

Algunas contradictorias reformas de los '90

Nora Morales*

Alejandro Rossi*

*UBA

INTRODUCCIÓN

Con la asunción de Carlos Saúl Menem como presidente de la Argentina en Julio de 1989, se inició un profundo proceso de transformación tanto en el sistema económico como en la concepción e implementación de políticas sociales. A su vez, se intentó llevar a cabo una reforma en el funcionamiento de las organizaciones estatales para resolver eficientemente las demandas indelegables a partir del mejoramiento de las instancias burocráticas. Además fue un objetivo del gobierno introducir modificaciones que permitieran superar la crisis fiscal a partir del incremento de los ingresos y el control del gasto público.

En el campo macroeconómico se realizaron drásticos cambios como la liberalización de gran parte de las variables económicas y financieras, la desregulación de numerosas actividades, la privatización de empresas prestatarias de servicios públicos o productoras de bienes considerados estratégicos o indispensables, el incremento de la apertura a la economía internacional (tanto a los flujos financieros como en los intercambios comerciales), la descentralización de servicios y recursos a las provincias, la autonomía del Banco Central e importantes modificaciones en la política cambiaria.

Como resultado de estas transformaciones, entre 1991 y 1998 se logró contener la inflación y creció significativamente el Producto Bruto Interno, con importantes aumentos en el consumo, en la inversión (produciéndose una importante modernización de algunos sectores de la economía) y en las exportaciones de bienes y servicios.

Como contrapartida creció fuertemente la desocupación¹, empeoró significativamente la distribución del ingreso y se agravó el déficit fiscal lo cual llevó a una creciente dependencia frente a la afluencia de capitales externos.

Pero no en todas las áreas el dinamismo de las transformaciones fue tan notorio. Así, en el área de las políticas sociales, en el funcionamiento de la estructura gubernamental y en el terreno fiscal, tanto las características de las reformas delineadas como la velocidad de las mismas contrastaron con los cambios mencionados. En tal sentido, puede plantearse que el hecho que muchas de estas iniciativas no fueran enmarcadas dentro de las Leyes de Reforma del Estado 23.696 y de Emergencia Económica 23.697², promulgadas en los inicios del gobierno justicialista, disminuyó la velocidad y profundidad de los cambios operados en dichas políticas, permitiendo que las diferentes instituciones (Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, etc.) y actores sociales (sindicatos, grupos empresariales, etc.) pudieran influir en la decisión finalmente adoptada. Esto es importante porque las situaciones críticas generan una pérdida de capacidad de iniciativa o de veto del Parlamento, centrándose el manejo de la misma en el Poder Ejecutivo, a lo que se agrega una mayor predisposición de la población a pagar costos inaceptables en momentos de estabilidad política o económica. Sólo cuando la crisis económica y social es superada, los legisladores recuperan su capacidad de negociación, pudiendo así condicionar con más fuerza los proyectos formulados por el gobierno. De ahí que se vuelva necesario analizar el contexto en que las políticas consideradas fueron formuladas e implementadas, para intentar entender las razones por las que el proceso de reforma estatal relacionado con las políticas sociales y de reestructuración de la burocracia estatal presentó diferencias respecto de las principales transformaciones macroeconómicas.

¹ La tasa de desocupación llegó en Mayo de 1995 a 18,6 %

Desde esta perspectiva, este trabajo se propone analizar las características de las transformaciones operadas en los campos previsional, educativo y laboral, en el funcionamiento del aparato burocrático estatal y en el plano fiscal.

El trabajo ha sido organizado en cuatro secciones. En la primera se analizara la performance de las políticas desarrolladas en tres espacios esenciales para la provisión de ingresos y que inciden directamente en las condiciones de vida de la población como lo son el previsional, educativo y laboral. Luego, en la segunda sección se avanzará en la evaluación de las transformaciones operadas en la burocracia estatal tendientes a mejorar sus mecanismos de resolución de problemas. El análisis del plano fiscal tanto desde el punto de vista de los ingresos como desde el control del gasto, ocupará la tercer sección para terminar, en la cuarta presentando las conclusiones más significativas del trabajo.

SECCION PRIMERA: LAS POLÍTICAS SOCIALES

Transformaciones en el sistema previsional.

A principios de los '90 el sistema previsional enfrentaba una serie de problemas relacionados con el envejecimiento de la población, la inestabilidad de la economía, los desequilibrios en el mercado laboral, y la existencia de diversos regímenes jubilatorios con condiciones de acceso, prestaciones y mecanismos de financiamiento extremadamente heterogéneos.

A su vez, el costo presupuestario del sistema previsional aumentaba constantemente generando haberes jubilatorios muy bajos y desigualdades significativas entre beneficiarios de regiones con dispar desarrollo económico, entre aquellos que estaban protegidos por distintos regímenes y más aún entre los carentes de toda protección.

² La Ley de Reforma del Estado fue aprobada el 10 de Agosto de 1989, mientras que la Ley de Emergencia Económica obtuvo su aprobación el 1 de Septiembre de 1989, luego de varias idas y vueltas

Por otra parte, ya se habían producido numerosos fallos judiciales referidos a los conflictos previsionales. Los juicios se generaban tanto por la brecha existente entre los porcentajes fijados por la ley y los efectivamente pagados, como por la discutible constitucionalidad de la norma que fijaba topes en los haberes máximos de jubilación (Demarco J. y Schulthess W. 1993).

Al principio de su gobierno, Carlos Menem tuvo como preocupaciones centrales la resolución del problema de los juicios previsionales contra el Estado y la búsqueda de un mejor funcionamiento del sistema. Para ello se creó la Comisión Nacional de Seguridad Social y se dispuso la cancelación de la deuda al 1 de Abril de 1991 en diferentes condiciones según el monto adeudado.

La llegada de Domingo Cavallo al Ministerio de Economía generó expectativas de profundas modificaciones en el plano previsional. Con el fin de lograr mejoras en el frente fiscal y de instaurar un sistema de capitalización que ayudara a incrementar el nivel de ahorro interno, el 5 de Junio de 1992 fue presentado por el Poder Ejecutivo un proyecto de reforma del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, que incluía entre otras medidas la determinación de un beneficio jubilatorio integrado por una Prestación Básica Universal (PBU) a cargo del Estado y una prestación adicional proveniente de los aportes capitalizados en la cuenta individual de cada uno de los afiliados (Trámite Parlamentario N° 27).

Se establecía que los trabajadores autónomos y en relación de dependencia (con excepción de algunas pocas cajas) menores de 45 años a la fecha de la sanción de la Ley, estarían comprendidos en el nuevo sistema, el cual sería optativo para los mayores de esa edad, aunque pudiendo adherir a él dentro de un plazo máximo de dos años. Por otra parte, se postulaba que la prestación jubilatoria comenzara a abonarse a partir de los 65 años de edad del aportante para ambos sexos y luego de 30 años de imposiciones (Trámite Parlamentario N° 27). A su vez, se adecuarían las pautas de movilidad de los haberes, los cuales se modificarían en función de la variación semestral de la recaudación previsional promedio y del número de beneficiarios. Incluso, se especificaba que el haber

con modificaciones entre las cámaras de Senadores y Diputados.

máximo no podría superar en diez veces el haber mínimo de la prestación ordinaria para todas las jubilaciones.

El proyecto recibió variadas críticas, que iban desde la no-consideración de los aportes efectuados por los menores de 45 años hasta el momento de entrada en vigencia de la ley, la inexistencia de antecedentes exitosos en la instauración de un sistema de capitalización, el alto nivel de comisiones que estaban facultadas a cobrar las administradoras o la fragilidad de los límites máximos establecidos para las inversiones. De ahí que, ante la imposibilidad de lograr la adhesión de los propios diputados oficialistas, el proyecto fuera retirado, enviando el Poder Ejecutivo en Agosto de 1992 una iniciativa en la que se daba respuesta a algunos de los cuestionamientos efectuados por los legisladores y por representantes de diversos grupos. Así, se incorporó la Prestación Compensatoria (a cargo del Estado) para recompensar a los trabajadores activos, reconociéndoseles los años de aporte efectuados. Además, se decidió un cambio en el menú de opciones de inversión de las administradoras, ya que se especificó que el activo de los fondos capitalizados no podría ser invertido en títulos valores emitidos por las administradoras controlantes (Trámite Parlamentario N° 82).

