

Reforma integral del Estado Nacional
Bases para un Estado limitado

Pablo E. Guido

Fundación Atlas para una Sociedad Libre

Buenos Aires, Marzo de 2003

CAPITULO I: GENESIS DEL ESTADO

Todo trabajo que intente realizar una aproximación sobre las principales líneas de acción en las cuales debería basarse una Reforma del Estado tiene que contestar, previamente, una serie de preguntas: ¿Qué es el estado?, ¿cuál es el origen del mismo?, ¿cuáles son las funciones fundamentales de tal organización?

Existe, en gran parte de la Teoría Política, el argumento de que el Estado surge de un acuerdo por el que los individuos renuncian voluntariamente al uso de la fuerza. Por medio de ese pacto los ciudadanos entregan el derecho a hacer uso de la fuerza a una organización para ser protegidos físicamente, para que custodie sus derechos e impida que las personas se maten entre sí. En décadas más recientes la argumentación sobre el origen del Estado ha intentado ser abordada desde otros puntos de vista por autores como Olson: en una situación de *“anarquía no hay demasiada producción y, por tanto, no hay gran cosa que robar. Si el líder de una banda ocasional que sólo obtiene pobres botines tiene la fuerza suficiente como para apoderarse de un territorio dado y mantener alejados de él a otros bandidos, podrá monopolizar el crimen en ese territorio; se convertirá en un bandido estacionario (...) Este monopolio del robo transforma espectacularmente los incentivos (...) En primer lugar, le lleva a reducir el porcentaje que arrebató a cada víctima de sus robos (...) el bandido estable, que mantiene el control continuado sobre un territorio, intenta asegurarse de que sus víctimas tengan motivación para producir e implicarse en un comercio mutuamente beneficioso. Cuantos más ingresos generen las víctimas del robo, más habrá que robar (...) el bandido estacionario, debido a su monopolio sobre el crimen y los impuestos, tiene un interés inclusivo en su territorio que le hace limitar el pillaje, ya que tiene una participación sustancial en las pérdidas sociales resultantes de tales depredaciones (...) El segundo modo en que el interés inclusivo del bandido estacionario transforma los incentivos de éste es ofreciéndole un estímulo para la provisión de bienes públicos, que benefician a su territorio y a aquellos a los que somete al robo impositivo (...) Sabemos que un bien público beneficia a todos los miembros de un área o grupo determinados y que muchos bienes públicos (...) hacen más productiva a una sociedad”*¹.

¹ Mancur Olson, Poder y Prosperidad, Siglo XXI Editores, 2001, pags 8 – 12.

Este nuevo modelo está basado en la idea de que el Estado surge como un intercambio que beneficia a las dos partes, es decir, fundamentado sobre bases económicas. Similar argumentación es seguida por Holcombe: *“Antes de la revolución agrícola, los bandidos saqueaban a grupos de individuos, pero con el advenimiento de la agricultura los hombres se asentaron en localizaciones fijas. En consecuencia, fue más conveniente para los bandidos establecerse también en estos lugares para continuar despojando a los productores, y así evitar que otros bandidos competidores se apoderaran de la riqueza mientras ellos estaban en otro sitio. Los fuertes se transformaron en gobiernos, y los débiles en ciudadanos que debían pagarles tributo”*²

De esta manera, complementando el razonamiento de Olson y Holcombe respecto de la génesis del Estado, podemos decir que *“lo que denominamos Estado no es, a fin de cuentas, más que el aparato de coerción que obliga a las gentes a atenerse a las reglas de la vida comunitaria (...)”*³.

El Estado nunca ha sido creado por un pacto social, sino a través de la conquista y la explotación. Y su forma de acción es la coacción. Pensemos en que el financiamiento del gasto público se realiza por la vía de la imposición: los impuestos son la principal fuente de recursos del Estado. Los ingresos del Estado, cuando se realiza por los mecanismos tributarios, no tienen ninguna relación con un intercambio voluntario entre las partes. Todo lo contrario: de un lado existe una organización que impone el pago de un determinado monto y del otro, un conjunto de personas que están obligados a entregarle ese monto.

Para aquellos que creemos que los principios liberales son los más adecuados para poner en práctica, en función del mejoramiento del bienestar humano, podemos decir que *“tal es la precisa misión que el liberalismo asigna al Estado: salvaguardar la propiedad, la libertad y la convivencia pacífica”*⁴.

La propuesta de Reforma del Estado que se encuentra en este trabajo está basada en la idea siguiente: el fracaso crónico (que lleva ya varias décadas) en el campo económico, social y político de la Argentina para organizarse civilizadamente tiene varias causas, una de las cuales es la falta de límites a la acción del Estado, su ineficiencia e ineficacia.

² Randall Holcombe, Una teoría sobre la teoría de los bienes públicos, Libertas n° 29, Eseade, Octubre 1998, pag 18 –19.

³ Ludwig Von Mises, Liberalismo, Unión editorial, 1975, pag 56.

⁴ Liberalismo, Op. cit., pag 57.

CAPITULO II: DEL PARAÍSO A LA TRAGEDIA

Tragedia: “obra dramática cuya acción presenta conflictos de apariencia fatal que mueven a compasión y espanto (...) termina generalmente en un desenlace funesto”.

Diccionario de la Real Academia Española.

Lamentablemente, la Argentina está transitando nuevamente por una crisis profunda. En el término de poco más de tres años, los argentinos vieron licuar sus ingresos anuales desde los 8.000 dólares en 1998 a los 2.600 dólares a fines de 2002. El 2002 será recordado en los textos de historia como el peor año en materia de actividad económica: la caída del PIB durante el año pasado (- 10,9%) superó a la de 1914 (- 10,4%) que era hasta ahora la mayor disminución registrada.

En millones de pesos (serie desestacionalizada)

Trimestre	PIB	Inversión	Consumo	Importaciones
II 1998	292.341	62.725	235.876	40.488
IV 2002	236.813	27.990	188.000	15.297
Variación	- 19 %	- 55 %	- 20,5 %	- 62 %

Fuente: elaboración propia en base a Informe del nivel de actividad. INDEC (19/3/03)

Los datos del cuadro son concluyentes respecto al duro golpe que ha recibido la capacidad productiva del país: desde el comienzo de la recesión en 1998 la inversión cayó un 55%, pasando de una relación de Inversión/PIB del 21% al 11,8%. En otras palabras, la inversión neta en estos últimos años ha sido negativa, significando ello una reducción del stock de capital. La menor actividad económica también se refleja en la fenomenal caída de las compras al exterior (importaciones) y en el consumo.

La recesión, convertida en depresión durante gran parte del 2002, tuvo sus consecuencias sociales. Mientras que en Octubre de 2001 el ingreso promedio de los asalariados era de \$570, para Octubre del año siguiente había disminuido a \$524. Esto no solamente significa una reducción en términos nominales de 8%, sino además, una caída en términos reales

debido al incremento de precios del 44% (IPC). El veloz incremento del desempleo terminó de generar este terrible panorama social.

Mes	Tasa de desempleo	% de Pobres*	% de Indigentes*
Mayo 1998	13,2	24,3	6,9
Octubre 2002	23,6 **	54,3	24,7

Fuente: INDEC.

*Gran Buenos Aires

** Incluidos los Planes Jefes y Jefas de Hogar

¿Qué relación existe entre este nuevo episodio de crisis y una propuesta de Reforma del Estado? La causalidad es muy clara y directa. Repasemos la historia de nuestro país.

La Edad de Oro

La Argentina de principios de siglo XX era considerada mundialmente como una economía vigorosa y en expansión creciente. Durante el período que va desde 1900 a 1915 el PBI creció a una tasa del 6,3 % promedio.

Entre 1880 y 1914 el área sembrada aumentó el 3350 %, las líneas del ferrocarril pasaron de los 2.400 km. a 33.700 km.

El sector industrial creció a una tasa anual del 7,7 %: en 1895 el número de establecimientos industriales era de 22.204 y para 1914 había superado los 48.000 y durante el mismo período el número de empleados en el sector pasó de 174.782 a 410.201.

Entre 1860 y 1913 más de 3 millones de personas llegaban al país en calidad de inmigrantes. En este período el gasto público representaba menos del 10 % del PBI.

Cuando comenzó la 1° guerra mundial hasta la crisis 1929 las tasas promedio de crecimiento económico del período se ubican en el 3,5 % anual. La presión impositiva y el endeudamiento público comienzan a aumentar a un ritmo mayor; la participación del gasto público en el PBI sube del 12,6% en 1929 al 15,4 % en 1933.

Estábamos en la antesala del período de declinación y ya se gestaba lentamente el cambio en la estructura económica, política y social en nuestro país.

La decadencia

La intervención del Estado en la economía comienza a manifestarse claramente a partir de la década del 30' (creación del Banco Central, Junta Nacional de Carnes, Junta Nacional de Granos, aumento de los aranceles, mayores regulaciones, etc.) pero es con la finalización de la 2º guerra mundial cuando el país se embarca en un proyecto estatal aislacionista, proteccionista, prebendario y comienza a construirse nuestro propio Estado de Bienestar. Las finanzas públicas comienzan a ser sostenidas de manera sistemática mediante la emisión monetaria. Los efectos inflacionarios no tardarían en llegar ya que entre 1939 y 1945 los precios suben a una tasa superior al 5 % anual. El gobierno peronista decide estatizar las empresas de Agua y Energía Eléctrica, ferrocarriles, teléfonos, transporte fluvial y aéreo, etc. El gran “monstruo” burocrático empezaba a tomar impulso.

A partir de los años 50' hasta 1989 la economía argentina navegó entre períodos recesivos y reactivaciones cada vez más fugaces. La maraña de regulaciones, subsidios, transferencias de recursos vía el gasto público a sectores diversos, altos aranceles a la importación, retenciones a las exportaciones, empresas públicas deficitarias, todo este disparate tenía que ser financiado con recursos cada vez mayores: presión tributaria, endeudamiento y emisión monetaria. Y así pasaron los años.

La inflación argentina de manera sostenida y creciente comienza a mediados de la década del 40' y se extiende hasta principios de 1991. Hasta 1975 el promedio anual de crecimiento de los precios alcanzó el 30 % para saltar desde ese año hasta 1988 a un promedio anual del 150 %.

