había absorbido alrededor de la mitad de los Institutos de Previsión provinciales.

Sin merito alguno del estado, la recaudación por la retenciones no coparticipables fue creciendo a medida que crecieron las cosechas principalmente de soja, y también sus precios internacionales, que alcanzaron

sus picos históricos a mediados de 2008, cuando culminaba una larga y violenta disputa con los productores movilizados en contra del aumento de las retenciones, dispuesto por el gobierno frente al gran aumento de los precios internacionales.

Se puede discutir si las medidas adoptadas por el gobierno nacional fueron las correctas o no, pero el estado de cosas anterior no resistió, naturalmente, lo que sucedió después de la crisis de 2001/2.

La emergencia y sus prorrogas, y el gasto y la inversión pública en las provincias

Pero como consecuencia de las legislaciones de emergencia, y de sus sucesivas prorrogas, actualmente el estado nacional esta controlando aproximadamente el 70% del gasto público consolidado. Y entonces sucede, con o sin razón, que mientras el estado federal mantiene y pregona su superávit fiscal, están apareciendo crecientemente déficits fiscales en las provincias. Y la mas grande e importante, la de Buenos Aires, con el 40% de la población y del producto del país, esta en una situación fiscal insostenible.

Pero más allá de la cuestión financiera, si en la Constitución Argentina es un estado federal, y tanto costó llegar a la Constitución Federal, seguramente es posible discutir la eficiencia del gasto de las provincias, etc., pero con la coparticipación federal ahora constitucional, pero que no se cumple, algún mecanismo existe, entre comillas, para asegurar que al menos una parte del ingreso público vuelva hacia las provincias, y se utilice en la atención de sus gastos e inversiones.

En la realidad, la situación actual es que prácticamente todas las decisiones sobre inversión pública, o la gran mayoría de ellas, están siendo unitarias, digámoslo así, y no federales como manda la constitución, ya que las provincias, si es que no tienen déficit, alcanzan apenas a pagar los gastos corrientes, pero no les queda margen para hacer inversión pública.

La centralización de la inversión pública y la “accountability”

Y el peor de todos los problemas actuales, a mi modo de ver, en términos de accountability en este momento es precisamente ese

La inestabilidad en Argentina y algunas de sus consecuencias

Quizás lo relacionado con la coparticipación federal nacida de una gran crisis y a la merced de los avatares originados por las sucesivas crisis, sea, lamentablemente, el mejor, y, claro, el peor de los ejemplos de los efectos de la persistente inestabilidad, de la falta de continuidad argentina, y no solo en el plano financiero, ya que en este caso se ve directamente en juego la estructura institucional del país.

Pero no es el único ejemplo. Dos veces integré el gabinete económico nacional en situaciones de emergencia y participe en la medida en la que me correspondió, en el análisis de la situación, el proyecto de medidas legales, y en su implementación. No reniego de nada, pero si alguien tiene malos recuerdos o quiere tenerlos, aquí hay alguien que se acuerda perfectamente de eso; en 1973 me tocó implantar el mas duro control de precios que existió en el país...y eso terminó conmigo afuera del país en 1976 y por largos años, por supuesto, pero esos son los avatares de la vida, los que impensadamente me

llevaron a conocer y trabajar en la estabilización, en el desarrollo, y en la reforma del estado en varios otros países de América Latina y el Caribe, una experiencia invaluable.

Luego, en los amagos de la recidiva de la hiperinflación, en marzo de 1990 de regreso temporario al país, me tocó escribir el Decreto 435, con ayuda de otros colegas naturalmente, estableciendo duras medidas de control del gasto publico, el drástico comienzo de la reforma de estado en la administración central, etc. La inestabilidad continuo a poco, y condujo finalmente a la instalación de la convertibilidad partir del 1º de abril de 1991.

A fines de 1994 cuando recién se había desatado el efecto Tequila, por el default de México algunos días antes, se realizo una reunión e la Embajada Argentina en Washington, en la que estuve presente; con la participación del Banco Mundial, del Fondo Monetario, etc.; el tema era que hacía el gobierno argentino para enfrentar la crisis en ese momento.

A como estaban las cosas en ese entonces el gasto asignable en el presupuesto nacional no llegaba al 7% del total. O sea: todo lo demás eran gastos en personal, el PAMI, el ANSES, el ya significativo servicio de la deuda; es decir, todos los gastos que en el mero día en que se dicta la Disposición Administrativa 1 asignado el presupuesto a cada organismo del estado nacional, esos presupuestos ya están gastados, dicho en términos técnicos específicos: están totalmente comprometidos.

Eso quería decir que, si se consideraba que mínimamente, en términos de prudencia aconsejable, había que bajar el gasto total en un 10% en función de la crisis generalizada de confianza que se preveía, como se confirmó luego, ya que el producto bajó el 5.5% el año siguiente....no quedaban otras opciones que reducir las jubilaciones o reducir el personal o reducir los sueldos... o una combinación de todas ellas.... guste o no, esto es así, es la dura realidad ante una situación de ese tipo

El gasto publico y la corrupción

En circunstancias como esas, en que por fuerza hay que afectar los ingresos, que dependen del estado, de muchas personas y familias, siempre surge la discusión sobre disminuir los gastos suprimiendo o al menos reduciendo drásticamente la corrupción, y sobre como lograrlo. Considero que reducir la corrupción como aspiración, como propósito, es no solo correcto sino de lo mas deseable y necesario. Personalmente sigo trabajando a esta altura como profesor universitario e investigador porque jamás me quede ni recibí ni un centavo, así que no podría estar más de acuerdo. Pero la corrupción, desgraciadamente – porque así sería mucho más fácil combatirla - llevada a los valores monetarios reales no tiene los montos que la gente cree que tiene.

No se puede bajar el 10 % del gasto público total bajando la corrupción, es una fantasía total. Ojalá fuera posible porque sería teóricamente más fácil hacerlo que tener que bajarle los sueldos a la gente o este tipo de cosas.

La corrupción, en términos generales, es un porcentaje de los contratos de compras y de obras públicas y si la inversión en un presupuesto del estado es del 7 % del gasto total, si alguien lograra que se robara la mitad, lo que sería mucho decir, digamos que sería exagerar, estaríamos diciendo que se roba el 3 % del presupuesto!

Esta no es solo mi opinión, hay estudios internacionales sobre estas cosas. Hay un poco de fantasía, pero con esto no estoy diciendo en manera alguna que no se la deba combatir, absolutamente.

Ya de regreso al país, a mediados de 1995 tuve que ir a hablar en un seminario en Suecia para explicar la crisis de originada por el efecto Tequila, y su impacto en el país. Comprobé una vez mas que intentar dar explicaciones en el exterior sobre lo que sucede en la Argentina, que lleguen a ser comprendidas cabalmente por el auditorio, es una tarea imposible. Por ejemplo, ante la pregunta de que como podía explicarse en términos normales, como era que había sido reelecto Menem en el exacto mes en que se había batido un record histórico, sin precedentes, de 18.6 % de desocupación, con los votos del segundo y tercer cordón del conurbano, las zonas de mayor concentración de población afectada.

Problemas mas recientes

No quisiera entrar en este trabajo en detalles o en temas escabrosos de la realidad inmediata, que tienen el impacto de lo inmediato, pero que cuando uno los observa en perspectiva histórica, encuentra que mas allá de los detalles, no se diferencian demasiado, mas allá de los impuestos por las cambiantes circunstancias, de lo que ha venido sucediendo en el país, desde hace ya demasiado tiempo, al acercarse el segundo centenario, y con las consecuencias que son evidentes.

Pero si cabe señalar que es obvio que a veces se toman medidas que técnicamente están bien y aun que yo mismo podría compartir en su espíritu, pero que el proceso mediante el cual se toman y las justificaciones de por qué se toman, tienen defectos procesales, diría un abogado, que hacen que se generen cuestionamientos fuertes de parte de la sociedad.

Considero que estas situaciones se originan al menos en parte en un problema de información. Creo angustiosamente en esto, y por eso, además de procurara cumplir mis obligaciones como un profesor "normal" dedico mucho tiempo a leer cada día información económica, social, institucional, nacional e internacional, y a estudiar algunos temas y problemas, a transmitir todo lo que me es posible utilizando la tecnología de Internet.... para mal de mis alumnos y de algunos docentes de mis cátedras.

Las decisiones y la información

Así, en abril de 2008 leí en Internet algo que me dejó absolutamente helado, y que repetí públicamente: la estimación de que el monto total de los instrumentos financieros que se habían inventado y generado en los últimos años, de los derivados, etc., era ya entonces de 8 veces el Producto Bruto Mundial !!!.

Pensé inmediatamente, y dije públicamente: esto es inmanejable, hasta el momento no hay ningún mecanismo para poder poner bajo control todo esto, por lo tanto..... estamos viviendo en un mundo muy peligroso y es necesario tener siempre reservas en divisas y también reservas presupuestarias

Siempre creí, y desde entonces con mas razón aun, que hay que tener superávit fiscal, en el mundo de hoy, un mundo peligroso absolutamente.... como se comprobaría con los sucesivos estallidos y derrumbes financieros, a

partir de septiembre 2008, sin que se haya logrado todavía ningún control estable, mientras la desocupación y la reducción del nivel de actividad económica continúan creciendo aceleradamente en las principales economías del mundo.

Financiamiento externo e interno y atención de la deuda - Blanqueo

Considero que sin volver al presupuesto de capital y al presupuesto de gastos corrientes tradicionales es necesario hacer una separación clara e identificar claramente las fuentes de financiamiento de los gastos corrientes por un lado y de los gastos de capital por otro, y hacerlo también en la información publica.

Por ejemplo, nuestro país esta usando financiamiento internacional para gastos corrientes desde hace muchos años, para estructuras paralelas del Gobierno o para llevar adelante programas de reformas, sectoriales o globales, etc.; no estoy criticando los programas en si, pero esa forma de financiamiento y de funcionamiento no es la que debería ser.

El financiamiento internacional debería ser usarlo única y exclusivamente como contrapartida de las inversiones de capital, y lo mismo, si fuera el caso, la emisión de bonos o los demás mecanismos de financiamiento.

Otro punto de habitual falta de transparencia: es verdad que no se puede estar anunciando anticipadamente que día se van a emitir bonos porque se tiene que jugar con las oportunidades. pero todo eso es algo que para la opinión publica y aun para la informada, no es clara en su manejo,

Agregando un aspecto mas, si se consolida actualmente la deuda del Tesoro con la deuda del Banco Central, porque el Banco Central compra los dólares de la exportación, los tiene que pagar, y los paga con pesos; pero como si todos esos pesos por los que el Banco Central compró los dólares incrementaran libremente el circulante, la tasa de inflación no sería la que es, sino que sería mucho mayor; por lo tanto el Banco Central tiene que buscar la manera de congelar esas emisiones monetarias, y lo hace emitiendo los bonos LEBAC. Ahora, esos bonos son deuda del Banco Central. Si se consolida todo eso el nivel de endeudamiento total del país es alto, y no solo no disminuye, sino que aumenta.

Y tampoco eso quiere decir que este mal en si mismo, posiblemente en términos estratégicos se pueda razonar en términos de que es preferible tener mas deuda interna y menos externa, esta ha sido la política de Brasil que debía y debe más internamente que externamente.

De todos modos, aun con la gran quita impuesta por el país en el canje obligatorio de la deuda, lo cierto es que luego del mismo, la deuda total no solo no bajo, sino que creció.

Como así también, que el escalonamiento de vencimientos de la deuda canjeada genero dos grandes picos en 2009 y 2010. hasta antes del comienzo de la crisis internacional, en septiembre 2008, no se los consideraba como un problema serio. Para entonces ya habían comenzado a bajar los precios de las commodities que alcanzaron picos insólitos en el primer semestre de 2008;⁷

⁷ La avidez por apropiarse de ese alto e inesperado excedente llevo al gobierno a pretender establecer un sistema de retenciones móviles que en lo inmediato las aumentaba fuertemente, en especial a la soja, lo que genero amplias y agresivas protestas de los productores y de los

con el estallido de la crisis quedo claro que esos picos se debieron a que capitales internacionales especulativos preveían la crisis y buscaron refugio en las commodities, las que alzaron precios insostenibles frente a las demandas mas o menos normales. Los precios internacionales continuaron bajando, hasta niveles inferiores a los anteriores a las subas. Y la evolución negativa de la economía internaciones, empujo a la baja casi todas las exportaciones. Con ello el saldo positivo de la balanza comercial tendió a disminuir, al igual que la recaudación por retenciones a las exportaciones.