Como consecuencia de las opiniones vertidas por los diferentes grupos que formaban parte del Consejo Nacional Económico para la Producción, la Inversión y Crecimiento y de las recomendaciones planteadas por legisladores que contaban con fuerte apoyo del sindicalismo, se inició dentro de las comisiones de Presupuesto y Hacienda y de Previsión y Seguridad Social un proceso de modificaciones a la iniciativa enviada en el mes de Agosto.

Entre éstas pueden mencionarse la elevación de la Prestación Básica Universal, la disminución de la Prestación Compensatoria y el cambio en las condiciones de acceso al retiro por invalidez de los afiliados. Asimismo, se modificó el artículo 39 para habilitar a diversas organizaciones y sociedades (como los sindicatos que presionaron por esta propuesta) a constituirse como administradoras y se creó la Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones controlada por el Estado, que preveía dos hipótesis (en pesos o en dólares) para resguardar los fondos capitalizados (Dictamen de las Comisiones de

Presupuesto y Hacienda y de Previsión y Seguridad Social). Por otra parte, para los entonces jubilados, se establecía una fórmula de movilidad de los haberes, ligada al crecimiento de los salarios. Se postulaba que el haber otorgado por el sector previsional público, no podía ser inferior al 40% del salario medio de la economía, establecido por el ANSES. (Dictamen de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda y de Previsión y Seguridad Social).

El dictamen de las comisiones en Febrero de 1993, fue sólo un primer paso necesario en el tratamiento del proyecto, ya que numerosos sectores intentarían imponer condiciones para su sanción en el recinto, aprovechando la mejoría en el contexto económico y por otro, la proximidad de las elecciones legislativas de Octubre y la voluntad de Menem de luchar por una posible reforma constitucional que habilitara su reelección. Por ello, el gobierno se vio obligado a abrir un nuevo espacio de negociaciones con los representantes de Confederación General del Trabajo más vinculados con el oficialismo y también con los legisladores de partidos provinciales que estaban interesados (entre otros temas) por el financiamiento a las provincias y la posible orientación de las inversiones de las administradoras a favor de las economías regionales.

Producto de esas negociaciones, se introdujeron numerosos cambios en la Ley posteriormente sancionada. En primer término, se modificaron o derogaron los artículos 168, 169 y 170, para no perjudicar las cuotas correspondientes a la coparticipación federal; en segundo lugar, se incrementó el porcentaje en el portafolio de títulos que podrían ser destinados a financiar economías regionales y se aumentó a un 40% los márgenes a ser invertidos en cédulas hipotecarias (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 28 y 29 de Abril de 1993). Pero entre todas las modificaciones hay una que debe destacarse por el impacto esperado sobre la formación de un mercado de capitales y la búsqueda oficial de lograr una menor injerencia del Estado en el sistema previsional. En tal sentido, se recogió la propuesta de la Confederación General del Trabajo, respecto de la continuidad del sistema de reparto como una alternativa para quien optara por no entrar en una AFJP estableciendo que el 11% del salario que se destinara al sistema de reparto, fuera retribuido con una Prestación Adicional por

Permanencia (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 28 y 29 de Abril de 1993. Por otra parte, y en relación con el segmento estatal, se modificó el artículo 38 para permitir la movilidad de los haberes de los entonces jubilados. Además, se decidió bajar la edad jubilatoria para las mujeres a 60 años, permitiéndoles a las que así lo quisieran seguir trabajando hasta los 65 años (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 5 y 6 de Mayo de 1993).

Para no enfrentar nuevamente un duro proceso de negociaciones si la iniciativa volvía a la Cámara de Diputados, el gobierno prefirió que fuera aprobada en el Senado sin modificaciones, pese a que el proyecto no satisfacía plenamente las expectativas del Poder Ejecutivo y que además existían fuertes presiones empresariales para que se efectuaran correcciones que maximicen sus beneficios.

Por todo ello, una vez sancionada la Ley 24.241, el Ejecutivo aprovechó el período de su implementación para intentar acercarla al proyecto original ya sea por vía reglamentaria o a través de una nueva ley. En tal sentido, en el período de 8 días hábiles posteriores a la sanción de la norma, se efectuó una observación parcial de la misma, eliminándose varias incorporaciones realizadas en el debate, entre las que se encontraban la observación total de la garantía que determinaba un haber mínimo equivalente al 40% del salario medio de la economía, así como del artículo que obligaba a recomponer los haberes de los jubilados a los porcentajes legalmente vigentes, con lo recaudado en la privatización de YPF (Isuani E. y San Martino J. 1995). En la implementación se buscó un mecanismo de opción entre los sistemas de capitalización y reparto que favoreciera claramente a aquél, al producir inicialmente una transferencia de todos los aportantes al esquema de capitalización, del cual debían optar explícitamente por salir para volver al sistema de reparto³.

³ Esto se vio agravado ante la imposibilidad de ejercer la opción de muchos aportantes por problemas administrativos, ya que no aparecían en los listados en fecha, o no sabían que tenían que ejercer esta opción, suponiendo que quedaban en el sistema de reparto (Entrevista con el Lic. Juan Horacio González Gaviola, 14 de Mayo de 1997).

Por otra parte, ante la presión de numerosos grupos ligados al sector financiero para que la doble garantía para los afiliados a la AFJP del Banco Nación fuera vetada, y la consideración de los miembros del Ministerio de Economía que alertaban sobre los altos costos que podía pagar el gobierno, el 3 de Mayo de 1994 el Presidente Menem dictó el Decreto 660, por el cual derogó la parte correspondiente a la garantía en dólares del artículo 40 de la Ley 24.241, quedando sólo la establecida en pesos.

Ante las dudas que generaba la implementación de la Ley 24.241, se sancionó la Ley 24.347, que posibilitó, entre otras cuestiones la incorporación de las amas de casa al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones cotizando como trabajadoras autónomas en la categoría más baja. Asimismo, se instituía la Prestación por Edad Avanzada para trabajadores que hubieran cumplido 70 años y acreditaran 10 años de servicios con aportes computables, con una prestación de servicios de al menos 5 de los últimos 8 años anteriores al cese de la actividad (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados 16 y 17 de Junio de 1994). Por otra parte, se prolongaba por 90 días la fecha de opción entre los regímenes de capitalización y reparto y se permitía que en el lapso de 2 años los que eligieran el primer régimen pudieran volver al sistema previsional público, ya que se consideraba que era conveniente que ante la magnitud de los cambios efectuados, la opción del régimen no se tornara irreversible. La última modificación de importancia fue la introducida en el artículo 40, ya que se recogían los argumentos sostenidos por el gobierno en contra de la doble garantía otorgada a los afiliados a la AFJP del Banco Nación, quedando solamente la establecida en pesos.

Finalmente en 1995, frente a los desequilibrios en las finanzas del sistema previsional, el gobierno decidió enviar una propuesta al Parlamento, que permitiera el mejoramiento en las cuentas del sistema de jubilaciones y pensiones y pusiera fin a las causas judiciales dirigidas contra el Estado por el incumplimiento de las normas previsionales.

