



Documento de Trabajo Nº 59

Contribución para el debate de propuestas alternativas de política económica y social en Argentina - 2007

Alberto Barbeito
Laura Goldberg
Noemí Giosa Zuazúa
Rubén Lo Vuolo
Corina Rodríguez Enríquez

Diciembre de 2007

ISSN 1668-5245

**INDICE**

INTRODUCCIÓN

| | |
|--------|--|
| I. | EL CONTEXTO MACROECONÓMICO Y SOCIAL..... |
| II. | PRINCIPIOS ORIENTADORES |
| III. | POLÍTICAS DE DISTRIBUCION, EMPLEO E INTEGRACIÓN SOCIAL |
| III.1. | Propuesta de políticas de empleo |
| III.2. | Propuesta de políticas de sostenimiento de ingresos |
| III.3. | Propuesta de políticas de vivienda..... |
| III.4. | Propuesta de políticas de salud |
| IV. | POLÍTICAS DE DESARROLLO PRODUCTIVO |
| IV.1. | Políticas sectoriales de desarrollo productivo |
| IV.2. | Políticas de fortalecimiento de las Pymes |
| IV.3. | La reorganización de los servicios públicos privatizados |
| IV.4. | Política comercial externa |
| V. | COMENTARIOS FINALES..... |



INTRODUCCIÓN

La posición oficial del gobierno presidido por Néstor Kirchner sostuvo que el conjunto de políticas implementadas durante su gestión representaba profundos cambios en relación con lo prevaleciente durante la década del 90.

En nuestra visión, existieron cambios importantes en el régimen macroeconómico, pero no así en la política social, laboral, y productiva.

El contenido de este documento tienen el objetivo de presentar y proponer, para su análisis y discusión, un conjunto de políticas que responden a una estrategia principal: colocar a la distribución del ingreso como eje central y articulador de un programa de política económico-social que busque, además del crecimiento, la inclusión social.

En este caso, el alcance de la propuesta presentada no abarca todas las áreas de gestión del gobierno, sino que se centraliza en las políticas de distribución, empleo e integración social, y en las políticas productivas y de financiamiento que toman como eje a las empresas pequeñas y medianas (pymes).

Tomando en consideración la reciente asunción de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner, el momento nos parece oportuno para la presentación de este conjunto de políticas alternativas, con el objetivo de discutir la política actual en materia económico-social y las políticas productivas, desde la perspectiva de la inclusión social y la equidad.

I. EL CONTEXTO MACROECONÓMICO Y SOCIAL

La economía argentina es un caso inusual de extrema volatilidad, con alternancia de fases de crecimiento, recesión y crisis agudas. En poco más de una década pasó de una hiperinflación (1989-90), a una prolongada depresión económica (1998-2002), siendo ambos episodios separados por un período de aparente bonanza, alimentado financieramente por la aplicación de una “caja de conversión”. Entre esos extremos, el país se embarcó en un acelerado y profundo proceso de transformación regresiva del sistema nacional de protección social y del mercado laboral, junto con la entrega en concesión de los servicios públicos a monopolios y oligopolios privados, desindustrialización y desmantelamiento de mecanismos de regulación pública de los mercados.

En 2001 se precipitó la crisis de la regla monetaria de “convertibilidad” y del conjunto del sistema social de pagos. Como salida de esa crisis, se produjo un brusco cambio de la política macroeconómica, con cooptación compulsiva de los depósitos en el sistema bancario, *default* de parte de la deuda pública, abandono de la regla bi-monetaria, fuerte devaluación y pesificación



asimétrica, cuyos impactos económicos, sociales y políticos fueron muy negativos para la mayoría de la población.

La economía empezó a recuperarse a mediados de 2002 y el crecimiento se fue acelerando de forma notable. La reactivación comenzó con la sustitución de importaciones y el repunte de las exportaciones, mientras que los componentes de la demanda interna continuaban declinando; luego, el consumo y la inversión se convirtieron en los factores más dinámicos del crecimiento. La política monetaria se orientó a sostener un tipo de cambio real muy elevado, facilitando así la obtención de superávit “gemelos” en las cuentas públicas y del sector externo.

En este contexto, el control del índice general de precios se volvió un elemento crucial de la política económica. Las medidas son variadas y poco coordinadas, yendo desde la imposición de precios regulados mediante relaciones bilaterales y personalizadas con agentes privados con alguna representación sectorial, hasta sanciones y limitaciones comerciales para ciertos productos, subsidios a ciertos agentes económicos, contención de tarifas de servicios públicos regulados, contención a la expansión salarial.

La elevada tasa de crecimiento lograda hasta aquí, se refleja en una marcada caída de la tasa de desempleo, aunque la informalidad laboral de los empleos asalariados, si bien ha disminuido su proporción en relación al momento de la crisis, continúa en niveles similares a los de la década pasada. Los indicadores de pobreza e indigencia se recuperan respecto de los picos registrados en la crisis de 2001-2002, pero continúan siendo muy elevados. Los datos referidos a la distribución del ingreso muestran escasos progresos, lo que da cuenta del mantenimiento de un patrón de apropiación muy desigual de los frutos de este crecimiento.

La visión oficial argumentaba que este nuevo escenario de crecimiento económico configura un círculo virtuoso sostenible en el tiempo. El proceso de crecimiento estaría garantizado por el trípode que articula un tipo de cambio alto, con superávit fiscal y comercial externo, lo que permitiría dejar atrás los fuertes ciclos de inestabilidad económica que caracterizaron la historia del país del último medio siglo. En paralelo a este crecimiento, los problemas sociales se irían resolviendo automáticamente por la creación de empleo atado al alto crecimiento y una mayor elasticidad positiva entre el producto y el empleo, debido a que el tipo de cambio favorecería la sustitución de importaciones y la promoción de empresas con uso más intensivo de mano de obra.

Mientras tanto, se aplican políticas asistenciales focalizadas que operan en escala insuficiente frente a la dimensión de la brecha distributiva y mediante una matriz de subordinación y clientelismo cuya expresión principal es el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD). Como vías de “salida” del mismo, en los últimos tiempos se ensayan, por un lado, esquemas de activación laboral mediante micro-emprendimientos, y por otro, la



reubicación de las beneficiarias del PJyJHD en el Programa Familias, mediante una módica adecuación del monto del beneficio y en la función que la gestión oficial considera como su función principal: el cuidado del hogar.

Esta lectura oficial de la actual situación económica y social del país es, como mínimo, limitada. Sin dejar de reconocer que el ambiente macroeconómico de hoy ofrece relaciones de consistencia y márgenes de maniobra muchos más amplios para sostener el crecimiento, pueden señalarse serios cuestionamientos al uso que actualmente se da a esos márgenes, al excedente generado y al modo en que se busca hacer perdurar los mismos.

I.1. Las nuevas reglas macroeconómicas en relación con la Convertibilidad

En primer lugar hay que recordar que el escenario económico de post-crisis es altamente dependiente de los modos en que se administró la salida de la regla de “convertibilidad”. La fuerte devaluación, la “pesificación” asimétrica y el canje de los títulos de la deuda pública en *default*, generaron procesos de distribución de ingreso y riqueza que derivaron en: i) ganancias productivas extraordinarias (especialmente en los sectores de bienes transables) en desmedro de los ingresos laborales; ii) ganancias patrimoniales extraordinarias en favor de ciertos deudores del sistema de pagos; iii) pérdidas patrimoniales de depositantes del sistema bancario y de los “fondos de jubilaciones y pensiones”; iv) ajuste de los salarios públicos y del gasto social.

Las ganancias productivas extraordinarias se generaron principalmente por el brusco cambio de precios relativos derivados de la combinación entre la fuerte devaluación y el virtual “congelamiento” de salarios y tarifas de los servicios públicos privatizados. Esta combinación atenuó el impacto inicial sobre el nivel general de los precios y permitió estabilizar el tipo de cambio en un valor real históricamente elevado.

La misma combinación de precios relativos facilitó la rápida obtención de superávit fiscal. ¿La explicación? La caída del valor real del gasto público por el impacto de la inflación en salarios, jubilaciones y programas sociales, como así también por el *default* y la posterior reprogramación de la deuda pública. Esta caída del gasto en términos reales se conjugó con la recomposición de los ingresos públicos por la creación de nuevos impuestos a las exportaciones y a las transacciones en el sistema bancario, la recuperación económica y la propia inflación.

Por su parte, el déficit en la balanza comercial previo a la crisis se transformó rápidamente en superávit, el cual alcanzó un nivel récord en el año 2002. Este superávit se explica por la caída de importaciones en un primer momento, el estímulo exportador del tipo de cambio elevado y precios internacionales muy favorables para las *commodities* que exporta el



país. Con el crecimiento económico la demanda de importaciones aumenta a tasas superiores a las exportaciones, pero continúa siendo alto el saldo positivo del balance comercial externo.

La política monetaria del Banco Central acompañó la reactivación con dos objetivos fundamentales: acumular reservas internacionales y mantener el tipo de cambio elevado, dentro de bandas pautadas de expansión monetaria. La acumulación de reservas se frenó con la muy cuestionable cancelación anticipada de la deuda total con el FMI a fines de 2005, pero la continuidad del escenario macroeconómico permitió recomponer esas reservas.

La entrada neta de divisas (por superávit comercial, *default* y reprogramación de la deuda) junto con el alto nivel del tipo de cambio, estimuló la demanda de pesos frente al dólar. El Banco Central compra las divisas excedentes y paralelamente esteriliza base monetaria colocando deuda en el mercado. El Tesoro también adquiere divisas al Banco Central con el superávit fiscal, para atender los compromisos de la deuda pública, y contribuye así en parte a esterilizar el efecto monetario expansivo del sector externo.

Estas reglas macroeconómicas, sintéticamente presentadas, difieren de las vigentes en la década de los noventa. Sin embargo, hay elementos del ambiente macroeconómico que todavía persisten.

En primer lugar, la deuda pública sigue teniendo una importancia relevante pese a la quita y la reprogramación. El esquema macroeconómico se organiza para atender el pago de los servicios de la deuda, para lo cual debe privilegiar la meta de obtención de un fuerte superávit fiscal y comercial. En tanto los compromisos reprogramados son crecientes en el tiempo, en gran medida como resultado de:

- i. la estrategia de canje y las características de los papeles entregados (títulos indexados al índice de precios y al crecimiento acumulado del producto);
- ii. la nueva emisión de deuda realizada para compensar la licuación de pasivos aplicada para salir de la Convertibilidad;
- iii. las nuevas emisiones de deuda que se vienen realizando desde la salida del *default* y cuyas condiciones de emisión no son tan favorables como en el canje.

Otro elemento común al esquema macroeconómico actual y el vigente durante la Convertibilidad, es el papel clave del tipo de cambio. La diferencia es que en la pasada década estaba sobrevaluado y ahora está subvaluado. En los noventa, el tipo de cambio sobrevaluado explicaba los déficit fiscal y del balance comercial, y ahora el tipo de cambio alto explica los superávit gemelos. En los noventa, el tipo de cambio alimentaba la entrada de capitales y las ganancias financieras; luego de la maxi-devaluación alimentó ganancias productivas extraordinarias de ciertos grupos económicos, aunque gracias a la “pesificación asimétrica”



también permitió fuertes ganancias financieras y patrimoniales. La relativa estabilidad del tipo de cambio alto en los últimos tiempos, reconvierte escenarios para arbitrajes financieros entre el mercado doméstico y el internacional, con algunas diferencias; por ejemplo, en los noventa algunas grandes empresas tomaban prestado en el exterior porque era más barato que localmente y ahora se está generando un escenario inverso.

I.2. El costo laboral, la productividad y la desigualdad distributiva persistente

El factor común más evidente entre los arreglos macroeconómicos de la “convertibilidad” y los actuales es que ambos se sostienen en una distribución muy regresiva del ingreso y la riqueza. El rebote del crecimiento fue “tirado” por las ganancias extraordinarias que se generaron gracias al aumento sostenido de la productividad por unidad de empleo que no se conjugó con aumentos similares en los ingresos laborales. Esta disparidad también se verificaba en los noventa, pero como resultado de un régimen de competitividad que ajustaba los costos laborales para sostener el tipo de cambio bajo; el ajuste era por caída del número de personas ocupadas y creciente precariedad laboral.

Actualmente, el empleo se recupera pero dado que se mantiene la heterogeneidad y precariedad heredadas de los cambios en el mercado laboral en décadas pasadas, son muy marcadas las diferencias en la recuperación de ingresos y condiciones de trabajo de los distintos grupos laborales. La persistencia de esa heterogeneidad junto con la caída del ingreso promedio de los/as trabajadores/as es lo que permitió financiar la recuperación y la posterior aceleración del crecimiento económico. Mientras tanto, las principales políticas de transferencias de ingresos por vía fiscal no modificaron este escenario, porque siguen funcionando con las reglas heredadas de la pasada década y con un gasto social que continúa retrasado en términos reales.

La persistencia de la desigualdad y los problemas sociales no es fácil de percibir en un contexto de fuerte crecimiento posterior a una depresión económica de cuatro años. Esta dificultad es similar a lo que sucedía en la primera parte de los noventa, luego de la traumática experiencia de la hiper-inflación de 1989-90, cuando los problemas se ocultaban detrás del velo de los ingresos “inflados” por la entrada de capitales y la nula inflación. La experiencia argentina muestra así que las crisis van colocando nuevos pisos de referencia para la tolerancia social de la desigualdad. De aquí, en gran medida, el éxito del actual esquema macroeconómico se debe a la persistencia de una matriz de desigualdad heredada del pasado.

A partir de 2005 se observa una recuperación del salario en los sectores formales, pero siempre tomando como referencia los retrasos con respecto al peor momento de la crisis en 2001; por su parte, las remuneraciones de los sectores informales y del sector público siguen



muy retrasados, en este último caso como resultado de la exigencia de fuerte superávit fiscal por parte del actual esquema macroeconómico. El empleo privado crece fuertemente, pero con un alto componente de ocupaciones no registradas, trabajadores/as expuestos/as a jornadas laborales intensas y con remuneraciones reales bajas. Todo esto profundiza un mercado laboral segmentado y heterogéneo.

La recuperación salarial de los sectores formalizados no disminuyó mayormente los márgenes de ganancias de los grupos líderes de la economía, porque esos márgenes dependen de otros factores específicos. El poder de mercado de las firmas productoras, la función de producción de la actividad (con mayor o menor peso del empleo), los niveles de endeudamiento (y su composición en moneda local o divisas), la posibilidad de sustituir demanda interna y externa, y las medidas de control de precios impuestas por el gobierno. En síntesis, entre los agentes económicos no es igualitaria la capacidad para apropiarse de las ganancias de productividad tanto por la persistencia de las condiciones del mercado laboral heredadas de la década del noventa como por la diferente posición relativa de las empresas en relación con las políticas adoptadas para salir de la crisis de 2001-2002.

El Gobierno promueve la negociación colectiva como ámbito preferente para la discusión de las mejoras laborales. Sin embargo, las mejoras logradas en estas negociaciones alcanzan sólo a un porcentaje muy reducido de la población trabajadora y no precisamente la más vulnerable y necesitada.

Las ganancias de productividad tampoco se distribuyen más igualitariamente por vía fiscal. Desde la recuperación, la apropiación fiscal de parte de esa ganancia se derivó principalmente al pago de la deuda y la implementación de un cada vez más amplio y descontrolado entramado de subsidios al capital.

En el último año se insinúa una mejora de las transferencias en ciertas finalidades sociales, particularmente en jubilaciones y pensiones que estaban muy atrasadas en su valor real. Sin embargo, sigue primando una estructura tributaria regresiva y un gasto social que se orienta por los mismos criterios de la década anterior: programas asistenciales condicionados y baja calidad de las políticas más universales y de seguro social.