Ante ese panorama, el gobierno logro la aprobación de una ley estableciendo un blanqueo de capitales a partir de 2 de marzo de 2009 y por seis meses, orientado básicamente hacia los depósitos y tenencias en el exterior de residentes argentinos. Para ello deberá declararse con precisión el banco, numero de cuenta, etc.; la tasa será del 8%. En el caso de repatriar los fondos por giro bancario, o de blanquear fondos guardados en cajas de seguridad, deberá depositarse en una cuenta especial; en estos casos la tasa será del 1%, si se destinan a inversiones productivas o en la construcción, mantenidas por el declarante por dos años; del 3% si se invierten en títulos públicos, con un adicional del 5% si se venden antes de dos años; y del 6% si no se identifica el destino. El establecimiento de este régimen suscito numerosos criticas y reservas frente a la posibilidad de que se blanquearan fondos provenientes del narcotráfico o de la corrupción, facilitados por el mantenimiento prometido del secreto bancario e impositivo. Existieron inicialmente también algunos cuestionamientos internacionales, por las mismas razones, pero parecieron diluirse últimamente.

Queda por verse si este régimen aportara efectivamente divisas por un lado, y simultáneamente recursos fiscales para afrontar los pagos regulares de la deuda.

Paralelamente, el gobierno llevo adelante, con éxito en el plano interno, y del orden del 40% en el externo, el canje de prestamos garantizados. Y, ante condenas en tribunales de USA y del CIADI, se dispondría a negociar con los holdouts del canje de la deuda, y también con el Fondo Monetario Internacional

Algunas otros aspectos específicos de la realidad reciente

Honestamente vuelvo a lo mismo: creo que es necesario actuar en toda circunstancia y frente a todo problema, como mayores de edad, que se le debe informar a la sociedad, a los ciudadanos, las cosas tal como son, que hay que decir todas las verdades aunque duelan.

En otro ejemplo, es muy bueno que nuestra economía haya crecido a tasas del 9 %, pero es necesario aceptar el hecho de que la economía de Brasil es 4 veces y media más grande que la nuestra; por lo tanto si Brasil crece el 2.3 % por año, su economía crece más que la nuestra, y continuamos quedándonos más atrás en el tamaño de la economía, que es lo que hoy cuenta en el mundo; el producto per cápita no cuenta más como indicador de desarrollo económico en el mundo de hoy.

sectores relacionados; tras largos meses de tensiones y movilizaciones de uno y otro lado, el gobierno resulto derrotado tanto en las movilizaciones, como en el debate político, al no lograr la aprobación en el Senado.

Y si bien es muy bueno en si mismo que en la recuperación la economía haya crecido a tasas muy altas, esa recuperación comenzó después de mas de tres años de recesion gradual, seguidos de la mas brusca caída del producto en nuestra historia: en pocos meses se contrajo en un porcentaje mas alto que a lo largo de toda la década que duro la crisis de los años 1930.

Como consecuencia, solo unos 8 años después del comienzo de la recesion la economía recupero el nivel que ya había alcanzado; es decir, solo a partir de allí existió crecimiento neto, que es lo que significa, técnicamente, el desarrollo económico. Pero aun así, por un lado, como en esos años la población continuo creciendo, requirió mas tiempo aun igualar el producto per capita anterior. Y por otra parte, durante todos esos años en que el producto fue inferior al que ya se había alcanzado en 1998, la mayor parte de los demás países con los que interesa compararnos, continuo creciendo, aun a tasas mas bajas, pero sostenidamente, acumulativamente, con lo cual, en términos de nuestro posicionamiento en el mundo, y en la región, nunca se recupero lo perdido. Y para peor, desde que a mediados de 2008 comenzó la drástica baja de los altos precios internacionales de nuestros principales productos de exportación, que posibilitaron nuestras altos superhabits externo y fiscal a través de las retenciones, y mas aun desde que a fines de 2008 comenzó la recesion internacional, que esta afectando inexorablemente a nuestra economía, con lo cual en el mejor de los casos solo cabria esperar muy bajas tasas de crecimiento, toda esperanza de recuperación de lo perdido en la ultima gran crisis interna de 2001/2, se aleja cada vez mas.

Presupuesto nacional: si o no? Aumentos del presupuesto y fondos fiduciarios

En otro plano, cabe preguntarse si, en sentido estricto, tenemos presupuesto o no tenemos presupuesto en Argentina. En el año 2007, si no recuerdo mal, en el mes de noviembre, por un decreto se aprobó un aumento del presupuesto de un ministerio por un monto igual al presupuesto total anual de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y excediendo con ello el monto total del presupuesto aprobado por el Congreso.

En el marco de la legislación de emergencia surgida de la crisis 2001/2, y renovada sucesivamente cada año, eso es legal, no hay ninguna duda que en el orden legal establecido es legal, pero tenemos así una situación sumamente criticable en términos de lo que en inglés se llama accountability. Pero no es el propósito criticar en este trabajo esa decisión en si misma, sino sus efectos en relación a los controles institucionales, y en ultima instancia, sociales.

Con el propósito de asegurar el financiamiento durante la ejecución de los proyectos, y agilizar su manejo, se considero necesario crear los Fondos Fiduciarios. Pero en la realidad, en los fondos fiduciarios el ciudadano tiene menos posibilidades de enterarse que es lo que sucede en términos reales, cuales son los resultados y cuales son los procesos de asignación, de gerenciamiento, de esos fondos fiduciarios y demás...

Presupuesto y Subsidios

A comienzos de 2008 el monto de los subsidios del gobierno nacional a varios sectores económicos, de servicios y de producción primaria o procesamiento

de la misma para alimentos, alcanzo el altísimo nivel del 3.5% del producto del país.

En manera alguna estoy en contra de los subsidios del estado per se. Pero si estoy a favor de los subsidios sociales, a la demanda de los sectores por debajo de la línea de indigencia, y deseablemente también por debajo de la línea de pobreza, y aun mas allá, hacia una garantía de ingreso mínimo general. En esa situación toda la sociedad debería entonces estar en condiciones de pagar las tarifas, aunque sea las mínimas correspondientes a consumos básicos cuyo acceso es necesario garantizar, dentro de un conjunto de tarifas, progresivas si es necesario, que en su conjunto garanticen el adecuado mantenimiento de la cantidad y la calidad de los servicios públicos, y su extensión en la medida necesaria para ir permitiendo la extensión gradual de la cobertura y el acceso, hasta completarlos en el mínimo plazo posible.

En absolutamente todas las políticas anti inflacionarias de nuestro país en las últimas décadas, desde al menos 1952 en adelante, se usó el mantener bajas y contenidas las tarifas de los servicios públicos prestados por empresas publicas, para que no contribuyeran a aumentar el índice y el costo de vida real; como por las mismas razones, y en la realidad, tanto mas por la penuria fiscal, no existía la posibilidad de subsidiarlas en la medida en que hubiera sido necesaria para evitarlo, los efectos en el tiempo fueron catastróficos porque las empresas no pudieron mantener la calidad de sus servicios, modernizar su tecnologías ni extender sus coberturas, de todo lo cual el ejemplo mas drástico y escandaloso fueron los servicios telefónicos, una verdadera vergüenza y muestra del atraso nacional.

Producida la crisis 2000/1 con su tremenda devaluación, con los mismos propósitos antes citados se fue demorando los reajustes de precios y tarifas de las empresas ahora privatizadas. Si el perjuicio no fue todavía mayor ello se debe al menor crecimiento de la economía durante todo el periodo, y a la utilización capacidad instalada resultante de las inversiones efectuadas en la década anterior. Pero de continuar esta situación, no cabe esperar resultados diferentes. Solo muy recientemente se han comenzado algunos proyectos de ampliación de la capacidad de generación eléctrica, pero la producción de petróleo y gas permanece estancada en el mejor de las cosas, mientras las exportaciones disminuyen, y las reservas disminuyen rápidamente.

Los subsidios sociales actuales

Una situación si quiere similar tiene lugar con respecto a los planes de atención social directa. Como consecuencia inmediata del gran aumento de la desocupación, la pobreza y la indigencia inmediatamente después del estallido de la crisis de 2001/2, se puso en marcha el Plan Jefas y Jefes de Hogares desocupados, que llego a dar cobertura a una cifra muy alta de beneficiarios.

A siete años de haberse implementado el programa Idesa (Instituto para el Desarrollo Social Argentino), llevo acabo un estudio, cuyos resultados tuvieron amplia difusión publica. Muestran por un lado que como resultado de la recuperación de la economía y de la consecuente baja del desempleo, la población cubierta descendió sustancialmente, pero aun así actualmente cuenta aun con un millón de beneficiarios, en su mayor parte, mujeres con hijos a su cargo.

Pero el monto del subsidio, establecido originalmente en 150 pesos por mes, continua en el mismo valor nominal, mientras el crecimiento de los precios aun para los niveles mínimos de consumo durante el periodo seria superior al 100%.

En efecto según el INDEC: Serie histórica del Índice de Precios al Consumidor (IPC) en el Gran Buenos Aires - Nivel general y capítulos de la canasta - Empalme de las Series Base 1943, 1960, 1974, 1988 y 1999 con la Serie Base abril 2008=100, comparando los indicadores incluidos en dichas series para diciembre 2001, antes de la devaluación de enero 2002, y diciembre 2008, ultimo disponible, resultan los siguientes porcentajes de crecimiento;

Nivel general de precios de la canasta: 121.75%

Alimentos y bebidas: 156.23%

Indumentaria: 158.42%

Atención de la salud: 104.68%

Con lo cual cabe estimar que aun en niveles mínimos de consumo, en términos reales el subsidio del Plan Jefas y Jefes ha disminuido en al menos un 50%, equivalente a 75 pesos en el comienzo. Consecuentemente, no puede sorprender el hecho de que en la actualidad el monto total del Plan equivale a solo 0,2 % del PBI, mientras en sus comienzos, en el año 2003 equivalía aproximadamente al 1% del PBI

Por otra parte desde 2004 comenzó a desarrollarse el Plan Familias, mas comprensivo, en cuanto se centra en el grupo familiar y toma en cuenta el numero de integrantes del grupo para determinar el monto de cada subsidio, por lo cual se propicio que los beneficiarios del Plan Jefas y Jefes que pudieran encuadrarse en este nuevo Plan, fueran transferidos al mismo

La segunda diferencia importante, y sustantiva, es la supresión del requisito de la contraprestación laboral. Pasa a basarse en el concepto de ciudadanía, y de las consiguientes garantías, amen de por un lado la organización de prestaciones laborales como contrapartida ha demostrado en la realidad, y no solo en Argentina, ser muy difícil de concretar, y además, implica costos adicionales que pueden llegar a ser considerables. Se considera lógico mantener la exigencia de la escolaridad cuando corresponda, pero a su vez ese no es un problema históricamente tan agudo en Argentina, con una alta tasa de escolaridad, y menos aun si las escuelas proporcionan alimentos a los alumnos. Otra cuestión diferente es la calidad de la enseñanza que se imparte, en la generalidad de las escuelas y colegios públicos del país.

Un balance de uno de los principales actores, el Lic. Daniel Arroyo, hasta entonces Secretario de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social de la nación, en una presentación en la Asociación Argentina de Políticas Sociales, en abril de 2006, sostuvo que la transferencia del Plan Jefes y Jefas al Plan Familias significaba un aumento del ingreso en las familias, ya que con un solo hijo el monto es de \$150 (igual al Plan anteriormente mencionado) pero en este plan se le va agregando \$25 por hijo, con lo cual con seis hijos a cargo llegaría a 275 pesos por mes, pero aun así estaría bien por debajo de la línea de indigencia estimada entonces en \$379 por mes.