El contexto de crisis económica, resultado del Efecto Tequila, acompañado de la debilidad de la UCR, fortaleció la posición del Poder Ejecutivo ante el Parlamento y los actores sociales. Por ello, en el mes de Marzo de 1995, se sancionó la Ley 24.463 de Solidaridad Previsional, la cual postulaba dos tipos de modificaciones, unas referidas al financiamiento del sistema previsional público y otras relacionadas con los procedimientos para la resolución de conflictos en el área de Seguridad Social. Entre los cambios más importantes, se encontraba que la movilidad de las prestaciones del régimen previsional público estaría determinada cada año según la Ley de Presupuesto, conforme al cálculo de los recursos respectivos (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 15 de Febrero de 1995). Con relación al procedimiento judicial en diferendos referidos a la seguridad social, se establecía que la ANSES podría articular en su defensa la limitación de recursos en el régimen de reparto para atender el mayor gasto. Además, se le daba a la Corte Suprema la posibilidad de intervenir en las causas por recurso extraordinario, siendo sus sentencias de seguimiento obligatorio para jueces inferiores en causas análogas.

En la última etapa de su gobierno, Menem buscó corregir, aunque sin éxito, algunas de las características con las que había quedado el sistema previsional luego de los cambios introducidos. Entre las nuevas propuestas se encontraban la intención de quitar la Prestación Básica Universal para los futuros beneficiarios, estableciéndose una Prestación Básica Solidaria equivalente el 82% del salario mínimo para aquéllos que no tuvieran ningún ingreso o en los casos en que éste fuera inferior a ese monto, la fijación de un tope para las jubilaciones estatales de 2.500 pesos en lugar de los 3.100 impuestos en la Ley 24.463 y la posibilidad de terminar con el sistema de reparto, pasando sus aportes a las AFJP.

Reformas en el plano educativo.

El primer paso de la transformación educativa fue la aprobación en Diciembre de 1991 de la Ley 20.049 (Ley de Transferencia de los Servicios Educativos Nacionales a las Provincias), por la cual se descentralizaba el sistema traspasando las escuelas secundarias y los institutos terciarios a los Estados provinciales. Este proceso terminó su instrumentación en 1994, instaurándose además la competencia regulatoria sobre más de 2.000 universidades privadas.

Para encarar cambios de tipo curricular en 1993 el Congreso aprobó la Ley Federal de Educación que implicaba extender la obligatoriedad de la escolarización a 10 años, al tiempo que, según algunos especialistas, la institución escolar se proponía como eje del cambio educativo. Se instituía un sistema educativo descentralizado e integrado, que apuntaba a eliminar las desigualdades regionales y a desarrollar y difundir innovaciones tecnológicas y científicas. Asimismo, a partir de la sanción de la ley, se intentaba garantizar igual calidad entre las diferentes regiones en materia educativa mediante el establecimiento de un acuerdo nacional sobre los Contenidos Básicos Comunes (CBC) aplicables en todo el país.

Estos CBC, acordados en el ámbito nacional por todas las autoridades educativas del país, serían el marco común a partir del cual las provincias desarrollarían sus propios programas de estudio. En Diciembre de 1993, los ministros de educación de las provincias, reunidos en el Consejo Federal de Cultura y Educación acordaron la metodología para la elaboración de los CBC, que permitió una participación activa de los diferentes sectores convocados. Se reestructuró el sistema educativo, pasándose a una Educación General Básica (en tres ciclos), además de una Educación Polimodal de 3 años como mínimo.

Asimismo, para compensar las desigualdades educativas, el Ministerio de Cultura y Educación creó en 1993 el Plan Social Educativo (PSE), que promovió políticas compensatorias, construyendo y refaccionando escuelas, ofreciendo cursos de perfeccionamiento docente y distribuyendo material didáctico y libros de texto a los alumnos de bajos recursos. Por otra parte, se construyeron bibliotecas populares y se instalaron gabinetes informáticos, otorgándose además

subsidios para actividades complementarias de formación laboral, aportes para favorecer a aquellos adultos que no terminaron su educación básica y equipamiento para alumnos con discapacidades (Rivero J. 1999). Con el mismo objetivo, en función de los serios problemas ligados a la deserción escolar en los sectores pobres, comenzó a funcionar en 1997 el Programa Nacional de Becas de Retención Escolar, en el marco del cual se otorgaban becas a alumnos entre 13 y 19 años de edad, intentando no sólo incrementar los años de escolaridad sino también mejorar la empleabilidad de los jóvenes en situación de pobreza. El presupuesto con el que contaba era escaso, no superando en ningún período los 15 millones de pesos (Repetto F. 2001).

Además, la Ley Federal introdujo por primera vez la evaluación de la calidad de la educación, incluyendo el nivel de aprendizaje de los estudiantes. Le asignaba al Ministerio de Educación y a los gobiernos provinciales la responsabilidad de investigar y garantizar la calidad de la educación y la aplicación de los nuevos lineamientos introducidos en ella (Díaz R. 2002).

La posición de los gremios docentes fue en muchas ocasiones claramente contestataria a estos procesos de reforma. En tal sentido el sindicato CTERA intentó poner límites a las políticas de transformación educativa y no fue posible establecer consensos de largo alcance para las iniciativas formuladas (Maceira D. y Murillo V. 2000). Además, el proceso de cambios se dio en el marco de continuas luchas por cuestiones salariales, que tuvo como consecuencia la dificultad para implementar eficazmente las políticas oficiales⁴. Asimismo, el Consejo Federal de Educación, que nucleaba al Ministerio de Educación del gobierno nacional y a los responsables de las carteras educativas provinciales, pese a que ganó protagonismo a partir de la firma de acuerdos de transformación educativa y formación docente, no alcanzó a dotarse de las capacidades políticas y técnicas suficientes para conducir el proceso de cambio que estaba encarado a partir de la descentralización (Repetto F. 2001). En tal sentido parece evidente que buena parte de los gobiernos provinciales no contaron con los recursos

adecuados para enfrentar los desafíos generados por la aplicación de la Ley Federal de Educación profundizándose en muchos casos las diferencias en cuanto a la capacidad de responder a las demandas en las distintas provincias (Filmus D. 1998).

Si bien se expandieron los niveles de cobertura y cayó la tasa de analfabetismo (Díaz R. 2.002), desde el punto de vista cualitativo se han ampliado las distancias entre los distintos grupos sociales, pudiendo verse de ese modo las limitaciones de los planes compensatorios aplicados para favorecer a los sectores más postergados desde el punto de vista económico.

Por otra parte, en referencia al ámbito universitario, en el año 1995 se sancionó la Ley de Educación Superior, que fue duramente resistida por sectores vinculados con las universidades públicas. La misma, introducía modificaciones en el sistema de gobierno de las casas de estudios, con la posibilidad de seleccionar autónomamente sus sistemas de ingreso y de financiamiento y con ciertos aspectos curriculares que podían influir en la actividad académica.

En este sentido, en 1995 se puso en marcha el Programa FOMECA, que asignó fondos a las universidades de gestión estatal mediante proyectos concursables a partir de convocatorias anuales. Este tuvo como objetivos centrales la reforma académica (cambios de planes de estudio y departamentalización de áreas académicas), la mejora de la enseñanza tanto a nivel de grado como de postgrado, el incremento de la eficiencia académica, la modernización de bibliotecas y centros de documentación y el fortalecimiento y desarrollo institucional (mejora y reforma de la gestión académico administrativa). Para el cumplimiento de esos fines financió diferentes proyectos institucionales mediante la adquisición de bienes, el otorgamiento de becas y pasantías y la provisión de servicios de consultoría (Castro J. 2000).

⁴ La conflictividad llegó a un punto máximo cuando en 1997 se instaló en la Plaza Congreso una Carpa Blanca, a la cual concurrieron numerosas personalidades. La misma permaneció 2 años, hasta la asunción

Asimismo, en los '90 se observó un importante incremento en el número de universidades al eliminarse la prohibición existente desde 1974 para crear instituciones privadas. Esto fue muy evidente en el conurbano bonaerense, donde surgieron numerosos establecimientos, con buenos presupuestos para su funcionamiento, con un criterio distinto en materia de gobierno (incluso con características más gerenciales en algunos casos) y también con un fuerte énfasis en la actividad de postgrado en ciertas entidades.

