

Entrelíneas de la Política Económica

Página 1**Editorial: ¿son o se hacen?****Página 4****La centralidad del empleo como política de Estado****Por Rafael A. Selva****Página 25****Regionalización de la Provincia de Buenos Aires: Un debate abierto****Por Santiago Gahn****Página 35****Subsidios y la Estrategia en Servicios Públicos e Infraestructura****Por Horacio Seillant****DIRECTOR**

Lic. Gerardo De Santis

COORDINADOR

Lic. Germán Saller

CONSEJO EDITORIAL

Lic. Alfredo Iñiguez

Dr. Pablo Lavarello

Lic. Miguel Zanabria

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

Lic. Fernando Alvarez

Lic. Julián Barberis

Lic. Guillermo Bellingi

Lic. Roberto Collivignarelli

Lic. Matías Mancini

Lic. Manuel Rodríguez

Lic. Rafael A. Selva

Cdr. Diego Turkenich

Cdr. Fabián Flores

Lic. Julieta Biasotti

Lic. Josefina Marcelo

Lic. Santiago Gahn

ÁREA DE PRENSA

Lic. Edgardo Corroccoli

Lic. Federico Serra

María Verónica Torras

¿son o se hacen?

En la escena mediática argentina empezó a irrumpir un tema esencial ante la encrucijada electoral actual. Cuando el kirchnerismo lanza el eslogan “el candidato es el proyecto” surge la necesidad de identificar, lo más claramente posible, aquello que es sustancial al proyecto desmarcándolo de aquello que le es accesorio de forma de tener una vara para poder medir su consistencia en prospectiva.

Las exposiciones del ministro de economía, del secretario de comercio y otros miembros del equipo económico claramente ponen sobre el tapete que el régimen de crecimiento tiene características que le son propias, que lo hacen muy diferente de lo que se aplica en otros países y que Argentina puede mostrar claros resultados positivos (hasta la aparición de la restricción externa), mientras que el resto de los países luchan por recuperar el crecimiento.

Desafiando el statu quo del pensamiento neoliberal, que hoy aún predominan libremente en los planes de estudio de las facultades de ciencias económicas de la Universidad Pública, los Funcionarios identifican claramente a la distribución del ingreso como la locomotora del modelo. El esquema simple indicaría que los aumentos de consumo popular generan un alza de la producción que lo satisfaga y de la inversión cuando las empresas se acercan al uso pleno de la capacidad instalada.

Las formas en que se trata de hacer crecer el consumo son variadas pero todo el arsenal normativo originado en el Estado se articula subordinadamente a la negociación colectiva para que ésta guarde su centralidad en un proceso de aprendizaje institucional que escapa a cualquier manual o receta de ajuste. La negociación colectiva se ha convertido en la piedra fundamental de una nueva jerarquización institucional reemplazando a lo que en la convertibilidad era el “1 a 1”.

Sin embargo, como la evolución del sector formal no fue suficiente para apuntalar el crecimiento del consumo, fue necesario agregar otros programas. La lenta, pero persistente reindustrialización, no alcanza para que todos los trabajadores estén cubiertos por la negociación colectiva, como es el caso de los trabajadores no registrados, los cuentapropistas y los empleados domésticos, básicamente. La presencia de políticas que van desde la Asignación Universal por Hijo (AUH) hasta las jubilaciones, pasando por el Progresar y un sinnúmero de programas que se implementan desde el Estado complementan lo que una estructura semiindustrializada no puede garantizar: que la centralidad de la negociación colectiva (donde trabajadores y patrones fijan autónomamente salarios y condiciones de trabajo) en el aumento del consumo beneficie en forma más o menos homogénea a todos los habitantes de la República.

El régimen de crecimiento se enfrenta a las limitaciones del capitalismo argentino dominado por filiales de empresas multinacionales y grupos financieros

formadores de precios monopólicos. La entrada de pequeños capitales que operan con tecnologías y escalas lejanas de las mejores prácticas internacionales no logran absorber los mayores salarios. Grandes capitales y pequeños tratan de diluir los aumentos salariales conseguidos en la negociación colectiva con aumentos de precios. Frente a lo cual el Estado reacciona en pos de proteger el poder adquisitivo de los salarios con la administración de precios; en el Banco Central se reforma su carta orgánica para que incluya al pleno empleo entre sus objetivos y exige a los bancos a otorgar una línea de crédito para pymes; se arma una compleja red normativa para evitar que la competencia internacional agreda al proceso reindustrializador; se mantienen las retenciones a las exportaciones para procurar disociar el costo interno de los alimentos (principalmente consumidos por los trabajadores) de los precios internacionales, entre otras decisiones de política.

Los limitantes estructurales al crecimiento con inclusión social también se manifiestan a través de la restricción externa-. En simultáneo con la expansión industrial se acrecienta el déficit comercial y se contrae la holgura de divisas. Emerge así un terreno fértil para que reaparezcan los comportamientos especulativos financieros de aquellos sectores con poder (como las grandes comercializadoras del complejo agrario) que buscan beneficiarse de la devaluación de la moneda. En este marco el Gobierno descarta las políticas de ajuste y avanza en medidas que buscan proteger el empleo y el consumo popular. El control del mercado de cambios y la administración del comercio son medidas subordinadas a la esencia del régimen de crecimiento basado en la distribución del ingreso. Sin embargo, la fuerte dependencia a las exportaciones de oleaginosas y cereales y la acotada sustitución de importaciones trae también a discusión la ineludible necesidad del cambio estructural tendiente a paliar la desarticulación de la matriz productiva heredada tras el proyecto neoliberal.

Gracias a la configuración institucional que tiene como prioridad el sostenimiento del consumo y el empleo, la participación de los trabajadores en el ingreso ha pasado el mítico 50% a fines de 2014, según datos de Cuentas Nacionales. Si no hubiera crecido el poder negociador de los sindicatos, habría aumentado la participación de los beneficios empresarios, ante el alza de la productividad experimentada desde 2004 y en un contexto de desaceleración en la creación del empleo.

Sin embargo, ese no es el único esquema institucional coherente por el cual se pueda crecer: el viejo teorema de Helmut Schmidt que dice que los beneficios de hoy serán las inversiones de mañana y los empleos de pasado mañana sigue alimentando el imaginario de la derecha. Dentro de ese esquema se privilegian los derechos de los patrones porque, se argumenta, serán la fuente de la que provendrá el bienestar del resto de la sociedad. Esta política de “seduciendo al capital” tuvo su aplicación en una versión particular en la Argentina con la convertibilidad. El “modelo” ponía en su núcleo el 1 a 1 y el resto se acomodaba para que la convertibilidad funcionara. Así el Banco Central renunciaba a la política monetaria, se eliminaba cualquier mecanismo que se asemejara a una administración de precios, se bajaban los aranceles y la negociación colectiva se llevaba al nivel empresa mientras se generalizaba el derecho derogatorio y los contratos basura. Esto acompañado con un “ejército de reserva” de desocupados del 17 % de la P.E.A. actuando como disciplinador.

A los amnésicos que “olvidaron” esa década signada por las recomendaciones de política del Consenso de Washington, se puede aconsejar que miren lo que ocurre actualmente en otros países donde, sin llegar al fundamentalismo propio de los conversos que mostraran los menemistas convertidos de peronistas en liberales, estas políticas se siguen aplicando,

por ejemplo, en varios países de Europa y, sin ir tan lejos, en Brasil.

Así, Gran Bretaña, considerada el ejemplo en la aplicación de políticas del lado de la oferta, se encuentra con un PBI que crece cada vez más lentamente, verificándose caídas en sectores claves como el manufacturero. Si bien este crecimiento, que es el más bajo desde el último trimestre de 2012, podría ser la envidia de otros países europeos, visto de cerca esconde una triste realidad: un retroceso de la industria con un estancamiento de la productividad y una marcada dependencia del sector servicios. ¿Para qué tantos sacrificios de los trabajadores británicos?, la inversión no responde a los regalos, el crecimiento sigue dependiendo en gran parte del consumo y los beneficios se concentran en el sector financiero y en burbujas inmobiliarias, marcando una incongruencia en el largo plazo.

En Brasil el panorama es un poco más desconsolador porque se trata de un gobierno cuyo origen es el partido de los trabajadores que para contener una avanzada desestabilizadora intenta implementar el derecho derogatorio con la terciarización laboral.

En este contexto por demás adverso, se da la paradoja que quienes a priori deberían ser los más entusiastas partidarios de que el Kirchnerismo haya reintroducido al laborismo de sus orígenes en el ideario del peronismo, se han transformado en los críticos más virulentos del gobierno. Para esto esgrimen argumentos sectoriales (los de una mínima parte de los trabajadores, la aristocracia obrera) sin importar que vayan en desmedro del conjunto de los trabajadores (como clase). La reciente jerarquización de la negociación colectiva se encuentra con escollos que la profundización del proyecto debería superar, entre ellos, el grado de fragmentación y descoordinación de las paritarias y el todavía bajo nivel de cobertura (que se soluciona con más industrialización). Sin embargo, el crecimiento articulado alrededor de la negociación colectiva y la reafirmación de los derechos laborales generó una renovación del sindicalismo de la mano del aumento de la presencia de los delegados en los lugares de trabajo, sin que por lo tanto existiese una renovación de las cúpulas sindicales.

El rol a desempeñar por el sindicalismo es clave para la continuidad del régimen de crecimiento. Tanto en torno a la profundización de las paritarias y el sostenimiento del pleno empleo frente a quienes buscan el desempleo como forma de ajuste y contención salarial, como respecto a la consolidación de una clase obrera industrial que acompañe y sea central en un proceso de reindustrialización.

A pesar de esto las cúpulas sindicales, en vez de comprender y asimilar el nuevo rol convirtiéndose en actores principales en el nuevo régimen de crecimiento, lo que podría jugar relegitimándolos, se alían con la derecha liberal. Tal vez esto se deba a una añoranza de un funcionamiento corporativista, donde los sindicatos formen parte del gobierno, desbordando el ámbito laboral y actuando en la esfera estrictamente política (que fuera ensayado por Alfonsín, cuando le otorgó a una parte del sindicalismo el Ministro de Trabajo). Esta suerte de neovandorismo, teje alianzas con sus históricos detractores, acérrimos enemigos de la negociación colectiva en particular y del bienestar de la clase trabajadora en general.

Lo paradójico es que si esos políticos logran acceder al gobierno del país irán hacia un modelo alla Schmidt privilegiando una distribución del ingreso favorable al capital. Seguramente la nueva base sindical no estará muy contenta cuando un eventual gobierno liberal vaya contra la negociación colectiva y los derechos de los trabajadores, lo que naturalmente interpelará a las cúpulas sindicales.

Pareciera que hay quienes prefieren pegarse un tiro en el pie antes de avanzar hacia un futuro de dignidad.

LA CENTRALIDAD DEL EMPLEO COMO POLÍTICA DE ESTADO

Rafael A. Selva

Una característica principal del esquema de crecimiento adoptado durante la última década ha sido el papel preponderante que adquirió la defensa del nivel de empleo y la coordinación detrás de ese objetivo.

A partir de la exposición de las principales medidas que han impulsado la creación de empleo durante el período, se intenta dar cuenta de la centralidad del trabajo como organizador social, otorgando lógica sistémica a las medidas de política económica y validando socialmente al actual proyecto político.

Introducción

Una característica principal del esquema de crecimiento adoptado durante la última década ha sido, el papel preponderante que adquirió la defensa del nivel de empleo y la coordinación de toda la política económica detrás de este objetivo.

Así, las medidas de política cambiaria, comercial, monetaria, de crédito, la política fiscal, de empleo y de ingresos han buscado, en primer lugar, la generación y, durante la etapa constreñida del ciclo, el sostenimiento del nivel de ocupación de la economía en su conjunto.

A su vez, se sumaron principios rectores nuevos a la centralidad que como sujeto social le ha dado históricamente al trabajador el peronismo. Aparecieron en la agenda pública conceptos como “el trabajo decente”, con el trabajo formal y asalariado como principal componente, o “el piso de protección social” a partir de las políticas de inclusión masiva a los sistemas de seguridad social, la convocatoria al consejo del salario y las convenciones colectivas de trabajo como instrumento.

A esto se suma la enorme cantidad de leyes que dotaron a la relación salarial de una moderna institucionalidad, potenciando la participación del trabajo en la generación de la riqueza por encima de otros objetivos de política económica. En efecto, el sostenimiento del nivel de ocupación se erige en esta etapa como un objetivo superior al “equilibrio fiscal” o la “estabilidad de precios” que caracterizaron las prioridades de la etapa anterior en la que rigieron las políticas impulsadas por los organismos internacionales rectores del capital y la mundialización de las finanzas, y sus exequatas locales.

Además, resulta imprescindible rescatar que, el mayor grado de independencia económica alcanzado, fue posible gracias al desendeudamiento y la desconexión de los movimientos especulativos de capitales y de sus órganos rectores, como el Fondo Monetario Internacional. Esto ha permitido, durante la última década, impulsar la recuperación y reconstrucción de un Estado, capaz de llevar adelante las transformaciones necesarias para propender al desarrollo de las fuerzas productivas, y sostener el empleo de la mayoría de la población activa.

A lo largo de esta nota intentaremos dar cuenta de ello, a partir de la exposición de las

principales medidas que han impulsado, en estos años, la creación de empleo, dotando al trabajo de una centralidad en el imaginario colectivo y dando sentido y lógica sistémica a todas las medidas de política económica.

“EL OBJETIVO BÁSICO DE LA POLÍTICA ECONÓMICA SERÁ EL DE ASEGURAR UN CRECIMIENTO ESTABLE, QUE PERMITA UNA EXPANSIÓN DE LA ACTIVIDAD Y DEL EMPLEO CONSTANTE” NÉSTOR C. KIRCHNER, 25 DE MAYO DE 2003

Durante la última década, la defensa del nivel de ocupación en la economía, se ha convertido en un eje articulador de la política económica. Así, detrás de ese objetivo, explícitamente, se han ido coordinando las diferentes herramientas de política pública que en estos años han conformado en conjunto un sistema, un modelo de crecimiento económico con inclusión.

Las medidas de política han ido variando en el tiempo, de acuerdo a la coyuntura política y económica, local e internacional, en cada caso. Pero lo que se ha mantenido, como un sendero irrenunciable, es el sostenimiento y la profundización de un camino que promueva el trabajo genuino, formal y de calidad, de la mayor parte de la población económicamente activa.

La última “década larga” está signada por su origen en la crisis social, política y económica en la que el desempleo, la vulnerabilidad y la exclusión conformaban el eje desestructurador de la sociedad argentina. Luego de años, en que los únicos anuncios en materia económica implicaron políticas de ajuste y sacrificios por parte de la población más desprotegida y vulnerable, el descrédito en las instituciones y el rol del Estado, quedó de manifiesto en el “que se vayan todos”, que se vociferaba en las calles.