De un análisis comparativo del mismo tipo del presentado mas arriba para el Plan Jefas y Jefes, resultaría que según la misma serie del INDEC el nivel general de precios de la canasta creció entre junio de 2004 y diciembre de 2008 el 46.9%, con lo cual en términos reales los 275 pesos originales equivalen en poder adquisitivo actualmente a 187.20 pesos

Mas recientemente, el Ministerio de Desarrollo Social informa sobre el conjunto de sus acciones orientadas a revertir la exclusión social, incluyendo acciones de protección, prevención, asistencia, acompañamiento y promoción. Para ello se propone articularlas con de otros ministerios (Salud; Educación; Trabajo, Empleo y Seguridad Social; y Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios) y con la sociedad civil, a través del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales y la Red Federal de Políticas Sociales, procurando así garantizar el acceso de las familias vulnerables a los planes y programas implementados por el Estado o por otros actores sociales.

Ello incluiría a los planes dirigidos a Escuelas Vulnerables, Alfabetización, Médicos Comunitarios, los Centros Integradores Comunitarios, el Plan Nacer, el Plan Federal de Viviendas, el desarrollo de cooperativas, el Manos a la Obra y el plan de Seguridad Alimentaria, entre otros, además del Plan Familias mencionado mas arriba

Sostiene el Ministerio, correctamente, que la política social más contundente es la creación de empleo. Cabe que agreguemos que esa es la condición necesaria, pero no suficiente. Una respuesta efectiva frente a la creación de empleo, que haga posible la integración de los excluidos, requiere además la creación de condiciones efectivas tales como la creación de los recursos y las capacidades necesarias para transformarlos en oportunidades reales de reinserción laboral y social, reduciendo así la vulnerabilidad de los grupos correspondientes.

Con ese propósito específico, en la reformulación de los programas de ingreso y sociales del año 2004, dejando atrás los peores efectos sociales de la crisis 2001/2, el estado nacional se propuso centrar sus acciones sobre las necesidades específicas de quienes se encuentran bajo la línea de pobreza e implementar programas para dos grupos que reflejan realidades diferentes: las personas que tienen menores dificultades generales para encontrar un trabajo si la oferta existe (por su situación familiar, cantidad de hijos que atender, formación, etc.) y las familias en situaciones de mayor vulnerabilidad social (por número de hijos, niveles de deserción escolar) con menores posibilidades de acceder o sostenerse mediante el empleo. Para atender específicamente las diversas situaciones de empleabilidad y vulnerabilidad social de los beneficiarios del Plan inicial, Jefas y Jefes, se agrego el Programa Seguro de Capacitación y Empleo en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, al mismo tiempo que ⁸ el Programa Familias por la Inclusión Social en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social.

Excede completamente los propósitos y alcances de este trabajo reseñar todos esos y otros planes sociales, y mucho menos analizarlos, y evaluar sus

⁸ Ver Decreto N° 1506/04, Resolución MDS N° 825/05, Resolución MDS N° 648/06, Resolución N° 693/07

resultados y sus impactos sociales y económicos a corto, mediano y largo plazo, tarea sin duda de la mayor prioridad actual.

A continuación se harán algunos comentarios sobre esos aspectos, basados en fuentes accesibles y elaboraciones propias.

La primera observación es que hasta finales de 2008, cuando como reflejo de la extensión y del impacto de la crisis internacional que estallo en septiembre 2008, parecería haber comenzado a frenarse, la inflación real aumento a tasas crecientes, hasta el orden del 20 a 25% anual según estimaciones no oficiales.

La inevitable consecuencia directa de ese proceso es que todas las transferencias monetarias directas previstas en los diversos Planes vieron deteriorarse marcadamente sus valores reales.

La segunda y no menos importante, es que el consiguiente desplazamiento de las líneas a de pobreza e indigencia hacia arriba, dejo atrás a grupos de población considerables, aumentan el total de pobres y de indigentes, sin que se tenga acceso a estimaciones confiables al respecto.

Ambos aspectos deterioran inevitablemente el impacto esperado y necesario de los Planes existentes, y mas aun cuando como en algunos casos su acceso esta cerrado.

De los datos disponibles, del estudio reciente de IDESA ya mencionado, y de otras fuentes, cabria deducir que los propósitos adoptados por el estado nacional se habrían cumplido a medias, en el mejor de los casos.

Según IDESA continúan actualmente en el Plan Jefas y Jefes un millón de beneficiarios, mientras que la propuesta transferencia de beneficiarios al Plan Familias alcanzaría actualmente a unos 500.000 beneficiarios. Daniel Arroyo en la presentación de abril de 2006 antes citada menciona que el objetivo para este ultimo plan era de 500 a 700 mil beneficiarios.

Por otra parte, según el estudio de IDESA a como consecuencia de un crecimiento económico de mas de cinco años a altas tasas, que lo hizo posible, se verifico una disminución “automática” muy significativa del total de beneficiarios de ese Plan, resultando llamativo que esa reducción haya sido la consecuencia de una estrategia basada en la pasividad por parte del Estado, que inclusive cerro el ingreso al mismo luego de los primeros años.

Pero la permanencia después de ese periodo, de un millón de personas en ese Plan demostraría que la creación de empleo, y, agregamos, la rehabilitación de los integrantes de esos grupos para que les fuera posible acceder al empleo, objetivo de los planes, nunca habrían alcanzado realmente a los grupos mas necesitados. Y de allí, como así también de otros aspectos que incluye, concluye en el agotamiento que transita este tipo de acciones llevadas adelante por el Ejecutivo.

Y cabe agregar una vez mas, que mientras tanto el ingreso real proporcionado por los planes se ha deteriorado muy marcadamente, con seguridad, a menos de la mitad de su valor inicial. Y como señala también IDESA, ello tuvo lugar a pesar del superávit que han mostrado las cuentas públicas a lo largo de estos años, el que fue objeto de amplia y permanente difusión publica, nunca se demostró voluntad política como mínimo para aumentar los montos de los planes, para mantener su valor en términos reales compensando por la

inflación, aun cuando, de todos modos ni los montos iniciales ni siquiera alcanzaban a rescatar a sus beneficiarios de debajo de la línea marcada por los índices de indigencia

Lo anterior muestra un marcado contraste con los mensajes públicos durante todos estos años de bonanza económica sobre las acciones del Estado para detener primero el crecimiento, y para bajar la pobreza estructural en el país, pero el estado de avance, que pareciera haber alcanzado un límite infranqueable, y los montos mínimos y en constante deterioro de los subsidios en terminaos reales estarían mostrando la ineficacia de los mismos, por un lado, y el mantenimiento de los planes a pesar de todo ello, mostraría por el otro lado la falta de decisión de cambiarlos.

Asistencialismo y clientelismo: realidades que molestan

En nuestra sociedad, y en otras no desarrolladas, el clientelismo político siempre ha cubierto con un manto de sospecha anta la opinión publica al establecimiento y al mantenimiento de planes sociales. Para amplios sectores de la sociedad son cuestionables y se cuestionan tanto los motivos que llevan a los gobiernos a implementarlos y a mantenerlos, como la necesidad y la existencia misma de los subsidios que otorgan.

Estos cuestionamientos se basan, a nuestro criterio, al menos en parte, en supuestos y percepciones equivocadas. Todos los países mas avanzados establecieron luego de la gran crisis de los años 1930, y de las perturbaciones en la economía y el empleo, seguros de desempleo, entre otros elementos básicos de lo que se dio en conocer como el estado de bienestar.

La gran crisis de los años 30 dejo como saldo el reconocimiento de la realidad de que la supuesta perfección en la búsqueda del equilibrio automático por parte de los mercados, no existía como tal. Fue precisamente la espera de que estos mecanismos funcionaran por si mismos la que demoro enormemente en la mayoría de los países el que la crisis se enfrentara plenamente solo a partir de 1933. Cabe destacar aquí que en el enfoque que después sistematizaría Keynes, el seguro de desempleo es no solo un seguro social, sino también un seguro económico, en cuanto al garantizar niveles mínimos de consumo para la totalidad o casi, de la población, aun cuando una parte mas o menos sustantiva de ella carezca de ingresos laborales, garantiza al mismo tiempo pisos mínimos de la demanda de consumo, que impidan la progresión del “tirabuzón” en los niveles de actividad económica que originan la caída de la demanda efectiva, potenciada por las expectativas negativas que empujan a la precaución y al ahorro, con lo cual frenen o detienen la demanda de consumo e inversión.

Por otra parte, en países con relativamente escasa población, que ha venido creciendo en proporción significativa por la inmigración, y en las etapas tempranas de la industrialización liviana, en base a tecnologías altamente demandantes de mano de obra, en un contexto de protección industrial, y todo ello acompañado por políticas de empleo publico desenfrenado, parecía “natural” y plenamente alcanzable, y sostenible, el pleno empleo.

Resulta mas que difícil comprender, y aceptar, la visión dicotomica que impide ver que en ultima instancia, podrá ser tan clientelar, corrupto, y por ello repudiable, el empleo publico innecesario y aun muchas veces sin prestación laboral real, que el otorgamiento clientelar, y eventualmente con componentes

de corrupción, de subsidios monetarios, con o sin supuestas contraprestaciones laborales o sociales.

En el mundo de la realidad suele suceder que los mayores beneficiarios eventuales o permanentes del empleo publico innecesario pertenecen a sectores medios de la sociedad, que a su vez son los mas proclives a criticar los subsidios monetarios a los sectores pobres o empobrecidos por las crisis, alegando, entre otras cosas, que ello destruiría la cultura del trabajo.... incluso, de hecho... en sectores sociales que nunca lograron ni llegaron a ingresar al mundo del trabajo productivo...

Dejando de lado por el momento esa cuestión no menor por sus implicancias en los procesos políticos y sociales, la realidad es que desde el lanzamiento de estos planes, que constituyeron una respuesta rápida y concreta, avalada a su hora por el Dialogo Argentino, a una crisis de magnitud y velocidad de desarrollo jamás conocida en nuestro país, siempre se ha denunciado que los mismos han sido utilizados en forma clientelista, con fines meramente electoralistas, y cosas peores aun en términos de corrupción.

En análisis efectuados en 2008, antes de la actual crisis internacional se mostrara en toda su magnitud, y cuando todavía algunos creían y pregonaban, que nuestro país estaría exento de sentir su impacto, comenzó a hacerse notar que si todavía quedan en nuestro país un millón de personas que dependan de los 150 pesos mensuales del Programa Jefes y Jefas para subsistir, era algo que debía llamar a la reflexión, especialmente las autoridades responsable, que deberían detenerse a analizar que lo que se ha estado haciendo mal.

Por ejemplo IDESA, en declaraciones periodísticas posteriores pero originadas en la difusión de su informe, manifestaba que los Planes se mantienen “por el clientelismo que ha tenido este plan, para obtener beneficios electorales. A pesar de la alta inflación, no se actualizan los beneficios, generando un ahorro para el Estado, y no se aceptan más altas al Plan, manteniendo una estructura cerrada y clientelar en el mismo”.

Y también que “la asistencia social está estructurada actualmente en base a muchos programas, gestionados por los tres niveles de gobierno que tratan de dar similares tipos de ayuda a más o menos las mismas personas. En la práctica, su eficacia es muy baja porque los gastos administrativos son enormes y su focalización es muy débil”.

Con lo cual “No son siempre los más necesitados los que reciben la ayuda o los que reciben la mayor porción de la ayuda asistencial. Este perverso esquema de organización es el resultado del uso clientelístico de los programas sociales”⁹

Esta visión aparece compartida por ejemplo por el referente del Polo Obrero, Néstor Pitrola, quien declaro que “sistemáticamente desde la asunción de Néstor y Cristina Kirchner, se han venido utilizando estos planes en función del clientelismo, sobre todo en los lugares alejados del interior del país, donde es casi imposible llegar y la explotación es mucha”.

⁹ Diario Hoy, febrero 17, 2009

“En vez de acabar realmente con el hambre en la Argentina, el Gobierno se plantea cómo conservar el poder sin importar los medios. De ahí la utilización que se hace de los desocupados y de los necesitados en la Argentina”¹⁰

De hecho la existencia de estos cuestionamientos, con mayor o menor razón, constituye una situación que se prefiere no enfrentar, porque si sale a la luz de la discusión pública, en un año electoral que se presenta como crucial en el curso del proceso político del país, y en el contexto de una crisis económica y social cuyos efectos probablemente se irán agravando, son muchos los políticos y funcionarios que podrían ver peligrar sus fuentes de trabajo y de ingresos que de una u otra manera derivan hacia la política y las campanas, y que tendría que enfrentar el dar explicaciones por el uso, o abuso, político y acaso de grupo o personal, que habrían hecho de esos Planes.