Además, se introdujeron criterios de evaluación externa para la Universidad, con la creación de cuerpos de especialistas que analizarían la calidad y pertinencia de los contenidos impartidos en las altas casas de estudios. Para ello se creó la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), una entidad autónoma e independiente del gobierno integrada por especialistas reconocidos en diferentes temas.

Se instauró, por otra parte, el sistema de incentivos para docentes investigadores, que no sólo apuntaba a mejorar los haberes de algunos profesores universitarios mediante una especie de ingreso extraordinario, sino que también creaba una importante segmentación entre aquellos que estaban categorizados y formaban parte del sector que estaba incluido en los beneficios del sistema y otros grupos que encontraban mayores dificultades para insertarse de ese modo en el sistema de investigación.

Estos cambios se dieron en el marco de un continuo conflicto entre el gobierno y los grupos estudiantiles, no sólo por diferencias políticas, sino por la permanente amenaza de arancelar los estudios universitarios. Esta situación llevó a que buena parte de las agrupaciones estudiantiles fueran en ocasiones refractarias a cualquier cambio, incluso a aquellos que provenían de las mismas autoridades universitarias (Acuerdo de Colón, Acuerdo de Mar del Plata, etc.).

Además, existieron criterios políticos (en un sentido partidista) en la creación de nuevos establecimientos que no siempre coincidieron con los lineamientos de reforma encarados desde el Poder Ejecutivo, que argumentaban la necesidad de quebrar los mecanismos clientelares en la asignación de recursos y el predominio de las estructuras político-partidarias en la toma de decisiones en el ámbito de la educación superior.

Cambios en el plano laboral.

Si bien el desempleo no aparecía como un tema prioritario en los inicios del gobierno justicialista dado que el índice de desocupación oscilaba en alrededor del 7%, el mercado laboral presentaba ciertas distorsiones que planteaban riesgos para su funcionamiento. En tal sentido, la expansión del cuentapropismo, el incremento de la ocupación en servicios de muy baja productividad, el aumento en el número de subocupados visibles y el estancamiento en la creación de empleos estables y permanentes, aparecían como signos de un sistema que dejaba ver grandes tensiones. Por otra parte, el proceso inflacionario, que otorgaba un importante marco de flexibilidad en términos salariales a favor de los empleadores, había alcanzado ya a fines de los '80, niveles que alteraban el funcionamiento de la economía en su conjunto y generaban graves problemas sociales.

La orientación de la política laboral se basó en un diagnóstico que señalaba al alto costo laboral y a las rigideces de la legislación, como las causas fundamentales del problema.

Luego de varios intentos fallidos, finalmente en 1991 se promulgó la Ley de Empleo, que instituía el Seguro de Desempleo e introducía distintas modalidades que permitían contratos por tiempo determinado, disminuían los montos de indemnizaciones al momento de finalización de los plazos convenidos y reducía los aportes patronales, al tiempo que se incorporaban incentivos y opciones para la regularización del empleo no registrado. Las modalidades de contratación promovidas eran las de Fomento del Empleo, Nueva Actividad, Práctica Laboral y la de Trabajo- formación (Díaz R. 1995). Asimismo, se preveía la creación de un Fondo Nacional de Empleo, con recursos provenientes de una parte de los

aportes antes destinados a las asignaciones familiares y de otras contribuciones sobre el salario (Golbert L. 1998).

En ese marco surgió en primer término el Programa Intensivo de Trabajo (PIT), destinado a provincias o municipios declarados en emergencia ocupacional, para trabajadores desempleados inscriptos en el Servicio de Empleo. Los sueldos y contribuciones estaban a cargo del Fondo Nacional de Empleo y se utilizaba exclusivamente la modalidad de contratación de fomento del empleo. A partir de 1994, se establecieron otros programas específicos: Programa de Empleo Privado, Programa Interinstitucional de Interés Social, Programa de Empleo de Interés Social y Programa Nacional de Pasantías. Estas iniciativas introducían beneficios específicos para sectores que brindaran empleo, aunque manteniendo una legislación muy protectora en cuestiones de fondo para los grupos ya empleados.

En 1993, el gobierno dictó el Decreto 206/93 que preveía la disminución de las contribuciones patronales para la producción primaria, la industria, la construcción, el turismo y las investigaciones científicas y tecnológicas. De acuerdo al Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento firmado por el gobierno nacional con las provincias, el porcentaje de la reducción variaba entre un 30 y un 80% según el desarrollo relativo de las diferentes regiones.

En 1994, se firmó el Acuerdo Marco para el Empleo, la Productividad y la Equidad Social, con representantes de los sindicatos, los empresarios y el Poder Ejecutivo, que incluía un estatuto para la pequeña y mediana empresa y un sistema de seguros para los accidentes de trabajo administrado por Aseguradoras de Riesgos de Trabajo (ART).

Esta serie de acuerdos fue producto de negociaciones con el sindicalismo, interesado fundamentalmente en preservar los recursos de las obras sociales. De ese modo, como complemento de los cambios en el plano laboral, se dictó el Decreto 1.829/94, que permitió a los gremios abonar sus deudas previsionales en 120 cuotas y se compensó a las obras sociales por las pérdidas sufridas como consecuencia de la disminución de aportes patronales en ese año (Etchemendy S. y Palermo V., 1998).

El incremento en el índice de desempleo le quitó poder de negociación a los sindicatos y por ello, el Poder Ejecutivo se posicionó en mejores condiciones para imponer su voluntad de cambio. En tal sentido, en el mes de Marzo de 1995 se aprobó la Ley 24.467, que introducía modificaciones para las pequeñas y medianas empresas con el objetivo de favorecer la creación de empleos. Esta proponía que las nuevas modalidades de contratación no requirieran la previa habilitación por convenio colectivo de trabajo, ni el registro de contrato, como tampoco regiría en el caso de despido, la indemnización prevista en la Ley Nacional de Empleo, creándose para ello un régimen especial. Se introducían además modificaciones en el régimen de licencias, el posible fraccionamiento en el pago del aguinaldo y el régimen de extinción del contrato de trabajo (Ámbito Financiero, 2 de Marzo de 1995 y Clarín, 10 de Marzo de 1995).

También en Marzo de 1995 se sancionó la Ley 24.465 de Promoción del Empleo, la cual planteó nuevas modalidades contractuales, con menores exigencias, favoreciendo la contratación de trabajadores bajo la figura de período de prueba y/o aprendizaje. Por otra parte, el 13 de Septiembre de 1995 se promulgó la Ley 24.557, conocida como Ley de Riesgos de Trabajo, que establecía la prevención y reparación de los daños sufridos por los trabajadores, así como su reinserción en la fuerza de trabajo.

Sin embargo, luego del pico alcanzado en Mayo de 1995, con una tasa de desocupación del 18,6%, el desempleo comenzó a ceder, quitando cierta presión sobre los gremios en el mercado laboral. Por otra parte, se dualizó el mercado de trabajo, produciéndose una progresiva sustitución de trabajadores con contratos de duración indeterminada por personal con contratos flexibles o en período de prueba.

A esa situación se sumó una rápida recuperación de la economía en 1996, luego de un recesivo 1995, con una caída del PBI cercana al 4%, superándose las condiciones de crisis más agudas y por consiguiente permitiéndole al Parlamento recuperar capacidad negociadora. Asimismo, el intento de Carlos Menem de buscar una nueva reelección, lo puso en condiciones de debilidad frente a los

sectores sindicales más vinculados con su proyecto, que de esta manera podrían imponer determinadas condiciones para asegurar su apoyo.