El colapso del sistema llegó hacia fines de los 80' cuando se hacía evidente el fracaso del modelo de crecimiento implementado: el PBI cayó en los 80' un 1,1 % promedio anual, el PBI per cápita disminuyó el 2,5 % promedio anual, el consumo per cápita cayó un 2,3 %, la inversión cayó a un ritmo promedio anual del 7,6 %.

El proceso hiperinflacionario que se estaba gestando, como consecuencia de la emisión monetaria para financiar el creciente gasto público, era acompañado por el aumento de la deuda pública. Mientras que para 1977 la deuda externa no superaba los U\$S 8.000 millones, en 1983 ya alcanzaba los U\$S 42.000 millones y al momento de asumir la administración Menem superaba los U\$S 57.000 millones. Es decir, un incremento anual

mayor al 9 % en 22 años. El resultado no podía ser otro que una nueva crisis, ya que la tasa de crecimiento a la que crecía la deuda superaba ampliamente al crecimiento del PBI.

Durante el gobierno radical, fueron ejecutados varios planes de estabilización (Plan Austral, Plan Primavera, etc.). Pero nunca se tomó el toro por las astas, nunca existió la decisión de tomar las medidas correctas, lo que hubiera significado una profunda reforma del Estado. Esto incluía una redefinición del rol del Estado y de disminución del gasto público. Nada de esto se hizo. Por eso, el desencadenamiento de una nueva crisis era inevitable, a la cual se llegó en 1989 con la hiperinflación. Ya en 1988 el aumento de los precios alcanzaba al 390 %, y en Junio del año siguiente todo explotó: el aumento del costo de vida de ese mes fue del 114,5 %. Para el mes siguiente el IPC alcanzó el récord histórico del 196,6 %.

El nuevo gobierno que asumió anticipadamente el poder comenzó el nuevo programa de emergencia: se votaron las leyes de Reforma económica y de Emergencia del Estado⁵, por medio de las cuales se suspendían los subsidios a la actividad privada, se congelaban los nombramientos de nuevos cargos públicos y se establecían las empresas públicas sujetas a concesión/ licitación/ privatización. Las empresas públicas en ese momento tenían un déficit de U\$S 4.000 millones anuales.

El “nuevo” modelo

Aquella era la situación en 1989. Podemos afirmar que el factor desencadenante del programa de reformas fue el proceso hiperinflacionario de mediados de 1989. A esto le podríamos sumar como complemento un quiebre del “contrato” entre el Estado argentino y sus ciudadanos. Lo explicamos: a partir de la gestación del Estado de Bienestar en las décadas del 30’ y 40’, el sector público de nuestro país había asumido un nuevo rol. Este consistía en: 1) actividad empresaria en el rubro de energía⁶, transporte⁷, comunicaciones⁸, siderurgia⁹, petroquímica¹⁰ y armamentos¹¹; y 2) una amplia red social (jubilaciones, pensiones, vivienda, salud, asignaciones familiares, etc.). En 1989 el Estado no pudo seguir cumpliendo con estas funciones de la manera en que se había comprometido. Sólo hace

⁵ Leyes N° 23.696 y 23.697.

⁶ Gas del Estado, Agua y Energía, SEGBA, HIDRONOR. YPF, YCF.

⁷ Aerolíneas Argentinas, LADE, EFA, ELMA y Administración General de Puertos.

⁸ ENTel y ENCOTEL.

⁹ SOMISA, HIPASAN, Altos Hornos Zapla, Estación Forestal Pirané – DGFM, Estación Minero Zapla.

¹⁰ Petroquímica Bahía Blanca, Planta General Cerri, Petroquímica General Mosconi, etc.

falta recordar los cortes de luz, la escasez de gas en invierno, las jubilaciones a un promedio de los U\$S 50 mensuales, etc. Es entonces que la población en su conjunto vió necesario un cambio del modelo de crecimiento. La clase política fue obligada así a realizar alguna transformación respecto a la prestación de ciertos servicios.

Reforma del Estado “a la argentina”

Como consecuencia de la sanción de la Ley 23.696 (18 de agosto de 1989), que habilitaba la venta o concesión de la mayoría de las empresas estatales, entre 1989 y 1993 el programa de “privatizaciones” le generó al fisco ingresos por casi U\$S 18.000 millones (U\$S 28.000 millones entre 1989 y 1996). El objetivo del gobierno en el proceso de privatizaciones fue la generación de nuevas fuentes de financiamiento. Para eso, se maximizó el precio de venta de las empresas otorgando mercados cautivos a los inversores privados. De esta manera, el valor de los activos de dichas empresas se incrementaba por la eliminación de toda competencia real o potencial.

A lo largo de la década del 90' el gobierno manifestó su intención de realizar la tan esperada Reforma del Estado. Esto decía el 1º de Mayo de 1994 en las sesiones de apertura del Congreso el entonces presidente Menem: *"En materia de gasto público, aprovecharemos la oportunidad que se presenta a partir de la reforma constitucional para reducir el número de organismos públicos y desburocratizar definitivamente al Estado Nacional. Una de las primeras tareas a las que deberá abocarse el jefe de gabinete junto con los ministros, que tras la reforma no deberían exceder el número de doce, será la de consolidar y reestructurar las más de veinte dependencias de alto rango, entre ministerios, secretarías y otros organismos que dependen directamente de la presidencia, en una estructura más ágil y económica. En ella deberán estar bien definidas las funciones y responsabilidades, sin ningún tipo de superposición. Esto supondrá una reducción del gasto público de varios cientos de millones de pesos, que quedarán disponibles para financiar las nuevas inversiones públicas y las respuestas a las necesidades sociales"*.

A pesar de todos los anuncios públicos, la Reforma del Sector Público nunca se produjo. No podemos considerar como una reforma la transferencia de servicios educativos del Estado Nacional a las Provincias (ley N° 24.049) en enero de 1992. Ni tampoco la sanción

¹¹ Fray Luis Beltrán – DGFM, Domingo Matheu – DGFM, Fábrica Militar de Villa María – DGFM, etc.

de la Ley de Administración de los Recursos Públicos (N° 25.152) de septiembre de 1999 mediante la cual se establecía un cronograma de reducción del déficit fiscal con el objetivo de llegar a una situación de equilibrio en las cuentas públicas nacionales para el año 2003. Tan sólo existieron algunas medidas inorgánicas, de corto plazo y “periféricas” en materia de reducción de gastos: recortes salariales, ajustes de erogaciones manteniendo las mismas estructuras burocráticas, retraso en los pagos a proveedores del Estado, suspensión temporaria de las vacantes, suspensión de obras públicas, etc.¹². O para ponerlo de otra manera, sí hubo ajustes transitorios en las erogaciones del sector público nacional, pero nunca una reestructuración del Estado.

¹² Decretos 455/1999, 430/2000, 103/2001 y 934/2001.

CAPITULO III: LA INCONSISTENCIA DE LA POLÍTICA FISCAL

“Es fácil aparentar ser competente cuando la economía es próspera, pero la verdadera prueba es si uno puede hacer frente a las adversidades”.

Paul Krugman

“Lo que en la conducta de cualquier familia es prudencia difícilmente puede ser locura en el gobierno de un gran reino”.

Adam Smith

Los grandes números del Gasto Público

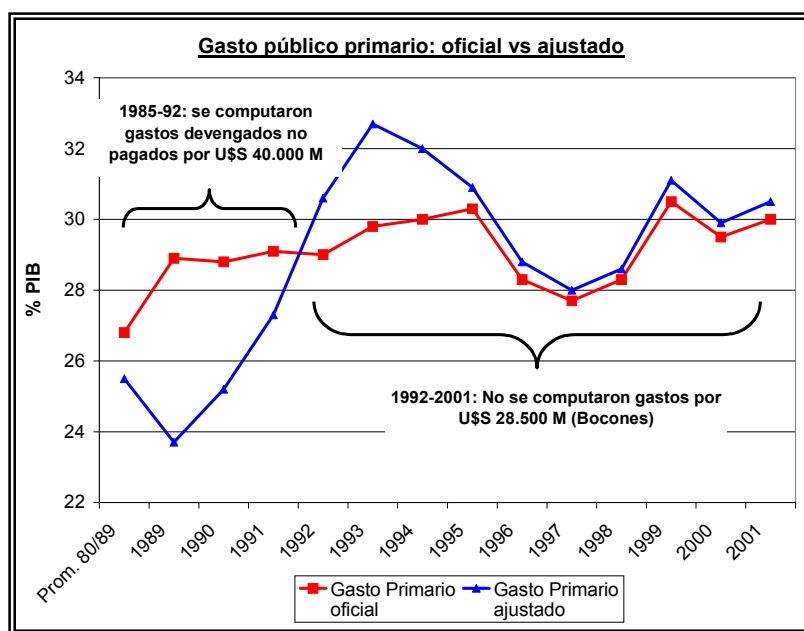
Existe en gran parte de la población argentina la idea de que la década del 90' fue un período de enormes ajustes en el sector público, refiriéndose así al Estado “ausente” o “mínimo”. Las cifras oficiales dan cuenta de un aumento del gasto público consolidado (Nación, Provincias y Municipios) del 61 % durante el período 1990 – 2001. Mientras tanto, el aumento del Gasto Primario (sin intereses) se habría incrementado levemente, pasando del 28,8% del PIB al 30% en el mismo período.

Sin embargo, el Centro de Estudios Públicos afirma que la cifra oficial es un “*simple dibujo contable que intenta cambiar la imagen de la verdadera política fiscal*”¹³. Según el presidente del instituto, Mario Teijeiro, “*para dar la imagen de que el gasto público no aumentó durante la convertibilidad, decidieron “inflar” artificialmente el gasto público del período 1985 – 92 por la friolera de \$ 40.000 millones de pesos (a precios del 2001). Para ello incorporaron los pagos a jubilados y otros beneficiarios que hubieran correspondido hacer en aquel período según la ley, pero no se hicieron. Paralelamente “pincharon” todos los gastos hechos del 92 en adelante, no computando las erogaciones pagadas con Bocones (por un monto acumulado de aproximadamente \$ 28.500 millones a precios de 2001)*”¹⁴.

¹³ Mario Teijeiro, Clarín, 4 de septiembre de 2002, p. 23.

¹⁴ Ibid.