En síntesis, dado que no se modificó el sistema institucional heredado de la década del noventa, de forma tal de privilegiar un cambio estructural en el patrón distributivo, las ganancias de la recuperación económica se distribuyen de manera muy desigual. Esta desigualdad no cambia con el nuevo ambiente macroeconómico, pese a que la recuperación del empleo y de los ingresos desde la crisis tiene impactos positivos sobre la población.



I.3. La estructura económica y la inserción internacional

El cambio de precios relativos no fue simétrico y, por lo tanto, tampoco la apropiación de ganancias de los distintos sectores. Las diferencias se fueron ampliando a medida que el crecimiento económico fue recomponiendo la demanda y la política oficial de control de precios se hizo más potente.

La estructura de rentabilidades ha favorecido a las actividades extractivas o de insumos de uso difundido, como el petróleo, la minería, la siderurgia, la industria química. Estas actividades, muy concentradas económicamente, ya venían potenciándose en la década previa y lograron un nuevo impulso por el cambio de precios relativos, una coyuntura internacional favorable y, en muchos casos, por la licuación de sus pasivos. También, gracias a la mejora internacional de los precios de los productos agropecuarios exportables, la mayoría de estas producciones mejoró su rentabilidad, pero se notan grandes diferencias según el producto, la escala de producción y la política del gobierno.

Pese al crecimiento económico exuberante, no se vislumbra un cambio en el patrón tecnológico-productivo de Argentina. Por ahora su régimen de competitividad sigue dependiendo del mantenimiento de un bajo costo laboral, un tipo de cambio muy elevado y un esquema de precios relativos que permita disponer de ciertos insumos generalizados a bajo costo (sea por regulaciones de tarifas o por subsidios directos). Esto acompañado por un ambiente muy favorable de los precios internacionales de los productos exportables.

Si bien las exportaciones primarias continúan siendo el componente más importante, se observan incrementos en las exportaciones de manufacturas de origen industrial. No obstante, y a pesar del ritmo de crecimiento de las exportaciones, la Argentina no recuperó aún la participación en el comercio mundial que tenía incluso en los mejores años de la década del noventa. Esto se debe a que el comercio mundial viene creciendo a tasas aún mayores.

Un dato revelador de la precaria inserción internacional del país es que la mitad del saldo comercial externo proviene de las exportaciones netas de combustibles y energía. Precisamente, un rubro en el cual vienen cayendo sistemáticamente las cantidades exportadas y aumentando las cantidades importadas. En el mismo sentido, cabe considerar el déficit comercial creciente en el ámbito del MERCOSUR, especialmente en el intercambio con Brasil. Otro tanto se advierte respecto de China, en donde el importante saldo comercial favorable logrado por Argentina en el 2002, prácticamente desaparece como resultado de la importación creciente de bienes de consumo y de capital de ese origen, pese al rimbombante anuncio de acuerdos comerciales con ese país.



Otro dato importante es la reducción del déficit de la balanza de servicios, gracias al bajo costo internacional de los servicios vendidos por profesionales locales, al auge del turismo receptivo y a la merma de los gastos en el exterior de los/as argentinos/as. Sin embargo, otras cuentas como los Servicios Financieros, Fletes o Regalías, siguen mostrando un déficit estructural. El *default* y la reprogramación de la deuda, hicieron que la cuenta de Intereses se redujera notablemente. Sin embargo, la salida neta de divisas por remisión de utilidades es creciente y superior a la de los años noventa, debido a la extranjerización de la economía local y la mejora de la rentabilidad empresarial.

En otras palabras, no está claro en qué medida el país está dejando atrás sus históricos problemas de restricción externa, a la vez que no se observan modificaciones de importancia en el patrón de inserción internacional. Los dos factores han sido claves en las recurrentes crisis del país. En general, lo que se observa es un comportamiento inercial que se beneficia del favorable ambiente económico predominante sin intentar cambios destinados a resolver los problemas estructurales.

I.4. Los servicios públicos privatizados

En medio de la crisis de 2002, se dictó la llamada “Ley de Emergencia”, por la cual se facultó al Poder Ejecutivo Nacional a regular los precios de insumos, bienes y servicios considerados críticos. Entre otras cosas, se fijaron en pesos las tarifas de los servicios públicos privatizados (con una relación de cambio un peso igual a un dólar). También se estableció la imposibilidad de indexar tarifas y se fijaron criterios para encarar la renegociación de los contratos, de forma tal que consideraran el impacto de las tarifas en la competitividad de la economía, la calidad de los servicios, los planes de inversión, el interés de los/as usuarios/as, la rentabilidad de las empresas.

Con el tiempo, los contenidos de esta ley se fueron desvirtuando en la práctica. Las sucesivas administraciones pospusieron la **renegociación de los contratos sin avanzar en una revisión integral**, privilegiando negociaciones individuales y de corto plazo. Esta estrategia, iniciada con Eduardo Duhalde, se profundizó con el gobierno de Néstor Kirchner.

Como ilustración, cabe recordar que en 2004 se envió al Parlamento un proyecto de nuevo marco de regulación para las empresas de servicios públicos privatizados. **Sin embargo, en los hechos no pasó de ser una maniobra de distracción: el gobierno nunca impulsó su tratamiento y el proyecto perdió estado parlamentario.** Entretanto, se fueron aliviando los compromisos de inversión de las empresas, condonando incumplimientos contractuales,



suspendiendo sanciones, prorrogando plazos de concesión, y estableciendo subsidios estatales para las tarifas.

En la práctica, la renegociación de las concesiones se desplegó con una suerte de política “dual”. Por un lado, se **facilitó la recomposición de rentabilidad** en aquellos sectores donde, además de empresas internacionales, se registra una fuerte presencia de grupos económicos locales y el costo de sus servicios no tiene mayor impacto directo sobre la población. Por otro lado, se **dilató la renegociación integral de los contratos**, privilegiando el control de tarifas allí donde las mismas tienen un fuerte impacto social.

En algunos casos puntuales se procedió a **cancelar la concesión y retomar la administración estatal del servicio**. No está claro el beneficio público de las medidas, en tanto se trata de concesiones donde los cuestionamientos y las violaciones a los contratos eran muy fuertes y existían elementos para pedir resarcimientos al Estado (por caso, correos y los servicios de agua y saneamiento de la región metropolitana). En otras situaciones similares de incumplimiento, como Aeropuertos Argentina 2000, se **prorrogó la concesión** eximiendo al concesionario del cumplimiento de obligaciones con claro perjuicio para el Estado. Para la generalidad de los casos se firmaron acuerdos de corto plazo, renovando contratos que liberaban obligaciones o capitalizaban deudas de los concesionarios, mientras se mantenían y elevaban subsidios de difícil justificación (particularmente en el área de transporte).

En materia de hidrocarburos se creó la empresa Energía Argentina S.A. (ENARSA), como sociedad anónima de capitales mixtos, pero su naturaleza y actividades no permiten modificar el contexto general en el área: el Estado argentino continúa cediendo una elevada participación de la renta petrolera a las empresas multinacionales. Pese a que el país exporta hidrocarburos, las reservas caen de manera sistemática y el sistema eléctrico opera en límites críticos, apelándose a restricciones de la demanda y fuentes de generación más caras. La actual situación abre serios interrogantes sobre eventuales cuellos de botella de oferta energética en un contexto de elevadas tasas de crecimiento económico.

En síntesis, esta nueva etapa se caracteriza por: (i) el abandono expreso de las normas que regulaban las relaciones entre las empresas privatizadas, el Estado concedente y la ciudadanía, (ii) la continuidad y falta de resolución del estado conflictivo de la prestación de los servicios públicos privatizados, (iii) la falta de resolución a largo plazo del abastecimiento energético. Es claro que el mayor esfuerzo está puesto en sostener el valor de las tarifas pero sin una política integral que promueva horizontes de certidumbre, estimule inversiones e incorpore tecnología y eficiencia. El manejo poco transparente y de corto plazo es preocupante, porque se trata de servicios esenciales para el bienestar de las familias y para sostener el crecimiento, además de ser espacios de la política pública sospechados de fuerte corrupción.



I.5. La deuda pública

El escenario en materia de deuda pública se configura en torno a cuatro hechos: 1) la declaración de *default* a fines de 2001; 2) la emisión de nueva deuda por la devaluación y la “pesificación” asimétrica; 3) el canje de los títulos de la deuda en manos de los acreedores privados; 4) el pago anticipado de la deuda con el FMI. De esta combinación surgió un nuevo cronograma de pagos cuyo cumplimiento sigue siendo muy pesado para el país.

En general, se sostiene que el modo de salida del *default* fue un éxito, sobre todo considerando que se realizó sin el apoyo del FMI. El argumento es que se logró evitar el colapso del sistema financiero, se produjo una fuerte quita en los bonos canjeados, se alargó el cronograma de pagos y se redujo la tasa de interés. Si se compara con los compromisos previos, claramente hoy se tiene un perfil más favorable, tanto de intereses como de vencimientos de capital.

Estos argumentos serían válidos, sin embargo, si se ignoraran los modos en que se descargaron los costos sobre los distintos sectores sociales integrantes del sistema de pagos, como también la propia proyección en el tiempo de la deuda. Aún considerando ventajoso el resultado, puede afirmarse que la negociación no aprovechó debidamente los márgenes resultantes de un momento extraordinario e irrepetible.

En primer lugar, pese a que los organismos internacionales (en especial el FMI) fueron corresponsables en la gestación de la crisis argentina, no sufrieron quita ni reprogramación de pagos. Más aún, se canceló la deuda por adelantado con el FMI. En segundo lugar, la nueva deuda emitida luego del *default* para beneficio de grupos económicos concentrados cuyas deudas en divisas se pesificaron, compensa casi la quita aplicada en la operación de canje. En tercer lugar, el ajuste fiscal requerido para pagar la deuda reprogramada tiene un sesgo muy regresivo tanto por el lado de los gastos como de los ingresos tributarios.

En los hechos, los principales responsables de las políticas que llevaron a la crisis de la deuda fueron salvados por el Estado, y fue descargado todo el peso del ajuste sobre los grupos más débiles en el sistema social de pagos: los trabajadores y los deudores sin poder político interno. Puede afirmarse que el cambio de política macroeconómica y los mecanismos de salida del *default* se utilizaron para hacer viable el pago de la deuda que era imposible de pagar bajo el esquema de la “convertibilidad” y para limpiar la responsabilidad de los distintos actores involucrados. El nuevo cronograma de servicios de la deuda sigue siendo muy oneroso y compromete la necesidad de disponer de un elevado superávit fiscal primario por largos años.



I.6. Políticas sociales

Luego de la devaluación, la política social giró en torno al Programa de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PjyJHD), lanzado con el apoyo del Banco Mundial a comienzos de 2002. Su lógica de funcionamiento es similar a los programas de “empleo forzoso” (*workfare*) promovidos por los organismos internacionales y en cuya aplicación Argentina ha sido pionera en la región durante la década del noventa. El PjyJHD registra un bajo impacto en términos de la pobreza y de capacidad de generación de empleos. Más que en términos de bienestar, su mayor efecto fue operar como mecanismo de cooptación y control social, objetivo que ha mostrado ser decisivo en las coyunturas electorales.

Dada esta eficacia política del programa, la lenta desactivación encarada por la administración Kirchner buscó reemplazarlo por programas de similar contenido, pero bajo control de otros gestores más afines con la nueva administración. En algunos casos, los beneficiarios del PjyJHD se fueron incorporando al mercado de empleo, dadas las mayores oportunidades generadas por la reactivación. Pero la mayoría están siendo reubicados en otros programas asistenciales.

El propio criterio de transferencia de beneficiarios entre programas promueve la segmentación de la población, además de consolidar la tendencia a trasladar la responsabilidad de su situación a las propias personas necesitadas. Así, el criterio elegido por la actual gestión es el de la “empleabilidad”, a la que se define en función de las características personales de los/as beneficiarios/as. Si las personas son consideradas “empleables” se las mantiene en acciones que teóricamente promueven su inserción laboral. Para aquellas consideradas “inempleables”, la estrategia es transferirlas al llamado “Plan Familias”, que paga un beneficio en dinero a madres con hijos/as a cargo y mujeres embarazadas, a cambio de garantizar la permanencia en el hogar y la asistencia escolar de sus hijos e hijas. El hecho de que este programa se piense focalizado en beneficiarias mujeres, da cuenta de la controvertida concepción de la gestión Kirchner respecto a la distribución de responsabilidades del cuidado entre los hogares y el Estado, y entre varones y mujeres.

Mientras tanto, las políticas de seguro social y las más universales no muestran cambios relevantes en su organización y mantienen la matriz predominante en los años noventa. En previsión social, por ejemplo, la actualización de los haberes se concentró en el beneficio mínimo, achatando la “escala” de ingresos de manera tal que la gran mayoría de los/as beneficiarios/as pasaron a ubicarse en ese escalón mínimo. Esta política fue cuestionada por un fallo reciente de la propia Corte Suprema de Justicia. Los problemas de acceso a la cobertura no fueron atendidos mediante reformas normativas destinadas a garantizar un acceso universal



sino mediante disposiciones transitorias *ad hoc* que flexibilizan de hecho los requisitos de acceso.

El cambio normativo sancionado a comienzos del 2007, si bien incorpora reclamos históricos como la distribución de indecisos hacia el régimen de reparto, la posibilidad de retornar a dicho régimen y la modificación en el cálculo de la prestación adicional por permanencia, no aborda el problema central de la política previsional del país que es el fuerte deterioro de la cobertura de un sistema que distribuye condiciones de acceso en función de la inserción formal de las personas en el mercado de empleo. Además, la reforma consolida la coexistencia de dos regímenes previsionales en supuesta competencia, contribuyendo a la segmentación de los derechos de los/as afiliados/as en función de sus ingresos laborales

En educación, y a pesar de la sanción de la nueva Ley Federal, no se observan cambios importantes en dirección a resolver los graves problemas del sistema: incorporación tardía, deserción y repitencia, déficit de equipamiento e infraestructura, baja calidad y, particularmente, las profundas disparidades sociales y territoriales con que se manifiestan estas problemáticas. Por otra parte, y pese también a la sanción de una Ley de Financiamiento Educativo, la afectación de los recursos públicos se encuentra comprometida por causa de las crecientes dificultades fiscales de las provincias y la ausencia de compromisos compartidos por parte de la Nación. En consecuencia, predomina un estado de alta conflictividad con el personal docente, que afecta la propia prestación del servicio educativo.

El problema de las disparidades sociales y territoriales también permanece en relación a la cuestión de la salud. En este sentido, Argentina presenta un conjunto de áreas geográficas con características socio-sanitarias y demográficas sumamente heterogéneas. Coexisten en el país jurisdicciones que tienen perfiles epidemiológicos parecidos a los de los países más postergados, (como por ejemplo, alta prevalencia de enfermedades infecciosas y cólera, ciertas patologías endémicas, enfermedad de Chagas, alta mortalidad materno infantil, trastornos por desnutrición, etc.), con otras áreas cuya problemática se asemeja más a la de los países avanzados (alta prevalencia de enfermedades crónicas y degenerativas, patologías cardiovasculares y cáncer, violencia, drogadependencia y accidentes).

Frente a este mapa heterogéneo, la gestión Kirchner no ha impulsado medidas que revirtieran los efectos nocivos de las políticas aplicadas en los 90. Estas se llevaron a cabo con criterios más financieros que sanitarios, careciendo de incentivos para mejorar la calidad, la productividad y la eficiencia de los distintos componentes del sistema. Con el avance de la descentralización, el financiamiento pasó a depender de las provincias y municipios y, en gran medida, de los recursos de cada jurisdicción. El peso de la atención de las políticas más universales (educación y salud) recae sobre las de por sí estrechas finanzas provinciales,



profundizando la segmentación de la cobertura y atención de la población, condenando a los sectores más vulnerables a servicios deteriorados, y agudizando los conflictos en estas áreas.