Planes por favores personales?

En febrero de 2009 el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (Cippec), dio a conocer un informe que tuvo un alto impacto social.

El informe se basa en una muestra de 448 denuncias de las 4.891 que se tramitaron entre los años 2002 y 2007 ante la Unidad Fiscal de Investigaciones en la Seguridad Social, a cargo del Fiscal Guillermo Marijuán, sobre los abusos que se cometen en los Planes Sociales.

La más común de las acusaciones es el cobro de un porcentaje del subsidio en el 45,4% de los casos. Le siguen las amenazas (21,6%), la contraprestación irregular (19,6%), el proceso de pago irregular (8,3%), el uso político de los programas (3%), el acoso sexual (0,5%) y otros (1,6%).

Más allá de las estadísticas, el informe especifica que en muchos lugares del país, se dieron planes sociales a los más necesitados a cambio de favores personales hacia quienes los distribuían, que iban desde la limpieza de sus casas hasta casos de acoso sexual.

Este informe, que quizás puede calificarse de basado en una muestra muy poco representativa del universo de planes otorgados desde su establecimiento, que se cuentan por millones, desde el punto de vista estadístico, no hizo sino avalar las sospechas y críticas de parte de la sociedad, a las que se ha hecho referencia más arriba.

Adicionalmente, en el mismo mes salió a la luz la continuación de una seria disputa de poder en la cual la Ministra de Desarrollo Social logró desplazar al Administrador de la Superintendencia de Seguros de Salud, que estaba vinculado a los sindicatos tradicionales, cuando el organismo debe regular y supervisar las Obras Sociales sindicales y a sus fondos compensatorios. Posteriormente los sindicatos habrían procurado instalar un reemplazante del mismo sector, lo cual habría generado la renuncia de la ministra, que fue finalmente respaldada por la Presidenta. Según la información periodística está en juego la asignación y transferencia de unos 1.500 millones de pesos a las Obras Sociales sindicales.

¹⁰ Diario Hoy, febrero 17, 2009

La población ocupada y los trabajadores “en negro”

En el trasfondo de todas las políticas y los programas sociales esta siempre, naturalmente, su financiamiento, y sobre todo sus déficit estructurales.

Los datos elaborados por el INDEC y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social mas fácilmente accesibles, aun cuando no están completamente actualizados, permiten, para los propósitos de este trabajo, visualizar con claridad la situación.

En el primer trimestre de 2007 se estimaba la población económicamente activa en 19,273 millones, el 54.6% de la población total.

Los ocupados eran 14,501 Millones, el 90.6%, y los desocupados 1,497 M, el 9.4%; que según el INDEC la tasa de desocupación en el tercer trimestre de 2008 en los grandes aglomerados urbanos fue del 7.3% y la subocupación del 9.1%, que se integra por 6.0% de demandantes y 3.1% de no demandantes; estos indicadores no cambian fundamentalmente los datos antes mencionados.

Entre los Ocupados se computaba a 284 mil, el 2%, como “Beneficiarios de Planes de Empleo”

El total de Ocupados en el Sector Publico era 2,237 millones, el 15.4% del total

El grupo mayor dentro de los Ocupados correspondía al Sector Privado con 11,981 millones, el 82.6% del total

Dentro de este ultimo grupo, los Patrones eran 654 mil, el 5.5%, los Cuentapropistas 2,695 M, el 22.5%, Trabajadores familiares sin remuneración 174 mil, el 1.5%, y el grupo mayor, los Asalariados, 8,48 M con el 70.6%.

A su vez este ultima grupo estaba integrado por 4,285 M Trabajadores Registrados (“blanco”) con el 50.7%, 3,07 M No Registrados con el 36.3%, y Servicio Domestico, 1,1 M con el 13.0%; últimamente se ha hecho propaganda publica mencionando que algo mas de 200.000 trabajadores domésticos han sido ya incorporados al sistema jubilatorio,

Si se considera la información disponible del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (publico y privado- AFJPs) para el promedio de 2007 14.888 M de afiliados y 7.122 M cotizantes, es decir aportantes, el 47.8%

Se menciona repetidamente que el total de trabajadores “en negro” es decir no registrados, seria unos 4 millones, del orden del 40 al 43%, según las estimaciones; cabe asumir que a ese porcentaje se llegaría agregando al 36.3% de Asalariados No registrados, los porcentajes correspondientes de no registrados dentro de los patrones y de los cuentapropistas; dado que el total de estos grupos equivale al 28% de los ocupados por el sector privado; la percepción generalizada llevaría que el porcentaje total no registrado seria superior al mencionado al comienzo.

Como dato interesante la comparación aun con sus limitaciones ya señaladas, mostraría que el total de Ocupados antes mencionado se aproxima mucho al Total de Afiliados al Sistema Jubilatorio en la misma época, pero este ultimo debería estar integrado por una proporción muy considerable de trabajadores no activos, ya que el Ministerio de Trabajo publica que solo entre los salarios no registrados, contenidos dentro del aquel total similar, el 49.3 % no están registrados, lo cual es bastante aproximadamente cercano, a su vez, al total de

cotizantes, 47.8%, aunque cabe señalar que la nota al cuadro respectivo indica que entre los cotizantes totales se incluye a los dependientes por los cuales se recepciona un pago en el mes correspondiente, y a los trabajadores autónomos que realizaron como mínimo un pago en el año correspondiente.

Por otra parte, continuando con las comparaciones no estrictamente correctas desde el punto de vista metodológico, pero de todos modos ilustrativas, si en el primer trimestre de 2007 había 1.497.000 desocupados, y había 1 millón de beneficiarios del Plan Jefas y Jefes y 500.000 del Plan Familias, quería decir que o bien, todos los desocupados estaban cubiertos por uno de esos dos planes, lo cual como mínimo parece muy poco probable, o existía alguna proporción de trabajadores en negro, eventualmente de subocupados, que también percibían simultáneamente subsidios de algún plan.

Esto a su vez nos devuelve al centro de la discusión y de los cuestionamientos a que se ha hecho referencia mas arriba. En el mundo real, no parece en principio ser fácil de comprobar la percepción indebida de subsidios de algún Plan mientras exista una tal proporción de trabajadores no registrados, los cuales obviamente no serían a su vez cotizantes al sistema jubilatorio, aun cuando hubieran sido afiliados en épocas anteriores en que fueron trabajadores registrados, si fuera ese el caso. Además, probablemente sean pagados con dinero en efectivo, sin dejar rastros bancarios.

Cabe agregar además, que a partir de datos de las Encuestas de Hogares del INDEC se estima que el promedio de remuneraciones de los trabajadores no registrados es del orden del 50% de los registrados, a igualdad de tareas, y que además de eso, al no aportar, no solo están fuera del sistema jubilatorios, con efectos futuros catastróficos, sino que en lo inmediato, tampoco cuenta con afiliación a ninguna obra social que le provea atención de la salud.

Como resultado, en el plano económico resulta que el costo laboral en el grupo no registrado, al no existir el pago de las contribuciones sociales, sería el 33% del que correspondería a un mismo salario de un trabajador registrado.

Esto señala la magnitud de un problema verdaderamente crítico tanto económico, de la estructura productiva, como de la estructura social del país: si después de una devaluación enorme, de mas del 200%, que proporcione protección a muchos sectores industriales, y de varios años de crecimiento de la economía a tasas históricamente muy altas, la recuperación del empleo incluye una proporción tan alta de trabajadores no registrados, mas alta que la anterior a la devaluación, y si la mayor parte de esos trabajadores no registrados corresponden a PYMES, micro emprendimientos, empresas familiares, etc, que es lo que debe suceder, y/o que es lo que el estado debe hacer para regularizar esa situación a un nivel aceptable, que haga posible que la totalidad o casi de los trabajadores tenga acceso, participación y beneficios actuales y futuros de los programas sociales del estado, y que tal proporción de empresas no hagan competencia desleal, y no tributen, ya que cuando tienen personal no declarado, en general son evasores estructurales de todo tipo de impuestos y contribuciones?

Cabría añadir que se señala crecientemente como factor de orden cultural una alta propensión en la sociedad argentina hacia las actividades económicas y el trabajo independientes, lo cual, a falta del capital y de las dimensiones que serían técnicamente necesarias, lleva a operar con el costo laboral como

variable de ajuste y compensación, a través de la informalidad y la no registración ni de las unidades económicas, que evaden así el pago de impuestos y tasas, ni de los trabajadores de las mismas, que quedan así fuera de los sistemas y programas sociales.

Por otro lado, toda esa compleja situación del trabajo no registrado, constituye de por sí un incentivo para intentar al menos de obtener, por alguna vía, algún subsidio de algún Plan.

Todo lo cual da pasto a las críticas y sospechas de buena parte de la sociedad, incluso los sectores medios, respecto de los Planes, acaso hipócritamente en cierto sentido, ya que es en esos sectores donde se verifica y se origina la mayor parte del trabajo no registrado y el incumplimiento de los aportes previsionales y a obras sociales, propios y de los dependientes, formales o no.

Como respuesta el gobierno nacional estableció un régimen de blanqueo laboral que rige a partir del 9 de marzo de 2009, y que pretendería, también, incentivar nuevos empleos. Prevé que las empresas que regularicen hasta 10 trabajadores recibirán la extinción de todas las deudas y sanciones previsionales no pagadas al 24/12/08. Los que regularicen un trabajador, o incorporen 1 nuevo tendrán una rebaja de las contribuciones patronales de 50% durante los primeros 12 meses, y del 25% durante los 12 meses siguientes. A esos trabajadores el ANSES les reconocerá hasta 60 meses de servicios con aportes para tener derecho a la prestación básica previsional (PBU) y al seguro de desempleo. Si los regularizados son mas de 10, deberán pagar las obligaciones pendientes a partir del trabajado no. 11 hasta noviembre 2008; podrán hacerlo en hasta 120 cuotas mensuales con el 6% de interés. Para mantener los beneficios, todos los empleadores deberán mantener la planta de personal hasta agosto de 2011, si no constata que no blanquearon a todo el personal, o que incorporaron mas personal en negro. Desde el punto de vista formal el planteo parecería racional. Habrá que ver como juegan la situación económica y financiera, las expectativas de evolución de la economía, y los hábitos culturales instalados, para comprobar si se logra algún avance significativo en este grave problema social y económico.

Jubilaciones y pensiones

Ya anteriormente, y mas recientemente tanto la Constitución reformada en 1994 como la legislación correspondiente, establecen algunos principios de proporcionalidad entre los salarios actuales similares a los cuales se efectuaron los aportes, y las jubilaciones correspondientes, los cuales, ya sea por los deficits históricos del sistema, por las repetidas crisis financieras y económicas, etc., no se han respetado históricamente, ni se respetan en absoluto,

A partir de los niveles mínimos anteriores a la crisis 2001/2, que luego de la gran devaluación y de la consiguiente inflación posterior, devinieron irrisorios, se ha verificado en los últimos años una gran mejora en las jubilaciones de menores montos. Pero como los aumentos se han ido dado desde abajo hacia arriba, actualmente muchos jubilados reciben pagos mucho mas altos que pocos años atrás, pero de todos modos el resultado es que actualmente se los ha igualado de modo tal que el 72 a 75% de los jubilados, mas de 4 millones de personas, percibe la jubilación mínima actualmente vigente, que es de unos 680 pesos, mientras la línea de pobreza, según el INDEC, esta en bastante mas de novecientos pesos; es decir la jubilación minimiza que percibe al

menos el 72% de los jubilados esta al menos un 30% por debajo de la línea de pobreza.

Justicia social y legal en las jubilaciones

Es esa una situación aceptable en términos de justicia social? Se podría argumentar, con buenas razones, que probablemente la canasta de gastos de consumo de un jubilado no sea la que refleja esa línea de pobreza. Probablemente un jubilado no gastará en transporte, vestimenta, y en otras cosas lo mismo que gasta un trabajador activo; y probablemente cada jubilado tenga un promedio de dependientes inferior al de los trabajadores en actividad. Pero en opinión de los expertos del área, seguramente en promedio gasta mas en salud, sobre todo ante las deficiencias e insuficiencias en la atención del PAMI y otras obras sociales. Con lo cual, para contar con bases estrictamente racionales de análisis y decisión, seria necesario encuestar a una muestra suficientemente representativa de jubilados, pensionados, etc, y sobre esa base calcular cual son la canasta de consumo y la composición del grupo familiar dependiente promedio, y a partir de ella, cual seria la línea de pobreza para un jubilado tipo. La jubilación nunca debería ser inferior a esa línea de pobreza, para lo cual debería, como mínimo, actualizarse tantas veces como fuera necesario, y deberían existir los suplementos para atender las mayores cargas familiares, según resultara de los análisis a efectuar.