Por todo ello, el Poder Ejecutivo perdió fuerza para continuar con su política reformista. Dicha situación se hizo manifiesta en los sucesivos fracasos del gobierno para conseguir la aprobación de una nueva Ley de Flexibilización Laboral y sólo pudo hacerlo cuando tras la asunción como Ministro de Trabajo de Antonio Erman González, se inició un proceso de negociaciones con la CGT y se llegó a un proyecto consensuado con numerosos sindicalistas, que eliminaba algunos de los cambios que se habían introducido en los años anteriores, al tiempo que mantenía un alto nivel de concentración para la negociación colectiva. Por otra parte, el gobierno de Carlos Menem utilizó como una prenda de negociación con los sindicatos la continuidad de éstos en el manejo de las obras sociales y la decisión de no obligarlos a competir con las empresas de medicina prepagas.

SECCION SEGUNDA: CAMBIOS EN EL APARATO BUROCRÁTICO ESTATAL

Surgió durante los '90 una preocupación por dotar al Estado de mayores capacidades para la resolución de problemas que no podían ser resueltos por el mercado. De ahí que se hiciera hincapié, dentro de lo que se conoce como reformas de segunda generación, en modificar ciertos patrones en el accionar de la administración pública.

En tal sentido, la reforma administrativa encontró su espíritu en un pensamiento managerialista que sostenía que la burocracia debía transformarse en una organización más flexible, más eficiente, menos jerárquica. Así, era necesario transformar la cultura organizacional adecuándola a la noción de cliente al mismo tiempo que reorientar la visión hacia los productos y no los procesos y reglamentos (Estévez A. 2001). La reforma administrativa estuvo signada por un camino errático. Entre la normativa que regula el marco de la misma, deben mencionarse la Ley de Administración Financiera, 24.156, la Ley 24.629 denominada de Segunda Reforma del Estado, la Ley 25.152 de Solvencia Fiscal, la 25.164 que establece el Marco para el Empleo Público y el Decreto 993/91 que creó el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), que significó un intento de profesionalización de la carrera administrativa.

El SINAPA eliminó el antiguo sistema de 24 categorías reemplazándolo por niveles, cada uno de los cuales estaba asociado a diferentes rangos salariales y requerimientos. Los niveles escalafonarios estaban diseñados de acuerdo a la complejidad de la posición ocupada, la responsabilidad del cargo desempeñado y los requisitos de titulación y experiencia que se necesitaran. Existían 6 niveles escalafonarios, al interior de los cuales se establecía una diversidad de grados (Abal Medina J.M. y Nejamkis F. 2002).

Para favorecer el proceso de profesionalización se creó la Comisión Permanente de la Carrera integrada por miembros de la Secretaría de la Función Pública y del Ministerio de Economía y representantes de la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN), que marcaría las pautas para futuras negociaciones colectivas. En esta Comisión, los agentes eran calificados a partir de una metodología establecida, habiéndose reglamentado inclusive con posterioridad cuotas que señalan mínimos de agentes por jurisdicción para cada uno de los grados de la escala clasificatoria.

Asimismo se planteó la eliminación de la antigüedad como requisito para la promoción y se la reemplazó por la capacitación y el desempeño (Díaz R. 2002). Para ello, se diseñaron 2 programas básicos: el de Alta Gerencia y Formación Superior, destinado a funcionarios con actividades ejecutivas y el de Entrenamiento Laboral para los niveles inferiores. Por último se establecía un sistema de concursos abiertos para los cargos con responsabilidad de conducción (los que por su perfil requieren título terciario) mientras que se daba prioridad a los agentes estatales en la cobertura de las demás ocupaciones. Además se buscaba otorgar un incentivo económico a aquellos funcionarios que cumplieran actividades gerenciales, con el objetivo de retener en el sector público a individuos con un alto nivel de preparación para ejercer tareas de conducción.

En el año 1992, se sancionó la ley 24.156 que estableció el presupuesto por programas y nuevos mecanismos de control externo e interno. Dicha norma apuntaba a mejorar la responsabilidad en el uso de los fondos públicos. En este sentido, la ley establecía que la administración del Estado estaba compuesta por distintos subsistemas. Los organismos de control, SIGEN (dependiente del Poder

Ejecutivo) y AGN (dependiente del Congreso) tenían facultades para ejercer el control posterior de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, legal y de gestión.

La ley 24.629, reproducía en sus objetivos explícitos los principios y valores de la reinvención del gobierno norteamericano: responsabilidad por resultados, orientación al ciudadano, contratos por objetivos, definición de estándares, incentivos al desempeño, capacitación permanente y transparencia de la gestión pública. En el capítulo II de la norma se establecía la reorganización administrativa con la finalidad de lograr una mayor eficiencia y racionalización del gasto público a través de la modificación, fusión y transferencia de organismos cuyas responsabilidades se encuentren superpuestas o duplicadas o se hayan tornado irrelevantes (Repetto F. y Rodríguez Larreta H. 1998).

La Jefatura de Gabinete de Ministros era la autoridad de aplicación de esta Ley. El decreto 558/96 creó la Unidad de Reforma y Modernización del Estado (URME) que tenía a su cargo la confección y seguimiento de los Planes Estratégicos. Dichos planes debían contener la misión y visión del organismo, así también su operacionalización en términos de objetivos y metas. En algunos organismos descentralizados, su puesta en marcha puede calificarse como meramente “formal” ya que en la mayoría de los casos no revistió cambios en la práctica en la gestión y en los objetos de control.

Por otra parte, el Decreto 660/96 promovía la reducción organizacional de la administración central y la fusión de organismos descentralizados, achicando la planta de personal. Este cambio sería conducido por la Jefatura de Gabinete y apuntaba a ordenar el esquema funcional luego de la multiplicación de secretarías y subsecretarías que se había venido produciendo desde 1.991.

La Ley 25.152 de Solvencia Fiscal, en 1999, introdujo la preocupación por la calidad en el gasto público y por el establecimiento de nuevos criterios en la asignación de los recursos a través de la celebración de Acuerdos-Programas entre unidades ejecutoras y la jefatura de gabinete de Ministros. En este sentido, la Ley establecía que en estos acuerdos la unidad ejecutora debía comprometerse al cumplimiento de políticas, objetivos y metas cuantificadas. Asimismo, entre

otras innovaciones merecen mencionarse la obligación de incorporar desde el sector público mecanismos de gestión y control comunitario y una mayor transparencia en la ejecución del presupuesto.

Finalmente, la Ley 25.164 apuntaba al crecimiento de la participación y de la profesionalización en el marco del empleo público. En ella, se establecían los requisitos e impedimentos para ser aceptado como empleado público, se definían distintos regímenes laborales, se articulaba un conjunto de derechos, obligaciones y prohibiciones para los empleados públicos y se establecía un régimen disciplinario, cuyas decisiones están sujetas a revisión judicial (Díaz R. 2002).

Sin embargo, estas reformas burocráticas no han dado los resultados esperados. En primer término, el examen de los resultados de la gestión no es algo que se haya conseguido implementar en el aparato estatal ya que esto implica una detallada asignación de responsabilidades, hecho que no se cumple en el presupuesto por programas. Asimismo, en relación con la transformación en el funcionamiento de los programas gubernamentales, siguiendo a Estévez y Lopreite (2001), podemos decir que su formulación careció de un diagnóstico que permitiese una adecuada definición de metas e indicadores cuantificables para avanzar en la gestión por resultados.

Por otra parte, el limitado número de agentes públicos nacionales efectivamente incluidos dentro del SINAPA (de los 107.862 agentes de la Administración Pública Nacional sólo 29.702 estaban comprendidos en el sistema) disminuyó la posibilidad de introducir transparencia e igualdad de oportunidades en la carrera de los agentes públicos.