Retomar las riendas de la conducción política, en aquel país desarticulado, implicaba la búsqueda y el fortalecimiento de mecanismos de participación popular y de legitimidad ante la sociedad. En ese marco, la defensa del trabajo de los argentinos se inserta, a partir de una visión crítica del neoliberalismo, entre las banderas históricas de soberanía política, independencia económica, justicia social e integración regional, junto a la defensa irrestricta de los derechos humanos y las políticas de memoria, verdad y justicia, a las que se abrazó el kirchnerismo, desde 2003.

No se trató, como dijimos, de una cuestión declarativa, sino de hechos concretos mediante los cuales, el trabajo, se convirtió en el centro de las políticas económicas.

Así podemos mencionar, por ejemplo, a la **política cambiaria**, que a través del sostenimiento y administración del tipo de cambio en niveles estables e impidiendo la tendencia a la apreciación, por el influjo de capitales externos, y regulando la permanencia de capitales de corto plazo con fines especulativos, actuó como colchón de competitividad. Esto tuvo efectos positivos sobre las actividades de menor rentabilidad relativa, pero con fuerte incidencia para la ampliación del mercado laboral local y la contratación de mano de obra.

En los años posteriores al estallido de la crisis internacional, a partir de la creciente volatilidad financiera mundial, la política cambiaria se concentró en la regulación de la relativa escasez de divisas. Así, mediante la administración de la paridad cambiaria, para evitar fuertes fluctuaciones en el valor internacional de la moneda, que agregan incertidumbre e inestabilidad a la economía real, se procuró sostener el nivel de reservas internacionales y superávits comerciales. En tanto, se acompañaron las variaciones de las monedas de los países emergentes, sin convalidar las corridas cambiarias con las que los especuladores intentaron torcer las políticas del gobierno.

La estabilidad del tipo de cambio es particularmente importante para economías altamente dolarizadas, como la argentina, porque niveles de tipo de cambio real muy apreciados, o muy depreciados, generan tensiones financieras que terminan siendo adversas para la actividad económica y el empleo. Así, los controles sobre la captación o comercialización de activos externos y el ingreso o egreso de divisas por el canal financiero, resultan adecuados, para que el conjunto de la población no sufra los costos que significan modificar bruscamente la paridad cambiaria, ante alteraciones especulativas en la oferta y demanda de dólares.

De esa forma, la política de administración del tipo de cambio se convirtió en garante del crecimiento con más empleo, impidiendo las tendencias del mercado financiero internacional. Esto es, la apreciación que recorta competitividad a los sectores industriales y a las economías regionales, con la consiguiente destrucción de empleo, y la depreciación brusca, que aumenta la inestabilidad, reduce la inversión productiva, dando lugar a la especulación financiera, y destruye empleos, a partir del cierre de establecimientos por los efectos nocivos para el crecimiento de la devaluación, que encarece insumos importados y retrae la demanda doméstica.

En igual sentido actuó la **política exterior**, defendiendo en los foros internacionales las políticas de crecimiento e inclusión, bregando por más y mejor trabajo e integración con las naciones del hemisferio sur. Un ejemplo concreto del quiebre en la política exterior, y de la centralidad puesta en el empleo, se da en la cumbre de las Américas celebrada en Mar del Plata en 2005, cuyo tema central, a propuesta de Argentina, fue “crear trabajo para erradicar la pobreza y fortalecer la democracia”. El lema, contenía la fórmula exacta para poner en evidencia los desafíos que enfrentaba, entonces, la región y el país, con la desocupación y la marginalidad, dejando en claro, además, que se trataba de una etapa de cambio en las relaciones internacionales en el continente, en oposición al neoliberalismo imperante. Hasta entonces, en esas cumbres, se proponía la integración al ALCA y políticas de flexibilización laboral.

Como destaca el entonces canciller argentino, Jorge Taiana¹, “fuera de la labor de la OIT, el tema del trabajo fue el gran ausente de las cumbres celebradas en los años '90 en el marco de las Naciones Unidas y de los organismos multilaterales. El trabajo desaparece del escenario de los temas multilaterales en una época dominada por la flexibilización laboral y la pérdida de empleo”.

Este año se cumplen diez años del “NO al ALCA” y a medida que pasa el tiempo se hace más notorio el carácter estratégico de esa decisión. La resistencia al tratado de libre comercio, junto a la política de reestructuración de la deuda externa y el rechazo de la tutela de los burócratas del FMI, marcó tal como lo planteaba el entonces y aún hoy ministro de trabajo argentino, Carlos Tomada² “la condición de posibilidad” para una refundación social que implique la recuperación de la autonomía del Estado de los poderes fácticos.

En el caso de la Argentina, el ingreso a un tratado de libre comercio dominado por EE.UU., hubiera significado un nuevo “estatuto del coloniaje” como lo fue el firmado tras la crisis de 1929. Además, su rechazo constituye el apoyo a otro modelo de integración en la región, con países de la periferia como nosotros, respetando nuestras prioridades e identidades.

Estas decisiones se ligan hasta hoy cuando la Argentina enfrenta a los “fondos buitres”, que buscan obligar al país a desandar el camino de la reestructuración soberana de su deuda. También con la búsqueda de financiamiento e intercambio tecnológico con otras naciones emergentes, que permiten el sostenimiento de las políticas de crecimiento, en defensa del empleo y la inclusión en momentos de crisis.

De igual manera se actuó en materia de **política comercial** cuando la Argentina enfrenta el

1) “Reflexiones sobre el No al ALCA y la cumbre de Mar del Plata”, Diario Página/12 (13 de abril de 2015)

2) “La trayectoria de una política laboral para la inclusión”, Revista de Trabajo, Año 10 Numero 12 (2014)

proteccionismo que, en materia de alimentos, mantienen las potencias desarrolladas en la Organización Mundial de Comercio. El sostenimiento de esas políticas de subsidios en los países más avanzados, además de mostrar una gran hipocresía respecto de su discurso de “libre comercio”, repercute en menores exportaciones alimentarias para el país y una menor captación potencial de divisas internacionales, que podrían ser reinvertidas para el desarrollo y el empleo local.

No caben dudas, para nosotros, de que la Argentina necesita mantener una política de administración de comercio, para proteger y desarrollar el trabajo en los sectores sensibles a la competencia internacional. La transformación productiva, que supone la industrialización en una economía, como la Argentina, no se logra con el libre mercado, esto ya ha quedado debidamente demostrado por la experiencia que implicó la apertura comercial y financiera desde 1976 hasta el colapso de la convertibilidad.

Por eso, cuando al comienzo de la crisis internacional, proliferaban medidas para arancelarias, como las “licencias no automáticas”, era para resguardar el empleo nacional que se veía amenazado por los saldos exportables de las principales economías exportadoras, que perdían su demanda producto de la depresión de los países centrales. De esa forma, se protege a la producción local de la competencia desleal. Una vez más el centro fue el sostenimiento del empleo.

Algo similar ocurre, en años más recientes, con las Declaraciones Juradas Anticipadas para la Importación (DJAI) que, además de cuidar a la producción y el empleo interno, colaboran con la sostenibilidad del crecimiento económico permitiendo planificar la necesidad de divisas para el pago de las importaciones.

Respecto de la **política monetaria**, la salida del régimen de convertibilidad le devolvió a la autoridad monetaria la capacidad de hacer política contra cíclica. Es decir, independiente de los vaivenes del flujo internacional de capitales y orientada a las necesidades de expansión del nivel de actividad y empleo doméstica.

Tras una primera etapa de reordenamiento y unificación monetaria —a partir de la captación de todas las cuasi monedas que dejó la crisis del régimen monetario anterior—, la política monetaria acompañó el objetivo de estabilización y sostenimiento del tipo de cambio en valores competitivos. Esto redundó en una fuerte recuperación del nivel de actividad, la ocupación y en superávits externos que propiciaron la acumulación de reservas en el Banco Central de la República Argentina (BCRA) permitiéndole, al igual que en otros países emergentes, contar con recursos propios que fueron necesarios para protegerse de los efectos adversos de las condiciones internacionales a partir del estallido de la crisis internacional.

En un plano más estructural, y en línea con la recuperación de espacios para la política económica, la nueva Carta Orgánica del BCRA, resultó más que un símbolo del cambio de época. Al explicitar la promoción de un nivel de sostenible de creación de empleo, entre sus objetivos, la autoridad monetaria recuperó, atribuciones que habían formado parte de su concepción, desde 1935, orientada al desarrollo de la economía y se habían perdido tras la reforma de 1992. Ahora el Banco Central abandona el autismo respecto de los conflictos de la economía real al que lo había sometido, doctrinariamente, el neoliberalismo.

Así, el Banco Central dispone, por ejemplo, de más instrumentos para orientar el crédito y regular sus condiciones (plazos, tasas de interés y otros cargos) y se amplió su capacidad de financiamiento para la inversión productiva y la generación de trabajo.

En el mismo sentido, y apoyadas en los cambios en materia de política monetaria, se impulsó el crédito orientado al consumo doméstico y a la inversión interna, el

financiamiento a tasas subsidiadas para pequeñas y medianas empresas y líneas de producción de bienes de consumo durable nacionales que cooperan con los objetivos centrales de sostenimiento del nivel de actividad y ocupación.

En resumen, en materia monetaria se recuperaron prácticas e instrumentos que estuvieron en la génesis de los bancos centrales orientados al desarrollo³. A su vez, la reforma de la Carta Orgánica también refleja la necesidad de enfrentar un mundo con tensiones financieras permanentes que han puesto en debate el paradigma de la política monetaria y el rol de los bancos centrales durante las últimas décadas.

Por el lado de la **política fiscal**, el hito que significó el rechazo de la tutela del FMI a través del desendeudamiento en 2005, permitió la recuperación de grados de libertad para sostener políticas de expansión del gasto y de inversión pública en momentos en que la coyuntura internacional así lo requería.

De esa forma el Estado recuperó la capacidad de llevar adelante una política fiscal contra cíclica, manteniendo subsidios a las tarifas de los servicios públicos, elevando así el salario indirecto de los trabajadores, incrementando la inversión en infraestructura social, fomentando planes de obra pública y vivienda social intensivos en la generación de puestos de trabajo, e incrementando del gasto social con fuerte impacto expansivo, generando un círculo virtuoso de impulso de la demanda interna, expansión productiva orientada al mercado interno, aumento del ingreso y generación de empleo.

Desde 2003 se logró también, una importante disminución de la deuda externa en relación al tamaño de la economía, acompañada por un alargamiento de los plazos de vencimiento, principalmente a partir de los canjes de la deuda pública de 2005 y 2010. Así, la política de administración de pasivos, la ampliación del espacio fiscal y la recuperación de instrumentos de financiamiento del Estado, que habían sido relegados a la administración privada, como los fondos que manejaban en beneficio propio las AFJPs, permitieron al Estado recuperar su rol en la redistribución de la riqueza, el fomento del trabajo y el desarrollo económico.

Y esto, sin propiciar el endeudamiento externo para financiar atesoramiento privado, como era requisito en el régimen de convertibilidad, dada la pérdida de autonomía en el manejo de la política económica que aquella estrategia generaba.

La expansión fiscal permitió, además, llevar adelante importantes **políticas de ingresos** orientadas a garantizar un piso de consumo y demanda efectiva de las clases populares, que fueron el sostén de la economía interna en momentos en que la demanda externa se redujo, como sucedió desde el estallido de la crisis internacional y la disminución del crecimiento de nuestros principales socios comerciales.

Sin lugar a dudas, la extensión del universo de trabajadores que perciben asignaciones familiares, así como los más recientes programas de ingresos para jóvenes entre los 18 y 24 años que no trabajan, lo hacen informalmente o tienen un salario menor al mínimo, además de su vinculación con el mundo del trabajo y la capacitación, impactan positivamente sobre la demanda, potenciando el mercado interno y la generación de trabajo en la economía doméstica.

La defensa del salario, como ingreso de los trabajadores, se transforma así en una expresión de la política social del Estado y la definición de un piso para los ingresos, se convierte por lo tanto en un instrumento de política económica.

A su vez, las **políticas de administración de precios** y los planes de estímulo del consumo de bienes de producción local, redundan en fuertes incentivos para sostener el nivel de actividad económica y proteger el empleo de los sectores con mayor propensión

3) Epstein, Gerald (2007) “Los bancos centrales como agentes de creación de empleo”, Naciones Unidas
Departamento de Asuntos Económicos y Sociales,
Documento de Trabajo N°38

marginal a consumir. Además de orientar la demanda hacia la producción de bienes y servicios que potencien la generación o el sostenimiento de puestos de trabajo locales.

Finalmente, la **política de formación y capacitación** para el trabajo y la empleabilidad de sectores vulnerables y la inserción al mundo del trabajo de los jóvenes llevados adelante coordinadamente por los Ministerios de Trabajo y Empleo, de Desarrollo Social, de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva y de Educación, impactan positivamente sobre el empleo, pero además, redundan en políticas de desarrollo que vinculan a los jóvenes con el perfil productivo que el país requiere.

Y por supuesto, las modificaciones en la **legislación laboral**, sobre las que abordaremos más adelante.

En definitiva, lo que se pretende destacar es que toda la política del gobierno nacional se coordina detrás de objetivos claros: el aumento de la capacidad productiva nacional mediante la consolidación de un proceso de transformación productiva y el sostenimiento de niveles elevados de ocupación y de demanda interna como motores del crecimiento.

Por eso, hay una marcada diferencia con respecto a la década de los noventa, cuando la estabilidad del nivel general de precios se convirtió en el cepo que legitimó socialmente el ajuste económico, coordinando todas las políticas públicas y las expectativas sociales detrás de su continuidad, hasta hundirse por el peso de las propias tensiones sociales que generó. Hoy, el organizador social es otro. Luego de un proceso de al menos 12 años, atravesado por diferentes etapas y conflictos, el que tanto sus defensores como detractores llaman “el modelo”, tiene en el trabajo el centro de la validación social del proyecto político que lo encarna. Y es, por lo tanto, el común denominador que, a nuestro entender, unificó todo el período y se constituyó en el principal organizador social.

“SE COLOCA A LAS POLÍTICAS DE EMPLEO COMO EJE DE LA POLÍTICA SOCIAL PARA SUPERAR LA POBREZA Y FAVORECER LA INTEGRACIÓN”. NÉSTOR C. KIRCHNER, CONSEJO DE LAS AMÉRICAS, NEW YORK, 2004.

El proceso que se inicia con el estallido de la convertibilidad y que se proyecta a partir de la regularización de la institucionalidad democrática tras la asunción de Néstor Kirchner el 25 de mayo de 2003, atravesó diferentes etapas.

Como dijimos, el trabajo —la principal demanda social en el origen del periodo— había “desaparecido” a niveles inimaginables una década antes, en medio de la “euforia” noventista.

El desempleo superaba el 20 por ciento de la población económicamente activa y la urgencia requería de políticas novedosas y masivas en la materia que dieran respuesta a la emergencia. Así, el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados⁴ comenzó a gestionarse a principios de 2002 para más de dos millones de mujeres y hombres afectados por el desempleo, convirtiéndose en el programa de subsidio estatal más extendido hasta entonces. A diferencia de los programas que configuraron la política de la década del noventa en esta materia, por su alcance y la velocidad con que se instrumentó, el plan resultó efectivo para apaciguar un conflicto social que ponía en juego la continuidad del sistema político institucional en un gobierno de transición.