En síntesis, en sus rasgos esenciales el sistema de protección social de Argentina continúa hoy con la impronta impuesta en los años 90. Un reducido grupo de trabajadores/as formales está protegido por esquemas de seguro social diferenciados cuya administración está privatizada en gran medida. Mientras tanto, se perfecciona la técnica de focalización de los programas asistenciales condicionados a la verificación de características personales, siguen degradadas las políticas de corte más universal que son funcionales a la lógica de un sistema de protección fragmentado y con servicios diferenciados para la población.

Las políticas sociales reproducen así la desigual matriz distributiva y consolidan una ciudadanía de corte patrimonial que varía según la posición relativa de cada persona. Hoy, la política electoral de Argentina está profundamente imbricada con el poder para distribuir discriminadamente beneficios asistenciales a distintos grupos de población.



II. PRINCIPIOS ORIENTADORES

De lo anterior surge que son muchas las diferencias que pueden marcarse entre la política que viene implementando el último gobierno y una propuesta de política pública y organización económica y social integral.

Una **primera crítica general** a la política económica y social del reciente gobierno de Néstor Kirchner es que careció de una estrategia global e integrada de cambio de la matriz institucional de políticas públicas heredada de la década del noventa. Esta crítica no se refiere meramente a cuestiones de reglas formales, en tanto consideramos que es la explicación principal por la cual la importante recuperación del crecimiento económico global no ha permitido revertir **las desigualdades económicas y sociales**.

Prueba de lo anterior son las siguientes evidencias: si bien el empleo se ha recuperado fuertemente, persisten altos niveles de regresividad en la distribución del ingreso; altos niveles de informalidad laboral; diferencias muy marcadas entre los grandes grupos y el resto de los agentes económicos; privilegios y falta de transparencia en las regulaciones de las empresas concesionarias de servicios públicos privatizados; una matriz tributaria regresiva y pro-cíclica; un patrón productivo cuya competitividad está basada en recursos naturales y bajos ingresos laborales.

Lo anterior permite afirmar que las reglas macroeconómicas vigentes y el crecimiento económico de los últimos años en el país, en la práctica sirven para **legitimar el régimen de organización económica y social construido bajo el amparo de la Convertibilidad y que estaba seriamente cuestionado en la crisis del 2001-02**.

La **segunda crítica general** a la política económica y social del gobierno de Néstor Kirchner, apunta a la ausencia de una estrategia integral y sistémica para el abordaje de los problemas. Esto es consistente con una práctica política orientada por resultados de corto plazo, personalización del ejercicio del poder estatal y generación de fuertes tensiones entre los distintos sectores involucrados en la dinámica económica y social del país.

Los ejemplos abundan. Reacción espasmódica de algunos/as funcionarios/as para reflejar en los índices de precios oficiales registros favorables, creando no sólo desequilibrios económicos sino también deslegitimando públicamente al propio organismo encargado de elaborar las estadísticas oficiales. Privilegio de arreglo de precios de algunos servicios públicos privatizados en desmedro de las necesidades de inversión, el reclamo de resarcimientos por incumplimientos de contratos y el adecuado control por parte de los organismos con responsabilidad. Contradicciones en la política comercial externa, como cierre de exportaciones, fijación de cupos y conflictos permanentes en el ámbito mismo del MERCOSUR.



La **tercera crítica general** a la política económica y social del gobierno de Néstor Kirchner, es que su estrategia central es el sostenimiento de una alta tasa de crecimiento económico, confiando en los precios relativos de la economía y el **sostenimiento de ciertas relaciones macroeconómicas globales**, como tipo de cambio alto, superávit fiscal y superávit externo. Y esperar el derrame automático de los frutos de este crecimiento sobre todos los sectores sociales.

Esta visión ortodoxa del funcionamiento de la economía no toma debidamente en cuenta que los escenarios actuales se explican en gran parte por la vigencia de condiciones internas y externas muy favorables, y que el “derrame” de los beneficios del crecimiento económico a la población es procesado de manera muy desigual. Peor aún, que ciertas condiciones que estimulan el actual régimen de crecimiento implican trabas para mejoras en el bienestar, como la ausencia de cambios en las políticas sociales o la necesidad de sostener el bajo costo laboral.

Nuestra posición es que **para construir una matriz económica-social enraizada en el objetivo de mayor igualdad y equidad distributiva, se requiere de un sistema de políticas públicas cuya organización se encuentre pauta en base a un sistema institucional diferente al heredado de la década del noventa.**

Para ello, la secuencia de prioridades es exactamente inversa de la implementada por la reciente gestión Kirchner. El punto de partida es la definición de los objetivos y las políticas distributivas; luego, la estrategia productiva y comercial acorde con esas políticas distributivas que, en el marco de los principios orientadores en materia de política fiscal, den lugar a un proyecto con equidad social. No se plantea una suma de programas ni de medidas aisladas, sino una estrategia integral y articulada, que aborde cambios institucionales en distintas áreas.

Un paso esencial para avanzar en este sentido será abordar con una mirada diferente la cuestión fiscal. Acorde con la falta de iniciativa y la inercialidad en otras áreas, el gobierno de Néstor Kirchner priorizó en materia fiscal el sostenimiento de un elevado nivel de superávit, basándose en dos elementos. Por un lado, una tasa de crecimiento del gasto muy moderada, que en algunos sectores de política pública, no alcanza siquiera para sostener el valor real de las prestaciones. Por otro lado, un crecimiento acelerado de los ingresos tributarios, consecuencia del incremento en el nivel de actividad y de consumo, y en la vigencia de tributos “de emergencia”, particularmente el impuesto a los débitos y créditos bancarios, y los gravámenes sobre el comercio exterior.

Por lo tanto, no se han producido modificaciones ni en el nivel real, ni en la composición del gasto público. Análogamente, y aún cuando la holgada situación fiscal constituiría el mejor escenario para impulsarla, se ha evitado propiciar una reforma tributaria integral.



En este sentido, y para poder avanzar en las transformaciones de política pública que se sugieren en las próximas secciones, resulta imprescindible abordar de la siguiente manera la cuestión fiscal:

1. En materia de **gasto público**, el objetivo prioritario es **aumentar el gasto en finalidades sociales** garantizando su **financiación genuina**, la **reasignación de partidas** en función de las nuevas prioridades, y la eliminación de superposiciones ineficientes y estructuras burocráticas injustificadas.
2. Eliminación de las normas y los procedimientos que favorecen el manejo extrapresupuestario de recursos públicos, afectan la transparencia y el control social sobre su destino.
3. En cuanto a la **política y administración tributaria** los objetivos debieran ser: i) mayor equidad en la distribución de la carga impositiva; ii) eliminación del complejo entramado de exenciones y privilegios; iii) reducción de la evasión. Los cambios deben hacerse de manera gradual, anunciada y resguardando la necesidad de **aumentar la recaudación**.
4. En el **impuesto a las ganancias**, se propone incorporar a la base tributaria la totalidad de las rentas, diferenciando entre ganancias distribuidas e invertidas en las empresas, eliminar las exenciones injustificadas. Uniformar y aumentar los mínimos no imponibles, ampliando la progresividad sobre las rentas más altas.
5. Incorporar el tratamiento impositivo de las **“ganancias de capital”** provenientes de la realización de activos, diferenciando cuando las mismas se realizan en el mismo u otro ejercicio fiscal. Revisar y reducir progresivamente el alcance del **impuesto a la renta mínima presunta** para las empresas más pequeñas.
6. En el **impuesto a los bienes personales**, aumentar la coordinación con las Provincias para mejorar los mecanismos de control y cruce de información; incluir en la determinación de la base contributiva los pasivos originados en la incorporación de bienes al patrimonio personal sujeto al impuesto. Actualizar el valor real del mínimo exento y aumentar la escala tributaria para los mayores patrimonios.
7. Restituir la imposición sobre **herencias, legados y donaciones** cuidando de aplicar un umbral exento lo suficientemente elevado como para garantizar que su alcance comprenda a los grandes patrimonios.
8. Con respecto al **impuesto al valor agregado**, apuntar a un impuesto de base amplia, y reducir progresivamente las tasas vigentes, eliminar el pago de otros impuestos a cuenta del IVA como también la aplicación del IVA como instrumento de promoción económica.



9. Reducción progresiva del **impuesto a los débitos y créditos bancarios**, hasta su completa eliminación en un quinquenio; incorporación de lo recaudado al régimen de coparticipación federal de impuestos.
10. Gravar de forma selectiva y con tasas más elevadas **bienes de consumo suntuario** destinados a los **sectores de mayores ingresos**. Tender a la asignación de lo recaudado en concepto de **impuestos internos a las Provincias**.
11. Promover el tratamiento y sanción de una **nueva ley de Coparticipación Federal de Impuestos** sobre bases de mayor equidad en las relaciones fiscales entre Nación y Provincias.
12. En el contexto del punto anterior, consolidar y **reprogramar la deuda provincial con la Nación** en línea con las condiciones en que la Nación reprogramó sus propias deudas.

A continuación proponemos el desarrollo de un conjunto de políticas públicas con impacto en la distribución del ingreso, la calidad del empleo y la inserción social, y en el desarrollo productivo anclado en las empresas pymes.



III. POLÍTICAS DE DISTRIBUCION, EMPLEO E INTEGRACIÓN SOCIAL

El gobierno de Kirchner mostró poco interés en aplicar una estrategia integrada para atender la cuestión distributiva. En materia de empleo e ingresos la política central del actual gobierno es confiar en el efecto “derrame” del crecimiento económico. Esto es así porque el diagnóstico de la actual gestión colocó la causa principal de las patologías del mercado de empleo en la política macroeconómica aplicada durante los años 90. El problema central pasó a ser la reducida capacidad del sistema económico para generar puestos de empleo. La solución fue colocada en el fomento a la generación de empleo por medio de una política macroeconómica que promueva y reactive actividades económicas más intensivas en empleo.

Su estrategia puede traducirse en los siguientes ejes principales:

- Mantener una elevada tasa de crecimiento económico para la generación de puestos de empleo, y con ello reducir el desempleo abierto.
- Recuperación de ingresos de los sectores formalizados por medio de los mecanismos institucionalizados.
- Dejar librado principalmente al mercado, en el contexto del crecimiento económico, la disminución del empleo no registrado, manteniendo el marco normativo de flexibilización laboral heredado.
- Resolver el problema del desempleo remanente logrando la “inserción social” de los/as desocupados/as a través de programas de empleo, y planes de obra pública.

Dadas las características del diagnóstico oficial y las prioridades establecidas, **la política para el mercado de empleo encuentra su primer eje en la generación de puestos por medio del crecimiento económico**. Como la base del patrón de crecimiento está en el régimen cambiario y la estructura de precios relativos definida a partir de la devaluación, el principal eje acaba siendo la política macro-cambiaría.

El régimen cambiario post devaluación fue referente de una nueva estructura de precios relativos, donde el salario quedó retrasado y los precios de los bienes transables recuperaron terreno con respecto al pasado, aumentando la competitividad de la producción doméstica. Con la expansión del nivel de actividad se incrementó el nivel de empleo con un coeficiente de elasticidad empleo-producto mayor que durante la convertibilidad. El excedente económico empresarial se incrementó por aumento de productividad en términos de valor (y no necesariamente de eficiencia productiva de las empresas), y con ello se incrementó la ganancia empresarial, ya que la distribución a salarios fue menor.



Los hechos muestran que si bien se generó un volumen importante de empleos que sirvió para absorber parte del desempleo abierto, la orientación del mercado llevó a un afianzamiento de la segmentación, tanto en términos de calidad de puestos como de ingresos. Se generaron puestos de empleo de calidad en las actividades vinculadas a la demanda externa o a la demanda interna de consumo de altos ingresos. Pero en el agregado, el empleo sigue siendo mayormente precario y las mejoras son insuficientes para revertir las patologías laborales y distributivas imperantes. De hecho, no se logró reducir de forma significativa el stock de asalariados/as no registrados/as: la tasa de empleo no registrado disminuyó puntos por influencia de los puestos creados, pero en valores absolutos terminando el primer semestre de 2007 existía todavía 400.000 asalariados/as precarios/as más que a inicios de 2003.

Las microempresas y el empleo en el servicio doméstico es donde se concentra una proporción importante de este empleo, no obstante se mantienen registros elevados en Pymes, y en actividades de la construcción, comercio e industria. El Estado como empleador también mantiene una proporción importante de las personas asalariadas contratadas no registradas como personal de planta.

El **segundo eje de la política de empleo pasó por preservar el poder de compra de los salarios**, ya que éste es visto tanto como factor de demanda como en su función de costo laboral. En cuanto factor de demanda, las acciones de política enunciadas por el Ministro de Trabajo estuvieron dirigidas a las personas que ocupan puestos asalariados registrados. El Gobierno ha intercedido para que los salarios de los/as trabajadores/as se actualizaran luego de la devaluación y también para que se dinamizaran las convenciones colectivas como institución de negociación salarial, entre otras cosas.

Al momento de evaluarla, la **política en materia salarial** muestra inconsistencias y ausencia de una orientación definida. Así, se pasó de una política centralizada mediante decretos de aumento del salario mínimo legal, o sumas fijas no remunerativas para el sector privado, a impulsar la negociación colectiva, y concluir con la fijación de “pautas” destinadas a “controlar” la negociación colectiva “evitando excesos” que realimente el fantasma de la inflación.

Obviamente los decretos de aumentos salariales e impulsos para dinamizar las convenciones colectivas han tenido como referente sólo a las personas asalariadas registradas. Teniendo en cuenta que al momento de comenzar la aplicación de estas políticas cerca del 50 % del total de asalariados/as no se encontraba registrado/a, las mismas contribuyeron a aumentar la dispersión y desigualdad entre los/as trabajadores/as ocupados/as. En el mismo sentido concurre el mecanismo de negociaciones colectivas, pues cuenta con un conjunto de trabajadores/as aún más restringido. En el total de asalariados/as registrados/as, solo el 30% se



encontraba contenido en las negociaciones colectivas del año 2004, y el 40% en las del año 2005.

La idea del Gobierno es que los salarios de los/as trabajadores/as no registrados/as van evolucionando por arrastre según el comportamiento del núcleo central. Pero en verdad esta visión es funcional a la misma política, ya que la evolución de los salarios importa al momento de evaluar la competitividad de la producción de bienes transables, buscando que no afecte el costo laboral empresarial. El problema del empleo asalariado precario que no logra resolverse, de hecho aparece como funcional para amortiguar los posibles aumentos del costo laboral de las empresas, en los casos en que este tipo de empleo forma parte de su estructura productiva, directa o indirectamente.

Paralelamente, el Estado como empleador se autolimitó en la aplicación de ambas políticas, restringiendo los alcances de la negociación colectiva y el ajuste de las remuneraciones. Por último, el efecto “contagio” esperado como resultado de la recomposición del salario mínimo legal sobre las remuneraciones del sector informal no se verificó. En consecuencia, la recuperación del PBI y las ganancias empresarias, no se manifestó con igual intensidad en las remuneraciones de los/as trabajadores/as.

Este contexto se pone de manifiesto en la evolución del salario. Luego de la devaluación, los/as asalariados/as no registrados/as y los/as empleados/as en la administración pública nacional fueron los grupos que sufrieron en mayor medida una reducción de su ingreso real, al no percibir recomposiciones significativas. Por el contrario, el salario de las registradas del sector privado logra recomponerse y superar el nivel del momento de la devaluación. Entre diciembre de 2001 y agosto de 2007 el salario privado de trabajadores registrados se incrementó 30%, el de los no registrados cayó 7% y el de los trabajadores del sector público cayó 10%. Como resultado, se amplió la brecha salarial entre las personas asalariadas registradas del sector privado y el resto.