Asimismo, se remarca que el modelo de capacitación implementado se ha convertido en un mecanismo para sumar créditos para ascender de grado, sin que se contemplen las necesidades específicas de gestión de los distintos organismos ni de los recursos humanos, con lo que el mejoramiento en el nivel organizacional es muy limitado. Además existió una incompatibilidad entre un régimen escalafonario que planteaba incentivos económicos al esfuerzo personal, con un Estado que sufre una permanente crisis fiscal, por lo que debe postergar en muchas ocasiones la implementación de esas recompensas.

Por último, el juego de alianzas políticas limitó claramente la aplicación de varios de estos programas. La vinculación de UPCN con el gobierno le dio características muy particulares a la reforma, generando grupos beneficiados por los cambios. Por otra parte, la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE), excluida del proceso, se constituyó en un importante polo de resistencia que también dificultó la implementación de algunas de estas transformaciones.

Puede decirse que excepto en ciertos aspectos del manejo macroeconómico, en otras áreas queda en evidencia la debilidad estatal en sus diferentes niveles para llevar adelante las tareas que cada jurisdicción debe gestionar, tanto en el plano de las políticas sociales como en su incapacidad para regular la dinámica del mercado y de los actores productivos (Repetto F. 2001).

SECCION TERCERA: EL PLANO FISCAL

El campo fiscal también ha sido uno de los espacios objeto de transformaciones estructurales. En efecto, también en este terreno se implementaron mecanismos legislativos e instrumentos de política tributaria que operaron tanto sobre el gasto como sobre los ingresos del Estado.

En ese sentido, hay que recordar que en el marco de fuertes desequilibrios, condicionado por la demostración de fuerza de las fracciones sociales que desataron la hiperinflación en 1989, tras su asunción Carlos Menem debió buscar introducir mecanismos que le permitieran alcanzar el equilibrio fiscal para evitar la reiteración de una corrida sobre el tipo de cambio y los precios que pudiera generar conflictos sociales de mayor envergadura⁵.

La situación fiscal era muy compleja ya que durante los años 80, la Argentina sufrió fuertes altibajos en sus ingresos tributarios. Este periodo terminó con tres episodios hiperinflacionarios que expusieron la crisis en toda su magnitud y que licuaron los ingresos del Estado.

⁵ Es necesario recordar que en la última etapa del gobierno de Raúl Alfonsín se habían producido saqueos en diferentes comercios, generando la demanda de una rápida estabilización de la economía.

El movimiento de la recaudación tributaria en el período radical, estuvo muy ligado a los planes de ajuste implementados como el Plan Austral y el Primavera⁶. En el corto plazo el primero tuvo éxito en elevar la recaudación que había llegado en 1984 a uno de los puntos más bajos de la década junto con la de 1988/9. Por el contrario, el Plan Primavera no fue capaz de generar el consenso necesario en los grupos sociales con capacidad de influencia sobre el gobierno y no pudo contener la caída brusca de la recaudación.

Este periodo se caracterizó además por la aparición de una profusa legislación tributaria que impuso constantes modificaciones en las alícuotas y en las bases imponibles, complejizando la ya de por sí poco sencilla tarea de los contribuyentes. Por otra parte, y fundamentalmente a raíz de las dificultades fiscales agravadas en 1987 aparecieron una serie de impuestos de emergencia concatenados a los impuestos internos, de fácil recaudación, que en conjunto no superaban el 1,5% del PBI⁷. De todos modos, la aparición de impuestos de emergencia no era una novedad, por el contrario éstos perduraban a pesar de la desaparición de los objetivos específicos de su planteamiento⁸.

Si bien las expectativas en el nuevo gobierno eran elevadas, el aumento de la recaudación no fue inmediato. Los valores de 1990 apenas superaron a los del año anterior -de muy baja performance-, a pesar del blanqueo, la interrupción de exenciones impositivas vía promoción industrial, la aparición del Impuesto a los Activos, la modificación de las alícuotas del IVA y su generalización a los servicios y actividades financieras. Además la hiperinflación de ese año prácticamente licuó por segunda vez a los ingresos del Estado.

⁶ En Junio de 1985 se lanza el Plan Austral, que tuvo sucesivos ajuste en Febrero del 1987 y Octubre del mismo año, para desembocar en agosto de 1988 en el Plan Primavera.

⁷ A modo de ejemplo se pueden mencionar que entre 1988 y 1990 se recaudaron los siguientes impuestos: Ley de Impuestos Internos Ley 23.549, Impuestos Internos Motores a Alconafta, Impuestos Internos al Gas, Impuestos Internos al Servicio Telefónico, a la Transferencia de Divisas, Para Desequilibrios Fiscales de las Provincias, Cigarrillos Ley 23.562, artículo 2, Fondo Ley 23.562 artículo 5, Sobre Intereses y Ajuste a los Plazos Fijos, entre otros.

⁸ Entre ellos el Impuesto para las Zonas Afectadas a las Inundaciones y El Ahorro Obligatorio que se recaudaron entre 1983 y 1988 y 1985 y 1988, respectivamente.

Era necesario por consiguiente, encarar cambios muy profundos en materia de recaudación. El proyecto de reforma de fines de 1991 estaba basado en tres pilares: a) lucha contra la evasión fiscal, implementando métodos para mejorar la eficiencia de la recaudación, b) expansión de la base impositiva y c) simplificación del régimen, centrándolo en tres impuestos, el IVA, el Impuesto al Excedente Primario de las Empresas (IEPE), y el Impuesto a las Ganancias Distribuidas (IEGD).

Sin embargo, numerosos grupos sociales se opusieron al proyecto. Por una parte, un importante sector empresarial se opuso a la reforma, en tanto ésta afectaba algunos de sus privilegios. Por otra, los profesionales dedicados a la seguridad social, también resistieron los cambios, argumentando razones técnicas, lo mismo que los partidos políticos opositores (Díaz R. 2002).

Frente a los riesgos de no poder lograr la aprobación, el gobierno aceptó postergar la consideración de los aspectos más controvertidos de la reforma en cuanto a la introducción del IEPE y el IEGD. La iniciativa fue tratada el 19 de Marzo y el 1 de Abril de 1992 en Diputados y en Senadores respectivamente y convertida en ley (24.073) con el voto afirmativo de los legisladores justicialistas y de algunos de sus aliados provinciales. Dicha ley establecía el principio de la “base impositiva mundial”, por el que los contribuyentes pagarían impuestos sobre los activos tanto en el país como en el exterior, incrementaba el monto máximo permitido para reingresar al país y se extendía la potestad de la Dirección General Impositiva para cerrar instalaciones económicas por deudas impositivas.

Además, se implementó un conjunto de estrategias tendientes a mejorar el cumplimiento y los mecanismos recaudatorios. En tal sentido con la llegada de Carlos Tacchi a la Secretaría de Ingresos Públicos, se redujo el número de impuestos, se modificaron las agencias de recaudación (DGI, ANSES y Aduanas), se expandió la base imponible y se incrementaron las tasas de algunos impuestos. Entre las reformas más importantes del período, podemos señalar la generalización del IVA sobre el conjunto de los bienes y servicios, el aumento de la alícuota que pasó en el período por sucesivas subas del 13 al 15,6% en

noviembre de 1990, al 16% en febrero de 1991 y a 21% en Abril de 1995. Además se derogaron varios impuestos distorsivos –especialmente entre 1992 y 1993-, y se bajó en 1994 la alícuota de los aportes patronales.

Los resultados favorables fueron rápidos, ya que en 1991 la recaudación superó en un 41% la del año anterior inaugurando una seguidilla de crecimientos sostenidos de los ingresos tanto en volumen como en porcentaje del PBI, justamente cuando éste estaba aumentando. Estos incrementos son producto tanto de razones de orden macroeconómico, como de orden político que permitieron la sanción de algunas leyes que habilitaron profundos cambios en la administración tributaria.