Ahora bien, reconocido esto, que no es poco cuando se recuerda que el conflicto laboral se resolvía con represión policial, es necesario decir que el plan no consagraba un derecho, sino que se limitaba a subsidiar una situación de desempleo de proporciones inéditas con un monto que pronto resultó exiguo y sobre un universo acotado temporalmente.

El reconocimiento y la ampliación de derechos será justamente el principal rasgo de las

4) El Plan se instrumentó mediante los Decretos PEN N°165/02 y N°565/02. Para más referencias sobre el plan ver CELS (2003) “Plan jefes y jefas ¿Derecho social o beneficio sin derechos?” o “El plan jefes y jefas de hogar desocupados. Análisis de sus características y objetivos. fortalezas y debilidades” en Trabajo, empleo, calificaciones profesionales, relaciones de trabajo e identidades laborales (Neffa et al. compiladores – Clacso, 2009)

políticas que podemos llamar de “segunda generación” en materia laboral, pero que ya comenzó a delinarse desde esta primera etapa de emergencia. Es decir, que a medida que se apaciguó la urgencia social, se fueron estableciendo las bases institucionales para una política laboral de inclusión.

Basta como ejemplo la incorporación de los primeros incrementos salariales de suma fija otorgados por Decreto al salario mínimo⁵ que fueron el comienzo de una política de ingresos que se continuó y complejizó con el correr de los años, a medida que las relaciones laborales volvían a funcionar y que los principales actores del mundo del trabajo se reencontraban.

El salario mínimo constituye un piso de las remuneraciones en trabajos registrados y además una referencia para las remuneraciones de los trabajadores no registrados, que son los más vulnerables. Pero por sobre todas las cosas se constituye en un derecho para todos los trabajadores. A su vez, al establecerse que los aumentos de suma fija debían incorporarse a los básicos de convenio, se estaba promoviendo el comienzo de las paritarias.

Por eso, la reforma más significativa de esta primera etapa fue, en marzo de 2004, la sanción de la Ley de Ordenamiento del Régimen Laboral (Ley 25877), que derogó la tristemente célebre “ley banelco” y que recuperó la vigencia de los convenios colectivos⁶ a través de la vuelta de los conceptos de ultra-actividad y prevalencia de la norma más favorable (“pilares tradicionales del sistema jurídico de convenios colectivos de trabajo”), fortaleciendo así las negociaciones sectoriales. Esto es relevante porque son los empresarios y los representantes gremiales los actores que deben convocar a la negociación colectiva. El rol del Estado es tan sólo el de promover ese ámbito como mecanismo para la solución de los conflictos laborales, respetando la autonomía de las partes, ejerciendo el control de la legalidad de los convenios.

El cambio de política por parte del Estado, al promover la actividad de los sindicatos, resultó un giro respecto de la década de los noventa cuando el Estado se alejó de la determinación directa de salarios, prohibiendo la indexación y promoviendo la flexibilización y la negociación salarial a nivel de la empresa. Uno de los resultados de esa política fue la des-sindicalización de los trabajadores y la casi nula actividad sindical en paritarias y convenios generales.

Finalmente, también se potenció la inspección del trabajo y las competencias nacionales para inspeccionar la registración de los trabajadores en la seguridad social. Esta iniciativa fue complementada con el Plan Nacional de Regularización del Trabajo, recuperando una institución desgastada, descentralizada y debilitada.

Así, en esta primera etapa, se logró la recuperación del salario y los montos de los haberes jubilatorios con políticas directas de ingreso, y se comenzaron a recuperar herramientas de política laboral e institutos del mundo del trabajo que habían sido perdidos o destruidos durante la etapa neoliberal.

Esto resulta importante por cuanto es obviamente diferente la dinámica de los aumentos de suma fija por decreto iniciales, con el proceso de consolidación de las negociaciones colectivas ininterrumpidas y anuales, la convocatoria constante del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil tripartito, la Comisión Nacional de Trabajo Agrario o la política de capacitación y de regularización del trabajo no registrado que fue tomando cuerpo a lo largo de la década.

Así, la política laboral fue, junto con la gestión educativa desde la nación, la política en materia salud, la protección y desarrollo social y la política económica respecto de por

5) A partir del Decreto PEN N°388/03, se elevó la remuneración mínima de los trabajadores en un 50% (de \$200 a \$300) en el lapso de 6 meses, luego de más de 10 años en los que se mantuvo congelado. Luego el Decreto PEN N°1349/03 lo elevó a \$350 desde enero de 2004.

6) A su vez, mediante el Decreto PEN N°1135/04 se ordenó el texto de las normas que rigen tanto las convenciones colectivas de trabajo (Ley 14.250) como las negociaciones colectivas (Ley 23.185).

7) Recalde, Héctor (2014). “Derecho del Trabajo. Una historia pendular y un camino irreversible”. Revista del Trabajo, Año 10 N°12.

ejemplo la aplicación de subsidios y congelamiento de tarifas de servicios públicos privatizados, parte fundamental de la reconstrucción del Estado.

“EL CRECIMIENTO ECONÓMICO PARA SER VIRTUOSO DEBE GENERAR EMPLEO” CFK, 1 DE MARZO DE 2010

A medida que las paritarias de actividad fueron adquiriendo volumen y el empleo se recuperó gracias a las políticas que sostuvieron fuertes tasas de crecimiento de la economía, se fue produciendo una mejora notable en el salario real.

Las paritarias anuales, junto al Consejo del Salario Mínimo y la Comisión Nacional de Trabajo Agrario, ya formaban parte de un esquema esencial para regular el ingreso al mundo del trabajo de una cada vez más amplia mayoría de trabajadores en el país.

No obstante, una porción importante de la población se encontraba sólo tangencialmente alcanzada por esas políticas. Por ello, una segunda generación de políticas de inclusión resultó necesaria para continuar el camino iniciado de ampliación de derechos en materia laboral y de seguridad social.

En consecuencia, se habilitó un régimen de jubilación anticipada, que permitió a trabajadores y trabajadoras en edad de jubilarse desempleados acceder a un haber jubilatorio. Esta política, sumada a diversas moratorias⁸ y reformas de regímenes especiales, permitió incorporar a casi 3 millones de personas al sistema de prestaciones de la Seguridad Social, garantizando la inclusión de esta franja de la población con mayores dificultades de acceso al empleo formal.

Durante la década anterior, la administración de los aportes y contribuciones con los que se financiaba el régimen fueron transferidos a administradoras privadas mientras la exclusión social de quienes cumplían la edad para jubilarse fue la regla. Así, el gobierno puso en funcionamiento medidas consistentes y eficaces para avanzar en la inclusión incrementando la tasa de cobertura previsional al nivel más alto.

Consecuentemente con esto, en noviembre de 2008, se dejó sin efecto el sistema de las Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensión recuperando los recursos correspondientes a los salarios diferidos de los trabajadores. Así, el fantástico perjuicio fiscal que representaba el régimen anterior quedó trunco y, por el contrario, se lograba con el nuevo esquema un incremento notable de la capacidad del Estado de intervenir en la economía con políticas de transferencias con fuerte impacto en la redistribución de la riqueza.

A su vez, con el objetivo de profundizar las políticas de inclusión laboral, el plan original de jefes y jefas de hogar —que se fue reduciendo en función de la recuperación del empleo—, se fue complementando con otras políticas de inserción ocupacional de la población desocupada, como el programa de Seguro de Capacitación y Empleo, el Programa de Inserción Laboral, el Programa de Jóvenes con Más y Mejor Trabajo o el Plan Familias.

Todas estas políticas con un claro sesgo inclusivo, potenciaron la actividad económica. Al expandir el ingreso de sectores con alta propensión consumir, se generó la demanda interna que impulsó la rentabilidad y las inversiones que hicieron posible el crecimiento de la economía y de los puestos de trabajo privados. A su vez, el aumento del empleo asalariado y formal, le da sustentabilidad al régimen de reparto solidario de las prestaciones sociales que brinda el Estado a partir de sus transferencias dinerarias.

8) Actualmente se encuentra vigente la Segunda Etapa de Inclusión Previsional (Ley 26970) mediante la cual más de 500.000 personas que se encuentran entre los sectores más vulnerables podrán completar sus aportes y acceder a una jubilación, logrando de esta manera la universalización de la cobertura..

**“GOBERNAMOS CON METAS DE CRECIMIENTO DEL TRABAJO Y DEL EMPLEO. ESTOS SON LOS EJES DE NUESTRO GOBIERNO Y ESTOS VAN A SEGUIR SIENDO”
CFK, 10 DE DICIEMBRE DE 2011**

Al comienzo de la crisis, advertíamos desde el CIEPYC⁹ que era necesario pensar en alternativas superadoras y audaces para encarar la crisis protegiendo los avances alcanzados en materia social, en particular, poniendo el acento en el sostenimiento del nivel de empleo.

Cuando la crisis internacional finalmente llegó a la economía real de los países de la periferia, el gobierno nacional enfrentó el golpe con medidas económicas que no acompañaron el embiste sino más bien todo lo contrario. La defensa del empleo y el nivel de ocupación alcanzado requirieron de medidas con un claro sentido contra cíclico.

Por la creación de casi 4 millones de nuevos puestos laborales y la mejora en la calidad del empleo, el trabajo era, para el conjunto de la sociedad que aún recordaba la crisis de finales de siglo como su peor pesadilla, símbolo del éxito del esquema macroeconómico.

Fue ante la amenaza de retroceder en términos de los logros obtenidos en materia de empleo que se tomó la medida más audaz, que venía siendo objeto de estudio y reclamada desde la crisis de la convertibilidad por sectores progresistas, como fue el programa de transferencia de recursos condicionado más extenso de América Latina — la AUH—. Esta contenía a su vez, un rasgo que la hace distintiva, el hecho de convertirla en un derecho de todos los trabajadores, aún los desocupados o los que se desempeñan en la informalidad, y de financiarla con la misma fuente y pagarla desde la misma “ventanilla” que al resto de los trabajadores asalariados formales.

Desde el CIEPYC siempre entendimos que toda medida conducente a mantener y más aún elevar el poder adquisitivo, sosteniendo el empleo y atendiendo a las diferentes restricciones estructurales de la economía argentina con más políticas de reconversión productiva, ha sido la forma correcta de enfrentar la crisis externa y de proteger el nivel de vida de los argentinos.

Por eso, la crisis internacional fue un importante laboratorio para probar a los sectores más liberales que las estrategias de crecimiento de los países emergentes como Argentina, eran no solo sustentables, sino además más efectivas que las del ajuste ortodoxo al contener los costos económicos y sociales de los efectos de la crisis, mantener el nivel del salario, los empleos y prestaciones sociales y reducir el tiempo de recuperación.

El ingreso mínimo, por ejemplo, actúa como red de seguridad social imponiendo límites inferiores a toda la escala de remuneraciones. Pero contribuye además con la distribución de la riqueza a favor de trabajadores y desocupados, combate la pobreza y la exclusión y es también una política de sostenimiento de la demanda. Y en tal sentido, articulada con el programa de desarrollo, asume el papel de una de sus piezas clave.

El caso del Programa de Recuperación Productiva (REPRO) constituyó también un ejemplo, de cómo las instituciones del mercado laboral y la intervención del Estado pueden coordinarse para funcionar como estabilizadores del empleo y por lo tanto del nivel de actividad en las fases contractivas del ciclo. Esto sin duda también refleja un aprendizaje respecto de las respuestas de flexibilización que en oportunidades anteriores bajo otro paradigma dominante fueron adoptadas con consecuencias muy perjudiciales.

Por esa razón, los resultados en materia laboral desde el estallido de la crisis también dan cuenta de la centralidad que el sostenimiento del empleo ha adquirido, para lo cual se ha avanzado enormemente en aspectos que pocos vinculan con este fin.

9) Saller, German “Luz amarilla en el mercado de trabajo y la creación de empleo” Entrelíneas de la Política Económica N°14 y Selva, Rafael A. “Crisis, empleo, salarios e ingreso” Entrelíneas de la Política Económica N°17

Aún hoy, que la crisis en los países centrales perdura y el desempleo en vastas regiones de Europa se muestra reacio a declinar, aquí la inversión y el número de ocupados crecieron en el mismo periodo que subieron los salarios y la demanda agregada. Y esto ocurrió además en el caso de los trabajadores formales, aquellos donde se aduce —desde los defensores de la flexibilización de la relación laboral— que la mayor “rigidez” de la normativa es dañina.

Esto demuestra que proyectos centrados en el empleo, que crean trabajo, al mismo tiempo mejoran las perspectivas de la demanda y la productividad en el mediano plazo. En efecto, el trabajo, con protección social y más derechos, pasa a ser un articulador de las condiciones de vida de la población. Desafiando las teorías ortodoxas, en los últimos años el fortalecimiento de las instituciones de la administración del trabajo, han logrado que el empleo crezca y se haya sostenido en niveles elevados y con un descenso constante de la informalidad.

“EL PARLAMENTO ARGENTINO VOTÓ 48 LEYES LABORALES, Y NO TUVIERON QUE AVERGONZARSE DE NINGUNA, AL CONTRARIO, NO FUERON LEYES LABORALES DONDE SE QUITABAN DERECHOS, NO FUERON LEYES LABORALES SOSPECHADAS DE SOBORNOS, FUERON LEYES LABORALES DANDO DERECHOS, AMPLIANDO DERECHOS” CFK, 1 DE MARZO DE 2015

El derecho laboral surge como protección de la parte más débil en la negociación, que es la del trabajo. El Estado no interviene caprichosamente en esta disputa sino que ingresa en ella representando sus propios intereses coincidiendo en determinados momentos históricos en mayor o menor medida con alguno de los exponentes en pugna.

En la historia reciente, la economía argentina —y en buena medida la región— ha resultado laboratorio de prueba de las políticas tendientes a la desregulación y mundialización del capital financiero, para lo cual resultó necesaria la disgregación y limitación del poder de los trabajadores, impulsadas desde el centro a la periferia a través de sus órganos de poder mundial y sus apéndices locales que justifican de manera teórica el asalto a las conquistas sociales del siglo XX.

De acuerdo a la lógica de las políticas laborales impuestas desde el 24 de marzo de 1976 e impulsadas también durante los gobiernos democráticos en la década larga de los noventa, el empleo y la eficiencia económica aumentarían con menos intervenciones institucionales —fundamentalmente normas laborales— que impiden la flacidez de los salarios o aumentan el costo que las empresas deben afrontar para contratar y despedir mano de obra. Así, la legislación laboral en esos años fue subsidiaria de los beneficios económicos de las empresas¹⁰

Contrariamente, durante la última década larga la Argentina se convirtió en ejemplo, internamente y en los foros internacionales, de que la flexibilidad en la contratación de mano obra sólo logró beneficios empresariales y la desprotección de los trabajadores, la parte más débil de la relación laboral. En esta línea la legislación del trabajo ha vuelto a ser la herramienta que tiende a asegurar derechos consagrados en normas internacionales y la propia constitución argentina, que son resultado de la lucha de la clase trabajadora por más de un siglo.