Para el problema del **empleo asalariado precario** la principal y casi exclusiva acción de política gubernamental es la fiscalización desde el Ministerio de Trabajo, que se implementa con el Plan de Regularización del Trabajo, puesto en marcha a fines de agosto de 2003. Al momento de evaluar los resultados, los indicadores dan cuenta de que el problema está muy lejos de resolverse con esta política de fiscalización y control. La tasa de asalarización precaria al finalizar el primer semestre de 2007 es 41%, continuando en los rangos de mayores registros históricos, permanecen “zonas francas” de empleo precario y actividades económicas no registradas, como también permanece la “contratación esclava” en actividades intensivas en empleo.



Estos registros de empleo precario en el contexto de elevadas tasas de crecimiento es lo que da cuenta de la envergadura del problema en cuestión, pues indica que, más que un problema de crecimiento, se trata del estilo de crecimiento imperante.

Muchas de las actividades que se expandieron luego de la devaluación, intensivas en empleo, y que influyeron en elevar la elasticidad empleo-producto y reducir la tasa de desempleo, son desarrolladas por cadenas productivas que no han logrado avances genuinos en productividad. La estructura de sus cadenas de valor concentra en el extremo superior a un grupo reducido de empresas grandes o medianas que acumulan y se apropian de los beneficios de aumentos de productividad-precio. En paralelo subcontratan -a empresas Pymes o microempresas- partes o servicios requeridos, y son estas pequeñas empresas las que aplican relaciones laborales precarias para contratar a sus asalariados/as. Lo cierto es que si bien la precariedad laboral se concentra en la parte más débil de la cadena, las empresas contratantes usufructúan la reducción de sus costos de producción haciendo uso de la subcontratación o terciarización. El empleo precario aparece en estas empresas pequeñas o medianas, pero en verdad la responsabilidad les compete también a las grandes empresas contratantes, que usufructúan de este mecanismo de reducción de costos en forma indirecta.

Un caso típico es el rubro textil, confección e indumentaria, que en el extremo más débil de la cadena ubica a pequeños talleres clandestinos, o trabajadores/as a domicilio. Otro ejemplo es el de la industria de la construcción. En estos casos el problema del empleo precario debe abordarse desde una concepción integral de la cadena productiva. En otros términos, no alcanza con fiscalizar a la pequeña empresa como responsable de regularizar el empleo contratado, cuando el problema es atinente a todo el circuito.

En materia de **política social**, el gobierno centró su estrategia alrededor de **acciones asistenciales**, cuya manifestación principal sigue siendo el Programa de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados **heredado de la administración Duhalde**. Los procedimientos y resultados del programa son tan conocidos como criticados: débil impacto sobre la pobreza, inadecuada selección de beneficiarios/as, excluye grupos con mayores dificultades para emplearse como jóvenes sin hijos/as o adultos/as mayores sin personas menores de edad a cargo; estimula la incorporación de personas económicamente inactivas, alienta la precariedad laboral y funciona como mecanismo de cooptación de lealtades y voto cautivo, decisivo en circunstancias electorales. El descrédito alcanzado por el Programa resultó el escenario ideal para anunciar algunas vías de “salida”.

Los cambios encarados apuntan a revitalizar la idea de que es posible recuperar el empleo formal como eje fundamental (y exclusivo) de inclusión social. A partir de este eje se estructura la política social, que clasifica a sus beneficiarios/as según su “nivel” de



empleabilidad. Es con este criterio que se comienza a trasladar a los/as beneficiarios/as del PJyJHD a otros programas asistenciales.

Las personas beneficiarias con posibilidades de empleo continuarán percibiendo sus beneficios en la órbita del Ministerio de Trabajo, que entendería en todo lo atinente a la inserción y reinserción laboral, a través de programas específicos y acciones de empleo transitorio, formación profesional y promoción del empleo privado. El resto de los/as beneficiarios/as se incorporaría a los programas destinados a la atención de grupos vulnerables, la mejora de ingresos y de desarrollo humano en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social. En la práctica, los beneficiarios del primer tipo se traspasan al Seguro de Capacitación y Empleo, y los segundos al Programa Familias por la Inclusión Social.

Del primero poco puede decirse, ya que todavía se encuentra en etapa de ajuste para su implementación, en particular, en la fase de armado de una red de Oficinas de Empleo a nivel territorial. El segundo se trata de un programa de transferencias monetarias, donde la contraprestación laboral se reemplaza por la “obligación” de cuidar a los hijos e hijas, observando su asistencia escolar y controles sanitarios. Lo llamativo es que esta obligación parece ser responsabilidad exclusiva de las madres de más de tres hijos, que son quienes pueden optar por migrar a este programa. Los jefes varones que deseen hacerlo, deben cambiar la titularidad a la madre de los niños y niñas. En definitiva, este programa sigue transfiriendo un beneficio muy exiguo, recluye a las mujeres al ámbito doméstico, y opera como un mecanismo de control social de la población vulnerable, exigiendo reciprocidades por cierto cuestionables.

En la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, el Plan Familias se complementa con el Programa de Emergencia Alimentaria y el Plan Manos a la Obra. El primero opera diferentes mecanismos para facilitar el acceso de los sectores más vulnerables a la alimentación. El segundo, en la lógica de la responsabilidad individual, pretende transformar a cada desocupado en un micro-emprendedor.

La principal limitación del programa alimentario es que resulta insuficiente, y en algún sentido inadecuado, para resolver los problemas estructurales de des-nutrición, tampoco consiste en un plan para garantizar la seguridad alimentaria. En efecto, este programa, centralizado en teoría y descentralizado en la práctica, continúa basado en un diagnóstico desactualizado, que implica distribuir un tipo de alimentos que no resuelve realmente el problema nutricional, porque no garantiza el derecho de acceder a una alimentación nutricional y culturalmente adecuada. Es decir, el programa no atiende las verdaderas razones que limitan el acceso a la alimentación de la población vulnerable, y presume inadecuadamente sobre sus prácticas alimenticias.



Por su parte, la promoción del auto-empleo como salida a las situaciones de carencia también demuestra sus limitaciones, en particular en su sesgo hacia la promoción de las microfinanzas. El problema central de las políticas contra la pobreza basadas en la promoción de las microfinanzas es que asimilan erróneamente “acceso al ingreso” y “acceso al crédito”. No obstante, para que el acceso al crédito resulte en acceso al ingreso para los clientes se requiere mucho más que crédito. Se requiere, en primer lugar, tener garantizado un nivel de ingreso para consumo, de modo de poder destinar el crédito a la actividad productiva. En segundo lugar, en caso de poder utilizarse para financiar la actividad productiva, se requieren mercados donde colocar los productos, capacitación, etc. Ninguno de los dos requerimientos están asegurados actualmente, lo que redundará en fracasos sistemáticos en la promoción de micro-emprendimientos que consolidan a los/as beneficiarios/as en su entorno de pobreza y que encuentran muchas dificultades en sostenerse autónomamente en el tiempo.

En definitiva, contrariamente a lo que se propone, el programa Manos a la Obra no se dirige hacia la conformación de una economía social, ya que: (i) presenta grandes problemas de sustentabilidad (normativa, comercialización, asociación, generación de redes, mercados cautivos, etc.), y (ii) su implementación continúa con un alto nivel de focalización. A su vez, reproduce un sistema en paralelo, a la espera del crecimiento económico, en el que existe un mercado de empleo, de bienes y servicios de pobres para pobres con la misma inestabilidad, baja calidad y excluidos aún más del sistema.

El resto de las políticas sociales no muestran cambios relevantes en su organización sino medidas erráticas y discrecionales. Así, en **previsión social**, en los comienzos, el gobierno ensayó un discurso crítico sobre los contenidos de la reforma de 1994, como causante del deterioro fiscal, el costo e imprevisión de la administración a cargo de las AFJP, etc. No obstante, la acción pública se limitó a introducir ajustes en el haber mínimo, achatando la pirámide de beneficios, dando lugar a la multiplicación de recursos judiciales que dieron lugar al fallo de la Corte en favor del establecimiento de criterios para la actualización de los beneficios.

En paralelo, se dispuso flexibilizar de manera temporaria las condiciones de acceso al sistema para quienes no alcanzan a cumplir los requisitos contributivos exigidos por la normativa vigente. Estas formas de “forzar” la incorporación bajo condiciones especiales de personas que no reúnen los requisitos de la normativa general, en realidad lo que hace es demostrar que dicha normativa es inadecuada y reclama una reforma integral.

Recientemente, y continuando con la política de “parches” al sistema, el PEN hizo aprobar un proyecto de ley que abre el traspaso de afiliados/as entre el sistema público de reparto y el de capitalización privada. Con este tipo de medidas se pretende moderar algunos aspectos administrativos muy cuestionables del régimen sancionado en 1994, pero no se



modifican ni corrigen sus deficiencias centrales. En consecuencia, estas medidas tienden a legitimar la existencia del actual sistema y crear la falsa imagen de que los graves problemas del mismo pueden resolverse mediante ajustes menores de la normativa, cuando en realidad el problema tiene que ver con la propia concepción del sistema.

Mientras tanto, las políticas de salud y educación pública, mantienen sus rasgos de fragmentación, con diferenciación de acceso, coberturas y calidad de las prestaciones. Si bien en cuanto a la salud, se produjeron algunos avances puntuales en aspectos como transplantes, salud reproductiva o medicamentos genéricos; no se han encarado reformas al funcionamiento del conjunto del sistema de salud que permitan consolidar una estrategia verdaderamente universal para el acceso a la salud de toda la población. En este sentido, y a pesar de la retórica creciente en la materia, llama la atención la ausencia de medidas concretas orientadas a la reconstrucción de un esquema integrado de provisión de servicios de atención de la salud para toda la población sustentado en la atención primaria. En cambio, aquí también prevalece la política del “emparchar” el sistema heredado de los noventa. El resultado es que todavía prevalece una multiplicidad de programas focalizados, muchos con financiamiento de préstamos externos, que se destinan a la atención de riesgos específicos vinculados a carencias socio-económicas estructurales antes que a cuestiones específicamente epidemiológicas.

En materia educativa, persisten los principales problemas que acompañaron la implementación de la Ley Federal de Educación: i) la disparidad territorial, generada por la presión ejercida por la descentralización sobre las finanzas provinciales, y las diferentes capacidades para hacer frente a esta situación; ii) disparidades sociales, con grandes diferencias en el rendimiento educativo según la procedencia socio-económica de los niños y niñas; iii) circuitos de calidad diferenciada al interior del sistema, vinculados con las mencionadas disparidades sociales, que reproducen las restricciones y las potencialidades determinadas por el entorno social; iv) conflictividad docente.

Frente a esta situación, la actual gestión promovió la sanción de la Ley de Educación Nacional (LEN), que derogó la Ley Federal de Educación y, en este sentido, constituyó un triunfo de todos los sectores que entre 1989 y 2001 resistieron las políticas neoliberales y sus ataques a la escuela pública y la universidad pública.

Entre los avances que plantea la nueva LEN destacamos: definir la educación como bien público y derecho social garantizado por el Estado, alcanzar un 6% del PBI para el financiamiento educativo, gratuidad de los servicios en todos los niveles (lo que deroga de hecho parte de la Ley 24.521 de Educación Superior), garantía de no incluir la educación como bien transable en tratados de libre comercio, unificación de la estructura con Primaria de 6/7 años y secundaria de 5/6 años, universalización de la educación inicial, obligatoriedad de toda la escuela secundaria,



ampliación a 4 años de la formación docente inicial, jerarquización de las modalidades técnico profesional, artística, especial, de jóvenes y adultos/as, rural, intercultural, para privados de libertad y domiciliaria hospitalaria, obligación del Estado de universalizar la oferta de servicios educativos para niños/as de 4 años, garantía de no estigmatización en la política de difusión de resultados de las evaluaciones de escuelas, democratización de la gestión de los institutos de educación superior y jornada extendida o completa en todas las escuelas primarias.

Pese a estos enunciados, el principal problema que plantea la LEN es su generalidad. Si bien los principios que establece resultan en su mayoría incuestionables, en las acciones de política en general y en la política educativa en particular, la cuestión relevante no es tanto el qué debe hacerse sino el cómo debe hacerse. En este sentido se ha avanzado muy poco y es factible anticipar un fracaso similar al de la experiencia de la Ley Federal de Educación.

En materia de **vivienda**, en los últimos años, y luego de los mínimos niveles registrados durante la última crisis, la inversión pública en el área muestra una importante recuperación. No obstante, el déficit habitacional continúa en crecimiento y los asentamientos precarios se multiplican. Los anuncios oficiales con metas ambiciosas de construcción de viviendas son desmentidos luego por los datos de ejecución con altos niveles de incumplimiento. Por otro lado, la mayor parte de los fondos presupuestarios son distribuidos por el gobierno nacional de manera discrecional y sin relación con el déficit de las distintas jurisdicciones. Los anuncios oficiales de flexibilización de las líneas de crédito hipotecario para mejorar las condiciones de acceso de sectores medios a la vivienda propia tampoco registran resultados positivos, pese a lo cual crecen esos créditos como resultado de la directa política de los bancos, particularmente los públicos.

En síntesis, en las áreas más relevantes para provocar un cambio sustantivo en la matriz de distribución de las oportunidades y las condiciones de vida de la población, tampoco existe **una estrategia integral que busque cambiar los rasgos principales del sistema heredado de los años noventa. Las mejoras producidas son resultado del alto nivel de crecimiento económico pero no tienen bases sólidas para sostenerse en el tiempo.** Las propuestas presentadas a continuación buscan construir esas bases sólidas de manera integrada y consistente.

III.1. Propuesta de políticas de empleo

Modificar la **matriz distributiva** es una condición necesaria para recomponer mecanismos de integración social y expectativas favorables en el entramado productivo. El problema principal para la continuidad del crecimiento económico es que sea armónico y no desequilibrado, que sea sostenido y no esporádico, para lo cual es necesario ampliar la inversión doméstica en base a la



confianza en la expansión del mercado interno como plataforma de acceso al mercado externo. Esto supone la expansión sostenida de la capacidad de consumo de los grupos más postergados de la población.

Para ello se requiere, por un lado, **promover y sostener con todos los instrumentos posibles una mayor demanda de empleo** en la economía. Por otro lado, **políticas de sostenimiento de ingresos** por fuera del puesto de empleo, que recompongan de manera directa los ingresos de las personas.

Estas acciones deben ir acompañadas de medidas que reconstruyan una **red de protección social** que garantice una cobertura lo más extendida posible y un acceso efectivo equitativo. Simultáneamente, la totalidad de las acciones aquí descritas, deben acompañarse con la reforma del sistema tributario con el objetivo de modificar el actual perfil regresivo (ver lineamientos específicos en Propuestas Fiscales).

En consecuencia, en materia de empleo, ingresos e integración social, entre otras, se proponen las acciones que se sintetizan a continuación.