Beneficiarios, aportes y aportantes al sistema previsional

Según información de la ANSES ¹¹ el total de beneficiarios era de 5.611.471, de los cuales 3.605.876 son jubilados, 1.392.876 son pensionados, 592.192 son pensiones no contributivas a personas que no efectuaron aportes (amas de casa, personas que no efectuaron aportes o no los suficientes para obtener la jubilación, etc.), y 20.527 son veteranos de la guerra de Malvinas.

Estos datos muestran a su vez que el total de beneficiarios es muy poco inferior al total de aportantes que se consideran como cotizantes al sistema jubilatorio según los criterios indicados mas arriba, los que inducen a pensar el que el numero de aportantes regulares podría ser en la realidad significativamente inferior.

De lo anterior se deduce fácilmente que es imposible que el sistema jubilatorio se financie únicamente con los aportes de los ocupados que aportan, y menos aun con el de los que aportarían permanente y regularmente.

Asignaciones de recursos de origen impositivo

De ello derivo que ya en 1992 al reestructurarse el sistema dando lugar por un lado a la creación de las AFJP y a los traspasos a las mismas de aportantes al sistema publico, mientras este ultimo continuaba a cargo del pago de las jubilaciones ya otorgadas; por el otro lado se dispuso la transferencia al ANSES de los afiliados de los Institutos de Previsión Social de alrededor de la mitad de las provincias, como así también la transferencia al ANSES, en supuesta compensación de lo anterior, de una parte de lo recaudado por el Impuesto a las Ganancias, monto que se sustrajo a la coparticipación federal; y con mayor razón aun al producirse la crisis 2001/2, esa tendencia creció, incorporándose a

¹¹ Reproducida por el Diario Clarín 23/02/09 p. 17

las transferencias al ANSES también parte de la recaudación de otros impuestos.

Como consecuencia del crecimiento del nivel de actividad económica, por un lado, y de la mejora en la eficiencia recaudatoria de la AFIP, por el otro, en los últimos años el ANSES recibió y recibe las transferencias de parte de las recaudaciones de algunos impuestos, las que resultaron por un total algo mayor del 50% de los ingresos totales del ANSES, es decir por un monto mayor que el de los aportes jubilatorios efectivamente realizados.

“Superhabits” del Sistema, adelantos al Tesoro, e impacto sobre la coparticipación federal

Y por esa vía, y también por el mantenimiento de las jubilaciones y pensiones en montos muy bajos, aun con los aumentos a las prestaciones mínimas, después de muchas décadas el ANSES apareció como disponiendo de superrabias, que so capa de considerarlos reservas, le presta al Tesoro de la Nación a tasas inferiores a las de mercado !

Esto genero, por un lado, lógicamente reclamos de las provincias, ya que de hecho, parte de la coparticipación que les correspondería en esos impuestos, queda en poder del gobierno nacional, por la vía de su transferencia al ANSES primero, y del retorno al Tesoro por medio de prestamos subsidiados del ANSES después. La Provincia de Santa Fe ha anunciado públicamente que formalizara un reclamo administrativo primero, y que de no ser este respondido adecuadamente, recurrirá ante la Suprema Corte de Justicia de la nación

La supresión de las AFJP y la unificación en el sistema publico

La situación descripta se agravo, en mas de un sentido, al sancionarse a fines del año 2008, y después de que mas del 80% de sus afiliados votara por continuar en ese sistema de las AFJP, la ley 26.425 de Unificación del Sistema Previsional, que dispuso la desaparición de las AFJP, y la transferencia de sus activos y obligaciones al ANSES, con lo cual, aun cuando las tasas de cotizantes reales/afiliados de las AFJP no eran muy diferentes de las del ANSES, esta ultima Administración resulta mas superhabitaria aun.

Reclamos e intimaciones judiciales por la movilidad, su razonabilidad

Todo esto tenia y tiene lugar al mismo tiempo que el 75% de los 3.605.876 jubilados, es decir 2,704M jubilados, percibe la jubilación mínima, de 690 pesos, y los beneficiarios de las pensiones no retributivas, otorgadas a no aportantes, por el 70% del haber mínimo, perciben 480 pesos por mes, mientras la línea de pobreza se estima en 990 pesos por mes.

Resulta por demás obvio que nunca jamás en Argentina el 70% de los trabajadores que aportaron al sistema jubilatorio tuvo ingresos por debajo de la línea de pobreza. Pero no obstante la garantía de movilidad y proporcionalidad con las remuneraciones en las jubilaciones, que establecen la Constitución Nacional, y las leyes correspondientes, seguramente mas del 70% de los jubilados y la totalidad de los que perciben pensiones no retributivas están condenados por el sistema publico a vivir con jubilaciones inferiores a la línea de pobreza.

Esta situación, que viene de larga data, dio origen a numerosísimos juicios, y sentencias aun de la Suprema Corte de Justicia, que en 2006 no solo condeno

al estado a reajustar los beneficios en algunos casos particulares, pero sentando jurisprudencia, sino que de hecho, de manera respetuosa de la división de los poderes, intimo al Poder Ejecutivo a establecer la movilidad y la proporcionalidad que la Constitución manda.

La Ley 26.417 de Movilidad jubilatoria; implementación con retrasos

Consiguientemente, a fines de 2008 se sanciona la Ley 26.417 de Movilidad Jubilatoria, la que estableció un sistema de ajustes semestrales, en marzo y en septiembre de cada año, en base a formulas que combinan los índices de crecimiento de los niveles salariales nominales de los trabajadores en actividad, con el crecimiento de los ingresos del ANSES. Estos últimos, como se indico mas arriba, están integrados mayoritariamente por asignaciones de la recaudación de impuestos, y también por los aportes correspondientes al sistema. Las formulas establecidas reflejan sin lugar a dudas la precaución del gobierno respecto de que los aumentos salariales en tiempos de inflación media o alta, o de crisis, pudieran no ser seguidos por aumentos proporcionales en la recaudación impositiva.

La ley estableció que la movilidad seria aplicable a partir de marzo de 2009, con lo cual se estableció de hecho un retraso considerable en su aplicación, sobre todo frente a la inflación creciente particularmente en 2008, y los aumentos salariales en ese mismo año.

Nuevas reglas: aumentos inferiores a los de los salarios; continúan bajo la línea de pobreza

Por aplicación de esas formulas, dos años después de que la Corte Suprema lo ordenara, en la primera aplicación de la ley de movilidad previsional, el 23/02/09 se anuncio un aumento de las jubilaciones a partir de marzo de 2009, del 11,69 por ciento, lo que llevará la jubilación mínima a 770 pesos, monto que por un lado continua estando bien por debajo de la línea de pobreza, y por otro es muy inferior al promedio de aumentos salariales de los trabajadores activos, del 23 al 25% en 2008 según algunas estimaciones independientes, ya que tanto el INDEC como el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social vienen desde hace un tiempo, cuando comenzaron a deteriorarse los indicadores, retaceando y postergando la publicación de datos, y en el caso del INDEC existe un cuestionamiento creciente a las modificaciones recientes en sus metodologías, que tienden a disminuir los índices de crecimiento los precios y los salarios, y a aumentar los relacionados con el crecimiento del PBI.

El haber aumentado se eleva a \$ 815 por mes para aquellos jubilados con jubilación mínima a quienes les corresponde, además, el subsidio del PAMI, de \$ 45 mensuales.

Los beneficiarios de las pensiones no retributivas, otorgadas a no aportantes, por el 70% del haber mínimo de los jubilados, recibirán 540 pesos por mes

En total serán alcanzados por el aumento 6.100.000 personas: 5.421.794 jubilados y pensionados; 676.000 beneficiarios de pensiones no contributivas y 20.603 veteranos de la guerra de Malvinas, según la información brindada por la ANSES a los medios al comunicara el aumento, la que muestra aumentos muy significativos en el numero de beneficiarios, respecto de la disponible el día anterior al anuncio, y mencionada mas arriba, de 423.042 jubilados mas, lo

que se explicaría por la incorporación de los transferidos desde las ex AFJP; y de 59.151 beneficiarios adicionales de pensiones no contributivas. .

El índice también se aplicará sobre el haber de quienes cobraban retiros programados en el sistema de capitalización -y perciben ahora su haber de la Anses. Quienes cobran rentas vitalicias en compañías de seguros verán ajustada la parte de su ingreso (si la hubiera) que está a cargo del Estado

Los nuevos montos regirán hasta el 30 de agosto del año 2009, ya que en septiembre de 2009 deberá comenzar a regir el correspondiente al semestre que comienza en ese mes.

Al efectuar el anuncio, el Administrador General del ANSES Amadeo Boudou señaló *que* “se trata de un cambio institucional, el inicio de una nueva regla en el cálculo de las jubilaciones... . el proceso que se inició de mejoras de las jubilaciones y la inclusión rompe la vieja historia de los '70 y '80, donde los índices de ajuste que se calculaban no eran los que se aplicaban. En los '90, hubo un congelamiento, y a principios del 2000 tuvo lugar la reducción del 13 por ciento en el monto de las jubilaciones y pensiones dispuesta por el gobierno de la Alianza”.

Cabe destacar que, cualquiera fuera la opinión que se tuviera sobre la justicia y la procedencia de esa decisión, esa reducción en el monto de las jubilaciones fue en el mismo porcentaje que la baja en los salarios de todo el sector publico, dispuestos ante la crisis de endeudamiento que se avecinaba, y que estallo a fines de 2001 y condujo a la declaración del default por el entonces presidente Rodríguez Saa. Las reducciones en los salarios, jubilaciones y pensiones fueron “compensadas” por la entrega de bonos en pesos, de la deuda publica a mediano plazo, con una tasa de interés modesta, y de libre disposición luego de cierto periodo. Los pagos de intereses y amortizaciones del capital fueron cumplidos estrictamente, y los bonos ya han sido cancelados ¹²

También cabe destacar que, superado lo peor de la crisis, desde julio de 2003, en el gobierno de Néstor Kirchner, en adelante, es decir en los últimos seis años, el Gobierno Nacional dispuso 14 aumentos a la clase pasiva, incluyendo este ultimo, con lo cual el haber mínimo al comienzo de este periodo registró una suba del 360% en ese mismo periodo.

Las bases de calculo de los ajustes

Al hacer los anuncios Boudou explicó “que el alza dispuesta es un número concreto que sale de las variables de la economía... surge de un promedio de la evolución que tuvieron los salarios según el índice general elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y el alza de la recaudación por beneficiario de los recursos tributarios que recibe el sistema jubilatorio (en este caso, la ley dispone comparar, para el ajuste de marzo, el segundo semestre del año último con igual período del año previo).

Sostuvo que el aumento del 11.69% para todos los haberes previsionales surge del promedio de los dos guarismos mencionados mas arriba: el aumento del índice de salarios del 11,97 por ciento, y el aumento de los recursos tributarios del 11,40 por ciento, respectivamente

¹² nota del autor

En rigor, la ley dispone la existencia de dos fórmulas, y establece que la suba debe establecerse según la que arroje el resultado más bajo. La otra fórmula compara la evolución semestral de los recursos totales que llegan a la ANSES, incluyendo las asignaciones de impuestos y los aportes y contribuciones a la seguridad social.

Los aumentos de salarios tomados como base

Boudou dijo en los anuncios que los datos usados en el cálculo están disponibles, pero en la realidad hay acceso público únicamente a la evolución de los salarios según el índice general elaborado por el INDEC, organismo que esta siendo publica e insistentemente cuestionado desde hace un par de años, por cambios en las metodologías, en las muestras, etc.

El índice resulto del 11,9% comparando los extremos de los semestres tomados como base, es decir diciembre 2008 contra junio 2008, pero hubiera resultado mas alto si se hubiera calculado sobre la base del promedio mensual de salarios de cada semestre, como seria mas que aceptable metodo lógicamente.