Esto estaría demostrando que, contra lo que sostienen algunos, el gasto público no ha hecho más que aumentar. Teijeiro se pregunta, “¿qué sentido económico tiene registrar un gasto que nunca se realiza y por lo tanto no tiene ninguna repercusión macroeconómica? Ninguno, es un simple dibujo contable que intenta cambiar la imagen de la verdadera política fiscal. Devengar el gasto previsional en base a lo que exigía la ley es un argumento legal, no económico. Parte de esos gastos (los \$ 28.500 millones a los que se hizo referencia) se hicieron con posterioridad, cuando se pagaron con Bocones desde 1992 en adelante. En este caso, ¿qué sentido económico tiene registrarlos cuando se devengaron y no cuando se realizan?. Ninguno, pues el impacto económico se produce en el momento en el que el beneficiario tiene un instrumento en la mano (sea dinero efectivo o un bono transferible) que puede vender y gastar con el producido”¹⁵



Fuente: elaboración propia en base a Centro de Estudios Públicos.

De esta manera, los resultados difieren de una manera asombrosa: el gasto primario (ajustado) se incrementa desde 25,2% del PIB en 1990 a 31,1 % en 1999. El período tomado es relevante a los efectos de analizar el comportamiento fiscal durante los años de la Convertibilidad. Podemos observar dos cuestiones relevantes: 1) que los niveles de gasto primario registrados a fines del período de la Convertibilidad superan el promedio de la

¹⁵ Ibid.

década del 80' y 2) el gasto primario de 1990 (25,2%) es prácticamente igual al promedio de la década del 80'.

Si comparamos el gasto total consolidado en el mismo período, los resultados son aún peores.

En % del PIB

Período	Gasto total oficial	Gasto total ajustado
Prom. 80/89	30.2	28.9
1989	31.7	26.5
1990	30.4	26.8
1991	31.0	29.3
1994	31.8	33.7
1995	32.5	33.2
1998	31.0	31.3
2001	35.3	35.9

Fuente: Centro de Estudios Públicos.

Si medimos el gasto público consolidado en dólares, ajustado por la inflación de EEUU (precios combinados minoristas e industriales), el incremento alcanza el 87% entre 1991 y 2001. Los datos oficiales muestran un incremento del 43% en términos reales¹⁶ cuando se los mide de acuerdo a la inflación doméstica.

Déficit fiscal y fuentes de financiamiento del Gasto Público

Si bien la prohibición al Banco Central de financiar monetariamente al Tesoro y la venta de las empresas públicas deficitarias significó un avance importante, la política fiscal de la década del 90' fue acumulando un conjunto de inconsistencias que llevarían a la crisis actual. La combinación del aumento excesivo del gasto público y la persistencia del déficit fiscal generó una situación de insolvencia fiscal y de falta de competitividad por el atraso cambiario que se iba gestando a lo largo del período de la Convertibilidad (este punto lo veremos más adelante).

Según Mario Teijeiro, *“los excesos de la política fiscal se trataron de mantener ocultos desde el inicio de la convertibilidad a través de una contabilidad pública errónea y arbitraria (...) El ocultamiento se realizó a través de distintos mecanismos. El más*

importante de ellos fue la omisión de pagos realizados a través de la entrega de bonos del gobierno. Otro ardid fue la no registración de intereses sobre la deuda pública que se capitalizaban. También se contabilizaron ingresos por ventas de activos de activos públicos (privatizaciones) como si fueran ingresos corrientes. Muchos gastos financiados con programas del Banco Mundial y del BID fueron tratados como “extra – presupuestarios”. El hecho de que la contabilidad de los déficit se limitara al gobierno nacional y excluyera a las provincias fue otro importante elemento para ocultar la verdadera magnitud de los desequilibrios públicos”¹⁷

Por lo tanto, la diferencia entre el déficit contabilizado por el gobierno y la apropiada medida del déficit real (variación de la deuda pública total más los ingresos por privatizaciones) es notable: mientras que el déficit oficial acumulado en la década del 90’ se ubicó en los \$ 33.278 millones, la cuenta “corregida” supone un desequilibrio de \$ 108.634 millones, es decir, una diferencia de alrededor de \$ 75.000 millones¹⁸.

Fuentes de las diferencias (millones de pesos)

Déficit fiscal provincial	16.366
Déficit del BCRA	3.545
Diferencia de ingresos	4.152
Diferencia de Gasto Primario	864
Préstamos presupuestarios	1.881
Diferencia de intereses	6.523
Pagos con Bonos	31.190
Otros	10.834
Total	75.355

Fuente: La economía argentina hoy. 2001.

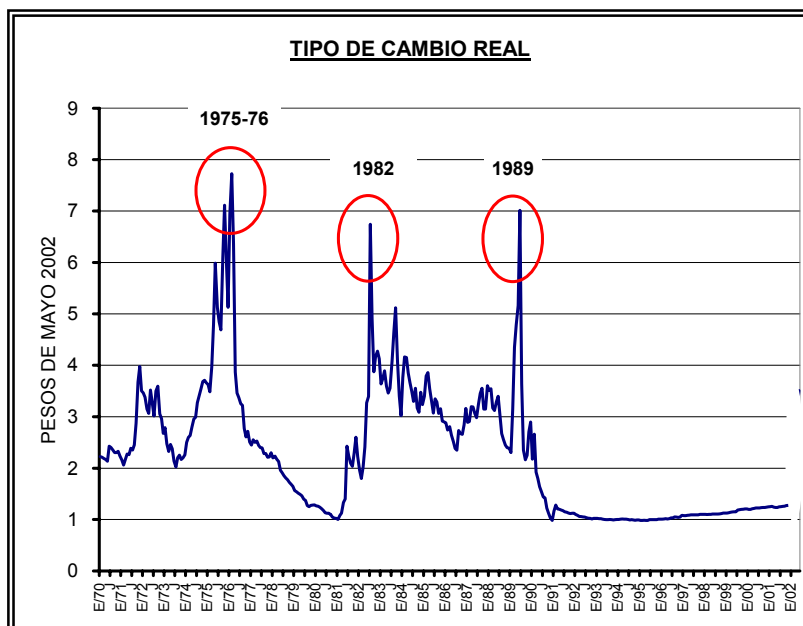
El proceso de financiamiento del déficit fiscal no fue uniforme. Entre 1991 y 1994 se destacaron los ingresos de las privatizaciones y del endeudamiento externo. Pero después del “efecto Tequila” (1995) los mercados de capitales comienzan a restringir las colocaciones en las plazas emergentes. Como consecuencia de esto, las colocaciones de

¹⁶ Dirección de Gastos Sociales Consolidados. Secretaría de Política Económica.

¹⁷ Mario Teijeiro, La economía argentina hoy, (Ateneo), 2001, pag 269-270.

títulos públicos en el mercado doméstico y el aumento de la presión tributaria pasan a ser las fuentes principales del financiamiento del déficit fiscal.

Nivel de Gasto Público, Déficit Fiscal, Convertibilidad y Crisis



Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC y BCRA.

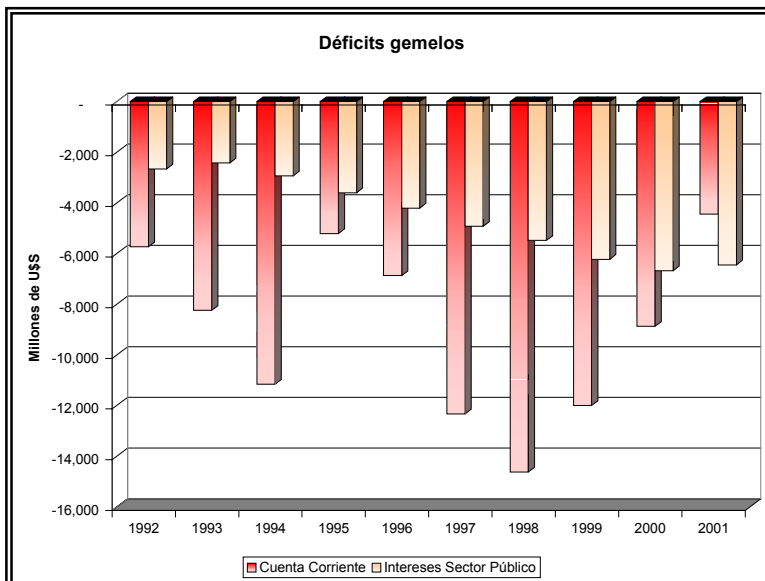
Durante los años en los cuales el régimen de convertibilidad tuvo vigencia, la moneda local (peso) sufrió una excesiva sobrevaluación con relación al dólar (y otras monedas extranjeras), hecho que se refleja en la sustancial apreciación del tipo de cambio real.

La apreciación del TCR ocurrida en los años de la convertibilidad ha tenido diferentes causas: 1) Fuertes ingresos de capitales (privatizaciones, inversiones directas y financieras); 2) Mayor apertura comercial (menores restricciones cuantitativas, disminución de aranceles y retenciones); 3) Elevado nivel del Gasto Público; 4) Desajuste monetario generado por el déficit fiscal y 5) Inflexibilidad en los mercados de bienes y factores (mercado laboral y barreras de ingreso a sectores proveedores de servicios públicos)

Como consecuencia del desequilibrio en el sector público, una de las principales fuentes de financiamiento (eliminada la posibilidad de monetizar el déficit fiscal) fue el incremento

¹⁸ Ibid.

del endeudamiento en dólares provenientes del exterior. Este ingreso de dólares generó un aumento de la oferta monetaria en pesos (por el mecanismo propio de la Convertibilidad) lo cual llevó a un desequilibrio monetario. Esto generó un incremento de los precios minoristas (compuesta en parte de bienes no transables) del 56,5% entre marzo de 1991 y diciembre de 2001, mientras que los precios mayoristas (bienes transables) aumentaron un 10,8% en el mismo período. Es decir, en este caso la variación de la oferta de pesos superior a la variación en la demanda de pesos no fue generada (en esta caso particular) por aumentos en las exportaciones ni ingresos de capitales, sino por el déficit fiscal. El incremento del 100% de la deuda pública argentina en los 10 años de vigencia de la Convertibilidad demuestra este fenómeno: mientras que en 1990 la deuda alcanzaba los US\$ 63.680 millones, en 2001 el monto había aumentado en US\$ 140.000 millones. Con la excepción del año 1993, durante toda la década del 90' se registraron persistentes desequilibrios de las cuentas del sector público argentino. Este déficit crónico, financiado en parte sustancial con emisión de deuda generó lo que en economía se conoce como "déficits gemelos": el déficit fiscal permanente lleva a generar permanentes déficit en la cuenta corriente como consecuencia de un doble efecto: 1) los pagos de intereses de la deuda pública tienden a crecer debido al incremento del stock de deuda pública (esto se agrava si además la tasa de interés que debe afrontar al Estado aumenta, tal como sucedió en la segunda mitad de los 90'), lo cual potencia el déficit fiscal obligando a tomar más deuda entrando así en un círculo vicioso, y 2) los mayores intereses de la deuda incrementan el déficit de cuenta corriente de la balanza de pagos.