La normativa laboral del período, como queda de manifiesto (Ver RECUADRO)¹¹, se ha direccionado a la restauración de viejas conquistas y a la creación de nuevos derechos, donde hay necesidades que así lo han exigido. Las normas sancionadas en el período son una clara muestra del sentido que la política llevada adelante desde el año 2003 ha tenido,

10) Ver Recalde, Hector (2014) “Derecho del Trabajo. Una historia pendular y un camino irreversible”
11) Ver Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Revista del Trabajo, Año 10 N°12

procurando la ampliación de derechos cívicos, económicos, sociales y laborales en el marco de una política general de más inclusión.

En esta etapa, la estrategia apuntó además a promover la inclusión de los colectivos víctimas de un mayor grado de "invisibilidad" y por lo tanto más vulnerables, como los trabajadores rurales, los de casas particulares, y en general, los empleados no registrados. Estos trabajadores están entre los más castigados por estar históricamente en la informalidad, no tienen la organización sindical de otros colectivos han sido marginados de la legislación laboral general.

Por lo tanto, se requería crear nuevos marcos laborales para nuevos sujetos de derecho, e ir más allá de la restauración de viejas conquistas perdidas. Así, el Nuevo Estatuto del Peón Rural, el nuevo Régimen de Trabajo en Casas Particulares, y Ley de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral se enfocan en los trabajadores no registrados intentando revertir esa situación.

En el caso de esta última, por ejemplo, se termina con la descentralización neoliberal en materia de control del fraude laboral. Además, se crea un Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL), que expone a los empleadores que no cumplen la normativa y actúa como mecanismo de disuasión del fraude laboral, y diseña un nuevo Régimen de Seguridad Social para la Microempresa orientado a promover la registración de ese sector sin afectar derechos del trabajador.

RECUADRO: PRINCIPALES LEYES LABORALES PROMULGADAS DURANTE EL PERIODO

- Ley 25877 de ordenamiento del régimen laboral por la cual se reinstala como regla la ultra actividad de los convenios colectivos y la aplicación de la convención más favorable, se limitó el período de prueba a tres meses y se unificó la tarifa de la indemnización por despido mediante la fórmula de un mes de sueldo por año de antigüedad.
- Ley 25994 habilitó un régimen de jubilación anticipada, que permitió a trabajadores y trabajadoras en edad de jubilarse desempleados acceder a un haber jubilatorio
- Ley 26025 por la cual se derogó el artículo 19 de la Ley 24463 que establecía que las sentencias definitivas de la Cámara Federal de la Seguridad Social eran apelables ante la Corte Suprema mediante recurso ordinario, cualquiera fuere el monto del juicio.
- Ley 26086 modificatoria de la ley de concursos y quiebras, por la cual se repuso la competencia de la Justicia del Trabajo en los juicios laborales contra empresas concursadas.
- Ley 26088 sobre ius variandi que restableció el originario artículo 71 sancionado en 1974, para el mantenimiento de las condiciones de trabajo frente al ejercicio abusivo de esta facultad patronal.
- Ley 26222 que modificó la Ley 24241, estableciendo la libre opción por el régimen previsional público de reparto o por el de capitalización el cálculo de la prestación adicional por permanencia en el régimen de reparto.
- Ley 26341 por la cual se derogó la referencia a los vales de almuerzo, tarjetas de transporte, vales alimentarios y las canastas de alimentos que, a partir de su entrada en vigencia, adquirieron carácter remuneratorio en forma escalonada y progresiva.
- Ley 26377 de corresponsabilidad gremial por la cual se establece un nuevo régimen particular de recaudación de aportes y contribuciones a la seguridad social para los trabajadores rurales.

- Ley 26390 sobre prohibición del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente que elevó la edad mínima de admisión al empleo a dieciséis años.
- Ley 26417 de movilidad jubilatoria por la cual se establece un sistema de movilidad semestral de los haberes previsionales.
- Ley 26425 por la cual se dispuso la unificación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones en un único régimen previsional público denominado Sistema Integrado Previsional Argentino, financiado a través de un sistema solidario de reparto.
- Ley 26427 de pasantías educativas para los estudiantes de educación superior, de educación permanente de jóvenes y adultos, y de formación técnico-profesional.
- Ley 26428 por la cual se amplía el alcance de la regla in dubio pro operario a la apreciación de la prueba en juicio, disponiendo que en caso de duda el juez deba resolver a favor del trabajador.
- Ley 26474 sobre trabajo a tiempo parcial por la cual se dispone que en caso de excederse el límite de la jornada parcial el empleador deberá abonar la remuneración correspondiente a un trabajador de jornada completa.
- Ley 26574 por la cual se establece que también son irrenunciables los mejores derechos provenientes del contrato individual.
- Ley 26590 por la cual se establece la gratuidad de la cuenta sueldo, cualquiera fuera la modalidad extractiva empleada.
- Ley 26592 sobre igualdad de condiciones, estableciendo que las desigualdades que crea la ley tienen por finalidad compensar las desigualdades que se dan en la relación de trabajo.
- Ley 26597 por la cual quedan únicamente exceptuados de los límites máximos de la jornada los directores y gerentes.
- Ley 26598 por la cual se derogó el artículo que prohibía que se tomara al salario mínimo, vital y móvil como base de cálculo de otros institutos legales o convencionales.
- Ley 26669 de aprobación del convenio de la OIT sobre el trabajo en el sector pesquero.
- Ley 26684 por la cual se reformaron varias disposiciones de la ley de concursos y quiebras para suprimir la norma que suspendía la aplicación de la convención colectiva de trabajo, y también para facilitar la adquisición de la empresa en quiebra por los trabajadores.
- Ley 26693 de aprobación del convenio de la OIT sobre la seguridad y salud de los trabajadores.
- Ley 26696 por la cual se califica como temeraria y maliciosa la conducta del empleador que no cumple con los acuerdos conciliatorios, estableciendo un interés igual a dos veces y media el que cobren los bancos oficiales, para operaciones corrientes de descuento de documentos comerciales, desde la fecha de la mora y hasta la efectiva cancelación.
- Ley 26704 por la cual se amplía la gratuidad de la cuenta sueldo a los trabajadores no comprendidos en la LCT, jubilados, pensionados y beneficiarios de planes y programas del Gobierno Nacional.
- Ley 26727 por la cual se establece un nuevo régimen de trabajo agrario.
- Ley 26773 de ordenamiento de la reparación de los daños derivados de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, por la cual se instituyó el pago único como principio general indemnizatorio y la actualización automática de los pisos mínimos y las compensaciones adicionales.
- Ley 26816 de creación del Régimen Federal de Empleo Protegido para Personas con Discapacidad tendiente a

promover el desarrollo laboral de las personas con discapacidad.

- Ley 26844 de creación del Régimen de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares.
- Ley 26847 que castiga con pena de prisión de uno a cuatro años al que aprovechar económicamente el trabajo de un niño o niña en violación de las normas nacionales que prohíben el trabajo infantil.
- Ley 26909 sobre la prohibición del trabajo de menores en Minería.
- Ley 26911 por la cual el empleador no podrá realizar encuestas, averiguaciones o indagar sobre las opiniones políticas, religiosas, sindicales, culturales o de preferencia sexual del trabajador.
- Ley 26913 sobre régimen reparatorio para ex presos políticos de la República

Argentina.

- Ley 26920 de aprobación del convenio OIT sobre el trabajo marítimo.
- Ley 26921 de aprobación del convenio de la OIT sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos.
- Ley 26928 que tiene por objeto crear un régimen de protección integral para las personas que hayan recibido un trasplante, y promover programas de empleo, de emprendimiento y talleres protegidos destinados a dichas personas.
- Ley 26940 de promoción del trabajo registrado y prevención del fraude laboral. Creación del Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales.
- Ley 27072 que establece el marco general para el ejercicio profesional de trabajo social.

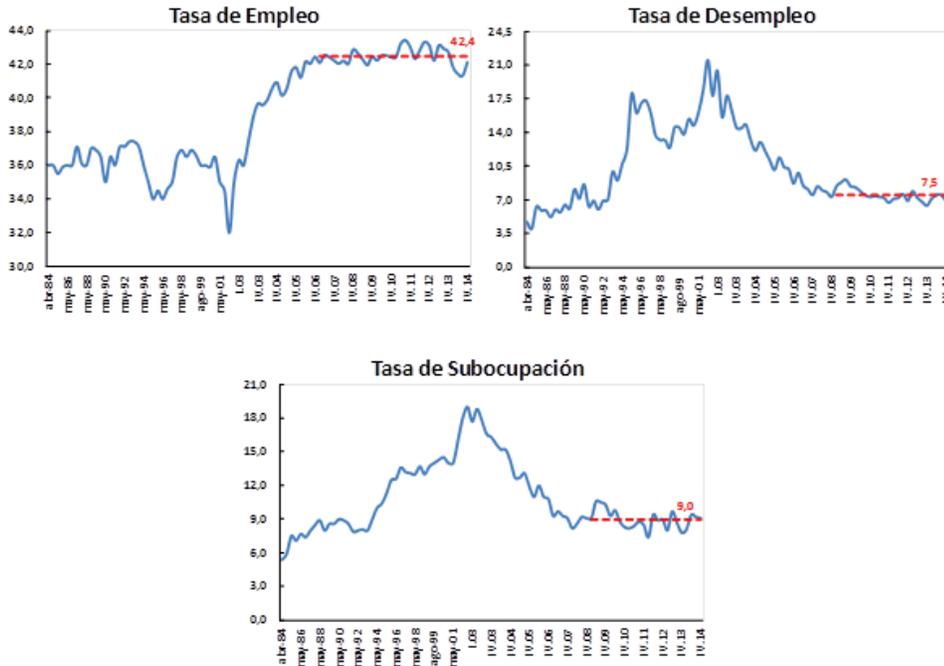
“CUIDEMOS LO MÁS IMPORTANTE QUE HEMOS LOGRADO EN ESTOS AÑOS: EL TRABAJO, QUE HA SIDO EL GRAN ARTICULADOR” CFK, 22 DE MAYO DE 2014

Hoy, la economía argentina se encuentra en una etapa de recuperación del crecimiento, a tasas más modestas que las de inicios del ciclo, pero partiendo de una realidad social, en particular respecto del nivel de empleo, mucho más viable que la dejada por el régimen de convertibilidad.

En efecto, la relación entre los ocupados y el total de la población promedia el 42,4% desde 2007, un nivel de empleo que se demuestra relativamente elevado. A su vez, su sostenimiento en el tiempo, evidencia que la creación de empleo, año a año, emparda el crecimiento poblacional.

En tanto, las tasas de desocupación y subocupación, se anclaron desde 2008 en niveles en torno al 7,5% y 9% de la PEA, respectivamente. Estos valores resultan aún elevados en términos históricos, pero muy inferiores a los registrados en los años noventa y hasta aproximadamente 2006.

Gráfico 1: Evolución de las principales tasas



Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC

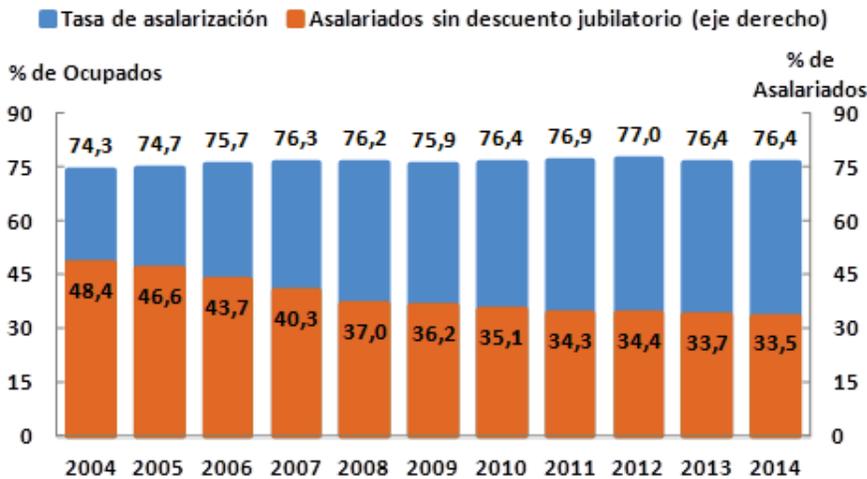


Gráfico 2: Evolución de los asalariados y asalariados sin descuento jubilatorio Promedio anual 2004 – 2014

Fuente: INDEC

A su vez, la informalidad ha descendido continuamente, a la vez que se incrementó la tasa de asalarización de la economía. Además, el aumento constante del empleo, y las remuneraciones, ha dado lugar a una elevación de la participación del trabajo en la generación del ingreso.

Gráfico 3: Evolución de la generación del ingreso



Promedio anual 2004 – 2013

Fuente: INDEC

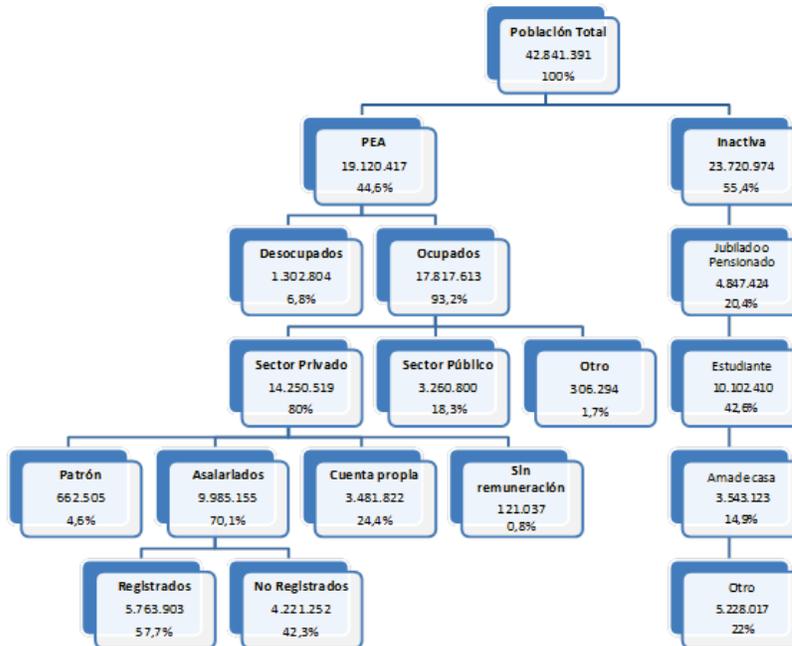
Finalmente, a los efectos de describir la situación del empleo en la Argentina¹², analizamos los datos que surgen a partir de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) que elabora el INDEC.

De allí surge que el número estimado de desocupados es de aproximadamente 1,3 millones de personas. Además un 80% de los ocupados realiza su actividad principal en un establecimiento vinculado con el sector privado de la economía. A su vez, revisten condición de asalariados (obrero o empleado) casi 10 millones de ocupados en el sector privado, a los que se deberían sumar los aproximadamente 3 millones de asalariados de los establecimientos del sector público.