Boudou sostuvo asimismo que “en el debate de la ley de movilidad se nos criticaba porque decían que había que aplicar el índice RIPTE, pero éste arrojó un valor de 9,51. De haber sido aplicado ese número, el aumento hubiera sido un punto y medio porcentual menos”.

El indice RIPTE (Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables). apareció en 2005 con el fallo del juez federal Alberto Ize, quien aplicó ese índice a una jubilada, con el antecedente de las sentencias de las tres Salas de la Cámara de la Seguridad Social que también se pronunciaron por el ajuste de haberes, fundándolo en lo establecido por la Constitución Nacional. Ya en ese momento la justicia señaló que consideraba que ese era el menor índice objetivo posible que daría cumplimiento a las disposiciones constitucionales.¹³

El cuestionamiento a la inclusión de la recaudación previsional y la parte de la impositiva asignada al sistema previsional, como elemento de juicio para establecer los ajustes que reflejen el mantenimiento de la movilidad, se basa en que la Constitución establece la proporcionalidad con los salarios, independientemente de lo que suceda con la recaudación. Por esa razón durante la discusión de la Ley de Movilidad se reclamaba la adopción del índice RIPTE únicamente, ya que incluye solo salarios.

Tanto el RIPTE como los datos sobre la recaudación y la cantidad de beneficiarios se publicaban regularmente en el Boletín Trimestral de la Seguridad Social, pero el más reciente al que se puede acceder en la página web del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social contiene información del primer trimestre de 2008, no útil para la necesaria en el periodo a considerar para el aumento.

Con motivo de los últimos anuncios los reclamos públicos se ampliaron ya que no solo incluyeron la no disponibilidad publica de los datos de la recaudación, ni los del RIPTE, sino el criterio con el que se seleccionaron las bases de comparación de los salarios, mencionado mas arriba.

¹³ nota del autor, sobre la base de información disponible en la web.

Consecuentemente se reclama ahora la Reglamentación de la Ley, algo que se hace habitualmente pero no se hizo aun para esta ley, la que debería incluir taxativamente todos los procedimientos y criterios a aplicar.

La no reglamentación marca algo ya habitual en los últimos años: en la realidad, y en la supuesta extensión hasta el presente, del estado de emergencia renovado actualmente desde 2002, el Poder Ejecutivo procura siempre conservar, y ejerce, la mayor discrecionalidad posible.

La comparación con los salarios promedio y el impacto sobre la distribución del ingreso

Al participar en los anuncios, según los medios el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, Carlos Tomada, expresó que “es un paso más en la previsibilidad de los ingresos de jubilados y pensionados. Y un paso más en la mejora de la distribución del ingreso”.

Respecto de esta ultima apreciación según el Boletín de Estadísticas Laborales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social el salario medio de los asalariados registrados privados correspondiente a septiembre de 2008, ultimo publicado era de 2.715 pesos.

Cabe agregar que según la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC – Situación ocupacional de la población urbana total – 1er. Trimestre 2007, el agrupamiento antes señalado seria el mayor de todos: los asalariados registrados eran el 50.7 del total de asalariados, y estos últimos, el 70.6% de los ocupados en el sector privado, que emplea al 82.6% del total de ocupados. Por lo cual puede considerarse como aproximadamente representativo para los propósitos de este trabajo

Aunque la comparación no seria del todo correcta por el desfasaje temporal de los datos, de allí resultaría que la jubilación básica de la que son beneficiarios el 75% de los jubilados significaría, con 770 pesos a partir del 1/3/09, el 28.36% del salario medio de 2.715 pesos mencionado mas arriba, y con los 45 pesos del subsidio del PAMI para los que les correspondiera, con total de 815 pesos, significaría el 30.0% de dicho salario medio

Todo ello, suponiendo que el salario medio antes citado no hubiera crecido desde septiembre 2008 hasta marzo 2009.

La supresión de las AFJP y la unificación en el sistema publico

En términos de la proporcionalidad y movilidad que establece la constitución nacional, si se deja de lado la jubilación del 82% móvil por utópica e inviable, ya que no rige en ningún país de la tierra del que se tenga conocimiento, y en tren de asumir porcentajes mas realistas, el 70% del promedio salarial antes citado seria 1.900,50 pesos, en cuyo caso las jubilaciones mínimas desde marzo 2009 serian del 40.52% de ese promedio, o del 42.88% con el subsidio PAMI.

Si se considerara lo que seria mas aproximado quizás a lo que se encuentra en los países mas desarrollados, el 60% del salario medio seria de 1.629 pesos, y en ese caso las jubilaciones mínimas representarían el 46.26% o el 50.03% con el subsidio PAMI.

Así las cosas, este ejercicio analítico sugiere algunas reflexiones tentativas, dados los datos en lo que se apoya:

- Aun cuando las jubilaciones mínimas hayan mejorado, al costo en parte de incluir en el grupo al 75% del total de jubilados, la contribución del sistema jubilatorio a la redistribución del ingreso en Argentina continua siendo muy pobre, por decir lo menos
- Mucho mas pobre aun resultaría la contribución real de los Planes Jefes y Jefas, Familia, etc., agravada por su acelerada rebaja en términos reales derivada de la inflación y el consiguiente aumento del costo de vida y de los salarios sobre todo de los de convenio, registrados, etc.
- Last but not least como se dice en ingles (lo ultimo, pero no lo menos importante) las enormes criticas al Sistema de las AFJP, encabezadas por las del Banco Mundial que las promovió, se basaban sobre todo en que el costo de administración del 35% de los aportes no solo aprecia como exagerado, sino como falta de justificación económica: para justificarse económicamente un manager de un fondo de inversión que pretendiera ser retribuido con el 35% del capital aportado al fondo, debería obtener rendimientos de la inversión muchísimo mas altos que, digamos, los que se obtendrían como resultado de una serie de depósitos bancarios a plazo fijo por periodos muy largos. en un mix de monedas para cubrir los riesgos monetarios; por cierto, nadie ha podido demostrar que eso haya ocurrido en el sistema de las AFJP.

Ahora bien, las estimaciones tentativas mostradas mas arriba, demuestran que aun comparando con jubilaciones del orden del 60% de los salarios tomados como base, a quien toda su vida laboral estuvo registrado y aporó lo debido y regularmente, el sistema publico de seguridad social argentino, al violar la proporcionalidad y la movilidad que establece la constitución nacional, y continuar la violación aun con la ley de movilidad, le “roba” mas del 35% de sus aportes, y ciertamente, mucho mas que la famosa rebaja del 13%, tan criticada

El segundo orden de criticas puede referirse a la inestabilidad intrínseca de las carteras de inversiones, que aun cuando en general no resulta ser tal en periodos muy largos, como los de los aportes jubilatorios a lo largo de toda una vida laboral, puede derivar en situaciones especificas criticas para quienes deban jubilarse en un periodo de baja de las carteras, o peor aun, en una medio de una crisis mayúscula, que tiene lugar a una por siglo o algo así, como sucede actualmente...

Aunque el análisis del tema excede completamente los propósitos de este trabajo, las repetidas crisis inflacionarias y recesivas en Argentina, de las que derivan repetidas inestabilidades de todo tipo de ingresos, las jubilaciones incluidas, que muchas veces alcanzaron a montos ridículos y vergonzosos, como en la crisis 2001/2, podrían resultar no menos inestables que las derivadas de las inversiones en los mercados financieros.

Todo lo cual explicaría por que, posiblemente sin basarse en ningún análisis económico ni financiero detallado ni sofisticado, solo quizás en la experiencia general argentina, mas del 80% de los aportantes a las AFJP eligió continuar en las mismas, a pesar del costo del 35%, en lugar de pasar al sistema publico.

El gobierno ignora completamente esa preferencia manifestada formalmente, suprimió las AFJP, y se hizo cargo de los activos y pasivos que administraban, y mejoro así, muy significativamente, los flujos de fondos del sistema

previsional publico, presumiblemente el objetivo básico real de la medida adoptada.

El primer efecto de lo cual no se reflejaría en una aproximación mayor de las jubilaciones del sistema publico a lo que deberían ser, sino en mas “prestamos” al Tesoro, y en el financiamiento de la compra de autos, electrodomésticos, bicicletas, etc., por sectores medios de la sociedad, y eventualmente con algunos efectos económicos sobre el nivel de actividad y empleo de los sectores industriales beneficiados, lo que que estarían siendo afectados por la crisis... efectos que será necesario verificar y evaluar a su debido tiempo, a la luz de la experiencia real...

El Sistema Universitario Publico nacional

El Sistema Universitario argentino esta integrado por 40 universidades y 7 institutos universitarios nacionales, 43 universidades y 13 institutos universitarios privados, 1 universidad provincial, 1 universidad extranjera y 1 universidad internacional.

El sistema universitario publico argentino paso de un total de 1.210.769 alumnos de pregrado y de grado en 2001 a 1.304.003 en 2006, ultimo año publicado en el Anuario Estadístico de la Secretaria de políticas Universitarias del gobierno nacional. La tasa de crecimiento anual viene disminuyendo, desde un promedio de 1.5% y por año entre 2001 y 2005, a 0,90% entre 2002-2006.

En los mismos periodos, el sistema universitario privado argentino paso de 203.586 inscriptos en 2001 a 279.373 en 2006, con una tasa promedio de crecimiento anual creciente, de 5.7% entre 2001-2005 a 8.1% en 2002-2006.

En las instituciones universitarias publicas la enseñanza de pregrado y grado es gratuita, algo que según recientemente manifestó públicamente la Presidenta Fernández de Kirchner constituiría un privilegio que existe en muy pocos países, y que habría que preservar...

Mas arriba se indico la cantidad de alumnos del sistema publico informada por la SPU correspondiente a 2006, la ultima publicada. La de las universidades únicamente fue ese mismo año de 1.283.185 alumnos. Asumiendo que la tasa promedio de crecimiento 2002-2006 se hubiera mantenido constante, la cantidad de alumnos de las universidades publicas únicamente habría crecido a 1.317.831 en el corriente año 2009.

El presupuesto asignado a las universidades nacionales por la ley 26.422 que aprobó el presupuesto nacional para 2009, es de un total de \$7.951.500.000 mas \$220.789.000 incluidos en la planilla B anexa al art. 12 de dicha ley; el texto legal, salvo una partida de \$10.000.000 a distribuir, para el Programa de Incentivos a la Investigación, no indica con claridad el destino del esto de los fondos incluidos en esa planilla, razón por la cual omitiremos su inclusión en lo que sigue.

Si, para llegar a un indicador muy grueso, se divide el presupuesto del conjunto de las universidades publicas por el total de alumnos estimado, ambos para el corriente año 2009, el gasto por alumno y por año seria de \$6033.00, equivalente a \$502.75 por alumno y por mes.

Estos montos constituyen ciertamente una transferencia, que puede ser considerada un subsidio, o una beca.

Según la conclusión de estudios de la SPU publicados hace algún tiempo, el tiempo promedio ponderado en que los alumnos completan sus estudios y se gradúan sería equivalente a algo mas de una vez y media el tiempo standard previsto en los planes de estudio de cada carrera.

Si por comodidad en un análisis muy grueso se toma cinco años como la duración nominal mas frecuente en las carreras de grado, la duración promedio ponderada resultaría entonces del orden de 7.5 años por alumno.

Si el gasto por alumno y por año se mantuviera constante en el monto estimado mas arriba para 2009, el subsidio total hasta la graduación resultaría de \$47.247 por graduado.

Si con propósitos meramente ilustrativos, y como aproximación muy gruesa, a continuación se compara el total de graduados de cada año, con los alumnos que ingresaron y que había en el sistema 7 y 8 años antes, aparecerían los siguientes porcentajes de graduación:

Graduados 2006	Alumnos 1999	%	Alumnos 2000	%
64.113	1.056.681	6.06	1.138.267	5.63
	Ingresados 1999		Ingresados 2000	
64.113	278.306	23.03	287.513	22.29

Del cuadro anterior surgiría, en forma por demás aproximada, que dado que luego de 7 u 8 años se graduaría entre 1 de cada 4 y 1 de cada 5 ingresantes, por lo tanto si el costo total acumulado se repartiera entre el numero de graduados, como lo haría cualquier sistema productivo: calcularía el costo total de los recursos empleados y lo dividirla por los productos obtenidos, el costo por graduado resultaría así entre 4 o 5 veces el monto citado mas arriba, es decir entre \$188.988 y \$236.235

Estas estimaciones, con carácter ilustrativo, tienen por propósito ilustrar el orden de magnitud del subsidio implícito en la educación universitaria.