En esta primera etapa no pueden soslayarse los cambios en las penalidades tributarias. En este sentido se sancionaron dos leyes en este período cuyo objetivo fundamental era endurecer las penas vinculadas con los ilícitos tributarios, la Ley 23.771⁹, más conocida como Ley Penal Tributaria y su sucesora la Ley 24.479.¹⁰ En ellas, el delito de evasión se asimila al de fraude a la administración pública, se endurecen las penas reimplementándose la pena de prisión¹¹, se incorpora a los ciudadanos en su rol de consumidores a las acciones de fiscalización obligándolos a exigir las facturas y se instaura la figura de la clausura preventiva, todas medidas más vinculadas a reprimir la “evasión a cielo abierto” que otros tipos de ilícitos tributarios.

En 1996, luego de un año recesivo en el que bajó la recaudación, fue nombrado Secretario del área Carlos Silvani, el cual en Julio de 1997 creó una nueva agencia pública de recaudación de impuestos, la Agencia Federal de Ingresos Públicos (AFIP), que unificaba a la Dirección General Impositiva y a la Administración Nacional de Aduanas. Paralelamente se produjo una fuerte mejora en la recaudación, llegando en 1998 a 61.600 millones de pesos, a partir de una concentración en el cumplimiento por la multiplicación de inspecciones, cierres,

⁹ Sancionada en Febrero de 1990.

¹⁰ Ya en la Ley de Emergencia Económica se establecían penas de prisión para los ilícitos tributarios (Art.64 a 83)

¹¹ La Ley 20.658 sancionada el 28 de Marzo de 1974 introduce la pena de prisión para los delitos de evasión fiscal fraudulenta suspendiéndose la medida a través de la Ley 21.344 de Julio de 1976, para reintroducirse en Agosto de 1978 a partir de la Ley 21.858.

multas y demandas judiciales. Para ello el 18 de Diciembre de 1996 se sanciona la Ley 24.765, que modifica a la antigua Ley de Procedimientos Fiscales 11.683¹², endureciendo aún más las sanciones para las infracciones en el plano fiscal.

En este período, también deben mencionarse otros factores como la escalonada eliminación de las exenciones al IVA, que propició la gradual generalización de ese impuesto, la reducción de impuestos al comercio exterior, la disminución del 50% en el IVA para los bienes de consumo comprendidos en la canasta familiar y la creación del monotributo (impuesto simplificado para pequeños contribuyentes) que hizo posible la inclusión de 800.000 nuevos aportantes al sistema (Díaz R. 2002).

Estas modificaciones se efectuaron sobre una estructura tributaria que se destaca por su alta concentración sobre los impuestos internos sobre los bienes, servicios y transacciones, fenómeno que se fue levemente acentuando a lo largo del período si tomamos en cuenta incluso a los Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social sobre toda la serie. Así se fue delineando una estructura de alto contenido regresivo ya que son los impuestos al consumo los más importantes, aquellos cuyo monto no depende de la capacidad contributiva de quien lo paga.

Así, la estructura tributaria argentina se ha ido centralizando a lo largo de la década en tres impuestos: al consumo, sobre la nómina salarial y a las ganancias. La importancia del impuesto regresivo sobre los consumos pero de fácil fiscalización contrasta con la menor incidencia de aquellos tributos progresivos destinados a gravar con mayor presión a los sectores sociales de mayores ingresos; a modo de ejemplo, se puede señalar que los impuestos internos aportan más del 50% de lo recaudado, seguido por los Aportes y contribuciones a la Seguridad Social que oscila en el 22% y por el Impuesto a los Ingresos, Beneficios y Ganancias de Capital que no alcanza el 20%¹³.

¹² La misma fue sancionada el 30 de Diciembre de 1932.

¹³ Por ejemplo en el año 1995, los Impuestos Internos aportaban el 52,4% de la recaudación para llegar al 56,7% en 1999; el Impuesto a los Ingresos, Beneficios y Ganancias de Capital de 15,2% pasa al 19,2% en 1999 y los Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social caen del 29,1% al 21,7% en 1999. Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, Ministerio de Economía.

En efecto, la capacidad redistributiva del sistema tributario de nuestro país ha sido muy poca. Considerando la presión tributaria¹⁴ de la Nación, ésta ha ascendido de los 12,51¹⁵% en 1990 a 17,21% en 1999; pero mientras el impuesto a las ganancias alcanzó sólo el 3,26% del PBI para 1999, los impuestos sobre el consumo llegan al 9,17% del PBI, más del doble de la presión de aquél. A su vez, sólo el 30% de este impuesto se recauda sobre las personas físicas con lo cual su progresividad decae aún más.

Para mejorar el plano fiscal se intentó introducir algunas transformaciones en el gasto público. Si bien el sistema de coparticipación federal fue ligeramente modificado, el gobierno no logró mejorar su capacidad para controlar el gasto en el largo plazo. Esto se debe, en opinión de muchos economistas, a la carencia de instituciones presupuestarias adecuadas, posibilitando que el gasto ascienda cuando aumentan los ingresos, sin reducirse con la misma rapidez cuando la economía pierde dinamismo.

Por otra parte, se observó una fuerte vinculación entre el incremento del gasto y los ciclos electorales, produciéndose un aumento de las erogaciones fiscales previo a una elección, hacia gastos de consumo fácilmente observables (Díaz R. 2002). Esto se hace evidente a partir de los intentos de reelección de Carlos Menem, en los que desde las elecciones para constituyentes de 1994 hasta los comicios presidenciales de 1999, se observó un incremento del déficit fiscal al aproximarse el período electoral.

La necesidad de consolidar su relación con los gobernadores para favorecer su reelección, llevó a que se siguiera una política de amplia tolerancia frente al aumento del gasto provincial, relajándose las presiones hacia la búsqueda de la disciplina fiscal. Según numerosos economistas, pareció existir una clara inconsistencia entre la recaudación efectuada por el Estado Nacional y luego

¹⁴ La presión tributaria es un indicador de la importancia de los impuestos sobre el conjunto de la economía. Se construye como un cociente entre el/los impuestos considerados y el PBI.

¹⁵ Los datos sobre presión tributaria han sido suministrados por la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, Ministerio de Economía.

coparticipada y la posibilidad de los estados provinciales de incumplir los pactos para ajustar sus finanzas a través de la contención en el gasto.

Sobre el final de la década se intentó una reforma institucional a través de la Ley 25.152 llamada Ley de Convertibilidad Fiscal. Los objetivos del proyecto eran reducir el déficit hasta su eliminación en el año 2003, imponiendo pasos para balancear el presupuesto, limitando incrementos en el gasto mayores que el crecimiento del PBI y congelando la presión tributaria. Asimismo, se preveía la creación de un fondo fiscal contracíclico de hasta un 3% del PBI y el mejoramiento en la calidad y transparencia del gasto por medio de presupuestos plurianuales y a través de la publicidad de la información referida al gasto fiscal.

Esta iniciativa, aprobada a fines de Agosto de 1999, en las postrimerías del gobierno menemista, fue rápidamente modificada por la nueva administración. Se eliminaron los límites al gasto y se introdujeron varias decisiones administrativas que distorsionaban las correlaciones pautadas en la ley (Díaz R. 2002).

SECCION CUARTA: CONCLUSIONES

El hecho que las políticas sociales no hayan entrado en el primer conjunto de reformas encaradas por el gobierno justicialista al llegar al poder en 1989, condicionó su tratamiento cuando fueron planteadas. La recuperación de la capacidad de negociación que adquirió el Parlamento una vez que la etapa más dura de la crisis económica fue superada, así como el refuerzo que consiguieron los distintos actores sociales para perseguir sus intereses, limitaron la posibilidad de encarar transformaciones de mayor intensidad.