El eje de las acciones para el **mercado de empleo** debería estar puesto en actuar contra el empleo informal. Una de las vías de la propuesta para combatir el empleo precario es **regular las relaciones de subcontratación**. Es con este argumento que otros países han desarrollado jurisprudencia y normativas donde se considera a la empresa contratante, solidaria o subsidiariamente responsables del cumplimiento de las normas tributarias o de las regulaciones laborales de la empresa subcontratada. En estos países, se creó una normativa que responsabiliza al contratista principal por el cumplimiento de estas regulaciones en materia tributaria, laboral, y de relaciones del trabajo, de las empresas que subcontrata. Los mecanismos ideados para hacer efectiva dicha responsabilidad son diferentes según el caso: i) subordinar el pago a los subcontratistas a la entrega de un certificado expedido por la institución que controla el cumplimiento tributario y de regulaciones laborales; ii) otro mecanismo ideado es avalar el vínculo de subcontratación por un contrato en el cual el/la contratista debe asegurar que el/la subcontratado/a desarrolla sus actividades en las condiciones que impone la legislación correspondiente, donde le compete el control de que todo el personal se encuentre debidamente registrado. Esquemas de este estilo fueron aplicados en Holanda (Ley sobre responsabilidad última en la industria textil); Francia, para la industria de la Construcción. También en Brasil existe jurisprudencia al respecto, y se han aplicado esquemas similares en empresas de construcción civil. En Chile, a inicios del 2007 se aprobó una ley nacional que legisla sobre la materia.

Una segunda vía es **regular el trabajo a domicilio**. La forma de trabajo a domicilio se ha incrementado en los últimos años por causas diversas. Nuevas tecnologías que promueven este



tipo de empleo; reactivación de actividades o industrias que normalmente han hecho uso de trabajadores domiciliarios para algunas etapas del proceso –confección, textil-. En otros casos el mayor uso del trabajo a domicilio busca evadir normas laborales y tributarias por parte de la empresa contratante. La legislación que regula el trabajo a domicilio en Argentina data del año 1941 y ha quedado desactualizada en relación a estos cambios. Ello se traduce en su reducida efectividad al momento de regular y proteger las relaciones laborales que se establecen entre la empresa y el/la trabajador/a. Es necesario por lo tanto rediseñar la normativa con el objetivo de proteger este tipo de empleo, y que esta forma no sea utilizada por empresas contratantes para la explotación laboral en base a empleos clandestinos, explotación infantil o evasión impositiva, diluyéndose su figura como responsable principal de las obligaciones impositivas, laborales y de seguridad social.

Una tercera vía es **terminar con figuras típicas de precarización** de las relaciones laborales que no han sido combatidas por el gobierno, y cuya característica común es fraguar una relación laboral asalariada. Se trata de: i) la **“pasantía”**, tipo de contrato utilizado mayormente por grandes empresas para contratar estudiantes próximos a recibirse sin reconocerles una relación asalariada, ii) la **contratación de trabajadores/as por medio de agencias de empleo** que permiten fraguar una relación de empleo permanente como transitoria o “a prueba”. Y exclusivamente en la órbita del Estado como empleador, el **“contrato” con exigencia de facturación**, para el personal que desarrolla actividades en relación de dependencia.

En la misma línea de mantener figuras que, bajo el supuesto objetivo de incentivar la contratación de trabajadores/as, solo apuntan a precarizar las relaciones laborales, se encuentra la **rebaja de aportes patronales para empresas Pymes de más de 80** trabajadores que contratan nuevos/as empleados/as, o que contratan beneficiarios/as de planes de empleo. Este beneficio fue renovado por una medida presidencial a inicios del presente año.

Teniendo en cuenta el diagnóstico y las consideraciones precedentes, la propuesta en materia de empleo se centra en:

1. **Extender** la esfera de regulación pública al vínculo entre empresa contratante y subcontratista, con el objetivo de **responsabilizar subsidiariamente a la empresa tomadora de servicios tercerizados**, del cumplimiento de las regulaciones laborales, de relaciones del trabajo y tributarias por parte del/la subcontratista. El objetivo final es evitar que el mecanismo del empleo precario sea traslado al extremo más débil de la cadena y que las empresas contratantes liberen su responsabilidad haciendo uso de la subcontratación.
2. **Proteger al trabajador/a desde el domicilio rediseñando la normativa de regulación, para ajustarla al contexto actual**. Se debe regular el uso y tipo de equipos que facilita la empresa, si así lo hiciere; los gastos de mantenimiento, energía, calefacción y otros servicios, extensión



de la jornada laboral y horarios; los turnos para trabajar y la salud laboral, la capitación y el acceso a derechos sociales. El objetivo es evitar que el trabajo a domicilio sea utilizado como una fuente de explotación laboral, con empleo clandestino.

3. Eliminación de toda normativa que haga uso de **disminución de contribuciones a la seguridad social** como mecanismo que supuestamente incentiva la contratación de personal (contratación para Pymes; contratación a beneficiarios/as del Plan Jefe, etc.).
4. Promover la **formalización de las relaciones laborales** asimilando las condiciones de contratación de los/as pasantes a la de los/as trabajadores/as formales; desalentando el encubrimiento de relaciones laborales directas mediante cooperativas fraudulentas, agencias de empleo transitorio o servicios eventuales; disminuir el período de prueba.
5. Reformar normas y prácticas referidas a la consideración de la **jornada de trabajo**;
6. Regularización de la relación laboral de los/as trabajadores/as de la **Administración Pública** actualmente contratados por distintos instrumentos informales, que no los reconoce como asalariados/as en relación de dependencia.
7. Eliminar la figura de componente no remunerativo en los sueldos y salarios. Establecer la **incorporación al básico de todos los componentes salariales no remunerativos actualmente vigentes**. Instituir para el futuro los incrementos salariales remunerativos como forma exclusiva para aplicar aumentos o actualizaciones salariales. Esto debe regir tanto para el sector público como para el sector privado.
8. Articular los **programas de capacitación de mano de obra** con las necesidades manifiestas desde el sector científico-tecnológico. El objetivo es sincerar los programas de capacitación y colocarlos al servicios de las demandas no sólo que manifiestan las empresas, sino también las que manifiesta el sector de ciencia y tecnología, como mecanismo de **garantizar a las personas su permanencia en el mercado de empleo en una trayectoria acorde con el avance tecnológico**.

III.2. Propuesta de políticas de sostenimiento de ingresos

En materia de **política social**, el objetivo es avanzar hacia la conformación de una red de **seguridad básica universal**, que garantice que las personas puedan acceder a un estándar de vida básico, socialmente aceptable, y que puedan hacerlo con el mayor grado de libertad posible, permitiéndoles simultáneamente desarrollar sus capacidades y participar activamente en la vida en sociedad.



Para ello, uno de los elementos esenciales es avanzar en una **reforma integral del sistema de previsión social** que garantice una prestación **ciudadana universal**, incondicional y uniforme a todas las personas que alcancen la edad de jubilación, complementada mediante un componente **contributivo público financiado por un mecanismo de reparto**, para lo cual se propicia la implementación de un sistema de “cuentas nocionales” que absorba las cuentas de capitalización individual administradas por las AFJP y transforme los deteriorados fondos de jubilaciones y pensiones en un “fondo de estabilización” del conjunto del sistema. Las AFJP pasarán a administrar únicamente aportes de carácter voluntario.

En materia de políticas asistenciales, se propone avanzar en pasos sucesivos que permitan la unificación y universalización de las acciones de transferencias monetaria. En este sentido, se debería aprobar el **proyecto de Ley de Ingreso Ciudadano para la Niñez** que establece un beneficio universal para todas las personas menores de 18 años en el país, graduado por edad e integrado con una reforma tributaria, que constituya un primer paso, junto con la **jubilación ciudadana universal**, para la implementación de un ingreso ciudadano que cubra al conjunto de las personas.

Estas acciones deberían acompañarse con la **eliminación gradual de los programas asistenciales actuales** que discriminan entre población, se constituyen en mecanismos de administración estática de la pobreza y reproducen prácticas clientelares. Esta eliminación debe ser paulatina y producirse en la medida que pueda extenderse la cobertura del ingreso ciudadano, de manera de garantizar que nadie pierda derechos ya adquiridos, ni que se produzcan nuevas situaciones de carencia.

En el mismo sentido, deben mejorarse las acciones en materia de política alimentaria, que garantice al acceso a una alimentación nutricional y culturalmente aceptada, en coordinación con acciones complementarias en materia de salud.

III.3. Propuesta de políticas de vivienda

En materia de **política de vivienda**, se propone la institucionalización de un Sistema Federal de Vivienda y Desarrollo Local, orientado por los siguientes principios generales:

1. concentrar los esfuerzos en zonas y grupos sociales en donde el déficit habitacional es más agudo;
2. flexibilizar y diversificar el menú de soluciones habitacionales, adecuándolos a las particulares condiciones de la demanda;



3. integrar la política de vivienda en un esquema más racional de ocupación del territorio, mejora del medio ambiente y la dotación de infraestructura social básica;
4. estimular la capacidad de gestión, participación y esfuerzo propio de la comunidad en la solución de los problemas;
5. garantizar transparencia y auditoría social en el diseño y la ejecución de los programas y la selección de los/as beneficiarios/as;
6. orientar la acción pública sobre la base de subsidios explícitos a la demanda antes que a la oferta;
7. regularización de la tenencia del suelo, resolviendo de manera urgente la situación de ocupantes de viviendas y terrenos que no cuentan con los instrumentos legales de dominio;
8. creación de un Banco de Tierras urbanizables, promoviendo la generación de “lotes urbanizados” (parcelas con acceso a redes de servicios básicos);
9. restablecimiento de la intangibilidad de los recursos del Fonavi, eliminando las normas que permiten el desvío de los fondos, fijación de límites estrictos para los gastos de las unidades ejecutoras y la aplicación de incentivos para estimular el recupero de la cartera de préstamos.

III.4. Propuesta de políticas de salud

Como hemos enunciado en el diagnóstico, los procesos de salud y enfermedad de las personas están fuertemente determinados por sus condiciones materiales y culturales de vida. En este sentido y dadas las precarias condiciones de vida de una parte considerable de la población argentina, las instituciones de prestación de servicios de salud no pueden resolver por sí solas los problemas originados en la falta de agua potable y cloacas, el hacinamiento, el analfabetismo, la desnutrición, etc. Un gobierno decidido a instaurar **políticas de salud** realmente efectivas debe desarrollar su actividad en un campo mucho más amplio que el relativo a los servicios médicos, y al momento de su diseño e implementación contemplar las heterogeneidades existentes.

Esto no ha sido habitual en nuestro país, donde no se aplica el criterio de intersectorialidad para la resolución de los problemas de la salud. Por lo tanto, las principales acciones de política para la mejora estructural de la salud de la población y la erradicación de las



enfermedades evitables deben estar dirigidas a la **garantía de condiciones básicas de alimentación, higiene y salubridad**. La propuesta de la creación de una **red de seguridad socioeconómica básica universal**, que constituye uno de los principales ejes de estas bases programáticas, es un paso importante en esa dirección.

El modelo de atención de la salud que propiciamos parte de la concepción de la **salud como derecho humano**. Esto significa que todos los argentinos y argentinas deben tener acceso tanto a la prevención como a los cuidados de su salud y el Estado debe garantizar el cumplimiento de ese derecho humano. El acceso a la prevención y los cuidados de salud de la población no puede estar sometido a los cambios en el contexto social, económico o político ni a los vaivenes de la trayectoria de las personas en el mercado de empleo y a la volatilidad de sus ingresos. Además, y dadas las características de la función de producción de servicios de salud y la asimetría de información intrínseca a su provisión a través de mecanismos de mercado, consideramos que **la provisión de los servicios de salud debe organizarse a través de un esquema público**.

La reforma que proponemos para el sistema de salud existente, establece la creación de un **Programa Nacional de Inclusión y Atención Primaria de la Salud** que permita construir una red de “seguridad básica para la salud” de toda la población. Dicha red tendrá carácter **preventivo, será universal y uniforme**; es decir la garantía será independiente de la situación socioeconómica y de la ubicación geográfica particular de las personas. Los contenidos de las prestaciones se establecerán de acuerdo a lo que se defina como necesario en base a criterios generales de la medicina, pero flexible en función de las particularidades geográficas, climáticas y epidemiológicas de cada lugar.

Esto requiere que el presupuesto público contenga partidas específicas destinadas a garantizar el funcionamiento del Programa y que éstas se distribuyan en el proceso de coparticipación federal con destino específico, de modo de evitar las inequidades regionales en la atención de la salud por falta de financiamiento. Es importante aclarar que no se trata solamente de contemplar el financiamiento para quienes no cuentan con cobertura de obras sociales o medicina prepaga sino de garantizar la cobertura de todas las personas, ya que quienes en determinado momento se encuentran cubiertos/as por obras sociales o servicios de medicina prepaga, pueden dejar de estarlo debido a las fluctuaciones en sus ingresos y los cambios en su inserción en el mercado de empleo.

De acuerdo con las consideraciones anteriores y teniendo en cuenta la infraestructura de los servicios de salud existente en el conjunto del sistema, así como la inercia institucional, cada provincia o municipio evaluará y establecerá los convenios necesarios con el resto de los efectores del sistema (obras sociales o incluso el subsector privado), en función de su situación y



sus necesidades específicas de atención. En efecto, es muy importante **potenciar, extender y hacer efectiva la integración de todos los efectores del sistema** (público, privado y de obras sociales), estableciéndose mecanismos de distribución de subsidios explícitos para las personas de mayor riesgo (incluyendo a los/as adultos/as mayores) y personas con capacidades diferentes. Para lograr construir un esquema de atención verdaderamente integrado será necesaria la unificación y digitalización de las historias clínicas y la implementación de esquemas de derivación y seguimiento de los pacientes desde el primer nivel hacia los niveles superiores de atención.

En la **construcción de la red de seguridad básica para la salud basada en la atención primaria** es imprescindible encarar con urgencia una **transformación profunda del subsector público**, que logre posicionarlo como un actor activo elegible. Para ello se deberán implementar las **mejoras gerenciales** e incorporar las **innovaciones tecnológicas** necesarias para transformar a la atención médica provista por el Estado en una opción elegible por la población, en oposición a la situación actual en la cual constituye un recurso de última instancia ante emergencias o ausencia de opciones alternativas. En particular, se requerirá la actualización del equipamiento, articulando la inversión en equipos, insumos y formación de personal para su uso, dentro de un programa de prioridades en renovación tecnológica. Junto con ello, deberán adoptarse los nuevos desarrollos de auditoría, como actividad independiente pero avalada por las autoridades y demás instancias de los centros de atención y hospitales.

Asimismo, **se descentralizarán las funciones del hospital que correspondan al primer nivel de atención**, bajo programas unificados para todo el sistema pero que contemplen las particularidades de cada localidad. Los programas deberán ser flexibles y dinámicos, con capacidad para incorporar las demandas específicas de servicios de la población a la que asisten. Para ello, es fundamental la incorporación de médicos/as generalistas en los centros de atención primaria ya que su formación integral les permite evacuar la mayoría de las consultas. A su vez, desde estos centros se realizarán las derivaciones necesarias para la atención de segundo y tercer nivel, que deberá regionalizarse.

Respecto de las **obras sociales** y entidades de **medicina prepaga**, será necesario reformular los contenidos del **Plan Médico Obligatorio** para adecuarlo a la nueva estrategia del Programa Nacional de Inclusión y Atención Primaria de la Salud de modo de lograr la efectiva uniformidad y universalidad de la garantía de salud.

Asimismo, se encarará un **Programa Nacional de Producción Pública de Medicamentos**, ampliando la actual capacidad de producción nacional, provincial y municipal, creando canales de intercambios federales y estableciendo un sistema de acreditación de medicamentos, en cooperación con universidades e instituciones de investigación. Se comenzará por la producción



de aquellos medicamentos considerados prioritarios en razón de la masividad de su consumo, su escasez o su costo de mercado.