En cuanto a los beneficiarios de esos subsidios, hace algunos años se hicieron estudios que mostraban que en el mejor de los casos el 0.5% de los estudiantes que ingresaban a la universidad publica provenían del sector de la población comprendido en el 33% mas bajo en la distribución del ingreso. No se conoce actualización de esos estudios.

Pero una serie de indicadores disponibles apuntan en la misma dirección.

El ultimo Censo de Alumnos de la UBA, cuyo total, 358.071 en 2006, representa el 27.90% de los matriculados en todas las universidades publicas del país, mostró que los alumnos provienen por partes prácticamente iguales de la Capital y del Conurbano bonaerense, y que mas de la mitad del total de los alumnos proviene de escuelas privadas; cerca del 70% de los graduados provienen de escuelas secundarias privadas.

Pero en la realidad, el costo de cada graduado para el estado es mucho mayor, debido a la altísima tasa de deserción, por un lado, y la duración de la permanencia de una porción significativa de los que no desertan en los primeros años, pero además de demorar, no llegan a la graduación.

En el Anuario 2006 de Estadísticas Universitarias, ultimo publicado por la SPU, el cuadro 3.3.1 Tasa de Escolarización del Sistema de Educación Superior Argentino (2001-2006) muestra que según la estimación del INDEC la población de 18 a 24 años seria de 5.573.759 en 2006; la Tasa Bruta Universitaria, que resulta de dividir el total de matriculados en las universidades publicas y privadas de ese año, por esa población estimada resulta del 34.6%.

En gran contraste, la Tasa Neta, que resulta en cambio de dividir el total de matriculados con edades entre 18 y 24, por la misma población, es de 13.9%, lo cual lleva a que el 20.7%, o sea el 59.8% del total de los matriculados en las universidades en 2006 estarían “excedidos” del rango de edades (7 años en esta metodología adoptada para la estimación) en el que supone que deberían ingresar, completar sus estudios, y graduarse.

El mismo análisis, de elaboración nuestra, referido únicamente a las universidades publicas, con un total de 1.304.003 matriculados en 2006 daría una tasa bruta de 28.5%; lamentablemente no se publica el total de matriculados de entre 18 y 24 años, por lo cual no es posible calcular la Tasa Neta. La experiencia derivada de la pertenencia, el contacto y el seguimiento de la evolución del sistema universitario publico llevara a pensar que la proporción de matriculados de mas de 24 años seria aun mayor.

Lo anterior indicaría a su vez que muy probablemente el costo por graduado de las universidades publicas resultaría superior al estimado mas arriba.

En cuanto a los ingresos de alumnos a las universidades publicas también solo se puede efectuar una análisis aproximado, al no disponerse por un lado de la pirámide anual de edades del INDEC ni de la discriminación por edades de los matriculados anualmente.

Estimando la población de 18 años en la séptima parte de la que informa el INDEC para el grupo 18-24, seria en 2006 de 653.394, y los nuevos matriculados ese mismo año 262.794, es decir el 40.21%. Para interpretar ese indicador, que a primera vista parecería algo elevado, es necesario tener en cuenta que el numero de nuevos matriculados en un año cualquiera debe incluir también a ciertas proporciones que ingresan mas tarde y no a continuación de la terminación del secundario, como a aquellos que comenzaron una carrera y decidieron cambiar de carrera, comenzando otra; y también a un grupo no menor según la experiencia que se matricula inicialmente, pero nunca comienza realmente sus estudios. Lamentablemente no se dispone de datos al respecto.

Con respecto al total anual de matriculados en las universidades publicas cabe destacar que del Anuario 2006 citado surge que luego de un ininterrumpido crecimiento desde 229.711 en 1996 hasta alcanzar un pico de 301.086 en 2002, se verifica un ininterrumpido decrecimiento, que aparece acelerándose en 2005 cayendo a 262.704 en 2006, un 12.74% por debajo del pico, a una tasa promedio anual del 3.19%.

Por contraste, en las universidades privadas se verifico un crecimiento sostenido de las nuevas matriculaciones a partir de 38.187 en 1996, con un marcado bache en 2001 y 2002, para llegar en 2003 a 63.651, un numero mas alto que el de 2000, y continuar creciendo interrumpidamente hasta 86.107 en 2006, el 35.28% desde 2003, equivalente a una tasa promedio anual del 11.76%.

Tampoco se dispone, ni se tiene conocimiento de que se publique ni se haya publicado, el numero total de egresados de los diferentes ciclos y tipos del secundario, ni global ni discriminado entre escuelas publicas y privadas, como si se dispone a nivel de la enseñanza universitaria, aunque con un atraso considerable. Seria del mayor interés poder conocer que proporción de egresados de los secundarios se incorpora a cada una de las modalidades de la educación superior, universitaria o no.

Llegados este punto en este rápido y sucinto análisis, y tomando en cuenta la situación social del país al comienzo de 2009, en términos del alto porcentaje del empleo no registrado con su muy bajo nivel salarial y ausencia de toda obra social, de los niveles de desempleo del 7.3% y de subempleo del 9.1%, en 2008/IV, de pobreza no indigente del 18.2% y de indigencia de 8.7% ambos los últimos publicados en septiembre 2006 por el INDEC, todos para los 31 aglomerados urbanos mas importantes del país,...

No parece arriesgado suponer que los estratos sociales de origen de los matriculados en las universidades publicas no han cambiado, al menos favorablemente, desde aquel análisis que se menciona al comienzo de esta sección.

CONCLUSIONES Y REFLEXIONES

Como se indico mas arriba este trabajo representa la continuación de una línea de trabajo sobre la modernización del estado y las políticas publicas iniciada hace ya muchos años. Parte de la premisa general de pretender un estado proactivo promotor del desarrollo social, económico, institucional. En esos desafíos el estado debe actuar en contextos cambiantes en el plano internacional, regional, nacional, intentando responder a desafíos, expectativas y requerimientos de la sociedad, algunos de ellos de vieja data, y aun si se quiere, permanentes, y otros que van surgiendo como resultado de los cambios en la tecnología, la economía, la cultura, la conciencia de la necesidad de preservar los recursos naturales y el ambiente humano.

Como toda institución y organización el estado debe avanzar en un proceso adaptativo, para mejorar las capacidades existentes, y para desarrollar otras nuevas, imprescindiblemente necesarias para poder enfrentar con esperanzas de éxito, los desafíos antiguos y nuevos.

Dicho de otro modo, el proceso de modernización del estado y de las políticas publicas es por su naturaleza un proceso permanente, y debe serlo en los hechos. De otro modo, como lo muestra la experiencia, ya sea frente a crisis internas o externas, a giros en las ideas y perspectivas dominantes, surgen inevitablemente las reformas del estado: en el intento, en general con resultados menos que satisfactorios, de hacer y lograr en días o meses lo que no tuvo lugar en años o décadas.

Ese proceso de modernización permanente no debe, y no puede, resultar únicamente del impulso de las dirigencias políticas de turno, o de los modernizadores internos al aparato estatal.

La sociedad, organizada en la república democrática, debe jugar permanentemente un rol fundamental. En relación a esta cuestión, mas arriba hemos hecho referencia a la insatisfacción generalizada con el funcionamiento de los sistemas político-representativos, que, agregamos, quizás se acentúe aun más en los sistemas presidencialistas. También, a la preponderancia adquirida por los medios de comunicación, cada día actores más activos en la escena social.

Para avanzar en el sentido deseado, es necesario acrecentar las normas y propender a la instalación de la cultura de la "accountability", es decir de la obligación del estado, y de todos los organismos y personas integrantes de rendir cuentas permanentemente a la sociedad. Pero no como un proceso formalista y cerrado, sin por el contrario con la vocación, el compromiso, y la utilización de los medios necesarios para efectivizar la mas completa transparencia.

Con ello, y con la aparición y el protagonismo creciente de instituciones de investigación y ONGs dedicados al seguimiento y análisis de muchos temas y problemas sociales, y a alertar, y a generar iniciativas y propuestas, es posible crear y alimentar la discusión publica y deseablemente aun la política.

En ese proceso los órganos responsables del control interno y del control externo del estado, como los del cuidado de la ética, la legalidad y los procedimientos debidos, y de las investigaciones y procesamientos frente a las desviaciones y delitos, deben jugar un rol central. A ellos les cabe mas que a ningún otro organismo, la responsabilidad no solo de ejercer debidamente sus funciones, sino la de alimentar con información amplia, clara y oportuna, el conocimiento, y el debate publico, mas allá de los destinatarios de sus informes al interior del estado. Si hay conocimiento y reacción pública, mas temprano que tarde los parlamentos se verán compelidos a jugar el rol de control que les corresponde.

Esto vale muy especialmente para el presupuesto publico, en su preparación, su ejecución, y a su hora para las rendiciones de cuentas de la ejecución del mismo. El conocimiento por la población, el debate a la hora de su presentación y aprobación, y sobre la ejecución y la rendición de cuentas, etc., deberían tener un rol central en las relaciones entre la sociedad y el estado.

Otro requisito indispensable, ineludible, es la descentralización, como mínimo aun en la ejecución de las políticas y programas diseñadas e implementados unificadamente, a nivel nacional, o provincial. Es al nivel local, mas próximo al ciudadano y a la comunidad, donde puede encontrarse al estado mas "humano", mas tangible, y cabria esperar, mas dispuesto a escuchar demandas y a responder a ellas.

El estado debe ser proactivo siempre, pero por imposición de las realidades de la vida social, nunca tanto como frente a las crisis.

En la década de los 1990, como reacción frente a la hiperinflación y a la quiebra del estado y sus empresas, se llevo a cabo una proceso de estabilización basado en la reforma del estado y de la economía. Mas allá de sus logros iniciales, entre ellos la estabilidad de precios y salarios mas larga en

la Argentina moderna, ese proceso tuvo costos económicos y sociales no menores; estos últimos comenzaron a mostrarse en toda su magnitud hacia comienzos de 1995, cuando llegaron al país los impactos del efecto tequila, y la tasa de desempleo alcanzo su pico histórico del 18.6%. Esa crisis fue superada, y la desocupación bajo algo, pero de todos modos continuaron acumulándose los costos sociales en términos de pobreza e indigencia.

A mediados de 1998 la economía argentina entro en recesion como consecuencia de la serie de crisis en el sudeste asiático, Rusia, Brasil. Durante todos esos años, el endeudamiento externo, a favor las bajas tasas de interés en los mercados internacionales, fue acumulándose, hasta que a fines de 2001, ante la negativa a nuevas renegociaciones, el país entró en default, lo que desato una devaluación descontrolada y la más rápida y drástica, la peor crisis económica y social de la historia: se alcanzaron índices de desocupación y subocupación, de pobreza y de indigencia, nunca vistos anteriormente.

A mediados de 2002 la situación comenzó a estabilizarse. Ello no obstante, según el INDEC en el primer trimestre de 2003 para el conjunto de los 28 conglomerados urbanos mas importantes del país, la tasa de desocupación fue del 20.4%, la de subocupación demandante del 12% y la subocupación no demandante, del 5.7 %. En el primer semestre de ese mismo año 2003, en esos mismos núcleos urbanos el 42% de los hogares, y el 54% de las personas estaban bajo la línea de pobreza, y el 20.4% de los hogares y el 27.7% de las personas estaban bajo la línea de indigencia.

En ese contexto, siguiendo las recomendaciones del Dialogo Argentino, motorizado por la Iglesia Católica y por Naciones Unidas, fueron creados los Planes Jefas y Jefes de Hogares. y en 2004 se agrego el Plan Familias, como se indico mas arriba. Nunca se implanto un verdadero seguro de desempleo, amplio y con vocación de permanencia, como se hizo en los países avanzados a consecuencia de la crisis de los años 1930.

La economía se fue recuperando a muy altas tasas, y la situación social mejoro, en general. Pero aun asi, después de 5 años de recuperación a tasas "chinas" y con superhabit fiscal y del comercio exterior, con la deuda externa reestructurada, con las tarifas de servicios públicos congeladas y subsidiadas, en el primer trimestre de 2008, ultimo publicado por el INDEC, la tasa de desempleo era de 8.4%, la de subocupados demandantes del 5.5%, y de subocupados no demandantes 2.4%, o sea el 16.3% de la población económicamente activa estaba desocupada total o parcialmente. En el mismo semestre el 11.9% de los hogares y el 17.8% de las personas estaban bajo la línea de pobreza, y el 3.8% de los hogares y el 5.1% de las personas estaba bajo la línea de indigencia.