Fuente: elaboración propia en base a Dirección Nacional de Cuentas Internacionales. Ministerio de Economía. Series anuales (1992 – 2002)

Esta magnitud del déficit de la cuenta corriente pudo “sostenerse” sin una devaluación de la moneda local, mientras la cuenta capital de la Balanza de Pagos fue superavitaria y así poder financiar aquel desequilibrio en la cuenta corriente. Una vez que se “desató” la salida de capitales, el mantenimiento del tipo de cambio fijo sólo pudo hacerse mediante la venta permanente de reservas del banco central.

Mientras que en el período que va desde 1992 hasta 1999, la cuenta capital había sido superavitaria en U\$S 13.000 anuales (promedio), en el año 2000 el flujo de capitales se reduce un 25% (U\$S 9.654 millones); para el año siguiente la balanza de pagos registró una “huida de capitales” en términos netos de U\$S 4.500 millones. Por otro lado, durante los años 1992 a 1999 la variación de reservas del Banco Central había registró un incremento promedio anual de U\$S 2.500 millones, pero a partir del año 2000 la variación se torna negativa (- U\$S 440 millones) para terminar el año 2001 con una pérdida de reservas del orden de los U\$S 12.083 millones. En estos últimos años la probabilidad de continuar manteniendo el régimen cambiario se fue reduciendo, dadas las inconsistencias macroeconómicas acumuladas a lo largo de la década (déficit fiscal crónico, creciente endeudamiento externo, gasto público creciente, etc.)

El otro factor que generó el retraso del tipo de cambio real fue el elevado y creciente nivel de Gasto Público en relación con el PIB (tal como analizamos previamente). En regímenes de tipo de cambio fijo, el nivel del gasto público es crucial, más allá de si las cuentas del sector público están en equilibrio o en una situación deficitaria.

Si el nivel de gasto público es elevado, es sencillo comprender los efectos sobre la tasa de interés (efecto desplazamiento o crowding out) y sobre los impuestos.

Precisamente la tasa de interés y los impuestos constituyen dos pilares claves en la estructura de costos. Un aumento de los costos empresarios en un contexto de tipo de cambio fijo y apertura externa (que pone un “techo” a los precios de los productos transables) redundará en una menor rentabilidad. La presión sobre los costos que es generado por una sobrevaluación de la moneda local reduce la rentabilidad de los sectores

productores de bienes “comercializables” con el exterior. Esto es, de los sectores exportadores y de los que compiten con los productos importados.

Los productores de bienes y servicios no comercializables reciben los incrementos de los costos (tasa de interés e impuestos) pero pueden trasladarlos debido a que los bienes que producen no compiten con importaciones.

Entonces, tenemos un escenario donde el elevado nivel del gasto público empuja a la suba de los impuestos y a las tasas de interés. Esto a su vez, erosiona la rentabilidad de los sectores productores de bienes comercializables porque no pueden trasladar estos mayores costos a los precios (debido a que el nivel de precios de estos bienes se impone en el mercado internacional). Asimismo, este aumento en los costos financieros e impositivos, empujan hacia arriba a los precios de los bienes y servicios no comercializables, que pueden hacerlo debido a que no compiten con importaciones.

Como resultado, la suba de impuestos y tasas de interés aumentan los precios de los servicios y bienes no comercializables, los cuales constituyen “costos” de los productores de bienes comercializables. En definitiva, para los exportadores y productores competitivos de importaciones, a la suba de impuestos y tipos de interés, se le agrega la suba en las tarifas y precios de bienes que no compiten con el exterior.

Los “precios relativos” (relación entre Precios de Bienes Transables/Precios de los bienes no Transables) se deterioran ante un nivel de elevado gasto público. En efecto, un aumento de los precios de los bienes no comercializables debido a las causas apuntadas, junto a un estancamiento y en algunos casos deflación de los precios de los bienes comercializables, redundan en una menor competitividad del sector exportador (comercializables).

La Convertibilidad, por ser un régimen cambiario extremadamente rígido, debió ser acompañado de una mayor flexibilidad en otras variables nominales (salarios, tarifas, gasto público, tributos) ante la probabilidad de shocks externos reales (menores flujos de capitales externos, devaluación en países ligados comercialmente). Como vimos, la política fiscal de los 90’ no se mostró en línea con estos condicionamientos requeridos por el régimen de convertibilidad: hubo un enorme incremento del gasto público, un aumento de

la presión tributaria y del nivel de endeudamiento. Los años que van de 1998 a 2001 reflejan la profundización de la inconsistencia de la política macroeconómica o el “pecado capital” que terminó de “liquidar” el régimen de convertibilidad argentino.

En millones de Pesos

Año	Gasto Público total	Gasto Primario total	PIB *	Consumo Privado*
1997	85,489	77,961	284,537	195,753
2001	96,018	81,717	246,133	166,197
Var. %	12.32	4.82	-13.50	-15.10

Fuente: elaboración propia en base a Secretaría de Política Económica e INDEC.

* IV Trimestre

Mientras que el PIB se derrumbaba un 13,5% y el consumo privado se ajustaba en un 15% entre 1997 y 2001, la política fiscal le “ponía la lápida” al régimen de convertibilidad. La incompreensión de los policy makers argentinos (presidente, ministros, legisladores y gobernadores) respecto a las condiciones de funcionamiento de un sistema cambiario como el adoptado en 1991, terminó en la abrupta e inevitable devaluación de principios de 2002.

CAPITULO IV: LA ESTRUCTURA DEL GASTO PÚBLICO

“Todo dinero público gastado en otros objetos que no sean los que la Constitución señala como objetos de la asociación política argentina, es dinero malgastado, y malversado. En el gasto público, todo el apoyo que exige de la ley, es que ella intervenga sólo para impedir que se distraiga de su verdadero destino, que es el bien general; para impedir que exceda este objeto, y para cuidar que el impuesto levantado para sufragarlo no atropelle la libertad, ni esterilice la riqueza”.

Juan Bautista Alberdi

“Dime en qué gastas y te diré quién eres”. La composición del gasto público puede utilizarse perfectamente para conocer las funciones que el Estado cumple o intenta ejecutar.

El Gasto Público Consolidado argentino en 2001 alcanzó los \$ 96.018 millones, de los cuales el 51,2% correspondió al gobierno nacional, el 40,6% a las provincias y el 8,2% restante a los municipios.

Estructura Gasto Consolidado en Argentina (% sobre el gasto total)

Finalidad/Función	1980	1989	1991	2001	Promedio 1991-2001
Funcionamiento del Estado	18,5	14,8	18,7	18,5	19,2
Gasto Social (GPS)	50	49,9	63,2	61,6	64
Servicios Económicos	23,6	23,4	11,7	5,1	8,1
Intereses deuda	7,9	12,3	6,4	14,9	8,7

Fuente: elaboración propia en base a Dirección de Gastos Sociales Consolidados. Secretaría de Política Económica.

El programa de reformas iniciado a fines del 80' en la Argentina tuvo como consecuencia diversos cambios en la composición del gasto público consolidado: 1) fuerte disminución del rubro “servicios económicos” (subsidios a empresas públicas y privadas), 2) el

incremento del gasto social y 3) la evolución creciente de los pagos en concepto de intereses de la deuda pública (5,5% del gasto total en 1994 a casi 15% en 2001).

Por lo tanto, encontramos que el sector público argentino concentra dos tercios de sus erogaciones en aquellas actividades que han sido caracterizadas como el “Estado de Bienestar”. En nuestro país, el GPS se divide en:

- a) Seguros Sociales: comprenden la previsión social, las obras sociales, las asignaciones familiares y el seguro de desempleo,
- b) Sectores Sociales: educación, cultura, ciencia y técnica; salud (atención médica pública); agua potable y alcantarillado; vivienda y urbanismo; promoción y asistencia social pública; trabajo (programas de empleo y asignaciones familiares) y otros servicios urbanos.

La ejecución del GPS se realiza en los tres niveles de gobierno: Nación, Provincias y Municipios. Mientras que el gobierno nacional ejecuta casi el 53%, los gobiernos provinciales y locales el 47% del GPS.

Composición GPS (promedio 1991-2001)

Rubros	Nación		Provincias		Municipios	
	Millones \$	% del total	Millones \$	% del total	Millones \$	% del total
Educación	2.632,9	22,9	8.574,7	74,4	313,6	2,7
Salud	6.393,4	51,5	5.288,3	42,6	724,5	5,9
Agua pot. y alc.	46,1	11,9	341,1	88,1	-	-
Vivienda	34,4	2,9	1.171	97,1	-	-
Prom. y asist. social	798,4	27,2	1.394,1	47,5	741,8	25,28
Previsión social	16525,2	78,8	4.448,7	21,2	-	-
Trabajo	2.171,7	93,9	141,3	6,1	-	-
Otros servicios		-	324,2	13,8	2.022,5	86,2
Total	28.602,1	52,9	21.683,4	40,1	3.802,4	7

Fuente: elaboración propia en base a Dirección de Gastos Sociales Consolidados. Secretaría de Política Económica.

Como el objetivo de este trabajo es presentar una base sobre la cual se pueda llevar a cabo una Reforma del Estado a nivel nacional, solamente tendremos en cuenta aquellos gastos (y funciones) ejecutados por el gobierno federal.

Tal como quedó demostrado con el episodio hiperinflacionario de fines del 80', la reducción de gastos (tanto en términos del PIB como reales) realizada durante y en los años posteriores inmediatos a la crisis (1987-1990) demuestra lo siguiente: de no encararse una Reforma del Estado profunda y sustentable, el gasto público vuelve o se aproxima a los niveles previos, medido tanto en relación al PIB como en valores reales. Los Presupuestos Nacionales de 2002 y 2003 han reflejado esta menor participación del gasto público sobre el PIB siendo de 13,26 y 12,40 % respectivamente¹⁹.