Considerando a los empleados del Estado —en todos sus niveles— la informalidad, estimada a partir de la declaración del propio trabajador sobre su situación respecto de si se le realizan o no descuentos para el régimen de seguridad social, es inferior al 35% de los asalariados. Sin embargo, tomando en cuenta sólo a los asalariados del sector privado, ésta supera el 42%.

12) Los datos surgen de expandir al total de la población los microdatos de la Base Ususaria de la EPH entre 2010 y 2014. A tal efecto se utilizó el documento “Estimaciones de población por sexo, departamento y año calendario 2010-2025” publicado recientemente por el INDEC, adoptando el supuesto de que cada región del país se comporta según el promedio de la región que surge de la “mancha urbana” relevada por la EPH. Para hacer eso primero se expandió cada aglomerado a una población igual a la de la suma de departamentos que la contienen y luego esta al total nacional por regiones, para cada año, desde 2010.

Gráfico 4: Situación ocupacional de la población argentina. IV-Trimestre de 2014



Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC

Respecto de la evolución, de la ocupación, como ha sido destacado en los apartados anteriores, aún con posterioridad al estallido de la crisis internacional, el empleo no ha sufrido grandes consecuencias¹³. La tasa de empleo, que mide el total de ocupados sobre la población total, ha descendido en 2014, respecto de los dos años anteriores, pero no es inferior a la registrada en 2010.

Consecuentemente con el comportamiento de la población económicamente activa (PEA) y el nivel de ocupación, la tasa de desocupados sobre el total de la PEA, se mantienen estable en relación a lo acontecido en el último lustro, no obstante haber aumentado a un 6,8% en 2014. Si se suma el comportamiento de la subocupación demandante, algo más del 12,5% de la PEA declara querer trabajar más horas.

Gráfico 5: Población económicamente activa y ocupados

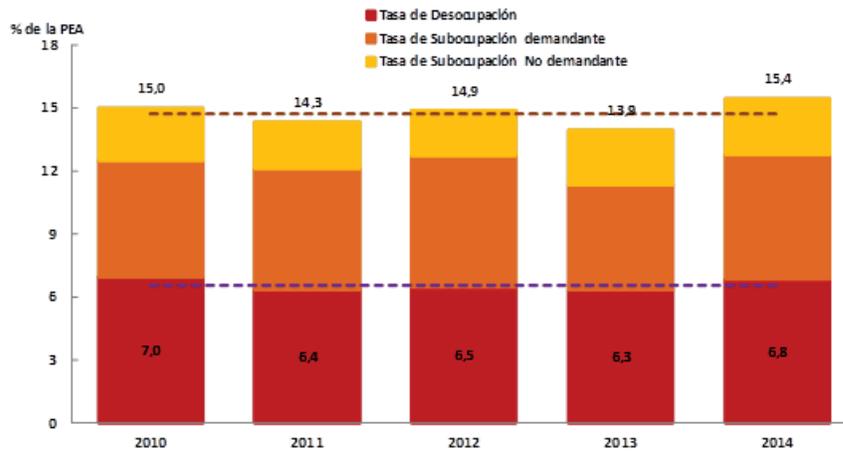


Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC

13) Ver también Barberis, Julián “El comportamiento reciente del empleo” Entrelíneas de la Política Económica N°28

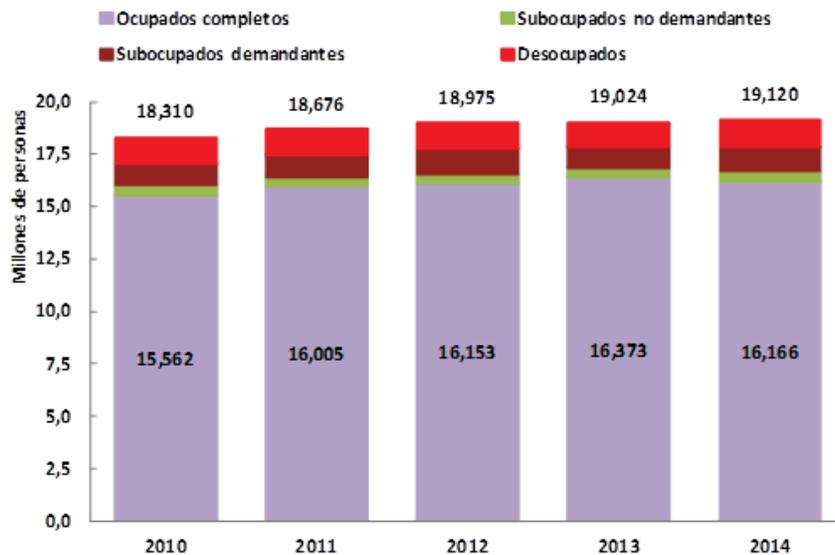
En cantidad de personas, aproximadamente, el nivel de ocupación completa, esto es, ocupados que no son categorizados como sub ocupados, se mantiene en torno a los 16 millones de personas.

**Gráfico 6: Población desocupada y sub-ocupada
IV-Trimestre de 2010 – IV-Trimestre de 2014**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC

**Gráfico 7: Evolución de la situación ocupacional de la PEA
IV-Trimestre de 2010 – IV-Trimestre de 2014**

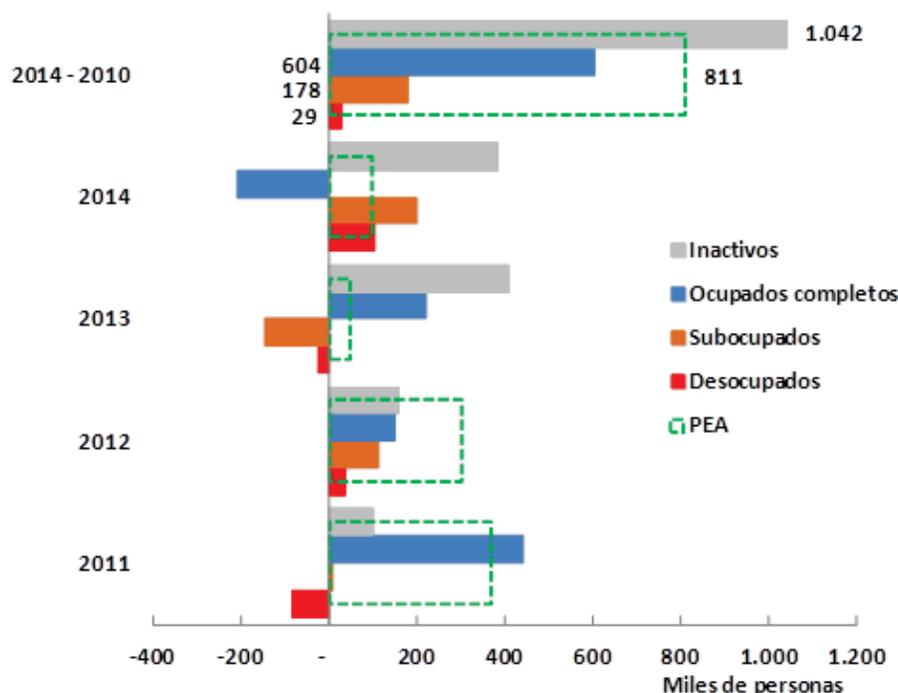


Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC

De los datos expandidos surge que, tomando el período 2010-2014 en conjunto, la PEA se incrementó en aproximadamente 811.000 personas, de los cuales sólo 29.000 no se incorporaron a una ocupación y se declararon desocupados. Sin embargo, observando la dinámica año a año, durante el último año, el número de desocupados se incrementó en

aproximadamente unas 100.000 personas.

Gráfico 8: Variación de la situación ocupacional de la población IV-Trimestre de 2010 – IV-Trimestre de 2014



Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC

Siguiendo con el análisis de los indicadores laborales, un capítulo aparte merece el análisis regional de los mismos. Aprovechando la última información disponible de 2014, se pueden hallar diferencias en las realidades de las regiones argentinas.

Allí se observa que la desocupación y la subocupación demandante es mayor en la región pampeana, que incluye a las provincias de Buenos Aires (excluido el conurbano bonaerense), Entre Ríos, Santa Fe, La Pampa y Córdoba.

Cuadro 1: Situación ocupacional de la población por región IV-Trimestre de 2014

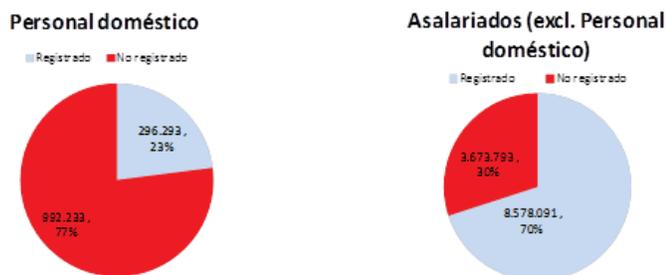
Población estimada	Gran						Total país
	Buenos Aires	Pampeana	Cuyo	NOA	NEA	Patagónica	
PEA	6.703.016	6.321.972	1.336.943	2.274.472	1.424.190	1.099.824	19.120.417
Ocupados	6.219.921	5.810.321	1.275.299	2.130.207	1.386.371	996.495	17.817.613
Desocupados	483.096	511.651	61.644	144.265	37.820	64.329	1.302.804
Subocupados	671.844	600.339	113.425	175.798	47.656	42.133	1.651.195
Subocupados demandantes	425.960	434.855	84.720	128.889	34.427	27.080	1.135.931
Subocupados no demandantes	245.884	165.484	28.705	46.909	13.229	15.053	515.264

Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC

Con respecto a la calidad del empleo, como ya se dijo, es mucho lo que se ha avanzado en los últimos diez años en materia de reducción del trabajo ilegal y de inclusión a la seguridad

social. Sin embargo, debe reconocerse que el trabajo no registrado constituye un problema histórico y estructural, que luego de agravarse con la implementación de las políticas neoliberales, requiere de sostenidos esfuerzos para resolverse de manera definitiva.

Gráfico 9: Empleo no registrado IV-Trimestre de 2014



Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC

Desde el punto de vista previsional el registro de los trabajadores es un asunto complejo debido a su elevada heterogeneidad, con segmentos de profesionales que generan altos ingresos y otros colectivos, de mayor peso poblacional, que se ubican en la base de la distribución del ingreso. Además, su dispersión geográfica y baja visibilidad dificultan y tornan costosa la posibilidad de fiscalizar el cumplimiento de la normativa vigente.

Actualmente, de un total de 13,5 millones de asalariados, un 34,5% declara no estar aportando a la seguridad social. De ese total de asalariados, casi 1,3 millones está compuesto por trabajadores en casas particulares, mayormente mujeres y en un 77% no registradas, con lo cual la corrección de esta situación también involucra una política de igualdad de género.

Excluyendo esta población, la situación se revierte, y el 70% de los asalariados se encuentran registrados, en tanto el 30% declara no poseer descuento jubilatorio.

Si bien la máxima de política es la protección de todos los trabajadores, dimensionar el grado de desprotección social de los trabajadores con estas características, requiere de una mirada global de los hogares y sus estrategias de supervivencia.

Cuadro 2: Asalariados no registrados IV-Trimestre de 2014

Asalariados (excl. Personal doméstico)	Registrado	No registrado	Tasa ENR	Estructura ENR
Construcción	444.629,6	790.560,6	64,0	21,5
Vendedores /comercialización directa	656.712,2	471.772,8	41,8	12,8
producción industrial artesanal	749.589,0	368.529,6	33,0	10,0
Transporte	463.391,6	320.245,1	40,9	8,7
Gastronomía	243.800,0	214.453,4	46,8	5,8
Limpieza	519.383,8	201.128,1	27,9	5,5
Administrativos	1.439.435,3	191.664,4	11,8	5,2
salud	462.123,2	133.769,4	22,4	3,6
Reparaciones	83.267,7	114.728,2	57,9	3,1
Resto ocupaciones	3.515.758,7	866.941,7	19,8	23,6

Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC

Entre las ocupaciones, excluido el personal doméstico, donde se registran las mayores tasas de informalidad, se encuentra la construcción (64%), los talleres de reparaciones (58%), la gastronomía (47%) y las ocupaciones vinculadas a la comercialización directa y ventas (42%).

Como dijimos, en Argentina existen diversos intentos para sortear el dilema de la no registración del empleo. Entre ellos cabe mencionar la implementación de una suerte de registración subsidiada, basada en el régimen del monotributo social, creado con el objeto de facilitar y promover la incorporación a la economía formal de aquellas personas en situación de vulnerabilidad que han estado históricamente excluidas.

En el caso de las trabajadoras del servicio doméstico, se posibilita a quienes contratan este tipo de servicio deducir del monto imponible del impuesto a las ganancias parte de lo abonado en concepto de sueldos y contribuciones. Asimismo, la legislación tributaria contempla alícuotas diferenciadas de acuerdo a la actividad y el tamaño de la empresa para las contribuciones patronales, además de establecer un régimen de reconocimiento de parte de estas contribuciones como crédito fiscal en el IVA.

Si bien, las políticas de esta naturaleza son criticadas por la fragmentación que implican del conjunto de los trabajadores y por ciertos incentivos perversos que pueden inducir entre los empresarios, en la medida que sean compensadas por fuertes políticas de fiscalización laboral y tributaria, así como de concientización de la población de los perjuicios —no sólo para el trabajador— de estas prácticas, podrán ser eficaces para combatir este delito laboral e incluir en la protección social a los trabajadores informales. Este es el principal objetivo a futuro en materia laboral en la Argentina, si se quiere seguir avanzando en el camino iniciado en 2003.

COMENTARIOS FINALES

Las instituciones son el resultado de procesos sociales que reflejan el conflicto social. En ese marco, las instituciones laborales han cumplido un rol fundamental en la recuperación de la economía desde 2003 y han sido parte central de la estrategia para superar la crisis internacional desde 2008. En el caso argentino el Estado ha tenido un rol central en la reestructuración del funcionamiento del mercado de trabajo. A su vez, el Estado argentino ha recuperado, a través de la consolidación de las instituciones laborales, capacidades de coordinación y de regulación posibilitando la construcción de un sistema y modelo de desarrollo.

Pero además, desde una perspectiva puramente economicista, la mejora de las condiciones laborales tiene efectos positivos sobre la micro y la macroeconomía: por un lado, la reducción de la movilidad aumenta la productividad de la mano de obra y por otro, un piso de protección social garantiza el ingreso y la demanda interna que sostiene el aumento de la producción y el empleo.

A lo largo de esta nota se remarcaron las diferencias en el esquema actual con respecto a la década de los noventa, cuando el centro de las políticas públicas se puso en la estabilidad del nivel general de precios y el equilibrio fiscal. Así, las medidas de recorte de gastos y ajuste ortodoxo de la demanda interna que se propiciaron en pos de esos objetivos, dejaron al país subsumido en la peor crisis social de la historia reciente y un insostenible endeudamiento externo.

En contraste, el esquema actual de crecimiento centrado en el trabajo evidenció su éxito en términos de empleo elevado y sostenido en el tiempo, más inclusión y derechos sociales, a pesar del contexto de crisis internacional, incertidumbre y aumento de la desocupación en

que se encuentra la economía global.