En esas negociaciones, tuvo un papel central el sindicalismo, no sólo porque había legisladores que provenían de sus filas, sino por el estrecho vínculo que tenían con el gobierno, crucial en etapas preelectorales, ya que constituían una pieza importante de la coalición gobernante. Esta posición les permitió maximizar sus beneficios en cualquier tipo de arreglo justo en un momento en que los sindicatos habían encarado la búsqueda y puesta en práctica de iniciativas dirigidas al mercado en general y no sólo a sus afiliados debiendo volcarse las utilidades al financiamiento de los servicios y prestaciones que ofrecían

En áreas críticas de las políticas sociales, como la previsional y la laboral, la administración de Menem no logró poner en práctica, tal como lo había planificado, reformas que ampliaran aún más el espacio del mercado como asignador de recursos. En tal sentido, las políticas finalmente implementadas mantuvieron una importante injerencia del Estado en esos campos, así como una presencia permanente de los sindicatos tradicionales en el funcionamiento de los diferentes mercados. Se habría producido una clara separación entre la dinámica de las reformas en el plano macroeconómico y las transformaciones en el nivel de otras políticas públicas.

Por otra parte, pese a los intentos de llevar adelante una reforma burocrática en el Estado persistieron problemas sustanciales de funcionamiento que se hicieron graves, como por ejemplo la incapacidad para cobrar impuestos con la consecuente crisis fiscal, al no poder desempeñar eficazmente las funciones de contralor sobre el mercado y los actores sociales de forma de poder asegurar la competencia y la asignación de recursos más eficiente en el caso de las políticas de protección de los sectores menos favorecidos.

Finalmente en el plano fiscal, si bien se han producido modificaciones, éstas distan de poder asegurar el equilibrio presupuestario y de convertirse en palancas para el desarrollo económico. En ese aspecto, la década del '90 no ha tenido un comportamiento uniforme en lo que al fenómeno tributario se refiere. En efecto, el nivel de actividad económica así como la presión de diferentes sectores sociales sobre los órganos de decisión política han incidido en las características adquiridas por la estructura tributaria y en la masa de la recaudación de impuestos en la Argentina; así puede entenderse por ejemplo el aspecto errático de la misma durante la década.

Del mismo modo, el gasto público no pudo ser contenido, en virtud de la necesidad del gobierno de Menem de contar con el apoyo de los gobernadores para sostener sus proyectos políticos, a lo que se suman la difícil transición producida entre los esquemas de capitalización y reparto en el plano previsional

(de la que se hace cargo el Estado) y el importante peso que adquiere el pago de los intereses de la deuda externa.

o **BIBLIOGRAFÍA.**

o Abal Medina Juan Manuel y Nejamkis Facundo (2002): “Capacidades estatales: la construcción de capacidad administrativa y los cambios en el régimen del empleo público”, Revista SAAP.

o Aguilar Villanueva Luis (1993): *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, Porrúa Grupo Editorial, Méjico.

o Alonso Guillermo (1997): “Democracia y Reformas: Las tensiones entre el decretismo y la participación. El caso de la Reforma Previsional Argentina”, Ponencia en el III Congreso Nacional de Ciencia Política, Mar del Plata, 5 al 8 de Noviembre de 1997.

o Alonso Guillermo (2000): *Política y seguridad social en la Argentina de los 90*, Miño y Dávila Editores, Madrid.

o Banco Mundial (1990): “Argentina: Política tributaria para la estabilización y la recuperación económica”, Washington.

o Castro Jorge (1999): *La gran década*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires.

o Castro Javier (2002): “Fondos competitivos y cambio académico e institucional en las universidades públicas argentinas”, mimeo, Buenos Aires.

o De Pablo Juan Carlos (1994): *¿Quién hubiera dicho?. La transformación que lideraron Menem y Cavallo.*, Planeta, Buenos Aires.

o Díaz Rodolfo (1995): "El empleo: cuestión de Estado", en *Libro Blanco sobre el empleo en la Argentina*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Buenos Aires.

o Díaz Rodolfo (2002): *¿Prosperidad o ilusión?. Las reformas de los 90 en la Argentina*, Editorial Abaco, Buenos Aires.

o Di Lorenzo José Luis (1996): *Donde hay una necesidad... hay un negocio. Vida, pasión y muerte del sistema previsional argentino*, Editorial Jubilaciones y Pensiones, Buenos Aires.

- o Etchemendy Sebastián (1995): “¿Límites al decisionismo? El Poder Ejecutivo y la formulación de la legislación laboral (1983-1994)”, en Sidicaro Ricardo y Mayer Jorge, *Política y sociedad en los años del menemismo*, Oficina de Publicaciones C.B.C., Buenos Aires.
- o Etchemendy Sebastián y Palermo Vicente (1998): “Conflicto y concertación. Gobierno, Congreso y organizaciones de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem”, *Desarrollo Económico* N 148, IDES, Enero – marzo de 1998.
- o Estévez Alejandro y Lopreite Débora (2001): “El Nuevo Management Publico y su intento de aplicación en la Argentina”, ponencia presentada en el IV Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la SAAP, Río Cuarto.
- o Feldman Jorge, Golbert Laura e Isuani Aldo (1988): *Maduración y crisis del sistema previsional argentino*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- o Filmus Daniel (1998): “La descentralización educativa en el centro del debate” en *La Argentina que viene*, Grupo Editorial Norma, Buenos Aires.
- o Gerchunoff Pablo y Torre Juan Carlos (1996): “La política de liberalización económica bajo un gobierno de base popular”, Instituto Torcuato di Tella, Buenos Aires.
- o Golbert Laura (1998): “La agenda social de la Argentina a finales de los 90”, Documento presentado en el seminario sobre Las Políticas y la Administración de las Políticas Sociales: Lecciones del caso argentino, Buenos Aires, 7 y 8 de mayo de 1998.
- o Goldín Adrián (1997): *El trabajo y los mercados: sobre las relaciones laborales en la Argentina*, EUDEBA, Buenos Aires.
- o Isuani Ernesto y San Martino Jorge (1993): *La reforma previsional argentina. Opciones y riesgos*, Miño y Dávila Editores/CIEPP, Buenos Aires.
- o Isuani Ernesto y San Martino Jorge (1995): “El nuevo sistema previsional argentino”, *Boletín Techint* N° 282, Abril-Junio de 1995.
- o Ley 25.152. Régimen de Solvencia Fiscal.
- o Llach Juan (1997): *Otro siglo, otra Argentina*, Ariel, Buenos Aires.
- o Monza Alfredo (1995): “Situación actual y perspectivas del mercado de trabajo en la Argentina”, en *Libro blanco sobre el empleo en la Argentina*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Buenos Aires.

- o Monza Alfredo (1998): “La crisis del empleo en la Argentina de los 90”, en *La Argentina que viene*, Grupo Editorial Norma, Buenos Aires.
- o Murillo María Victoria (1997): "Union Politics, market oriented reforms and the reshaping of Argentine corporatism" en *The new politics of inequality in Latin America*, Oxford University Press.
- o Murillo María Victoria y Maceira Daniel (2000): “Social sectors reform in Latin America”, mimeo, Agosto de 2000.
- o Repetto Fabián (2001), *Gestión pública y desarrollo social en los noventa*, Prometeo, Buenos Aires.
- o Repetto Fabián y Rodríguez Larreta Horacio (1998) “Herramientas para una administración pública más eficiente: gestión por resultados y control social”, Mimeo, CEDI.
- o Rivero José (1999): *Educación y exclusión en América Latina: reforma en tiempos de globalización*, Miño y Dávila Editores, Madrid.
- o Rossi Alejandro y Ferrari Paola (2002): “Reforma del Estado¿cuánto y cómo?.. Ponencia presentada en el V Congreso Nacional sobre Democracia, Universidad Nacional de Rosario, Noviembre de 2002.
- o Sidicaro Ricardo (2001): *La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina, (1989-2001)*, Libros del Rojas, Buenos Aires.
- o Subirats Joan (1992): *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, Ministerio de Administración Pública, Madrid.
- o Torre Juan Carlos (1998): *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*, Paidós, Buenos Aires.