IV. POLÍTICAS DE DESARROLLO PRODUCTIVO

La recuperación productiva de los últimos años se sostiene en gran medida por el aprovechamiento de capacidad instalada ociosa, un contexto internacional expansivo y las “ventajas comparativas estáticas”, que resultan de un tipo de cambio alto y costos salariales reducidos. Sin embargo, no se vislumbran cambios significativos en cuanto a la estructura productiva sectorial, la concentración de los mercados y la extranjerización de la propiedad, como tampoco respecto de la expansión de ramas industriales de alto contenido en investigación y desarrollo. La tasa de inversión en equipos durables de producción en el año 2006 resultó un 6% mayor al punto máximo registrado en la década del 90 pero se manifiestan cuellos de botella en la provisión de infraestructura, principalmente, en materia energética y de transporte.

Los frutos del crecimiento económico no se han difundido adecuadamente a lo largo del entramado productivo y mucho menos a los sectores económicos más subordinados. Más aún, ciertas intervenciones gubernamentales guiadas por objetivos de corto plazo en el control de los índices de inflación se descargan preferentemente sobre los eslabones más débiles de las cadenas productivas (casos: carne, lácteos, comercio minorista, etc.), al tiempo que promueven ambientes de creciente incertidumbre respecto del funcionamiento de los mercados, los precios relativos y la rentabilidad. Lo evidente es la ausencia de una visión estratégica con objetivos de desarrollo productivo de mediano y largo plazo, concretada en políticas consistentes y sostenibles en el tiempo.

El gobierno ha realizado algunas políticas activas pero que no definen cambios estructurales del patrón productivo heredado ni un proyecto de desarrollo industrial para el país. De hecho, la mayor parte de los instrumentos de promoción fiscal de inversiones son apropiados por las grandes empresas. Este es el caso, por ejemplo, de los cupos fiscales para devolución anticipada del IVA y amortización acelerada de bienes de capital: pocas empresas beneficiadas, de gran tamaño, en algunos casos multinacionales, y en sectores de exportación con alta rentabilidad.

Por otra parte, y con relación específica al complejo agroalimentario y agroindustrial, es evidente que el nuevo régimen cambiario, la recuperación económica y los altos precios internacionales de los “*commodities*” exportables por el país, han permitido mejorar las condiciones generales de rentabilidad de las explotaciones, al tiempo que se presentan oportunidades muy favorables para extender las cadenas de valor y aumentar las exportaciones.



Sin embargo, en algunas cadenas de valor se recrean tensiones y conflictos entre el mercado externo, el consumo interno y el poder adquisitivo de ciertos sectores de la población.

En este aspecto, la acción de gobierno no tiende a resolver los problemas estructurales que impiden un desarrollo más armónico y sustentable, actuando con total falta de previsión, aplicando medidas erróneas y hasta contradictorias, todo lo cual genera un clima de presiones, alta conflictividad y generalizada incertidumbre.

En relación al manejo de los insumos de uso generalizado provistos por las empresas de **servicios públicos concesionados o privatizados**, el gobierno ha encarado pocas acciones destinadas a redefinir los marcos normativos y brindar un horizonte previsible para el accionar de las empresas, el Estado y los/as propios/as usuarios/as.

Como ilustración, cabe lo ya mencionado respecto al proyecto sobre un **nuevo marco de regulación para las empresas de servicios públicos privatizados**, que el Poder Ejecutivo envió al Parlamento en 2004. Entre otros puntos, este proyecto pretendía regular de manera bastante integral la prestación de estos servicios públicos esenciales. Entre otras cosas: (i) prohibía ajustes de tarifas por índices ajenos a la economía argentina, (ii) disponía que las controversias jurídicas tendrían ámbito de resolución en la jurisdicción nacional, (iii) impulsaba la aplicación de una tarifa social y de subsidios cruzados entre usuarios/as, (iv) estipulaba la responsabilidad de las casas matrices con las subsidiarias que manejan las compañías privatizadas y (v) establecía que el Estado debía asumir el papel de planificador de las inversiones. Como se dijo, el gobierno no impulsó su tratamiento y el proyecto perdió estado parlamentario, avanzando con su estrategia segmentada y dual de “negociación” permanente en estas áreas.

La falta de una visión integral del desarrollo económico es todavía más evidente en el área energética. El gobierno procuró inicialmente moderar y demorar internamente el traspaso a precios domésticos del aumento del precio internacional del petróleo y la devaluación, cuando lo que había que hacer era vincular los precios domésticos a lo largo de la cadena con los costos internos de explotación. En otras palabras, se trataba de modificar el patrón de distribución de la renta petrolera impuesto por la privatización y liberalización de los noventa, con el objetivo de regular la rentabilidad entre los sectores, aumentar los recursos públicos y difundir externalidades positivas al conjunto del sistema productivo.

La situación es aún más grave si se considera, por un lado, la notoria “debilidad” de las instituciones y de las normas regulatorias vigentes en el área y, por otro lado, que se trata de un sector en el cual las inversiones y los procesos de cambio son fenómenos de gran escala y de larga maduración. Razones por las cuales la incertidumbre y el riesgo son factores de alta ponderación en la toma de decisiones. En este contexto, los agentes tanto privados como públicos toman decisiones fuera de reglas institucionales claras y privilegiando el corto plazo.



Esa característica se percibe claramente en el tipo de respuestas que se ponen en práctica: medidas tomadas de apuro, que no pocas veces son suspendidas, postergadas, o adoptadas en función de intereses particulares y no colectivos. **Si bien hay situaciones urgentes, esto no significa ignorar que están en juego cuestiones profundamente estructurales.**

Entre otras cuestiones estructurales relevantes se pueden mencionar:

- La **producción de hidrocarburos** sigue siendo la **principal fuente de abastecimiento** energético y no hay un desarrollo adecuado de fuentes energéticas alternativas.
- La **extracción de hidrocarburos está fuertemente concentrada** en manos de empresas trasnacionales cuyos intereses estratégicos trascienden las necesidades del país, prevaleciendo las ganancias particulares por sobre la garantía de abastecimiento interno.
- La **caída de las reservas** de petróleo y de gas alcanza niveles críticos, en un contexto internacional de alto riesgo en cuanto a precios y condiciones de abastecimiento.
- El **consumo interno de energía eléctrica crece de manera acelerada**, empujado por la recuperación del crecimiento económico y las necesidades de la población. Mientras tanto, los **compromisos de inversión** en expansión de la oferta de generación eléctrica son **respuestas de emergencia** proyectadas con horizontes de corto plazo, sumado a la demora en la concreción de las obras anunciadas.
- Las acciones instrumentadas en procura de un uso más racional de la energía han sido parciales y de limitado alcance, respondiendo más a objetivos punitivos tendientes a administrar la escasez.

La creación de ENARSA habría sido un avance positivo en la medida en un contexto de cambio estructural y en la medida en que hubiera sido dotada patrimonialmente con la reversión de las áreas concesionadas en las cuales no se cumplió con las inversiones requeridas por la normativa vigente y los contratos de concesión. Sin embargo, la empresa se constituyó sin capacidad para modificar el contexto general de funcionamiento del área y con un estatus jurídico profundamente cuestionable, que permite amplia discrecionalidad en la gestión. La falta de estrategia frente a la crítica situación de la matriz energética abre serios interrogantes sobre las condiciones de abastecimiento interno.

En otros aspectos, lo que se hizo fue diversificar mecanismos fiscales de subsidio a algunas empresas concesionarias de servicios públicos, con procedimientos sin control adecuado y operando principalmente en base a la profusión de los llamados fondos fiduciarios. El problema aquí no es la existencia de subsidios a ciertas actividades, sino el carácter discrecional con que se aplican, la pésima calidad de los servicios prestados al/la usuario/a y la



ausencia de evaluación efectiva del impacto distributivo. Los subsidios al sistema de transporte, ferroviario y automotor de pasajeros, son un ejemplo claro de las deficiencias mencionadas.

A esto se suma, lo ya señalado respecto a las resoluciones, también duales, dadas a los casos en los que los cuestionamientos por la prestación de los servicios e incumplimientos contractuales eran muy fuertes. En algunos casos se procedió finalmente a **cancelar la concesión y retomar la administración estatal del servicio**. En otras situaciones similares de incumplimiento, como Aeropuertos Argentina 2000, se prorrogó la concesión eximiendo al concesionario del cumplimiento de obligaciones con claro perjuicio para el Estado. Para la generalidad de los casos se firmaron acuerdos de corto plazo, renovando contratos que liberaban obligaciones o capitalizaban deudas de los concesionarios, mientras se mantenían y elevaban subsidios de difícil justificación (particularmente en el área de transporte).

En síntesis, el tema de los servicios públicos privatizados sigue siendo conflictivo y está muy lejos de estar resuelto; mucho menos puede observarse un cambio sustantivo en el sistema institucional que en esta área se construyó en la década del noventa. El mayor esfuerzo parece, por el momento, puesto en evitar el impacto sobre los precios al consumidor del ajuste de tarifas, pero sin una política integral que atienda inversiones, la incorporación tecnológica, el acceso universal a servicios básicos, o la vigencia de una tarifa social, o un efectivo control sobre las prestaciones que deben brindar estos servicios y sus obligaciones contractuales.

En cuanto a las **Pymes**, el gobierno también ha encarado algunas acciones, pero la mayoría de los problemas persiste: hay dificultades para acceder al crédito, no existen medidas de reforma tributaria que las favorezcan, e incluso se repiten erróneas políticas de fomento vía desgravación de los impuestos destinados a los seguros sociales mientras continúa, sin embargo, el peso enorme del IVA e impuestos poco equitativos como la renta presunta.

En lo que respecta al acceso al crédito, el gobierno por intermedio de la Sepyme activó programas preexistentes. El **Programa Bonificación de Tasas** opera por intermedio de los bancos comerciales que aportan fondos para préstamos, a tasas subsidiadas por el Estado. En los últimos años, desde la Sepyme se ha intentado orientar la aplicación de los préstamos bonificados hacia determinados sectores productivos y hacia regiones del país para financiar proyectos de inversión. De hecho, en los dos últimos años se incluyeron dos líneas regionales para proyectos de inversión productiva, donde se licitan a tasas diferenciales por región y provincia. No obstante, como evaluación general, no existen evidencias de que hayan accedido al crédito empresas existentes excluidas del sistema financiero formal, o que el programa haya permitido el desarrollo de nuevas empresas, o que los créditos otorgados concurren al desarrollo productivo nacional, continuando los bancos aplicando los préstamos a sus empresas clientes. Uno de los problemas para que este programa se transforme en una política que logre el acceso



al crédito bancario de Pymes excluidas, reside en que son los bancos comerciales quienes seleccionan las empresas Pymes que serán sujeto del crédito subsidiado por el Estado.

El segundo programa de importancia para financiar proyectos de pequeñas empresas desde Sepyme es el **Fonapyme**. Este programa tiene el objetivo de brindar financiamiento a los proyectos de empresas que presentan mayores dificultades para acceder al financiamiento bancario. En este caso es el gobierno quien selecciona los proyectos y aporta los fondos para financiar inversiones. Aquí existen **problemas institucionales en el funcionamiento de las Agencias de Desarrollo Productivo locales**, que son las encargadas de captar los proyectos y orientar a las Pymes para su presentación.

Las actuales agencias que se fueron habilitando en las provincias no logran, en muchos casos, alcanzar los objetivos que se definen en sus funciones. Estas agencias son encargadas de establecer contacto con las empresas, detectar sus necesidades y ofrecer servicios que les permitan mejorar su posición competitiva. Las empresas no consiguen, en muchos casos, el asesoramiento necesario o adecuado. Un ejemplo de ello es la vinculación entre las empresas Pymes, las agencias y el asesoramiento necesario para completar los formularios para solicitar financiamiento al Fonapyme. El resultado es una elevada tasa de rechazo de los proyectos presentados, derivando en un bajo grado de ejecución de la línea de crédito.

En el último año Sepyme implementó el **Programa de Clusters Productivos**. El objetivo explicitado de este programa es identificar clusters con alto potencial para el desarrollo regional, trabajar con los actores de cada bloque productivo, diseñar, implementar y modificar políticas para la constitución y el desarrollo de los bloques productivos, considerando las necesidades de cada región y sector. Es un programa que lleva poco tiempo de funcionamiento como para contar con resultados que permitan evaluar su impacto.

El precario servicio de crédito para Pymes no significa que no exista una demanda insatisfecha. Los agentes Pymes declaran contar con crédito cerrado para financiamiento de inversiones, cuando requieren de éste para inversiones en maquinarias: de las Pymes industriales el 44% del plantel de maquinarias es clasificado como antiguo. La renovación tecnológica es necesaria para incrementar la competitividad sobre la base de mayor productividad. Ello concurre también al objetivo de mejorar salarios, regularizar los nichos de empleo no registrado, y lograr permanecer en el mercado, lo cual es incierto para Pymes de algunos sectores. Dentro de las Pymes industriales, el 40% reconoce formar parte de un mercado en riesgo frente a la competencia externa. En los rubros como textil, prendas de vestir, calzado, entre el 60% y el 80% de las empresas se declaran en esta situación.

En materia de promoción de inversiones, el gobierno ha creado la **Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones**, como órgano descentralizado en la órbita del Ministerio de Economía.



Las misiones adjudicadas hacen hincapié en lograr el posicionamiento del país como plaza de alto atractivo para la inversión nacional y extranjera. Conjuntamente tendría las funciones operativas de promover, coordinar y realizar el seguimiento de las políticas de inversión directa. Todo apunta a lograr la inserción activa de la Argentina en los flujos de inversión internacional.

Dada su reciente creación no existen aún elementos que permitan aproximar una evaluación de objetivos y resultados. Hasta el momento sólo puede decirse que las acciones realizadas han consistido básicamente en publicitar a la Argentina en los mercados internacionales para atraer inversión externa directa.

En este sentido, **nuestra propuesta** se encuentra anclada en la necesidad de construir un perfil productivo del país, donde se encuentre vigente la actualización tecnológica. Se requiere principalmente asistir a las empresas locales para que se tecnifiquen, eleven su nivel tecnológico productivo, y para articular el financiamiento local con la institucionalización del empleo en base a proyectos de inversión orientados y seleccionados por la misma agencia. Todo ello sobre la base de que la internalización del conocimiento y desarrollo tecnológico requiere de un ambiente local que se encuentre capacitado para copiar, adaptar, y crear. En otros términos, la inversión extranjera directa no transfiere conocimiento, sino que aplica el conocimiento en la producción de nuevos productos, sin que el desarrollo de nuevos procesos logre ser internalizado a nivel local.

Todo lo anterior remite al problema de las políticas de ciencia, tecnología e innovación en el país. Una política de aliento al desarrollo de las capacidades científicas y tecnológicas y su efectiva vinculación con los diferentes ámbitos de la vida nacional con el propósito de construir una sociedad del conocimiento, requiere de una planificación que contemple un diagnóstico sobre los problemas, las metas que se deseen alcanzar, los instrumentos con su correspondiente financiamiento y mecanismos de verificación del cumplimiento de los objetivos propuestos. Dicha planificación, además, debería contemplar y ser coherente con el resto de las políticas públicas, formando parte de un cuerpo integrado en una estrategia de desarrollo del país.

Si bien se ha avanzado en algunas cuestiones puntuales de corto plazo como la sanción de la ley para implementar el programa de biotecnología y se han actualizado los salarios de investigadores y becarios así como reabierto los cupos para el ingreso a la carrera del CONICET; hasta hoy, la política científica sigue sin ser prioridad del gobierno ni se considera como una verdadera política de estado y mucho menos integrada al proceso productivo y cultural. De hecho, continúa sin observarse el propio marco normativo de la ciencia y tecnología: por ejemplo, el debido respeto a los acuerdos internacionales firmados por la Argentina, así como también de los acuerdos de cooperación tecnológica que nuestro país contrajo con otros países. Tampoco se han promovido con énfasis la integración y la armonización normativa con la legislación vigente



en la materia, y los procedimientos para el establecimiento de políticas científico-tecnológicas y los protocolos que deben seguirse para la selección e implementación de los distintos programas de investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación productiva.