En este modelo, el Estado no ha sido imparcial, sino que orientó su política económica y fomentó las bases para que, elevando el poder de negociación de los trabajadores y manejando el conflicto mediante concesiones diversas a las partes, el empleo aumente, a la par de las ganancias empresarias también en ascenso.

Finalmente, aún queda camino por recorrer en materia laboral y de reivindicación de derechos para los trabajadores. Pensar, por ejemplo, respecto de la total implementación de la obligación para las empresas de presentar el Balance Social, lo que constituye una útil herramienta para efectivizar la garantía constitucional del control de la producción y el cumplimiento con la normativa imperativa en materia de derecho del trabajo, o refloatar un proyecto legislativo vinculado al reparto de ganancias empresariales entre los trabajadores, procurando además de cumplir con un mandato constitucional, en propiciar el diálogo social en torno a una política de ingresos y administración de precios consistente con el proceso de desarrollo.

En definitiva, a pesar de las aparentes controversias en torno al nivel de empleo y a los efectos de la legislación laboral, que aún se debaten intensamente en Argentina, en esta última década y, no obstante los resultados de uno y otro modelo de crecimiento, se sigue porfiando en torno de la orientación que debe seguir el proceso de cambio iniciado en 2003.

Regionalización de la Provincia de Buenos Aires: Un debate abierto

Santiago Gahn¹

La Regionalización de la Provincia de Buenos Aires es un proceso que se viene debatiendo, oficialmente, desde el año 1979. En los últimos años, a través de los diferentes gobiernos provinciales, se reimpulsó este debate que, al parecer, todavía no está cerrado.

El objetivo de esta nota es realizar un breve repaso sobre los diferentes proyectos y propuestas de Regionalización que se han elaborado para la Provincia y mencionar, bajo el enfoque de diferentes autores, las posibles situaciones que impidieron su concreción.

“Se quiera o no, una no política territorial en la práctica es una forma de política territorial, ya que decidir no tomar decisiones es una decisión; decidir no aplicar ninguna política territorial, dejando que las cosas sigan su curso sin ningún objetivo establecido, es una forma política de decidir cómo se quiere que se desarrollen los procesos, dado que es indudable que los procesos que se derivarán tendrán, indefectiblemente, una dimensión espacial-territorial, por la propia esencia de las relaciones entre hombre-sociedad y espacio-territorio.”

Geografía Política
Joan Eugeni-Sánchez

Teorías del Desarrollo Regional: un breve resumen

El análisis de desarrollo regional es un elemento más a la hora de estudiar las relaciones económicas de las sociedades modernas. ¿Por qué existen las urbes? ¿Qué son las economías de aglomeración? ¿Es perjudicial o favorable la concentración poblacional y productiva? ¿Por qué éstas no se reparten de manera uniforme por sobre el territorio? Son todas preguntas que se intentaron responder a través de la ciencia económica en las diferentes escuelas de pensamiento económico.

Algunas de ellas, nacieron como teorías de crecimiento y fueron reformuladas, haciéndolas aptas para el estudio regional, mientras que otras partieron desde las diferencias “espaciales” para explicar los comportamientos económicos. Así es como se entrecruzan teorías de crecimiento económico, con teorías de desarrollo regional.

Pero paralelamente la ciencia geográfica, en su basamento teórico o analítico, también analizaba como objeto de estudio el espacio construido y entendido como lógico y geométrico. De ese modo, se consideraban los instrumentos para explicar las formas de organización del espacio en el uso de modelos altamente sofisticados, empleo de modernas técnicas estadísticas, empleo de modelos de simulación, que respondían al análisis del enfoque locacional, teórico o analítico propiamente dicho.

1) CIEPYC-UNLP/IDAES-UNSAM.

Este trabajo tiene como base una investigación realizada para la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires.

Esta concepción de la geografía comienza a cuestionarse a fines de la década del '60, siendo rechazada por muchos geógrafos con tendencias socio-culturales, histórico-hermenéuticas en los centros académicos, que comienzan a plantear que el espacio geográfico no se analiza a través de modelos de organización espacial abstractos y simplistas, sino a través del comportamiento y de la percepción del hombre en las relaciones espaciales. En la actualidad, aún hay escuelas de geografía analítica cuantitativa ante la aparición del análisis del espacio a través de los modelos o sistema de información geográfica (GIS).

En particular, en el campo del desarrollo regional, o de la geografía teórica o analítica, se puede considerar que el pionero en desarrollar un “Modelo formal de localización espacial de la actividad económica”, fue Johann Heinrich von Thünen (1826), donde enuncia por primera vez en su libro “El Estado aislado”, un modelo que explica la idea de rentas de localización, o cómo y por qué el uso del suelo agrícola varía según la distancia que los separa del mercado.

Su modelo de orden racional explicaba la transformación espacial provocada por la sustitución de un sistema agrícola cerrado por otro abierto o de mercado en la relación entre renta agraria y sus determinantes, como los costos de transporte, la calidad de la tierra y el precio de ésta.

Este modelo es una aportación a la teoría de la localización que implica relaciones y configuraciones espaciales, siendo de interés no sólo entre los economistas sino para los geógrafos locacionales o para aquellos que utilizan modelos y tendencias de interpretación para el análisis espacial.

El Modelo de Von Thunen, fallaba desde el análisis económico en el sentido de explicar la aglomeración urbana manufacturera, pero fue el puntapié inicial para instalar el debate sobre la cuestión espacial en Economía. Dentro de la Escuela Alemana, también otros precursores como Walter Christaller (1933), Auguste Lösch (1939) constituyeron hechos aislados en la concepción del espacio y la realidad social.

Otro autor que se destacó en plantear economías espaciales fue Alfred Marshall (1890) que había descripto la idea de economías de aglomeración que hasta el día de hoy se siguen utilizando (Harrison et. al., 2009), pero no hubo un desarrollo profundo en esa línea hasta que no fue retomado por Paul Krugman.

Para la década del '30, podemos decir que se empieza a estudiar el crecimiento económico a partir de autores prekeynesianos como Harrod o Domar, inspirados en el principio de la demanda efectiva, centrandos los problemas en la realización del producto, el desempleo y la utilización de la capacidad instalada. Si bien estos modelos son sencillos, y son espaciales, hay autores como Richardson (1973), que, complejizan estos modelos incorporando nociones de comercio interregional.

El modelo de Solow (1956), es la base de todos los modelos de crecimiento de la teoría neoclásica (mainstream). Desde el punto de vista regional, incorpora un supuesto que es que todas las regiones tienen la misma función de producción, y existe libre movilidad de los factores productivos, lo que hace que las posibilidades analíticas se vean fuertemente restringidas.

Adentrada la década del '50, aparecen autores institucionalistas como North (1955) o Friedmann (1966), dentro de un marco de intensiva importancia al sector externo, especialmente a las actividades exportadoras. En la misma línea, pero del lado estructuralista latinoamericano (aunque con un fuerte arraigo, todavía, en la teoría ortodoxa) aparecen autores como Edmar Bacha, y más tarde, retomando estos enfoques,

Thirlwall. En estos modelos, existe un multiplicador por el lado de las exportaciones, y centran su atención en el sector externo porque es donde los países en desarrollo encuentran su principal limitación para el crecimiento (López y Sevilla, 2010).

No fue otro sino Françoise Perroux el que empezó a utilizar el término “polo de desarrollo” en 1955. Una industria líder o innovadora (en sentido schumpeteriano) puede romper con el esquema regional generando un proceso acumulativo de crecimiento. Este concepto fue clave a la hora de resaltar las disidencias con economistas que defendían el crecimiento “equilibrado”, de aquellos que no, como Hirschman (1968) o Myrdal.

Otro autor destacado durante la década del '60 es Walter Isard, que utilizó la física newtoniana como base para la construcción de modelos análogos entre el espacio físico y el económico, permitiendo identificar polos y fronteras en las regiones (Zoloa, 2011).

En la década del '70, reaparecen autores como Myrdal, Kaldor, Verdoorn, influenciados por componentes clásicos y también por componentes keynesianos (demanda efectiva), donde los rendimientos son crecientes a escala, y la teoría no se agota en una cuestión aespacial, sino que tiene en cuenta efectos de polarización económica, que fortalecen algunas áreas y deprimen otras, donde la distribución del ingreso juega un rol fundamental. La causación circular acumulativa permite que una aglomeración inicial genere externalidades tecnológicas, que, bajo economías crecientes a escala, atraen nuevos recursos que potencian el mercado, generando un círculo virtuoso de crecimiento.

En sintonía con los pioneros del desarrollo latinoamericano, también aparece la teoría de centro-periferia, donde surgen relaciones de dominación-dependencia por la asimetría de las relaciones. Así como puede ser analizada entre países, también se puede realizar un análisis regional de esta teoría.

Hacia fines de los ochenta, los teóricos de la acumulación flexible, representantes del posfordismo, enuncian que es la dinámica de los distritos industriales (competencia/emulación/cooperación) la que abre la puerta al desarrollo, y en el caso de los países subdesarrollados es el propio esfuerzo de éstos y sus factores endógenos los que determinarían sus posibilidades, pero no lograron avanzar en una nueva agenda de investigación (Lipietz, 2000), y es allí donde surge el germen para el crecimiento de la Nueva Geografía Económica (NGE) liderada por Paul Krugman, basado en modelos matemáticos de equilibrio general.

Según Jiménez: “La construcción teórica de Krugman está basada en el argumento según el cual en el comercio y la especialización, los rendimientos crecientes, las economías de escala y la competencia imperfecta son de lejos más importantes que los rendimientos decrecientes, la competencia perfecta y la ventaja comparativa; y que las economías externas por tamaño del mercado y por innovación tecnológica que apuntalan dichos rendimientos crecientes, no son de alcance internacional y ni siquiera nacional, sino que surgen de un proceso de aglomeración de naturaleza regional o local.”

Por otro lado, la crítica a la NGE surge por parte de algunos geógrafos económicos (como Ron Martin) en base a la excesiva formalización matemática y el positivismo lógico en el cual se basa la teoría mainstream. Para los críticos de la NGE, “el espacio no es el plano homogéneo e isotrópico, de la economía espacial neoclásica, en el cual se inscribe una actividad económica que a partir de un azar inicial se aglomera o se fragmenta siguiendo sólo las reglas del mercado”, sino que el espacio se construye en base a las relaciones humanas.

En definitiva, no se ha llegado a una teoría unificada del espacio económico.

Sobre el territorio nacional

En la Argentina, la necesidad de regionalizar parece ser una constante desde fines de la década del '60, no sólo en la provincia de Buenos Aires, sino a nivel país. El extenso territorio argentino llevó a obtener una división geográfica regional según aspectos físicos, diversidad de ambientes y uso del suelo con concepciones formales y funcionales, que contribuyeron a comprender la extensión y complejidad del territorio en su dimensión espacial.

Todos estos componentes naturales estrechamente interrelacionados son importantes en la vinculación con la organización y ocupación del espacio, en las condiciones de vida de la población y con los procesos económicos, en los cuales se desarrollan las actividades económicas para la producción y el intercambio de bienes y servicios, destacándose entre ellas las regiones geográficas formales del NOA, NEA, Pampeana, Cuyo, Sierras Pampeanas y Patagónica,

Continuando con las ideas de regionalización territorial, no geográficamente formales, hay antecedentes de regionalizar el país desde el punto de vista político- administrativo, como ocurrió en la época de los Presidentes Juan Carlos Onganía (1966- 1970), Raúl Ricardo Alfonsín (1983-1989) y, recientemente, durante el mandato de la Presidente Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015).

Con el Presidente Juan Carlos Onganía, la propuesta denominada "Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo" fue establecida por Ley 16.964 del 30 de setiembre de 1966, proponiendo la creación del Consejo Nacional de Desarrollo (CoNaDe), el Consejo Nacional de Seguridad (CoNaSe) y el Consejo Federal de Inversiones (CFI). El primer organismo o Consejo Nacional de Desarrollo, dividió regionalmente al territorio nacional en 8 áreas para su desarrollo, en: 1. Patagonia, 2. Comahue, 3. Cuyo, 4. Centro, 5. Noroeste, 6. Noreste, 7. Pampeana y 8. Área Metropolitana.

Por otro lado, la propuesta del Presidente Raúl Ricardo Alfonsín (1982-1988), se llamó "Bases para la Regionalización del Plan Nacional de Desarrollo - Región Patagónica", establecido por Ley 23.512. Esta propuesta se basaba en descentralizar el área metropolitana, trasladando la capital político - administrativa de la República Argentina a la ciudad de Viedma, capital de la provincia patagónica de Río Negro, intentando explicar la necesidad y la forma de regionalizar el espacio, en pos de una estructura administrativa más eficiente. Para Alfonsín, los desequilibrios regionales en torno al puerto de Buenos Aires y su gravitación socioeconómica impedían la idea de una integración territorial, por lo cual la reforma y descentralización administrativa, trasladando la capital a Viedma, permitiría el desarrollo patagónico y de otras subregiones del país. Los objetivos y estrategias nacionales y regionales manifestados en el documento, planteaban un desarrollo armónico de todas y cada una de las regiones permitiendo un desarrollo integrado de la Nación como un todo.

También la Presidente Cristina Fernández de Kirchner, sugirió el 26 de agosto de 2014, durante un acto en Santiago del Estero, que: "con visión estratégica, alguna vez deberíamos comenzar a pensar los argentinos, en un nuevo diseño territorial diferente, porque el mundo ha cambiado". Propuso en dicho acto repensar la necesidad del cambio administrativo de llevar la capital político- administrativa de la República Argentina a la ciudad de Santiago del Estero, capital de la provincia homónima, como una de las ciudades más antiguas de nuestro país, manifestando la necesidad de una descentralización territorial y administrativa. Justifica el traslado hacia el centro del territorio por su posición equidistante con los dos océanos, que abriría nuevas rutas comerciales, y su cercanía con los países socios estratégicos de la Argentina, porque considera que el 37% de la población

Argentina, se concentra en el 1% del territorio nacional, provocando hacinamiento, zonas anegadas, caos de tránsito, violencia y como consecuencia una mala calidad de vida y por lo tanto, la descentralización sería una necesidad de cambio estratégica.

Dicha sugerencia de la presidenta, contribuyó a apoyar la iniciativa del presidente de la Cámara de Diputados Julián Domínguez quien viene impulsando el traslado a Santiago del Estero con el objeto de alcanzar un equilibrio demográfico.

El territorio nacional y la última reforma Constitucional

La Reforma del Estado en la Argentina de los años '90 llevó a otras consideraciones regionales, dadas las transformaciones en la organización socio-económica y territorial, relacionadas con las políticas económicas llevadas a cabo de descentralización, desregulación, de alejamiento del sector estatal en actividades productivas y de servicios, con sus consecuencias espaciales de ocupación.

De manera tal, que además de las regiones geográficas formales propiamente dichas de nuestro territorio, caracterizadas por poseer cierta homogeneidad en sus componentes naturales, ha surgido desde la nueva concepción de estado neoliberal la división regional del país en dos áreas netamente económicas, como la región pampeana y la región extrapampeana, como bien las caracteriza Alejandro Roffman.