Gasto Administración Nacional- Promedio 1997-2001 (En pesos 2001)

Finalidad/Función	En Millones de \$	En % sobre el total
Gasto Total	47.864,8	100
I- Funcionamiento del Estado	6.848,2	14,31
II- Gasto Social	30.460,5	63,64
Educación	2.087,8	4,36
Salud	6.840,1	14,30
Promoción y asist. social	807,6	1,69
Previsión social	17.529,3	36,62
Trabajo	2.372,7	4,96
III- Servicios Económicos	1.894,9	3,96
IV- Intereses de la deuda	8.661,1	18,1

Fuentes: elaboración propia en base a Dirección de Gastos Sociales Consolidados. Secretaría de Política Económica.

Si bien una reforma integral del Estado Nacional supone que todas las funciones que ejecuta el mismo están sujetas a eliminación o reestructuración, existen algunas de ellas que deben ser analizadas con mayor profundidad. En el caso del Sector Público Nacional (y esto es aplicable también a los gobiernos provinciales y locales), aquellas funciones donde la reforma estatal es más necesaria corresponde al denominado Gasto Social, utilizado por

el Estado para redistribuir ingresos. O más precisamente en “nuestro” Estado de Bienestar nacional donde las erogaciones han superado en los últimos años el 60% del presupuesto nacional o el 10,8% del PIB (si sumamos a provincias y municipios el GPS alcanza el 21% del PIB).

A) Educación superior

El presupuesto total del año 2001 asignado a las 37 universidades públicas nacionales alcanzó los \$1.694 millones. En el año 2000 la cantidad de alumnos que cursaban en esos centros de estudios llegaba a 1.111.984 y las cuatro universidades más grandes (Buenos Aires, Córdoba, La Plata y Rosario) tenían asignado un presupuesto conjunto de \$628 millones (37% del total) para atender al 50% de los alumnos totales²⁰. Según un estudio de FIEL “(...) *el número de alumnos matriculados en relación con la población de jóvenes en edades universitarias es superior a la de varios países, sin embargo, la proporción de graduados es sensiblemente inferior; en consecuencia, mientras el costo por graduado es superior al de la mayoría de los países desarrollados, el gasto por alumnos es bajo*”²¹. De esta manera, “(...) *encontramos que el costo promedio por alumno es de \$1.523 anuales y el costo promedio por egresado es de \$45.044*”²². Otra de las ineficiencias del sistema universitario estatal “*se expresa en una relación de alumnos/graduado alta, reflejando el grado de fracaso, abandono de las carreras y demoras elevadas en graduarse que pueden ser consecuencias de las falencias de la educación básica así como de un grado de tolerancia excesivo para el cumplimiento de los requisitos académicos*”²³. La relación es de 30 alumnos por egresado para el promedio de todas las universidades²⁴. El bajo porcentaje de egresados sobre nuevos inscriptos también sería un indicador de ineficiencia: en promedio, para poder obtener un egresado es necesario que ingresen siete alumnos por año²⁵. Todas estas ineficiencias mencionadas toman mayor dimensión cuando se evalúa el costo monetario que supone el mantenimiento de la universidad pública para los

¹⁹ Ley Presupuesto Nacional 2003.

²⁰ Guillermo Yeatts y Pablo Guido, Vouchers: los recursos regresan a la comunidad, Fundación Atlas, Noviembre 2001, pag 4.

²¹ FIEL, Crecimiento y Equidad en la Argentina, FIEL, 2001, pag 556.

²² Vouchers: los recursos... ibid.

²³ Crecimiento y Equidad..., ibid.

²⁴ Vouchers: los recursos..., op. cit., pag 9.

²⁵ Op. cit., pag 8.

contribuyentes: *“Si suponemos que la duración teórica media de una carrera universitaria en las instituciones públicas ronda los 6 años, estamos en condiciones de afirmar que el gasto anual promedio por egresado alcanza los \$7.507 o \$682 mensuales (...) Si tomamos en cuenta la duración media de las carreras en las universidades privadas en 5 años (...) llegamos a la conclusión que mientras el costo promedio por egresado en las universidades públicas es de alrededor de \$45.000, en las universidades privadas rondaría los \$27.500 promedio, es decir, un 63% superior el costo en las primeras respecto de las segundas”*²⁶.

Por otro lado, la distribución del gasto asignado a la educación universitaria tiene características regresivas, es decir, beneficia en mayor medida a los sectores de mayores ingresos. Según la última información oficial disponible, los dos quintiles más altos de la población (el 40% de la población de mayores ingresos) reciben el 59% del gasto en educación universitaria, mientras que el quintil más bajo (el 20% de la población de menores recursos) recibe tan sólo el 5,91%²⁷.

B) Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI)

El presupuesto anual del PAMI de los últimos 5 años ha rondado los \$2400 millones, es decir, unos \$200 millones mensuales. Al momento de su creación en 1971 la ley 19.032 establecía como objetivo de la institución otorgar cobertura médico – asistencial a los beneficiarios del sistema nacional de jubilaciones y pensionados y su grupo familiar. A lo largo de los años se han ido agregando beneficiarios de distintos orígenes: ex combatientes de Malvinas, pensionados por invalidez, personas mayores de 70 años sin grupo familiar, madres con más de 7 hijos, etc. Los casi 3,4 millones de beneficiarios actuales del PAMI no sólo reciben cobertura médico – asistencial sino también otras no vinculados con la salud (subsidios, créditos, servicios turísticos y de recreación, etc.). La otra particularidad de la institución que, repetimos, fue creada para otorgar asistencia médica de los jubilados y pensionados, es la composición etárea de la misma: El 10% de los beneficiarios tiene una edad menor de 25 años y alrededor del 25% menos de 60 años²⁸. Además de estas “curiosas” características, existen otros problemas más graves:

²⁶ Ibid.

²⁷ El impacto redistributivo del gasto público en los sectores sociales, Secretaría de Programación Económica y Regional, Ministerio de Economía, 1999, pag 30.

²⁸ Crecimiento y Equidad ... op. cit., pag 612.

- Los gastos administrativos sobre el total de erogaciones aumentaron desde un 8% en 1994 hasta el 18% en 1999 (la ley 19.032 establece que no pueden superar el 5%).
- La expectativa de vida de los jubilados aumenta a razón de dos años por década, no siendo acompañado este crecimiento por un aumento equivalente en la edad de retiro.
- Mientras que durante el período comprendido entre los años 1991 y 1994 el déficit anual promedio fue de unos \$ 50 millones, desde 1995 a 2000 alcanzó alrededor de \$400 millones anuales.
- Entre 1994 y 2000 los ingresos propios disminuyeron un 20%. Las razones pueden encontrarse en la reducción de los aportes patronales vigentes a partir de 1995, una mayor evasión y el incremento del desempleo.
- La situación en materia de atención a los afiliados no mejoró, a pesar de la reducción del 20% en el número de beneficiarios como consecuencia de la reforma intentada a través del decreto 292/95 que se transfirieron a otra prestadora: “(...) *la subprestación es notoria no sólo porque en determinadas épocas y regiones los servicios se han cortado por falta de pago en reiteradas oportunidades sino porque además, salvo las emergencias, la característica general de la prestación es el racionamiento creciente “por cola”, siendo que además más del 10% de los afiliados o bien tienen otra obra social o directamente contrata una prepaga o finalmente son los propios familiares de los beneficiarios quienes deben afrontar de su bolsillo lo que el PAMI no puede brindar*”²⁹.

C) Programas contra la pobreza

Entre los Gastos Sociales existe una diferenciación: 1) los gastos universales, orientados a la población en general (salud, educación) con el objetivo de garantizar la igualdad de oportunidades y 2) los gastos focalizados, “*que tienen por finalidad compensar desajustes distributivos transitorios o que están dirigidos a beneficiarios específicos y que, en general, corresponden a los sectores más vulnerables de la población*”³⁰.

²⁹ Crecimiento y Equidad...op.cit., pag 616.

³⁰ Caracterización y evolución del Gasto Público Social, Dirección Nacional de Programación del Gasto Social, Secretaría de Programación Económica, Junio 1999, pag 31.

Entre 1997 y 2001 el Gasto Social Focalizado (GSF) promedió los \$4.325 millones anuales (nominales), mientras que en los años 2002 y 2003 (Ley de Presupuesto) se incrementa a \$6.056 millones y \$8.951 millones, respectivamente. De todas maneras, si se ajusta por la variación de precios combinada (IPC – IPIM) en los dos últimos años el aumento no es tan significativo: \$3.816 millones y \$ 4.073 millones³¹. Hay que decir que parte de los gastos sociales focalizados asignados en el Presupuesto Nacional son ejecutados y administrados por las provincias o municipios mediante transferencias del gobierno federal. Las principales características de los programas sociales focalizados según FIEL³² son:

- Bajo grado de cobertura: el sistema asistencial no cubre a una parte sustancial de la población carenciada.
- Insuficientes mecanismos de focalización: no existe un sistema de control, auditoría y cruce de información permanente sobre beneficiarios de programas sociales.
- Inequidad horizontal: 1) tratamiento dispar por región, sexo, actividad y estado ocupacional que se refleja en duplicación de servicios para algunos y falta de cobertura para otros; 2) existencia de numerosos programas focalizados en ciertos grupos específicos y ausencia o escasez de programas destinados a otros grupos carenciados.
- Excesivo asistencialismo: se brindan beneficios sociales sin requerimientos de búsqueda de trabajo, entrenamiento o trabajos comunitarios.
- Elevado número de programas: 1) el enorme número de programas en los tres niveles de gobierno a menudo generan superposición de funciones; 2) se desaprovechan economías de escala; 3) manejo no racional de los recursos técnicos capacitados disponibles y 4) crea conflictos entre jurisdicciones y superposición de beneficios.
- Ineficiencia en la gestión: la falta de sistemas eficaces de control y auditoría genera conductas fraudulentas de los administradores del programa y el uso de los fondos para clientelismo político.
- Gasto anticíclico respecto de la pobreza: en períodos de crisis económicas generalmente los gastos sociales focalizados han caído.

Los principales incrementos dentro de los programas de GSF de los años 2002 y 2003 son:

³¹ Análisis de la ley de presupuesto 2003 – Programas sociales focalizados, Febrero 2003.

³² Crecimiento y Equidad...op. cit., pag 683-685.