Y para entonces había, y hay todavía, 1 millón de beneficiarios del Plan Jefas y Jefes, y 500 mil del Plan Familias.

Durante 2004 la tasa de inflación fue creciendo, y el cuestionamiento a la tasa publicada por el INDEC, también: las estimaciones privadas, y de algunas provincias mostraron tasas superiores al 20%, mas del doble de la del INDEC, que sugestivamente, dejo de publicar los indicadores antes mencionados. La interpretación general es que con la suba de la inflación esas tasas deben haber empeorado necesariamente, razón por la cual no se las publicita.

Probablemente también se haya ampliado la diferencia entre los salarios de los trabajadores registrados y regidos por convenios colectivos, que aumentaron en un promedio del 23% y los del 43% de ocupados no registrados (“en negro”) cuyo nivel anterior promedio era del 50% del de los registrados.

Posiblemente no resulte arriesgado asumir que hacia mediados de 2008 la situación social se había tornado estructural, y con tendencia a empeorar, al comienzo, por la inflación.

En setiembre de 2008 estallaron en USA las primeras manifestaciones explosivas de la gran crisis en curso, que se convirtió en internacional a poco andar, y no cesó de agravarse y de extenderse desde entonces, sin fondo ni punto de inflexión a la vista..

Hasta el momento, los principales efectos sobre Argentina han sido la gran baja de los precios de las commodities que se exportan, que habían alcanzado precios especulativos altísimos, y con ello la reducción del superávit fiscal y del comercio exterior. Estos últimos se verán mas agravados aun por la sequía más intensa y duradera en 50 años, que reducirá significativamente los saldos exportables. Y comenzó a manifestarse la reducción de la producción industrial, aun cuando al momento solo 1.174 empresas se han presentado al Ministerio de Trabajo como en crisis, y se contabilizan 32.000 trabajadores despedidos y suspendidos. También quedarían postergados el proyecto del tren bala, y la adquisición de aviones para Aerolíneas Argentinas recientemente nacionalizada, por falta de financiamiento internacional disponible.

Paralelamente, como se indico mas arriba, dos años mas tarde de la intimación de la Suprema Corte de Justicia nacional a restablecer la movilidad de las jubilaciones, en marzo 2009 comienza a regir un primer aumento semestral, que mantiene al 80% de las jubilaciones bien por debajo de la línea de pobreza, según estimaciones de la CTA.

Asimismo, en los últimos años se verificaron aumentos significativos en los presupuestos de las universidades publicas nacionales, destinados casi totalmente a salarios docentes¹⁴ e incrementos modestos y decrecientes del numero total de alumnos ingresantes, con lo cual el costo por alumno, para el estado, creció.

Para completar una visión panorámica y más integrada de los programas de asistencia directa y subsidios sociales del gobierno nacional, habría que agregar algunos programas sociales de menor alcance, algunos programas de becas para educación a nivel medio y universitario, y sobre todo, el apoyo a la construcción de viviendas. Ello excede los alcances prácticos de este trabajo, y queda pendiente.

Sin embargo de ello, sobre la base de lo que se ha analizado mas arriba, y tratado de resumir aquí, no parece arriesgado concluir que mas allá de los propósitos declarados, en la realidad el efecto conjunto de los planes y subsidios sociales del estado, no solo no tiende a mejorar la distribución del ingreso, sino que desde el punto de vista de los sectores mas desvalidos, los pobres y los en edad pasiva, a deteriorarla, como consecuencia tanto de la inflación como de las decisiones adoptadas. Queda claro que a través de las

¹⁴ de lo cual, como profesor / investigador universitario, soy beneficiario

universidades se subsidia a la clase media, y muy probablemente no a los sectores de menores ingresos dentro de ese amplio grupo social; que los aumentos a los jubilados van detrás de la inflación y de los aumentos a los activos registrados; y que todos los planes de asistencia directa, con montos congelados y registros cerrados, han perdido gran parte de su poder adquisitivo y continúan perdiéndolo, mientras nada lleva a esperar mejoras para ese sector, que tiene a constituirse en estructural. A los subsidios educativos a la clase media cabe agregar, destacadamente, todos los derivados de la congelación durante años de las tarifas de los servicios públicos, de los que la clase media en de lejos mucho mayor usuaria que los pobres y desocupados.

Esto sugiere al menos dos líneas de reflexión. Una es porque a la hora de decidir políticas públicas se privilegia a los sectores medios de la sociedad, en lugar a los más pobres y con menos posibilidades de subsistencia y progreso por sí mismos.. Los procesos de negociación, lobbies y asignación de recursos públicos han sido desarrollados por autores como Downs y Olson,¹⁵ mas tarde y desde la “vereda de enfrente” por Buchanan y la escuela de “public choice”, y resumidos por Colomer, entre otros.

Una mirada más pedestre, si se quiere, lleva a recordar que mientras en los primeros tiempos posteriores a la revolución industrial los críticos sociales planteaban el enfrentamiento entre una clase capitalista dominante y explotadora, y otra trabajadora explotada y dominada, con el correr del tiempo, la movilidad social, con no poca ayuda de la educación, fue generando un mas o menos ancho sector que se dio en llamar la clase media, y que aun los sectores obreros, sin perjuicio de defender sus derechos gremialmente, adquirieron como horizonte no el cambio radical de las sociedad, sino la movilidad social hacia esa clase media, para ellos, o para sus hijos

En épocas mas recientes, la movilidad social parece haberse atemperado, sino detenido, y las exigencias de las nuevas tecnologías sobre la demanda de trabajadores han hecho que sin educación secundaria completa sea mas que difícil el acceso al mercado de trabajo, mientras la demanda por mano de obra no especializada tiende a disminuir fuertemente. Pero la educación es una condición necesaria, pero en manera alguna suficiente, para una movilidad social efectiva, la cual requiere como base en crecimiento económico amplio y sostenido. La mayor prueba de ello es lo que sucedió en la ex Unión Soviética, que llego a contar con 4 veces la cantidad de ingenieros que USA, con los cuales pudo desarrollar cohetes, armas, satélites, etc., pera jamás logro construir una economía moderna y competitiva, que pudiera sostener niveles salariales y de bienestar comparables a los occidentales. Un caso acaso más patético aun es la Cuba de Castro, con todos sus records educativos, y su economía y su nivel de vida estancado en la pobreza, especialmente luego de que cesaran los subsidios de la ex URRS.

Pero aun con una clase media que no crezca tanto, de hecho constituye indudablemente el centro de la batalla en el mercado electoral, y cuenta con los medios para hacerse oír, muchísimo mas que los pobres... Con lo cual, en los discursos políticos se habla de la justicia social, y de la redistribución del ingreso, pero en la realidad, las políticas y los programas sociales de todo tipo,

¹⁵ los leí intensivamente en el Master en Cs. Políticas (Análisis Comparativo de Políticas Publicas) en USA

no apuntan prioritariamente a los sectores mas pobres, o mas indefensos, como los jubilados...

Como segunda línea de reflexion: Que debe hacer prioritariamente el estado para enfrentar efectivamente la crisis? Años ha, asentada la experiencia de las políticas keynesianas, se dieron numerosos debates académicos sobre la efectividad de las diferentes políticas posibles. Los monetaristas sostenían la supremacía del manejo monetario, tanto en el combate a la inflación, como en el apoyo a la actividad económica. Sostenían que los cambios en la tasa de interés eran por un lado de decisión inmediata, por la reserva federal o los bancos centrales autónomos, mientras las decisiones sobre gastos públicos o recortes impositivos se demoraban por los procesos políticos necesarios para llegar a la decisión.. Además, los gastos públicos en infraestructura requieren de tiempos largos para la preparación y la ejecución de las obras, con lo cual su impacto económico y laboral se demora, y mucho, aunque tendrían la ventaja de acrecentar el acervo de capital social.

La experiencia de los ciclos “normales” les dio la razón en ese punto a los monetaristas. Pero en las recesiones largas como la de Japón en la década de 1980/90 o la que se esta desarrollando, cuando la tasa de interés llega cero o muy próxima a ella, carece de todo efecto.

Aun las rebajas impositivas a la clase media pueden no tener efecto, ya que ante la perspectiva de una recesión prolongada, la inseguridad del ingreso, etc., es probable que se decida por el ahorro, con lo cual no se genera ninguna demanda adicional que contribuya a reactivar la economía.

Claramente, la única garantía de asignar gasto publico que, por lógica elemental, inmediatamente se convierta en demanda, consistiría en aumentar y/o prologar los subsidios a los desempleados, los pobres, los indigentes, los pasivos bajo la línea de pobreza, garantizar el ingreso mínimo.

Para terminar, se considera necesario el urgente análisis y el debate del conjunto de las políticas y programas sociales del gobierno nacional argentino, con el objetivo de procurar un sistema que sea racional y coherente a través de sus diferentes componentes, que este bien implementado y controlado, para asegurar que los beneficios lleguen a quienes deban llegar, que sea transparente para que la sociedad y en particular los sectores que contribuyen a su financiamiento, lo conozcan, comprendan y ojala, apoyen ¹⁶; que sea capaz de atender a los problemas estructurales de modo permanente y este al mismo tiempo preparado y listo para atender a los afectados por las crisis, el desempleo, etc...

¹⁶ Según un trabajo reciente del Centro de Implementación de Políticas Publicas para la Equidad y el Crecimiento - CIPPEC, en 2007 el gobierno nacional transfirió \$18.443 millones en subsidios a empresas privadas, instituciones sin fines de lucro y personas. El 67,8% de los subsidios son plenamente transparentes: se permite el acceso a los beneficiarios finales y montos individuales; el 9,7% permite identificar el grupo destinatario, pero no individualizar el destinatario; el 18,9% de los subsidios, \$ 3500 millones, es asignado en condiciones institucionales de completa opacidad. Este grupo incluye a todos los subsidios del Ministerio de Desarrollo Social y al 31,41% de las asignaciones a instituciones sin fines de lucro, no se transparenta cuáles son las organizaciones beneficiarias finales ni el valor unitario del subsidio. Y. El resto son partidas sin discriminar. (febreo 27, 2009)

Y que, desde nuestro punto de vista, de prioridad a los pobres y a los indigentes, estructurales o no, y a los pasivos, los más indefensos frente al mercado laboral, no solo hoy, sino también mañana, y pasado mañana...

Por si hiciera falta alguna explicación o justificación mas, como se señala en un artículo muy reciente, posterior al texto de este trabajo, "el ingreso promedio de los argentinos en 2004 fue prácticamente el mismo que el de 1974. Como referencia comparativa, en el mismo período, Estados Unidos casi duplicó su producto, Corea del Sur lo multiplicó por ocho y nuestros vecinos chilenos lo multiplicaron por tres. Pero lo más amargo de nuestra realidad es que mientras en 1974 el veinte por ciento más pobre de la Argentina era dueño de un poco más del tres por ciento del ingreso total, en 2004 no llegaba al uno y medio por ciento. Esto es: no sólo el tamaño de la torta es el mismo que hace treinta años, sino que la porción que les toca a los más desfavorecidos ha caído a la mitad... Estos datos sacan a la luz una realidad estremecedora: en promedio, el ingreso de los pobres chilenos se multiplicó por tres, mientras que el de los pobres argentinos se redujo a la mitad. La matemática no miente: el ingreso de los pobres chilenos se multiplico por seis... Haber empobrecido brutalmente a los más desfavorecidos es una gran estafa social"¹⁷

Bibliografía

William J. Baumol: Macroeconomics of Unbalanced Growth, American Economic Review, 57, junio 1967

Anthony Downs: Teoría Económica de la Democracia, Aguilar, Madrid, 1973

Mancur Olson: The logic of collective action, Yale University Press, 1971

George Stigler: The Citizen and the State, The University of Chicago Press, 1975

R. A. Musgrave y A.T. Peacock (eds) Classics in the Theory of Public Finance, Mac Millan, Londres, 1958

¹⁷ José Luis Nicolini, Profesor de Economía y Rector, Universidad Torcuato Di Tella, La Nación, marzo 5, 2009