La primera abarca Córdoba, Santa Fe, Buenos Aires y CABA y la segunda el resto del país. Ambos agrupamientos territoriales están caracterizados por estar identificados con procesos productivos relevantes que se ubican geográficamente en determinadas regiones de nuestro país y que están condicionadas en su desenvolvimiento por aspectos históricos, económicos, sociales, ambientales, políticos y culturales más importantes de cada región, y ambas con situaciones muy diversas que permiten alcanzar sus economías regionales con particularidades específicas con actores económicos que participan en los procesos de circuitos productivos, en la diversificación económica, en sus eslabonamientos y en los niveles de desarrollo económico alcanzados.

La perdurabilidad del contraste entre ambos espacios geográficos tiene que ver, básicamente, con la concepción histórica, la magnitud de los excedentes económicos que generan los respectivos circuitos y los eslabonamientos productivos dominantes en cada gran área del país.

La Constitución de la Nación Argentina, en su Reforma constitucional adoptada en el año 1994, también acompañó la propuesta del estado neoliberal haciendo aportes a esta realidad geográfica, y manifestada en el Título Segundo correspondiente a los Gobiernos de Provincia, donde en su artículo 124, indica: *“Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto. Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”*.

De esta manera se favorece desde la Ley fundamental de la Nación el proceso de regionalización para el desarrollo económico y social, del territorio nacional y también provincial.

Regionalizaciones en la Provincia de Buenos Aires

En la provincia de Buenos Aires, la regionalización geográfica está dada desde la región formal con componentes físico-biológicos específicos que permiten condiciones naturales constituidas en su mayor parte, por un relieve de llanura o planicie, con clima templado, que distingue áreas onduladas, zonas deprimidas, formaciones medanosas y sistemas serranos, todos ellos indispensables para la organización del espacio y de las actividades agropecuarias, mineras, industriales, energéticas, turísticas y del espacio urbano y metropolitano que la caracteriza.

Si bien la regionalización geográfica formal está presente en la provincia de Buenos Aires, y la idea de regionalización está dada desde los años '70, ha sido a partir de la década del '90 que la unión en alianzas estratégicas desde unidades administrativas municipales, consolidan áreas conocidas como corredores productivos, consorcios intermunicipales, consejos de desarrollo, regiones metropolitanas, entre otros, pero todos ellos como instrumentos o herramientas para el logro de una regionalización, al menos en lo discursivo, con objetivos de desarrollo.

Desde el año 1979, con la intención de llevar a cabo una forma de política territorial fueron llevados a cabo diferentes Planes de Regionalización para la Provincia de Buenos Aires, desarrollados por diferentes organismos, instituciones o investigadores. Algunos de ellos son:

§ Plan de Regionalización de la Secretaría de Planificación del Desarrollo (SEPLADE, 1979-1980);

§ Plan Trienal (1989-1991);

§ Modelo de Regionalización Macroeconómica y Social para la Provincia de Buenos Aires del Grupo Bapro (1996). Realizado por Ruby Hernández;

§ El Desarrollo local asociativo en base al Modelo de Consorcios Productivos (2004), por el Doctor Mario César Elgue.

§ Hacia un plan de desarrollo para la Provincia de Buenos Aires. Modelo de Desarrollo Regional con Base Exportadora (2005). Realizado por Sergio Bugallo.

§ Propuesta Metodológica para la Regionalización de la Provincia de Buenos Aires (2007-2008), desarrollado desde la Dirección de Asuntos Municipales de la Universidad Nacional de La Plata por María Sánchez Arrabal, Julieta Frediani, Fernando Tauber, Diego Delucchi, Horacio Martino, Verónica Vázquez y Patricia Nigoul.

§ Propuesta de Regionalización con Inteligencia Territorial (2009), elaborada por Horacio Bozzano y Gastón Cirio (CONICET-UNLP).

§ Propuesta de Regionalización del Ejecutivo Provincial (2011), presentado por Grupo Bapro, a cargo de Santiago Montoya;

§ Propuesta de un Plan de Desarrollo: Equidad y Territorio (2014), de la Subsecretaría de Coordinación Económica del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

Todos y cada uno de los Planes de regionalización provincial mencionados, han desarrollado una propuesta de investigación con una metodología acorde a la coyuntura histórica y a las necesidades favorecidas desde la provincia de Buenos Aires.

En una de ellas, la de los “corredores productivos” que fue la primera experiencia de regionalización desde los años '90, se ha intentado fortalecer la dinámica de la capacidad

productiva en la expansión provincial, favoreciendo el crecimiento, las inversiones en rubros productivos, el uso racional de los recursos, el intercambio comercial y la variedad de actividades económicas para la población. Cabe destacar que de los 134 partidos municipales bonaerenses, 115 se han asociado en 14 entidades de integración intermunicipal. (Veneziano y García, 2000).

Se considera Corredor Productivo a aquella concentración geográfica que establece una red sistémica con ventajas comparativas sustentables, englobando empresas e instituciones interconectadas en las mismas actividades o estrechamente relacionadas con economías a escala para la eficiencia colectiva. Autores como Elgue y Hadad (2002), señalan que “los denominados corredores productivos, constituyeron una regionalización ad hoc”, efectuada oportunamente por el entonces Ministerio de la Producción y el Empleo.

Al definir los corredores productivos en la provincia de Buenos Aires, se buscó agruparlos por rubros productivos, que fueron clasificados con el Código CIU, desarrollado internacionalmente desde Naciones Unidas, a través de la ONUDI (Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial) aprobado por el Consejo Económico y Social (EcoSoc), a través de la Resolución 149A del 27 de agosto de 1948.

Por otro lado, el CITAB, que es el Centro de Investigaciones Territoriales y Ambientales de la provincia de Buenos Aires, dependiente del Banco Provincia, proporciona información de la regionalización de dicha unidad geográfica, establecida por el Ministerio del Interior de la Nación, y los Ministerios de la Producción y de Asuntos Agrarios de la Provincia de Buenos Aires, a través de once Corredores Productivos que administrativamente lo dirige un Presidente, que es algún Intendente del corredor, y un Coordinador, que participa en las reuniones o Consejos Consultivos Regionales, donde el Banco Provincia participa crediticiamente en los proyectos de inversión.

A partir de dicha propuesta, a fines de 1999 existían 13 consorcios, que agrupaban a 92 municipios del interior provincial y desde el año 2000 se han liquidado 6 entes intermunicipales y creado 2 nuevos: el Consorcio de Municipios del Conurbano Sur, (COMCOSUR) y la Región Metropolitana Norte. Esta institucionalidad preexistente, es considerada como un elemento central para la propuesta de conformación de las regiones.

Es necesario destacar asimismo, tal como señalan algunos autores (Elgue, 2005; Irigoyen, 2011), que la creación y sustentabilidad de esta clase de instituciones generadas “desde abajo” y orientadas al desarrollo regional no es un proceso sencillo, tanto a consecuencia de factores endógenos (localismos, recelos históricos, débil identidad regional, excesiva enfatización de las diferencias y los conflictos, competencias por el liderazgo, deficiente capacidad burocrática, restricciones presupuestarias locales, ausencia de coordinación, etc.) como de factores exógenos a la región propiamente dicha (ausencia de marcos jurídico normativos adecuados a nivel provincial, indefinición del rol de la provincia, desconfianza de la burocracia provincial, restricciones presupuestarias provinciales, resistencia burocrática a la pérdida de competencias provinciales, etc.).

Otros autores plantean la regionalización como condición necesaria para lograr un Estado dinámico y más eficiente, como una herramienta para promover el desarrollo productivo (Farah, 2010), desconcentrando el diseño y la ejecución de la política pública, alejando al Estado de la burocracia y los procedimientos formales (Montoya, 2011). Se intenta buscar una “escala” para gobernar y a veces, se da por hecho que regionalizar es un sinónimo de industrialización (Pin, 2011)².

Todo parecería indicar que la Regionalización de la Provincia, si no está enmarcada en un proyecto de Planificación Productiva, es decir, de Planificación del Desarrollo a escala nacional, no será determinante a la hora de mejorar la calidad de vida de sus

2) Pin, Andrea (2011). II Seminario Internacional: “Plan de Regionalización de la Provincia de Buenos Aires: Un nuevo paradigma de Estado”. Arquitectura fiscal y competencias de las Regiones Italianas.

habitantes en términos estructurales.

Por lo tanto, debe existir una coherencia, en la cual la Provincia de Buenos Aires sea una pieza más en el rompecabezas, que contribuye de manera esencial en el contexto nacional.

Es difícil, conociendo las relaciones entre territorio, geografía y procesos socioeconómicos lograr una coherencia entre los procesos sociales y los procesos territoriales, ya que no son procesos aislados sino que es imposible negar que las relaciones de poder asuman una forma espacial-territorial, lugar donde se materializan las disputas.

De no lograr esa coherencia lógica, es imposible materializar los objetivos políticos (que pueden ser variados), o lo que es peor, existe el riesgo de que el planteamiento funcional, lógico, resulte burocratizante y tecnócrata a la hora de llevarlo a cabo, dado que es la realidad histórica-política-territorial la que condiciona la decisión administrativa. El espacio, en estos casos, cobra una dimensión que va más allá de la cuestión física, sino que pasa a ser una dimensión económica, histórica y social con sus propias características.

Sumado a esto, la Regionalización de por sí no es garantía de crecimiento ni de desarrollo. La sola realización de un análisis de las diferentes capacidades productivas de la Provincia es un buen diagnóstico desde el cual se puede empezar a planificar la producción, pero tomando las actividades como dadas, se corre el riesgo de reproducir el mismo esquema de ventajas comparativas presente en la Provincia. Por lo que, a modo de diagnóstico la Regionalización es una buena herramienta, pero no alcanza si se quiere romper con el patrón estructural vigente.

En este sentido, es necesario primero sostener un marco teórico consistente que sirva como base de análisis en torno a la cuestión del desarrollo, y eso no parece estar en las diferentes propuestas que se gestaron a lo largo de los años.

La historia, según Irigoyen, ha definido que la regionalización administrativa no se ha consolidado como una herramienta para romper los desequilibrios de nuestro sistema federal. En este sentido, es preferible para que la descentralización funcione en términos prácticos, con instancias administrativas fuertes y no débiles, pues la regionalización administrativa podría generar instancias débiles, al quitarle poder a la provincia, como a los Municipios, para conformar la región. Según el autor: "El único caso en la provincia de Buenos Aires que ha generado una incipiente sinergia de abajo hacia arriba, y que no fue de las clásicas regionalizaciones administrativas fueron los corredores y consorcios productivos."

Para concluir, podemos resaltar que la Regionalización de la Provincia de Buenos Aires es un proceso ampliamente debatido que tiene sus inicios en el año 1979, según la bibliografía consultada.

Los diferentes proyectos declaran objetivos diferentes, y es la falta de un acuerdo político-social y de diálogo en consolidación con el territorio lo que los ha llevado a la no concreción.

La regionalización es una herramienta que puede favorecer la gestión de la Provincia de Buenos Aires, dependiendo de su ámbito y forma de aplicación, especialmente puede fortalecer las herramientas de coordinación entre actores. Pero es difícil ver cómo puede ser por sí una herramienta de crecimiento económico, o de desarrollo, separado de un plan de desarrollo consistente a nivel nacional.

Bibliografía.

- Bacha, E. L. (1990). A three-gap model of foreign transfers and the GDP growth rate in developing countries. *Journal of Development Economics*, 32(2), 279-296.
- Banco Provincia de Buenos Aires. (2005). Corredores productivos de la Provincia de Buenos Aires. Centro de Investigaciones Territoriales y Ambientales Bonaerenses.
- Benko, G., & Lipietz, A. (2000). *La richesse des régions: la nouvelle géographie socio-économique*. Presses universitaires de France.
- Boisier, S. (1994). Universidad, desarrollo regional e inteligencia social. Santiago de Chile, Documentos de ILPES Nro. 94/21 – Serie Ensayos.
- Bozzano, H. y Cirio, G. (2009). Regionalización con Inteligencia Territorial. Criterios teórico-metodológicos y propuesta de regionalización de la Provincia de Buenos Aires. UNLP-CONICET.
- Bugallo, S. (2005). *Hacia un Plan de Desarrollo para la Provincia de Buenos Aires*.
- Carelli, R. y otros (2011). *Plan de Regionalización: la estrategia de desarrollo para la Provincia*.
- Christaller, W. (1933). *Die zentralen Orte in Süddeutschland: eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmässigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen*. University Microfilms.
- Constitución de la Nación Argentina
- Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial. (2007). *Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda.
- Domar, E. D. (1957). *Essays in the theory of economic growth* (Vol. 957). New York: Oxford University Press.
- Elgue, M. C. y Haddad, V. (2002). “Consortios productivos bonaerenses: Descentralización territorial y cooperación intermunicipal”. *DHIAL*, N°30, Buenos Aires.
- Elgue, M. C. (2004). *El desarrollo local asociativo*. Buenos Aires, Universidad Nacional de San Martín. UNSAM.
- Farah, P. y otros (2010). *El desafío de la regionalización: una herramienta para el desarrollo*.
- Friedmann, J. (1966). *Regional development policy: a case study of Venezuela*(Vol. 5). Cambridge, MA: MIT press.
- Fujita, M., Krugman, P. R., & Venables, A. J. (2001). *The spatial economy: Cities, regions, and international trade*. MIT press.
- Harrison, A., & Rodríguez-Clare, A. (2009). *Trade, foreign investment, and industrial policy for developing countries* (No. w15261). National Bureau of Economic Research.
- Harrod, R. F. (1939). *An essay in dynamic theory*. *The Economic Journal*, 14-33.
- Hernández, R. D. (1996) *Un modelo de desarrollo regional*. Provincia de Buenos Aires, Grupo Banco de la Provincia de Buenos Aires. Buenos Aires, Ediciones Macchi.
- IPAC. (1999). *Programa de la Productividad Asociativa, Diagnósticos y Propuestas Asociativas para los Consortios Productivos de la Provincia de Bs. As.*, Ed. CEB.
- Irigoyen, Mariano E. (2011). *¿Debatimos la regionalización?*
- Isard, W. (1956). *Regional science, the concept of region and regional structure*. *Papers and Proceedings of Regional Science Association*. Cambridge (Massachusetts), The M.I.T Press.
- Isard, W. (1960). *Methods of Regional Analysis: an introduction to regional science*. Cambridge (Massachusetts), The M.I.T Press.
- Kantis, H., Federico, J., Drucaroff, S., & Martínez, A. C. (2005). *Clusters y nuevos polos emprendedores intensivos en conocimiento en Argentina*. Buenos Aires, septiembre.
- Krugman, P. (1991). *Geography and Trade*, MIT Press, Cambridge, MA.
- López, R. & Sevilla, E. (2010). *Los desafíos para sostener el crecimiento. El balance de pagos a través de los enfoques de restricción externa*. Cefid-Ar, DT 32.
- Lösch, A. (1973). *The Economics of Location*. Yale University Press.
- Marshall, A. (1890). *Principios de Economía: Un tratado de Introducción*, versión en castellano de 1963, Ed. Aguilar, Madrid.
- Matus, C. (1997). *Los tres cinturones de Gobierno*. Caracas, Fundación Altadir.
- Martin, R. (1999). *Critical survey. The new geographical turn in economics: some critical reflections*. *Cambridge journal of Economics*, 23(1), 65-91.
- Matus, C. (1972). *Estrategia y plan*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 73-77.
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. (2010). *Plan Estratégico Territorial Bicentenario 1816-2016*.
- Minujín, G. G. (2005). *Competitividad y complejos productivos: teoría y lecciones de política* (Vol. 27). United Nations Publications.
- Moncayo Jimenez, E. (2001). *Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. Santiago de Chile, ILPES. CEPAL
- Montoya, S. (2011). *Plan de regionalización: un estado inteligente para la provincia del futuro*.
- Myrdal, G., & Sitohang, P. (1957). *Economic theory and under-developed regions*.