En millones de pesos - Precios corrientes

PROGRAMA	Devengado 2002	Crédito 2003
Programa Jefes y Jefas de Hogar	2.248	3.055
Programa de Empleo	10	636,7
Gasto Social Provincial (Fondo del Conurbano Bonaerense)	1.079	1.444
Programas sociales del PAMI	199	447
Programa Familias por la Inclusión Social	69	227,5
Programa Remediar (medicamentos genéricos)	7,3	157,8
Medicamentos y Reactivos del SIDA	2,6	123,8
Programa de Emergencia Alimentaria	272	392,8
Programa Federal de Salud (atención médica Pens.no Contrib.)	144	205
Programa Mejoramiento de Barrios	6	66,7
Fondo Participativo de Inversión Social (prestaciones aliment.)	16,5	53,3

Fuente: SIEMPRO en base a Ministerio de Economía y Ley de Presupuesto 2003.

D) Previsión Social

El gasto previsional de la Administración Nacional representó entre 1997 y 2001 el 36,6% de los gastos totales y el 57,5% del gasto social. Para el presupuesto del 2003 están presupuestados unos \$17.911 millones, es decir, el 27% de las erogaciones totales del Estado nacional.

Dentro de las erogaciones de este rubro se encuentran: 1) Jubilaciones y Pensiones del régimen del Sistema Integrado (SIJP) ley 24.241 y anteriores; 2) Pasividades de las ex cajas provinciales de previsión; 3) Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas, Policía Federal, Gendarmería, Prefectura Naval, Sistema Penitenciario Federal; 4) Pensiones no contributivas y 5) Jubilaciones del Poder Judicial de la Nación.

Si bien los problemas existentes en el régimen previsional argentino de reparto³³ (caída en la relación haber medio/salario medio, evasión creciente, falta de autofinanciamiento, demandas judiciales masivas contra el Estado, quiebra financiera del sistema, fraudes, etc.) fueron solucionados en parte con la opción del sistema de capitalización, todavía existen

³³ Jubilaciones: cuenta regresiva a la miseria, Libertas nº 16, ESEADE, Mayo 1992.

gran parte de estos problemas. La discrecionalidad en el manejo de los fondos (el caso de las pensiones gratificadas otorgadas por los legisladores), los fraudes, el financiamiento por parte del Estado Nacional de cajas jubilatorias provinciales que siguen siendo administradas por los estados provinciales generando así pocos incentivos para realizar reformas, la desproporción en la relación activos/pasivos en los regímenes de las fuerzas armadas y de seguridad, la enorme cantidad de pensiones por invalidez (en la década del 80' los beneficios por invalidez promediaron un 16% sobre el total), leyes especiales que otorgan pensiones no contributivas a una amplia diversidad de grupos (premios Nobel, premios olímpicos, Pioneros de la Antártida, Veteranos de Malvinas, arzobispos, obispos, familiares de personas desaparecidas, madres de siete hijos, etc.), regímenes de privilegios cuya cobertura fue pensada para un conjunto limitado de funcionarios públicos pero al que luego se fueron “enganchando” otras categorías de empleados públicos; estos son algunos de los “lastres” que aún persisten en el sistema público de jubilaciones y pensiones.

Dejando atrás el núcleo de lo que denominamos “Estado de Bienestar” argentino, pasemos ahora a analizar otras áreas en donde una reforma estatal es necesaria. Son los gastos clasificados como Funcionamiento del Estado (Administración general, Justicia y Defensa y Seguridad), Servicios Económicos y Gastos Tributarios. Repasemos algunos ejemplos de cada una de esas finalidades.

E) Un caso del sobreempleo público: Poder Legislativo:

El presupuesto del año 2003 asignó al Poder Legislativo un total de \$400 millones para financiar la tarea de 257 diputados y 72 senadores, los cuales son acompañados por alrededor de 9600 personas (personal permanente y temporal).

Presupuesto 2003 – En pesos corrientes

Rubro	Poder Legislativo	Senadores	Diputados	Biblioteca	Imprenta
Gasto total	400.368.387	131.332.654	198.050.534	28.193.117	14.424.910
Personal	340.145.860	108.111.000	168.748.000	26.996.049	13.514.710
Empleados	9.605	2.652	4.914	958	502
Empleados/legislador**		37	19		
Ingreso medio Empleado temporario (1)*		\$3.252	\$2.363		
Ingreso medio Empleado permanente (2)*		\$3.440	\$3.200		
(1)/ Ingreso medio asalariado nacional*		6,2	4,5		
(2)/Ingreso medio asalariado nacional*		6,6	6,1		

Fuente: elaboración propia en base a Ley de Presupuesto 2003.

* Valores mensuales

** Diputados (257) y Senadores (72)

- ◆ En Argentina hay un diputado por cada 141.000 habitantes mientras que en EEUU la relación es 4,53 veces mayor: un diputado por cada 640.000 habitantes.
- ◆ En Argentina hay un senador cada 503.000 habitantes, mientras que en EEUU hay uno por cada 2,8 millones.
- ◆ Biblioteca:
 - El gasto en personal por empleado alcanza los \$2.286 mensuales.
 - El 95,75% del presupuesto se utiliza para pagar gastos de personal y el 8,26% para “compras de libros, revistas y otros elementos coleccionables”.
 - Se calcula que en el año 2003 se realizarán 1.600.000 de consultas. Si suponemos que, en promedio, la cantidad de días laborables por año/empleado es de 200 entonces cada empleado de la biblioteca atenderá 8,35 consultas diarias o una por hora.
- ◆ Imprenta:

- El gasto de personal se lleva el 93,7% del presupuesto, mientras que para maquinaria y equipo se destina menos del 2%
- Se calcula que para el año 2003 se imprimirán 60 millones de páginas. Esto significa que el costo por página es de \$ 0,24 (más del doble del costo que en una fotocopiadora privada).

F) Regulaciones, controles y subsidios: los Servicios Económicos

Esta función del Estado comprende la realización de inversiones en infraestructura, su financiación y la formulación de políticas sectoriales (energía, combustibles, minería, comunicaciones, transporte, ecología y medio ambiente, agricultura, industria, comercio y turismo). Además, incluye acciones de promoción, regulación y fiscalización de la actividad productiva del sector privado. Durante los tiempos en donde el Estado cumplía un rol empresarial este tipo de gastos abarcaba casi una cuarta parte del presupuesto; a partir del inicio del proceso de privatizaciones la participación sobre el gasto total ha ido disminuyendo fuertemente. Para el año 2003 están presupuestados unos \$2.592 millones, o sea, casi el 4% del gasto total del Estado nacional.

En millones de pesos

Funciones	Crédito 2003
Energía, combustibles y Minería	537,3
Comunicaciones	105,4
Transporte	1.351
Ecología y Medio Ambiente	89,5
Agricultura	278,3
Industria	122,9
Comercio, Turismo y Otros Servicios	79,5
Seguros y Finanzas	28,2
Total	2.592

Fuente: Ley de Presupuesto 2003.

G) Privilegios impositivos: los Gastos Tributarios

*“Se designa con este nombre al monto de ingresos que el fisco deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo que se aparta del establecido con carácter general en la legislación tributaria y que tiene como objetivo beneficiar a determinadas zonas, actividades o sujetos”*³⁴. Se trata de exenciones, desgravaciones e incentivos que constituyen, en definitiva, subsidios o transferencias a determinados grupos de contribuyentes. El hecho de no aparecer como gastos explicitados anualmente en el presupuesto, sino como transferencias y subsidios ocultos concedidos en las normas impositivas, le confiere la denominación de “gastos tributarios”.

El monto estimado como Gasto Tributario en el presupuesto 2003 alcanza los \$9.974 millones, es decir, el 1,88% del PIB o el 12,7% de la recaudación de impuestos nacionales proyectada. Del total, 83% (\$8.261 millones) corresponden a tratamientos establecidos en las leyes de los respectivos impuestos y el 17% restante (\$1.713 millones) a beneficios otorgados en los diversos regímenes de promoción económica, regional y sectorial.

Las características de los gastos tributarios son:

- Se tratan de un tratamiento preferencial y diferenciado hacia algunos sectores, regiones o individuos.
- No existe para dichos “gastos” una evaluación y un proceso de aprobación como la que existe para el resto de los gastos publicados y aprobados en el presupuesto anual.
- Como consecuencia de lo anterior, no existe la información necesaria para realizar una evaluación que permita tomar decisiones políticas de manera más racional en lo referente a incentivos tributarios.
- No están sometidos a control presupuestario, con lo cual tampoco están limitados.
- Constituyen transferencias de unos contribuyentes a otros, ya que el impuesto dejado de pagar por un contribuyente debe ser abonado por otro contribuyente. O también, transferencias de contribuyentes presentes a contribuyentes futuros, si se decide financiar el gasto público con emisión de deuda.

Esta lista de actividades y funciones que realiza el Estado nacional no es exhaustiva ni excluyente, pero ofrece un panorama que nos permitirá plantear la Reforma del Estado.

³⁴ Ley de Presupuesto 2003.

CAPITULO V: LA PROPUESTA

“History is often fickle. There can be long periods of little change, despite the building of subterranean forces that will eventually rock the foundations of existing structures. There can then be a short period of rapid action, where fortune favours the brave and the agents of change are given their chance”.

Ruth Richardson

Cualquier propuesta de Reforma del Estado tiene que contemplar dos aspectos que muchas veces generan conflictos entre sí: por un lado, aquellas funciones “ideales” que el Estado debería llevar a cabo y, por el otro, las funciones estatales a ser ejecutadas dado un conjunto de restricciones o condicionamientos impuestas por la realidad. Es decir, cualquier proceso de cambio estructural no “gira en el vacío” ni se inicia en situaciones óptimas. El primero de estos aspectos tiene un horizonte de resolución de mediano y largo plazo, mientras que el segundo contiene una temporalidad más inmediata.

¿Cuáles son las restricciones o condicionamientos que existen hoy en la Argentina?. O para ponerlo en otros términos, ¿cuáles son las funciones que el Estado debe realizar dado un stock de problemas a resolver?. Los principales problemas del país (que no son nuevos muchos de ellos) serían:

- Fragilidad, volatilidad e ineficiencia institucional: las “reglas de juego” se han incumplido crónicamente, cambian con elevada frecuencia y además, muchas de ellas no han generado los incentivos adecuados y necesarios para impulsar un crecimiento económico sostenido a lo largo de gran parte del siglo XX.
- Mercado político poco competitivo: los partidos políticos “tradicionales” han elaborado un conjunto de restricciones y barreras (formales e informales) que impiden o dificultan significativamente la generación de un proceso abierto y competitivo para la elección de funcionarios públicos.