En líneas generales, el sector de ciencia y tecnología de nuestro país sigue presentando importantes problemas: i) obstáculos institucionales y culturales; ii) deterioro de la capacidad científico-tecnológica; iii) debilidades en el campo de la innovación tecnológica; iv) escasa inversión pública y privada en ciencia y tecnología; v) fuertes discrepancias y deficiencias en las regiones; vi) insuficiente inserción internacional del sistema nacional de ciencia y tecnología.

La política comercial externa, por su parte, sigue siendo errática, sin coordinación, y autocomplaciente con los favorables resultados de la balanza comercial logrados en los últimos años. Como en otras áreas, no parece valorarse adecuadamente en qué medida estos resultados se deben a las particulares condiciones del contexto internacional actual. Al respecto cabe advertir que por sobre el rápido crecimiento de las exportaciones (15% anual en los últimos cuatro años) opera una favorable coyuntura de los precios; el mayor ritmo de crecimiento de las importaciones (24% anual en igual período); la alta dependencia de las exportaciones de combustibles y su tendencia declinante como resultado de la disminución de las reservas.

La débil inserción internacional alcanzada hasta el momento se manifiesta también en las cifras negativas del comercio en el espacio del Mercosur y la propia evolución del comercio con China: Argentina importa actualmente de China por un monto tres veces superior a los años de retraso cambiario 1997/98.

La falta de una estrategia comercial externa se verifica en el caso de las relaciones con el Mercosur. Mientras se sostiene un discurso de afirmación de sus valores estratégicos, en los hechos predomina un ambiente de conflicto permanente y no se avanza decididamente en la creación de las instancias institucionales necesarias para la resolución de conflictos, para afirmar un desarrollo más armónico y para concretar una agenda común en la relación con otras regiones o terceros países.

Los intentos de extensión del Mercosur, por cierto deseables, parecen más una fuga hacia delante que la decisión de afirmar los vínculos de integración entre los países actualmente miembros. La situación se muestra dual y compleja: por un lado, la idea de ampliación; por otro, tensiones crecientes entre los Estados miembros, particularmente, con los de menor desarrollo relativo.

Finalmente, la afirmación del Mercosur como espacio económico preferencial no debe ser un obstáculo que impida desarrollar estrategias activas para concretar acuerdos comerciales con otros mercados, principalmente, con los países emergentes de Asia, África y Medio Oriente.



Teniendo en cuenta este estado de situación, **nuestra** estrategia productiva es consistente con la estrategia distributiva, en tanto reconoce que el crecimiento económico es esencialmente un proceso endógeno. La estrategia productiva debe contemplar acciones integradas a favor del desarrollo productivo sectorial, el fortalecimiento de las Pymes, el tratamiento de los servicios públicos privatizados y la política comercial externa. A continuación exponemos los lineamientos sobre cada uno de estos puntos.

IV.1. Algunas políticas sectoriales de desarrollo productivo

El **desarrollo agropecuario** debe apuntar a garantizar la conservación de la capacidad productiva de los recursos naturales, soberanía en la producción y distribución de alimentos, y una distribución más igualitaria de la renta del suelo. La concentración de la propiedad agropecuaria agudiza el empobrecimiento y la expulsión de los pequeños y medianos productores, junto con la creciente extranjerización de la propiedad de la tierra.

Lo cierto es que la mayor parte de la rentabilidad del agro, derivada de la maxi-devaluación y la favorable coyuntura de precios internacionales, sigue siendo apropiada por las cadenas de comercialización, proveedores concentrados de insumos y grupos financieros. Las intervenciones del Estado tendientes a contener los precios internos de bienes exportables que influyen en el costo de la canasta de consumo familiar responden a una visión cortoplacista, que es fuente de incertidumbre y promotora de conflictos. La necesidad de arbitrar entre precios internacionales y domésticos, debe orientarse por objetivos y procedimientos explícitos que brinden horizontes previsibles sobre los márgenes de rentabilidad de manera tal de orientar las decisiones en materia de inversión y aumento de las producciones del sector. Al mismo tiempo, el Estado tiene un rol complementario fundamental en la asistencia técnica, desarrollo tecnológico, apoyo crediticio y mejora de la infraestructura rural.

Entre las medidas de aplicación inmediata para destrabar la situación actual de incertidumbre y conflicto que afecta al sistema agroalimentario, cabe considerar:

1. Atender a la resolución de los problemas aún pendientes en cuanto al endeudamiento de unidades familiares mediante refinanciamientos adecuados, orientados, supervisados y asistidos técnicamente.
2. Eliminar las prácticas de intervención “encubierta” en los mercados (precios máximos, “sugeridos”, etc.) permitiendo mayor transparencia en las operaciones y un funcionamiento más normal de los mismos.
3. Flexibilizar cupos y restricciones impuestas a las exportaciones, tendiendo a una rápida y completa eliminación.



4. Transformar la actual Secretaria de Estado en Ministerio de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación.

Paralelamente, es necesario desarrollar el siguiente conjunto de acciones:

5. Asegurar mayor previsibilidad en la estructura de precios relativos y en los márgenes de rentabilidad de la producción primaria, evitando la volatilidad de los mercados y las medidas cortoplacistas y arbitrarias. Para ello es preciso tomar en cuenta el conjunto de variables que intervienen, como el tipo de cambio nominal, los precios internacionales, los costos internos de producción, los rendimientos finales, los márgenes de intermediación y comercialización y la propia política tributaria. En consecuencia, la aplicación de retenciones a las exportaciones debe subordinarse al objetivo general señalado, por lo que deberán ser previsibles y móviles.
6. **Financiamiento.** El acceso al crédito en condiciones adecuadas es un factor decisivo para el desarrollo de las Pymes del sector. La transformación del crédito tendrá en cuenta: i) líneas de crédito orientado y supervisado; ii) cláusulas de reembolso en valor producto y tasas de interés que reconozcan bonificaciones por historial de cumplimiento; iii) fijación de topes máximos de créditos (adecuados a los distintos tipos de unidades productivas) garantizando así mayor disponibilidad para las unidades pequeñas y medianas; iv) privilegiar las formas asociativas como medio de impulsar economías de escala y disminución de riesgos; v) promoción de sistemas de garantías recíprocas.
7. **Incentivos tributarios.** En el impuesto a las ganancias: i) establecimiento de un tratamiento diferencial entre ganancias distribuidas y reinvertidas; ii) revisión del impuesto a la ganancia mínima presunta atendiendo a moderar la carga potencial sobre las unidades de menor escala; iii) amortización acelerada de inversiones en pasturas, aguadas, equipos, genética, sanidad y asesoramiento técnico especializado; iv) exención del aumento neto del stock de vientres por escala y tiempo limitado, aplicable también a los efectos de la determinación del impuesto a la ganancia mínima presunta y bienes personales. En el impuesto al valor agregado: i) reducción paulatina de las tasas vigentes; ii) reducción de la tasa aplicada a la producción y comercialización de carne de pollo y cerdo, en línea con otros productos de la canasta alimentaria básica.
8. **Reordenamiento del uso y tenencia de la tierra.** Se propone: i) sancionar normas que regulen la compra de tierras por extranjeros, sean personas físicas o jurídicas; ii) crear un Registro de Propiedad Rural que permita identificar titularidad y origen del capital; iii) promover programas de reestructuración parcelaria en zonas de alta exclusión social; erradicando el minifundio y el éxodo rural; iv) propiciar la modificación de la legislación sobre arrendamientos rurales, buscando limitar los contratos por cosecha, que perjudican al



pequeño y mediano productor, favorecen la concentración, el ingreso de capitales especulativos y prácticas medioambientales perjudiciales.

9. **Investigación, cambio tecnológico y sanidad.** Fortalecimiento institucional y presupuestario, reestructuración funcional y operativa de los organismos que intervienen en la problemática: INTA, INTI, SENASA, ONCCA, Instituto Nacional de Semillas.
10. **Detener el proceso de degradación de los suelos y recuperar áreas degradadas** (coordinando obras de infraestructura básica, difusión de técnicas conservacionistas y control del uso de riego complementario).
11. En relación con las **economías regionales**, coordinar acciones para resolver gradualmente problemas de infraestructura, promocionar una política destinada al reordenamiento gradual de la estructura agraria en las zonas más atrasadas, regular la sobreoferta de cultivos regionales incluyendo la promoción específica de exportaciones de esos productos.
12. Mejorar las condiciones del **empleo rural**, reestableciendo la plena vigencia del régimen legal del/la trabajador/a agrario/a, controlar los niveles de salud y seguridad en el ejercicio de las tareas agropecuarias.
13. Diseño participativo de **Programas de Desarrollo de Complejos Productivos** con alto impacto sectorial, regional y/o social.

Respecto de la **política minera**, consideramos que la explotación de los recursos mineros debe responder a objetivos de sustentabilidad, preservación del medio ambiente y desarrollo regional.

Por ello, se propone:

1. **Modificar el Código de Minería**, apuntando a un cambio de paradigma, que priorice un modelo de minería, con bajo nivel de contaminación, promueva niveles genuinos de rentabilidad e impulse la explotación de amplia gama de riquezas minerales que el país posee.
2. **Redefinir el Tratado de Minería con Chile**, procurando que la asociación con ese país se encuadre en el marco de una nueva política minera.
3. Apoyo integral a los emprendimientos que tengan como objetivo la explotación de materiales de alto valor gemológico y comercial.
4. Establecer la **obligatoriedad de la consulta pública vinculante** como paso previo a la obtención de permiso minero.



5. Incorporar dentro de las misiones y funciones de la Secretaría de Medioambiente, como control concomitante, y de la AGN, como control ex post, la realización de **auditorías ambientales** cada dos años a efectos de realizar un seguimiento de las condiciones de explotación, con el fin de advertir incumplimientos y desviaciones al régimen jurídico vigente.
6. Dotar a ambos organismos de legitimación procesal para litigar por sí, cuando así lo determinen conforme las investigaciones y estudios realizados.

Asimismo es necesario redefinir un verdadero **proyecto industrial** para el país. Para emprender este camino, consideramos necesarias dos instituciones para el desarrollo y financiamiento de inversiones, que debieran interactuar en varias áreas.

Una de ellas es la **Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones**, creada por el actual gobierno, cuyas características y funciones debieran ser:

1. dotarla de recursos y funciones reales en materia de identificación de oportunidades y evaluación de proyectos de inversión en bienes de capital e insumos de alto impacto en la innovación tecnológica y sobre la matriz productiva;
2. capacitarla para la definición de una estrategia de inversión global e integral, con difusión pública, para que tanto los agentes económicos, como las instituciones de gobierno, tomen conocimiento de la misma;
3. habilitarla para centralizar en ella todas las dependencias del Estado que actualmente se vinculan con el tema de objetivos de desarrollo e inversión para el país;
4. habilitarla para establecer los lineamientos para la inversión productiva y definir los instrumentos de promoción, ambas acciones centralizadas. De estos lineamientos deben desprenderse los criterios para priorizar los proyectos de inversión-financiamiento de las empresas, de diverso tamaño y sector. Estos lineamientos deben ser elaborados por la Agencia;
5. esta agencia debe definir las áreas prioritarias de desarrollo, y de ello se deriva, por ejemplo, el perfil de los programas de asistencia financiera a Pymes.
6. debe tener además las siguientes funciones: evaluación de proyectos productivos; definición de instrumentos de promoción; desarrollo de Sistemas de incubadoras Pymes; programas de Reconversión de Pymes.

Un segundo eje central es la propuesta de **creación de Bancos de Desarrollo Regional-BANDER-**, con los objetivos precisos de permitir el financiamiento bancario a micro, pequeñas y medianas empresas, colocando criterios socio-económicos, y no sólo económico-financieros para



la toma de decisiones. En Argentina, al igual que en países desarrollados y en desarrollo, el crédito a Pymes debe canalizarse por medio de entidades que permitan financiar proyectos que ponderen, además de la rentabilidad privada, el beneficio social, y por lo tanto, que acepten criterios de selección o priorización de proyectos basados en objetivos de desarrollo económico. Una segunda característica importante es que esta institución funcione a escala regional, para permitir atender la demanda de crédito de Pymes de todo el país. Es decir, que cuente con la información sobre las necesidades locales y que tome conocimiento de las empresas existentes en la región, de forma tal que al momento de decidir por el otorgamiento de un financiamiento para inversiones exista la posibilidad de financiar proyectos evaluados y seleccionados por las agencias regionales. El funcionamiento local, además, resuelve en parte la restricción de falta de información con la que se enfrentan los bancos comerciales, o el actual Fonapyme, al momento de decidir el otorgamiento de préstamos a las empresas.

Otras de las acciones que debieran impulsarse son:

1. Sancionar y aplicar una nueva **legislación anti-monopólica** y de defensa de la competencia.
2. Aplicar de forma efectiva el **régimen de Compre Trabajo Argentino-Compre Pyme**, dando participación a las Pymes en la fiscalización de su cumplimiento. La diferencia de tamaño entre las grandes empresas y las Pymes se refleja en diferentes posibilidades de acceso. La política de compras gubernamentales debe dar prioridad a las empresas de menor tamaño, no sólo estableciendo márgenes de preferencia mayores para las empresas con mayores desventajas, sino además implementando los mecanismos burocráticos para garantizar que se cumplan los beneficios. En el caso de Compre Pyme, las organizaciones Pymes deben participar activamente en la administración, control y fiscalización del sistema.
3. Fomentar la reinversión de las utilidades mediante un tratamiento impositivo diferencial entre ganancias distribuidas y ganancias reinvertidas.
4. Impulsar el desarrollar cadenas de valor de alto impacto regional, basadas en el aprovechamiento de recursos naturales, integrando los eslabonamientos tanto hacia atrás (elaboración de insumos, maquinaria, servicios, institutos técnicos o universidades) como hacia delante (etapas de producción primaria y derivados) y otras actividades de apoyo como los servicios de almacenamiento, transporte y comercialización.
5. Elevar la inversión nacional en I+D de 0,4% del PBI al 0,8% del PBI (el nivel que hoy tiene Brasil).
6. Incorporar del cupo femenino en todos los niveles de la Carrera de Investigador científico.
7. Reforzar la capacidad de las instituciones provinciales para identificar problemas y oportunidades que deban recibir la atención del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e



Innovación. Para ello, se sugiere la constitución de los Consejos Federales de Ciencia y Tecnología, previstos en la Ley de Ciencia, Tecnología e Innovación. Dichos Consejos pueden ser útiles para determinar prioridades, articular redes de investigación y evaluar el cumplimiento del Plan Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación. Adicionalmente, se deben establecer convenios para facilitar la radicación de investigadores en universidades y centros de investigación localizados en las provincias del interior del país.

IV.2. Políticas de fortalecimiento de las Pymes

Como se desprende de la enumeración anterior, en nuestra propuesta las empresas **Pymes** son consideradas actores centrales del desarrollo productivo y del cambio social. La estrategia hacia las Pymes está en relación con el conjunto de políticas distributivas reseñadas anteriormente, que no sólo permitirán fortalecer el mercado interno sino también el papel del territorio y de los sistemas productivos locales conformados principalmente por Pymes.

Asimismo, se considera necesario **diferenciar dentro del amplio universo Pymes a las empresas según sectores y tamaño**. Claramente las Pymes vinculadas a grandes empresas y/o al sector exportador han aprovechado las ventajas comparativas del tipo de cambio alto, mientras que otras, pese a beneficiarse de la reactivación del mercado interno, siguen mostrando muchas debilidades y falta de perspectiva más allá de la actual coyuntura.

Así, debe definirse una estrategia para el sector en torno a: i) la **asociación** entre Pymes; ii) la articulación de **circuitos productivos**; iii) la creación de **nuevas empresas**.; iv) la necesidad de estimular **cambios en el funcionamiento del sistema financiero** que favorezca el retorno de las Pymes al crédito.

Para ello, entre otras medidas, se sugiere:

1. Dotar a las **Agencias de desarrollo regional** con un perfil ejecutivo, tal que se conviertan en los organismos encargados de identificar, evaluar y seleccionar eficientemente los proyectos presentados por las empresas de la localidad. En este caso, los lineamientos para orientar la demanda serían los establecidos por la Agencia de Estrategias de Inversión (actual Agencia de Desarrollo de Inversiones). La descentralización persigue el objetivo de que la institución local se haga cargo de una estrategia de desarrollo en su medio, entendiendo que para cumplir esta función de modo creativo y eficiente se requiere de incentivos, y la toma de decisiones es un componente necesario. Las agencias deberían identificar demanda, evaluar los proyectos, establecer si son financiables.
2. Fomentar la reinversión de las utilidades de empresas Pymes mediante un tratamiento impositivo diferencial entre ganancias distribuidas y ganancias reinvertidas. Debe tenerse en



cuenta que el proyecto de ley de desgravaciones impositivas para la reinversión de utilidades en bienes de capital para el conjunto de Pymes no logra su sanción definitiva, mientras las grandes empresas cuentan mayormente con el subsidio que otorga la Ley de Promoción de Inversiones, por el cual pueden obtener el beneficio de la devolución anticipada del IVA en la compra de nuevas máquinas, o la amortización acelerada en el impuesto a las ganancias.

3. Desarrollar una **nueva institucionalidad en materia de financiamiento** que priorice financiar los proyectos de inversión de grupos de empresas locales -aglomeraciones- que conforman las cadenas de valor, abandonando el financiamiento individual a empresas. Esto requiere la creación de nuevos instrumentos financieros que se adecuen a los diferentes estados de desarrollo de los grupos. Por ejemplo, si se trata de grupos en formación, las acciones necesarias pueden requerir idear la promoción de sistemas de garantías grupales; la promoción de programas de capital de riesgo; la promoción de un encuadre jurídico, fiscal y financiero que sea favorable al desarrollo de la estrategia, y que dependerá de las características de la aglomeración (por ejemplo, metodología para analizar la viabilidad del crédito y evaluar y clasificar el riesgo). Esta propuesta está en línea con la sugerencia de creación de Bancos de Desarrollo Regionales (BANDER), ya mencionada cuyas características a los fines de constituir una verdadera **banca de desarrollo**, deben ser:
 - i) garantizar el máximo de transparencia en la asignación del crédito;
 - ii) limitar su accionar a la asistencia de micro, pequeñas y medianas empresas del sector privado;
 - iii) descentralización funcional y operativa mediante bancas de desarrollo regional (como se señaló en la propuesta para los sectores productivos);
 - iv) dictado previo de regulaciones crediticias claras;
 - v) manejo a través de personal técnico idóneo. La regionalización de la banca de desarrollo permitirá una gestión más eficiente en la selección de empresas y proyectos de inversión, en la medida en que se establezcan vínculos estrechos de intercambio con las Universidades locales, instituciones científicas – técnicas y otros agentes del ámbito regional.
4. Políticas públicas que den garantías de acceso a insumos y un tratamiento especial y profesional en el sistema financiero de la banca pública.
5. En materia tributaria, y en línea con lo sugerido para el sector agropecuario, las Pymes deberían beneficiarse de la modificación del alcance de los impuestos a la renta mínima presunta y a los bienes personales. En el primer caso, la base de la propuesta es que la responsabilidad contributiva debe sustentarse en ganancias efectivas y no hipotéticas, por lo



cual se debe impulsar la reducción de este impuesto, moderando la carga potencial sobre las Pymes. En el caso del impuesto a los bienes personales, se propone incorporar a la base imponible del impuesto la consideración de los pasivos correspondientes a los bienes gravados.

6. **Política aduanera, arancelaria, cláusulas de salvaguardia y derechos antidumping:** Se requiere una administración del comercio exterior que incluya un servicio efectivo en esta materia que apoye especialmente a las Pymes para poder elaborar y sostener este tipo de recursos. El *dumping* genera competencia desleal que perjudica a las empresas de menor tamaño, ya que las grandes empresas se encuentran en condiciones reales de utilizar adecuadamente estos instrumentos. Los trámites de resolución de denuncias por *dumping* no se resuelven antes de los dos años, lo cual para una pequeña empresa es un período excesivo. Otro problema a resolver es la sub-facturación y la triangulación con los países de la región que tienen arancel cero para el ingreso de mercaderías a nuestro país. Esta sigue siendo una práctica corriente denunciada por cámaras empresariales, y a la cual la política oficial no le ha dado solución.
7. Aplicar programas específicos de **creación de nuevas empresas, de asociatividad entre empresas y su vinculación con los ambientes locales**. Para ello, se deben crear agencias de desarrollo de la institucionalidad y la asociatividad local, que promuevan cambios de rutinas, conductas y expectativas bajo el estímulo y compromiso de empresarios locales.
8. Difundir programas especiales de apoyos tecnológicos mediante convenios con instituciones especializadas (INTI, INTA, SECYT, Universidades).
9. Elaborar un **padrón único de empresas Pymes**. Esto es necesario para divulgar la información de un modo más transparente. Este registro debe contar con la trayectoria de la empresa, créditos a los que accede, etc. El registro contribuye a la gestión, y brindará información de, por ejemplo, i) qué empresas están siendo beneficiadas por los programas; ii) el perfil de empresa que accede a cada programa; iii) el monto del beneficio recibido; iv) si los beneficios otorgados se concentran en algún grupo de Pymes particular. Esta información permitirá orientar la asistencia del Estado, desde las políticas de desarrollo económico, al conocer la distribución de los beneficios otorgados al sector pyme por tipo de empresa y sector productivo y, si fuese el caso, re-orientarlos; evaluar los impactos de los programas que se están implementando a partir de los resultados de las empresas que tienen acceso; democratizar el acceso del conjunto de empresas Pymes a los programas, evitando que los beneficios sean captados sólo por aquel grupo de empresas que conocen las reglas de funcionamiento, excluyendo al resto por falta de información adecuada.



10. Considerar en la clasificación de empresas Mypymes que se tienen en cuenta para legislar y elaborar la normativa de promoción, además del valor de ventas, otros indicadores que reflejen diferenciales tales como: si la empresa se encuentra vinculada al comercio internacional (exporta o importa) y cuenta con la certificación de normas ISO; si la empresa cuenta con equipo de consultores y asesores contables que les facilita reunir la información necesaria para acceder a un crédito en el banco, o a un programa estatal de apoyo a su reconversión; si la empresa cuenta con asesoría técnica. Todas estas son características que divide el mundo de las Mypymes, y que no quedan reflejadas en el valor de ventas según el sector de pertenencia.

IV.3. La reorganización de los servicios públicos privatizados

Se propician las siguientes acciones:

1. **Revisar** el cumplimiento de los **contratos** de concesión o transferencia de empresas, aún pendientes.
2. Garantizar la prestación de los servicios públicos esenciales y **modificar los criterios de tarifación** cuando así correspondiere, replanteando la adopción de **subsidios cruzados transparentes** para determinados sectores y grupos de consumidores e incorporando una **tarifa social** que tienda a garantizar la **universalidad de acceso**.
3. Impulsar la sanción de una ley que establezca un **nuevo marco regulatorio** para los servicios públicos concesionados o privatizados.
4. Reestructurar el funcionamiento de los **entes reguladores u órganos de control**, dotándolos de autarquía, independencia plena del poder político e idoneidad profesional mediante nombramientos por concurso.
5. **Sanción de una ley de Fideicomisos Públicos** que establezca la obligación de creación por ley, fije los requerimientos mínimos de los contratos, las características y responsabilidades del fiduciante, la definición del fiduciario y de los procedimientos para su designación. Asimismo, la imposibilidad del PEN de modificar el objeto y la afectación de los recursos, la obligación de auditoría externa de los estados contables y la publicidad periódica y detallada de la aplicación de los recursos.
6. Asegurar la implementación de programas de desarrollo de proveedores locales en las negociaciones; además de establecer controles sobre las compras intra-corporativas de las empresas y su impacto sobre los costos de explotación.



Nuestra propuesta concede prioridad estratégica a la problemática del **sector energético** en tanto constituye un elemento fundamental para el desarrollo económico y social. El mercado petrolero está desregulado, pero concentrado en un reducido grupo de empresas. En este mercado se determinan, en gran medida, los precios finales del gas natural, la electricidad, y los combustibles líquidos. En consecuencia, la conformación de la matriz energética influye en muchos subsistemas: como insumo productivo, como bien de consumo, como símbolo de soberanía económica y política, como recurso natural articulador de compromisos intergeneracionales, etc. Es por ello que una estrategia de desarrollo global de país requiere contar con una estrategia de desarrollo energético que tome en cuenta la articulación de todos estos elementos.

Esto significa generar cambios en el sistema actual de regulación y funcionamiento de los mercados del sector. Entre otros aspectos, implica asumir una mayor responsabilidad en la planificación y la gestión. Dos cuestiones resultan aquí esenciales. Por un lado, aumentar la captación de la **renta petrolera** para tener **mayor capacidad de financiamiento** de las inversiones. Al mismo tiempo, es fundamental fortalecer la capacidad de gestión estatal, lo cual implica la **recuperación y calificación de planteles técnicos** del área. En tercer lugar, **reformular el marco jurídico-institucional** que norma el funcionamiento del sector, ya sea en lo referido a la normativa vigentes como al funcionamiento de los entes encargados de la regulación del mercado.

Por consiguiente, se propone:

1. Promover la sanción de una **nueva ley de hidrocarburos**, que establezca claramente las reglas de juego para las decisiones de largo plazo de los operadores privados, preservando el rol decisivo del Estado en cuanto a la administración de un recurso no renovable de carácter estratégico.
2. Crear un **único Ente Regulador** de todo el sistema energético, que de efectivo cumplimiento a la Ley de Hidrocarburos y los marcos regulatorios eléctrico y gasífero.
3. Realizar estrictas **auditorías sobre las reservas de petróleo y gas**, fijando rígidas restricciones en cuanto a la relación exportación/reservas.
4. Revisar las **autorizaciones de exportaciones de hidrocarburos** (petróleo, gas natural y derivados) las que deberán ajustarse al estricto cumplimiento del sostenimiento de las reservas y el normal abastecimiento interno. Eliminar el margen otorgado para la libre disponibilidad de las divisas provenientes de las exportaciones.
5. Incorporar la problemática del **“uso racional de la energía”** como objetivo explícito de la estrategia de desarrollo energético del país.



6. Promover la **diversificación de la matriz energética** reduciendo la dependencia actual de los hidrocarburos. Para lo cual se considera necesario:
- La **creación del INEA (Instituto Nacional de Energías Alternativas)** como organismo especializado en la formación de recursos humanos, desarrollo científico tecnológico, identificación y evaluación de proyectos, y actividades de difusión.
 - Retomar el desarrollo del **núcleo eléctrico**, para lo cual se requiere de acciones sistemáticas y el diseño de una estrategia integrada en materia de exploración, evaluación y preservación de reservas de uranio, desarrollo de la investigación tecnológica, fortalecimiento de organismos como CNEA e INVAP, promoción de la industria nacional proveedora de equipos e instrumentos.
 - Impulsar el desarrollo de la **energía eólica**, mediante líneas de crédito en condiciones adecuadas a las características de estas inversiones, aportes estatales que reduzcan la carga financiera resultante de los altos costos fijos de instalación, promoción de las empresas nacionales proveedoras de equipos de generación eólica.
 - Desarrollo de los **biocombustibles** (biodiesel y etanol) impulsando cultivos regionales **alternativos a los “commodities” tradicionales que cuentan con demandas para la alimentación humana o mercados y precios internacionales en expansión.**

IV.4. Política comercial externa

Nosotros consideramos que el crecimiento de las exportaciones es un objetivo clave del proyecto productivo, pero que no es un fin en sí mismo. No sirve la competitividad aislada de algunos sectores o empresas, sino la competitividad sistémica del conjunto de la economía, para lo cual hay que garantizar relaciones positivas entre la ampliación del mercado interno y el desarrollo de las exportaciones. Para ello, bajo el amparo de un tipo de cambio competitivo deberían implementarse múltiples **políticas que fomenten la competitividad genuina.**

Para ello se sugiere hacer eje en las siguientes acciones:

- Potenciar y hacer efectivos múltiples **mecanismos de promoción**: como la conformación de consorcios de exportación de Pymes, líneas especiales de crédito para financiación de exportaciones, promoción de fideicomisos para fines específicos de reconversión productiva y desarrollo.
- En materia **arancelaria**, para insumos y bienes finales el criterio es mejorar la protección efectiva de los sectores/etapas productivas que elaboran bienes más diferenciados, con mayor valor agregado, mayor incorporación de progreso técnico y/o mano de obra. También,



se debería atender la necesidad de introducir competencia en mercados oligopólicos, particularmente aquellos de insumos de amplio uso por los sectores productivos. La estructura arancelaria también debe contemplar la necesidad de promover la producción de bienes de capital en el país, encareciendo la importación de plantas "llave en mano", eliminando las ventajas existentes para la importación de bienes de capital usados y restableciendo la plena vigencia del conjunto de leyes de "compre trabajo argentino".

3. Promover la **consolidación del Mercosur**, en una visión integradora, y avanzar en sus aspectos políticos e institucionales hacia el diseño de políticas en materia de coordinación macroeconómicas y resolución de conflictos.
4. Sin perjuicio de afianzar el papel estratégico del MERCOSUR, desarrollar una estrategia activa de **acuerdos económicos y comerciales** con mercados emergentes de otras regiones.



V. COMENTARIOS FINALES

El nuevo esquema macroeconómico de Argentina es más consistente que el vigente durante la Convertibilidad, pero eso no significa que se ha logrado modificar el régimen de organización social construido en los noventa. El cambio de ideología que domina el escenario discursivo es un elemento característico de los escenarios de crisis, pero no significa que de allí se desprenda un cambio en el régimen de organización social.

La estabilización del actual régimen de organización social, ahora adaptado a nuevas reglas macroeconómicas, depende tanto de la persistencia de un ambiente económico favorable como de la capacidad del poder político para resolver las contradicciones entre acumulación (para sostener la reproducción del sistema económico) y legitimidad del orden social (para sostener la reproducción del sistema de integración social). Estas contradicciones hasta aquí no se han traducido en mayores conflictos por la profundidad de la propia crisis y porque la situación del mercado laboral permite todavía conciliar altas tasas de ganancias con la recuperación salarial en el sector formal. Sin embargo, la persistencia de un sistema institucional que define un patrón de desigualdad muy regresivo advierte sobre los límites de este esquema.

Es necesario algo más que una política de tipo de cambio competitivo para cambiar los principios de organización social heredados de la década del noventa. Analizar sólo la consistencia de los agregados macroeconómicos, planteándose como objetivo una tasa de crecimiento lo más alta posible confiando en el derrame de sus beneficios, es una apuesta ortodoxa que no apunta a cambios sustantivos del régimen de organización económica y social. La evolución positiva de los agregados macroeconómicos y la fe en el tipo de cambio competitivo como norte de la política pública, es absolutamente compatible con la consolidación del patrón de desigualdad económica, social y política heredado de la década del noventa.

Un cambio sustantivo de este patrón de desigualdad debería colocar en el centro de toda estrategia a la cuestión distributiva. Para esto, hay que dejar de considerar a la distribución de recursos como “dato inicial” del análisis del actual patrón de crecimiento, para incorporarlo como un condicionante del mismo. Esta es la base de nuestra propuesta.