- Comportamiento de “búsqueda de rentas” (rent – seeking): las llamadas “coaliciones de distribución” (sindicatos, empresarios, burocracia estatal, organizaciones piqueteras, depositantes y deudores del sistema financiero, etc.) generan a su favor redistribuciones de ingresos y/o rentas monopólicas de mercado que afectan la eficiencia del proceso económico produciendo efectos negativos sobre el resto de la población.
- Extrema gravedad económica y social: el 57,5% de la población por debajo de la línea de pobreza (20,8 millones) y el 27,5% por debajo de la línea de indigencia (9,9 millones); el 50% de los habitantes urbanos con ingresos no superiores a los \$400 mensuales (U\$S 140); una tasa de desempleo “real” del 23/25% (3 millones de personas) y un 50% de la población urbana sin estudios secundarios completos.
- Sector Público en situación de quiebra: ausencia absoluta de crédito público, fuentes de financiamiento inestables y distorsivas (impuesto inflacionario, retenciones, impuesto al cheque) y precario superávit primario de las cuentas públicas (basado en el congelamiento de remuneraciones/jubilaciones y en la cesación parcial de pagos de la deuda).
- Niveles de inseguridad y violencia crecientes: la cantidad de delitos entre 1991 y 2001 aumentó un 140%; la cantidad de homicidios diarios creció de 3,6 casos en 1991 a 7 en 2002 y el número de policías muertos en enfrentamientos creció desde 1999 a 2002 (un efectivo cada 9,9 días y 4 días respectivamente).

Estos serían los principales problemas que debería integrar una agenda de políticas públicas (obviamente, la lista no es exhaustiva). La reforma del Estado debe estar orientada en cuatro planos: 1) el mejoramiento y cumplimiento de las funciones básicas del Estado (Seguridad, Defensa y Justicia), 2) Reducción y limitación de los recursos empleados para el sostenimiento del Estado, 3) Implementación de soluciones eficaces y eficientes para los grupos de mayor vulnerabilidad económica y social (desocupados, pobres e indigentes) y 4) Disminución y/o eliminación de funciones orientadas a la regulación, control y promoción de actividades productivas del sector privado. En función de estos puntos pasemos al planteamiento de la reforma:

A) Reestructuración del diseño organizacional del Estado:

- Disminución del número de niveles administrativos en cada área de gobierno: Ministros, secretarios y gerentes de área.
- Disminución de la cantidad de empleados: se estima que la rebaja sería de alrededor del 30% (en consonancia con un estudio ya elaborado sobre el empleo público provincial³⁵). Se le otorgaría a los empleados cesantes un seguro de desempleo equivalente al ingreso promedio del asalariado (\$525 mensuales).
- Definición de objetivos, misiones y funciones de cada unidad administrativa para eliminar superposiciones.
- Otorgar a los responsables de cada jurisdicción estatal mayor flexibilidad en el manejo de los recursos a la vez que se le imponen obligaciones en la confección de objetivos específicos y resultados a ser obtenidos.
- Implementación de un régimen laboral flexible, por períodos de contratación de duración anual (con posibilidad de renovación) y en función de resultados obtenidos. Al mismo tiempo se derogan todas las leyes en vigencia respecto de regímenes de empleo público.

B) Recuperar las funciones básicas del Estado: prestación efectivo de servicios, mejoramiento de la calidad y mayor eficiencia.

- Reforma Judicial
- Reforma de las Fuerzas de Seguridad
- Reforma de las Fuerzas Armadas

C) Previsión Social

- El objetivo debe ser la eliminación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (Ley 24.241) y la implementación de un sistema previsional voluntario, de capitalización y competitivo sumado a una garantía del Estado para cubrir un haber mínimo.
- Eliminación del sistema público de reparto, entrega de un bono de reconocimiento a los trabajadores actuales de los aportes realizados al régimen público.

³⁵ Gustavo Lazzari y Pablo Guido, La tasa de desocupación encubierta en las provincias, Fundación Atlas, Agosto 2002.

- El financiamiento de los haberes de los jubilados actuales se realizará con fondos de rentas generales obtenidas del ahorro generado por la reforma y el aumento de la recaudación como consecuencia del crecimiento sostenido de la economía.

D) PAMI

- El objetivo debe ser la implementación de un sistema de atención médica voluntario, de capitalización y competitivo, sumado a una garantía del Estado para financiar a los grupos sin cobertura o de menores ingresos que en su etapa laboral activa no alcancen un nivel mínimo de ahorro para financiar la prestación.
- Las acciones a implementar se encuadran con las manifestadas en el trabajo *“Reformas del Sistema de Jubilaciones y Pensiones, y del PAMI”*³⁶.

E) Universidades

- El objetivo es pasar de un sistema de financiamiento directo del Estado en la provisión de servicios educativos universitarios (subsido de la oferta) a uno de provisión de recursos financieros para que la población acceda al servicio (subsido de la demanda). Esto significa la eliminación de las universidades públicas y la implementación de un programa de “vouchers”.
- La propuesta está en línea con un trabajo ya realizado por la Fundación Atlas³⁷ en el cual se proponen dos alternativas: 1) el financiamiento de unos 50.000 alumnos, es decir, la cantidad suficiente como para que el 80% de ellos pueda graduarse (considerando probables deserciones) y obtener así una cantidad similar a la actualmente se gradúa en las universidades públicas (37.600 alumnos en el año 2000). De esta manera, el monto financiado por el Estado estaría alrededor de los \$275 millones (\$5.500 anuales) con un ahorro anual de unos \$1.425 millones o, 2) disponer del doble de esa cifra (\$550 millones) y así financiar el acceso gratuito a la universidad a unas 100.000 personas. El ahorro que se generaría también sería considerable: \$1.150 millones anuales aproximadamente³⁸.

F) Programas sociales focalizados

³⁶ Gustavo Gesualdo, Proyecto de Investigación, Fundación Atlas, 2002.

³⁷ Guillermo Yeatts y Pablo Guido, Vouchers: los recursos regresan a la comunidad, Fundación Atlas, Noviembre 2001.

³⁸ Op. cit., pag 8.

- El objetivo que estos programas deben tener es el de brindar la ayuda monetaria necesaria a grupos de extrema vulnerabilidad, fundamentalmente a la población indigente y desempleada.
- Es fundamental la exclusión del sector público de la administración de los fondos asignados a los programas sociales focalizados. Para esto se propone el traspaso de la gestión y la confección transparente y genuina de un padrón de beneficiarios potenciales a las ONG's y congregaciones religiosas.
- Los fondos de los programas provendrán de los recursos tributarios nacionales que conformarán fondos fiduciarios sociales (FFS) para cada uno de dichos programas focalizados.
- El control y auditoría de los programas serán realizados por organismos internacionales y/o consultoras privadas.

G) Gastos Tributarios

- El objetivo debe orientarse a eliminar todo tipo de exención, desgravación o incentivo tributario.
- La eliminación debe realizarse de manera transparente, pautada y secuencial: para que el objetivo propuesto no sufra una reversión o estancamiento, anualmente se reducirá en un 20% el beneficio tributario. En cinco años la reforma debe estar concluida.

H) Subsidios a las actividades económicas

- El objetivo debe ser la eliminación completa de todo tipo de subsidio a cualquier tipo de actividad productiva.
- Al igual que en el punto anterior, la reforma se llevará a cabo de manera gradual, reduciendo el monto del subsidio en un 20% anual.

I) Reforma política

- El objetivo debe ser la reducción de la estructura del Congreso Nacional: cantidad de senadores, diputados y empleados públicos de la jurisdicción.
- Se debe eliminar el tercer senador por provincia y volver a los 48 senadores originales.
- En la Cámara de Diputados la cantidad de legisladores por habitantes debe subir de los 140.000 actuales a 280.000: de esta manera se elegirían 129 representantes, quedando eliminados 128 cargos electivos.

- Actualmente hay 23 personas empleadas en el Congreso por cada legislador. Si se redujera a la mitad esta relación, la cantidad de empleados total del Congreso no tendría que superar los 1.770 (hoy trabajan en las dos cámaras 7.566 personas), aproximadamente la misma cantidad que había en 1960.

J) Privatizaciones

- El objetivo es privatizar aquellas empresas públicas nacionales que aún quedan en manos del Estado: Banco de la Nación Argentina, TELAM, Canal 7, Banco de Inversión y Comercio Exterior, ex Ferrocarril Belgrano, centrales hidráulicas Yaciretá y Salto Grande.
- El diseño del marco regulatorio estará orientado a la creación de condiciones de competencia ya sea para las empresas privatizadas en el proceso de la década del 90' como para el nuevo proceso.

K) Eliminación del Régimen de Coparticipación

- El objetivo debe estar orientado hacia la implementación del principio de correpondencia fiscal: *“el que gasta, recauda”*. El sistema actual de coparticipación viola este principio como consecuencia de su característica redistributiva de los recursos (*“common pool”*). De esta manera, el 60% de los gastos provinciales son financiados con recursos nacionales.
- Las jurisdicciones provinciales deberán hacerse cargo de sus gastos enfrentando las restricciones presupuestarias propias que hacen a un sistema federal tributario genuino.
- Eliminar constitucionalmente cualquier posibilidad de *“rescate”* financiero del Estado Nacional hacia las provincias, para no repetir situaciones como la *“nacionalización”* de las deudas provinciales que premiaron la irresponsabilidad fiscal de muchas jurisdicciones.

CAPITULO VI: LA EVIDENCIA COMPARADA

Quando el sabio apunta a la luna, el necio le mira el dedo.
Proverbio chino

A lo largo del siglo XX la participación del Estado en la economía ha venido creciendo ininterrumpidamente en todo el mundo. A pesar de que las últimas décadas han mostrado avances positivos al implementarse reformas de mercado, el Gasto Público en relación al PIB no ha disminuido de manera significativa.

Diversos autores concuerdan en lo siguiente: los gastos del Estado en funciones esenciales (seguridad, justicia, infraestructura) inicialmente promoverán el crecimiento, pero más allá de dichas funciones comienzan a afectar la eficiencia económica y retardar el crecimiento³⁹.

Hay, a esta altura de los acontecimientos, evidencia suficiente para evaluar los efectos negativos que genera un Estado sobredimensionado en sus funciones: 1) carga excesiva sobre la economía debido a la elevada presión tributaria y/o el exceso de endeudamiento público, 2) menor productividad de la economía ya que por un lado, pasados ciertos límites, el gasto público comienza a generar menores tasas de retorno (ley de rendimientos decrecientes) y por el otro, la acumulación de capital privado disminuye, 3) freno a la capacidad empresarial para descubrir y/o mejorar tecnologías e introducir mejoras en los métodos de producción y 4) mayores incentivos del sector privado a convertirse en “buscadores de rentas” en vez de “creadores de riqueza”, generando así despilfarro de recursos, redistribución de ingresos y distorsión de los mercados.

Pero ¿cuál es el tamaño óptimo del Estado?. Según Holcombe, en los países desarrollados “*las funciones centrales del gobierno pueden ser financiadas con un gasto menor al 15% del PIB*”⁴⁰. Para este autor los países desarrollados han registrado entre 1960 y 1996 la siguiente performance:

	Tamaño del Gobierno (Gasto Público como % del PIB)					
	< 25	25-30	30-40	40-50	50-60	>60
Tasa anual de	6,6	4,7	3,8	2,8	2,0	1,6

³⁹ The scope of government and the wealth of nations, Randall Holcombe, Cato Institute, 1998.

⁴⁰ Op. cit., pág 168.

crecimiento real del PIB						
Categoría	Gasto Público/PIB			Crecimiento real del PIB		
Países con menor incremento en el tamaño del Estado	1960	1996	Cambio	1960-65	1990-96	Cambio
EEUU	28,4	34,6	6,2	4,4	2,2	-2,2
Islandia	28,2	37,3	9,1	4,5	1,5	-3,0
Irlanda	28,0	37,3	9,7	4,1	5,9	1,8
Reino Unido	32,2	43,7	11,5	3,5	1,2	-2,3
Nueva Zelanda	27,7	42,3	14,6	5,0	2,5	-2,5
Promedio	28,9	39,1	10,2	4,3	2,7	-1,6
Países con mayor incremento en el tamaño del Estado						
Portugal	17,0	46,0	29,0	6,5	1,7	-4,8
España	13,7	45,4	31,7	8,5	1,8	-6,7
Grecia	17,4	49,4	32,0	7,2	1,2	-6,0
Finlandia	26,6	59,4	32,8	5,6	0,0	-5,6
Suecia	31,0	66,1	35,1	4,9	0,6	-4,3
Dinamarca	24,8	60,8	36,0	5,9	2,0	-3,9
Promedio	21,8	54,5	32,7	6,4	1,2	-5,2

Fuente: The Scope of government and the wealth of Nations

Para estos países de la OCDE analizados, la relación es bastante clara: a medida que el tamaño del Estado crece, la tasa de crecimiento de la economía tiende a disminuir.

A pesar de la evidencia anterior, podría quedar la duda respecto del impacto de una reforma del Estado sobre los indicadores sociales (salud, educación, distribución del ingreso, desempleo, etc.). En un conocido trabajo realizado por Vito Tanzi y Ludger Schuknecht en 1998, los autores señalaban lo siguiente: “(...) *la mayoría de los importantes beneficios*

sociales y económicos (conseguidos en el siglo XX) pueden ser logrados con un nivel drásticamente menor de gasto público del que prevalece en la actualidad”⁴¹.

	Tamaño del Gobierno			
	Grande	Medio	Pequeño	Muy pequeño
Gasto Público/PIB	55,1	44,9	34,6	18,6
Gasto en salud (% PIB)	6,6	5,9	5,2	1,8
Gasto en Educación (% PIB)	6,4	5,6	5,0	3,3
Tasa de analfabetismo	1,2	1,2	1,0	5,9
Expectativa de vida	77	77	77	75
Mortalidad infantil (cada 1000 nacim)	6,7	7,1	6,4	8,6
Tasa de desempleo	8,5	11,9	6,6	2,9
Tasa de crecimiento anual (1986-94)	2,0	2,6	2,5	6,2
Ingreso per cápita (U\$S)	18.280	17.297	20.448	16.673
Deuda Pública /PIB	79	59,9	53,3	13,5

Fuente: Can small governments secure economic and social well- being?, Tanzi and Schuknecht, 1998, Fraser Institute

⁴¹ Tanzi and Schuknecht, Reforming government in industrial countries, University of Michigan Press, 1998, pag 5.

CONCLUSIONES

“Las sociedades más exitosas que conoce la historia no son las que se negaron a los cambios sino aquellas que permanecieron abiertas al futuro”

Hernán Büchi

La disminución del gasto público y una reforma del Estado deben ir de la mano, son complementarias. Se puede disminuir el gasto del Estado recortando gastos corrientes (básicamente bajando salarios y jubilaciones) y/o gastos de capital (suspendiendo obras públicas, consumiéndose el capital, dejando de mantener la infraestructura de propiedad estatal). Pero esta no es la solución de fondo, nunca lo ha sido. Es una vía de escape de corto plazo, una “huida hacia delante” para no enfrentar el problema. Si bajamos los salarios, los más capaces migran hacia el sector privado quedando una estructura burocrática anquilosada; y si el Estado deja de invertir en infraestructura la estructura económica se resiente. Es decir, es imposible realizar una efectiva y sustentable reducción del Gasto Público mediante recortes “periféricos” en la estructura del sector público. Sólo a través de una verdadera reforma de la estructura estatal se hace posible mantener un gasto público en niveles acotados sin aumentar la probabilidad de generar potenciales desequilibrios macroeconómicos que afecten negativamente a la economía. Puesto de otra forma, para mantener limitado el gasto público en niveles adecuados, sin afectar en gran medida la capacidad de los contribuyentes para ahorrar, invertir y generar riqueza, hay que eliminar (en el menor plazo posible) las funciones que a partir de la tercera década del siglo XX se les han ido sumando al Estado argentino. Aquellas funciones que hoy en día conforman el Estado Redistribuidor, el Estado Regulador y el Estado Empresario que han generado una barrera al mejoramiento del bienestar de la población en general.

De esta manera, aumentará la eficiencia en la asignación de los recursos y crecerá la competitividad de la economía. Con la disminución del gasto público mediante una Reforma del Estado, será posible disminuir la presión tributaria y así lograr los niveles de superávit fiscal primarios suficientes como para ir cancelando parte de la deuda pública y

así disminuir el riesgo - país. Parece un círculo virtuoso, y efectivamente lo es. Es una verdad de perogrullo, pero para que exista “ milagro económico” (duplicación del ingreso per cápita cada 10 años) el Estado debe disminuir fuertemente sus gastos mediante una reestructuración y/o eliminación de sus funciones. Además, si el sector privado debe adaptarse a una economía de mercado, competitiva, ¿ Por qué el Estado no debería hacer el mismo esfuerzo?

Por supuesto, una Reforma del Estado no es la única condición para lograr niveles de vida cercanos a los países más desarrollados, pero es una condición necesaria. Además, hay que tener normas que protejan los derechos de propiedad (en el sentido más riguroso del término), una justicia independiente del poder político y económico, desregulaciones en todos los mercados, etc.

Está claro que una reforma profunda del sector público necesita de una voluntad política muy fuerte. También necesita de la comprensión de la ciudadanía (al menos de la mayoría) de que la reducción de la estructura estatal generará beneficios en el mediano plazo. Como dice Hernán Büchi (ex ministro de Hacienda de Chile): *“Eso es un hecho: las transformaciones no se pueden realizar cuando todo el país está en contra y cuando las iniciativas no tienen ninguna aceptación ciudadana”*⁴².

Una reforma del Estado significa lisa y llanamente un cambio revolucionario en el rol del Estado. Este cambio generará rechazos en algunos sectores de la organización estatal y en sectores de la sociedad que se benefician del Gasto Público, lo cual es de esperarse. Pero no realizar este cambio significará seguir manteniendo una carga pesada para el sector productivo y una apuesta al fracaso como sociedad. El Estado debe otorgar el marco institucional adecuado para que se genere riqueza y no lo contrario, retrasar y obstaculizar el crecimiento económico.

⁴² Hernán Büchi Buc, La transformación económica del Chile, del estatismo a la libertad económica, Grupo Editorial Norma, 1993, pag 35.

BIBLIOGRAFÍA

FIEL, Crecimiento y Equidad en la Argentina, Volumen 2, FIEL, 2001.

Vito Tanzi y Ludger Schunect, Reforming government in industrial countries, Social Inequality, the State and Values, University of Michigan Press, 1998.

Vito Tanzi y Ludger Schunect, Can small governments secure economic and social well – being?, Fraser Institute, 1998.

Randall Holcombe, The scope of government and the wealth of nations, Cato Journal, Vol. 18, N° 2, 1998.

Caracterización y evolución del Gasto Público Social – Período 1980/1997, Dirección de Gastos Sociales Consolidados, Secretaría de Programación Económica y Regional, Ministerio de Economía, 1999.

Murray Rothbard, The anatomy of the state, Mises Institute, 2000.

Ley de Presupuesto de la Administración Nacional 2003.

Guillermo Yeatts y Pablo Guido, Vouchers: los recursos regresan a la comunidad, Fundación Atlas, 2001.

Gustavo Lazzari y Pablo Guido, La tasa de desocupación encubierta en las provincias, Fundación Atlas, 2002.

Mancur Olson, Poder y Prosperidad, Siglo XXI Editores, 2001.

Randall Holcombe, Una teoría sobre la teoría de los bienes públicos, Libertas n° 29, Eseade, 1998,

Ludwig Von Mises, Liberalismo, Unión editorial, 1975.

Mario Teijeiro, La economía argentina hoy, Ateneo, 2001.

Diario Clarín.

FIEL, El fracaso del estatismo, Sudamericana-Planeta, 1987.

Argentina en Crecimiento, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, 1993.

El impacto redistributivo del gasto público en los sectores sociales, Secretaría de Programación Económica y Regional, Ministerio de Economía, 1999, pag 30.

Análisis de la ley de presupuesto 2003 – Programas sociales focalizados, Febrero 2003

Jubilaciones: cuenta regresiva a la miseria, Libertas nº 16, ESEADE, Mayo 1992.

Gustavo Gesualdo, Reforma del Sistema de Jubilaciones y Pensiones, y del PAMI, Fundación Atlas, 2002.

Hernán Büchi Buc, La transformación económica del Chile, del estatismo a la libertad económica, Grupo Editorial Norma, 1993.