- Naciones Unidas. (1948). CIIU. Clasificación Internacional Industrial Uniforme. Resolución Eco Soc. Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial.
- North, D. C. (1955). Location theory and regional economic growth. *The Journal of Political Economy*, 243-258.
- Otero, G., Lódola, A., & Menéndez, L. (2004). El rol de los Gobiernos subnacionales en el fortalecimiento de Clusters productivos. Versión electrónica+ Recuperado de: http://www.ec.gba.gov.ar/areas/Hacienda/estudios_fiscales/UIM/Archivos/Abril2004.pdf.
- Pin, A. (2011). II Seminario Internacional: "Plan de Regionalización de la Provincia de Buenos Aires: Un nuevo paradigma de Estado". Arquitectura fiscal y competencias de las Regiones Italianas.
- Perroux, F. (1955). "Note sur la notion de pole de croissance" *Economique Appliquée* 1-2: 307-22.
- Rey Balmaceda, R. (1972) Geografía regional. Teoría y aplicación. Buenos Aires, Editorial Estrada.
- Richardson, J. D. (1973). Beyond (but back to?) the elasticity of substitution in international trade. *European Economic Review*, 4(4), 381-392.
- Sabsay, D.; García, M.; Nápoli, A.; Ryan, D. (2002). Región Metropolitana de Buenos Aires: Aporte jurídico-institucional para su construcción. Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN)
- Sánchez, J. (1992). Geografía Política. Espacios y Sociedades. Serie General Nº23. Madrid, Editorial Síntesis
- Secretaría de Planeamiento y Desarrollo. (1979). Caracterización y Desarrollo Regional Bonaerense. Gobernación de la Provincia de Buenos Aires
- Solow, R. M. (1956). A contribution to the theory of economic growth. *The quarterly journal of economics*, 65-94.
- Tauber, F.; Delucchi, D.; Martino, H.; Sánchez A M. B.; Frediani, J.; Vázquez, V.; Nigoul, P. (2008). "Propuesta Metodológica para la Regionalización de la Provincia de Buenos Aires". Dirección de Asuntos Municipales, Universidad Nacional de La Plata.
- Tedesco, L. (2010). Políticas para generar competitividad: una revisión de los clusters exitosos en Argentina. Lineamientos para un cambio estructural de la economía argentina, Desafíos del bicentenario, AEDA.
- Thirlwall, A. P. (1979). The balance of payments constraint as an explanation of international growth rate differences. *BNL Quarterly Review*, 32(128), 45-53.
- Von Thünen, J. H. (1826), *Der Isolierte Staat in Beziehung auf Land-wirtschaft und Nationalökonomie*. Hamburg. Edición en inglés *El Estado aislado*, traducción de Carla Wartenberg. Glasgow, Pergamon Press. (1966).
- Veneziano, M. F. & García, M. C. Hacia la integración y la asociatividad territorial (una unión que suma poder). Proyecto: "El desarrollo local. El desafío para el siglo XXI". Grupo de Estudios de Ordenación Territorial (G.E.O.T.), Dpto. Geografía, Universidad Nacional de Mardel Plata.
- Zoloa, J.I. & Viollaz, M. (2011). Notas de clase sobre Regionalización y análisis de clusters. Economía Espacial. Departamento de Economía. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de La Plata.

Subsidios y la Estrategia en Servicios Públicos e Infraestructura

Horacio Seillant*

Índice

1	INTRODUCCIÓN Y OBJETO
2	LOS NOVENTAY EL OBJETIVO DE PLENA RECUPERACIÓN DE LOS COSTOS
2.1	LA RECUPERACIÓN DE LOS COSTOS DE LARGO PLAZO
2.2	RENTABILIDAD SUPERIOR A LA RAZONABLE
2.3	OFERTAS TEMERARIAS Y CONDUCTAS OPORTUNISTAS
2.4	LA INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA FUE INFERIOR A LA NECESARIA
2.5	SEÑALES INADECUADAS
2.6	EVOLUCIÓN DE LAS ESTRUCTURAS TARIFARIAS
3	CON LA CRISIS DEL 2001/2 SE INICIA UNA NUEVA ETAPA EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS
3.1	INVERSIONES
4	SUBSIDIOS
4.1	SITUACIÓN INICIAL Y CASOS
4.1.1	EL MARCO SOCIAL
4.1.2	SUBSIDIOS AL SECTOR ENERGÉTICO
4.1.3	TARIFA SOCIAL EN AGUAS Y CLOACAS, UNA EXPERIENCIA
4.2	SUBSIDIOS SITUACIÓN ACTUAL
4.3	SUBSIDIOS: DISEÑO
5	LOS SUBSIDIOS Y UNA POLÍTICA ESTRATÉGICA PARA LOS SERVICIOS PÚBLICOS
6	BIBLIOGRAFÍA

Tablas

Tabla 1 - Evolución de la generación y utilización de Combustibles – Años 2004/2013

Tabla 2 - Precios de combustibles utilizados en generación – Año 2013

Tabla 3 - Subsidios Económicos 2013

Tabla 4 - Distribución de los subsidios por hogar ordenado por IPCF

Ilustraciones

Gráfico 1 - Potencia nominal instalada 1992 - 2001

Gráfico 2 - Relación entre cobertura y cumplimiento de la meta - AASA

Gráfico 3 - Gasto en Servicios de los hogares que integran el 20% más pobre de la población

Gráfico 4 - Evolución de la inversión en infraestructura 2001/2012

Gráfico 5 - Hogares por debajo de la línea de pobreza

Gráfico 6 - Precios internacionales del petróleo y gas natural

Gráfico 7 - Distribución por decil de los subsidios

*) Invitado

1 INTRODUCCIÓN Y OBJETO

Los diferentes trabajos realizados sobre subsidios se centran en aspectos relacionados con la distribución del ingreso, los mecanismos para focalizarlos y aspectos fiscales, también se enuncian pero no profundizan las señales para el mercado que implican las tarifas vigentes. De manera más superficial se considera el aumento o reducción de los subsidios como instrumento de política electoral. El análisis de los impactos de los subsidios se limita a su acción primaria sin considerar sus efectos macroeconómicos, aunque por lo general en los estudios referidos se reconoce dicha limitación.

Sin embargo, no se observan estudios que relacionen los subsidios con la gestión de los servicios públicos y, en particular, con los aspectos estratégicos de los mismos. Es como si partiera del supuesto que los subsidios necesariamente deben ser transitorios, limitados a determinados usuarios y/o consecuencia de prácticas políticas desacertadas o de la incapacidad para diseñar mejores soluciones.

El presente no pretende emitir opinión sobre los actuales niveles de subsidios, su aplicación y distribución, se trata de indagar en las razones que los originan y su estrecha relación con la estrategia definida o por definir para los servicios públicos. Es entonces el objeto del presente plantear la necesidad e importancia de evaluar los subsidios en el marco de políticas de largo plazo para los servicios y la infraestructura.

Haciendo énfasis en los servicios de agua, cloacas, gas y energía eléctrica, se revisa la estrategia y objetivos de los noventa para los servicios públicos: la relación entre tarifa y costos; la ausencia del Estado; la rentabilidad de los prestadores; la cantidad y calidad de las inversiones y la evolución de la estructura tarifaria. El propósito de esto es repasar los resultados de una estrategia destinada a eliminar los subsidios y librar a la gestión privada el desarrollo de los servicios y la infraestructura.

Luego se describe la política post caída de la convertibilidad y se enmarcan los subsidios como una herramienta más de la participación del sector estatal en la gestión y desarrollo de los servicios públicos. Se analiza su interrelación con las necesidades de la población, la inversión en infraestructura y la rentabilidad de los prestadores.

Se observa que a pesar del cambio de paradigma, los marcos regulatorios de los servicios sólo se han modificado parcialmente y se recomienda la necesidad de una revisión integral de los mismos que responda a la nueva estrategia para el sector, a sus variados actores (privados, sociedades estatales, cooperativas y mixtos) y en ese marco definir la necesidad o no de los subsidios, su destino y distribución.

2. LOS NOVENTA Y EL OBJETIVO DE PLENA RECUPERACIÓN DE LOS COSTOS

El diseño y ejecución de las políticas de servicios públicos, durante los noventa, estuvo perfectamente alineado con lo previsto en el Consenso de Washington y las ideas neoliberales imperantes en la época. El diseño de los servicios expresado en los marcos regulatorios y en la política tarifaria estuvo destinado a: la eliminación de la progresividad en las tarifas de los servicios públicos y de cualquier subsidio (salvo mínimos como jubilados u otros menores); la apertura al capital externo; la reducción del papel del Estado a su mínima expresión. Esta política no fue independiente a las orientaciones macroeconómicas dominantes en la época y menos aún a las exigencias de reducir la carga impositiva y afrontar crecientes servicios de deuda; como contrapartida el Estado abandonó su activa participación, durante los 50 años previos, en la inversión en infraestructura. Argentina no fue la excepción, estas políticas fueron comunes a toda

Latinoamérica.

La tarifa en este esquema debía cubrir los costos de largo plazo incluido el beneficio para el operador del servicio. Se suponía, además, que la competencia que generaba el proceso licitatorio garantizaba que las prestaciones se desarrollaran de manera eficiente y con rentabilidades razonables. Esta presunción, como lo demostraron los hechos posteriores, puede considerarse como, por lo menos, inocente. Las reiteradas renegociaciones de los contratos, o su incumplimiento, determinaron que esto no ocurriese: las inversiones fueron inferiores a las previstas en los contratos e insuficientes para garantizar el desarrollo económico y social, y la rentabilidad de las empresas fue superior a la razonable.

2.1 La recuperación de los costos de largo plazo

Un estudio realizado por el Banco Mundial en varias regiones del mundo y con mayor profundidad en países de América Latina, Europa Oriental, Asia Meridional y África Subsahariana concluyó que:¹

a) La tendencia generalizada durante los noventa fue la de establecer tarifas que permitiesen la recuperación plena de los costos en los servicios de energía eléctrica, agua y saneamiento.

b) En la práctica y aun en aquellos países con la voluntad política para luchar por este objetivo, ha resultado difícil de alcanzar la plena recuperación.

En Argentina, el objetivo de que la tarifa cubra la totalidad de los costos quedó plasmado en los marcos regulatorios elaborados en esa época. El Marco Regulatorio de Agua y Cloacas para el área de Concesión de Capital Federal y varios partidos de Gran Buenos Aires establece (1992):

“Los precios y tarifas tenderán a reflejar el costo económico de la prestación de los servicios de agua potable y desagües cloacales incluyendo el margen de beneficio del Concesionario e incorporando los costos emergentes de los planes de expansión aprobados.”²

Fórmulas similares se emplean en los marcos regulatorios de electricidad y gas. De alguna manera esta redacción elimina la posibilidad de la aplicación de subsidios directos, en la medida que se refiere a “los precios y tarifas” y no a los ingresos del concesionario. Aunque, en el caso del gas se prevé que “Sin perjuicio que el cálculo de tarifas debe efectuarse de acuerdo a la metodología indicada ..., el Poder Ejecutivo Nacional propondrá al Congreso Nacional otorgar subsidios, los que deberán ser explícitos y contemplados en el presupuesto nacional”.³

También se dispuso que cada usuario pagaría tarifas equivalentes a los costos que ocasionaba, de esta manera existía una fuerte impugnación a cualquier tipo de subsidio inclusive los cruzados. Respecto de estos existen diferencias según los servicios: mientras que en el gas y electricidad⁴ se prohíben, en el caso del agua se permiten⁵. En este caso no puede ser de otra manera debido a que la tarifa no es función del consumo, sino de las características del inmueble y, por lo tanto, es imposible aseverar que no existiría algún tipo de subsidio cruzado.

Los marcos regulatorios citados, todos de 1992, confirman que la voluntad política, referida en el estudio del Banco Mundial, existió en Argentina. Sin embargo, las inversiones fueron insuficientes y la rentabilidad superior a la razonable.

2.2 Rentabilidad Superior a la Razonable

Ya sea por las condiciones iniciales de los contratos o por renegociaciones e incumplimientos (Se tratan en el próximo título), durante los noventa los operadores y

- 1) Komives y otros (2013)
- 2) Decreto 999/92, art. 44, inc. d)
- 3) Ley Nº 24.076, art. 48
- 4) Ley Nº 24.076 art. 41 y Ley Nº 24.065 art. 42
- 5) Decreto 999/92, art. 44, inc. e)

concesionarios de servicios públicos obtuvieron un nivel de rentabilidad superior al resto de las actividades económicas.

Azpiazu, D., Schorr, M. (2001) estiman que para el período 1993/1999 la rentabilidad sobre ventas de las privatizadas fue del 10,8%. En las empresas no vinculadas a las privatizaciones (en esta categoría se excluyen a las privatizadas y a las accionistas de las mismas) dicho indicador fue del 1,6%. Para el período 1994/1999 estiman la rentabilidad de los principales sectores privatizados (Gas, Energía Eléctrica, Telecomunicaciones y Agua) en: sobre ventas 12,3% y sobre Patrimonio Neto 15,4%, mientras que para el sector de agua y cloacas la sitúan 13,7% y 23,3% respectivamente⁶. La actividad de agua y cloacas fue una de las más rentables como también fue una de las más incumplidoras y con más renegociaciones contractuales.

Otro estudio determina valores máximos del 10% y mínimos de 7% durante los años previos al 2001 para el ROE (Rentabilidad sobre Patrimonio Neto) de la inversión extranjera directa en los servicios de electricidad, gas y agua y valores similares para el ROE global de la inversión extranjera privada no financiera⁷, mientras AASA⁸ tuvo un promedio del 23% (1994 al 2001)⁹ y rentabilidad sobre ventas del 13%¹⁰.

Polanski ha realizado cálculos comparativos de Tasa Interna de Retorno (TIR) para diversos servicios públicos privatizados y si bien metodológicamente el cálculo puede ser cuestionado tiene la ventaja que es homogéneo para todos los sectores. La TIR del total de las empresas evaluadas fue del 7%, la mayor TIR se observó en el caso de Agua y Cloacas 13,45%, muy por encima del resto (Energía eléctrica, Gas Natural y Telecomunicaciones)¹¹

En los cálculos previos de rentabilidad no se considera el honorario del operador (Management Fee) que, analizando sus contraprestaciones, se trata más de un dividendo que de la retribución por un servicio. Para el caso de AASA si se agrega el Honorario del Operador, al 31/12/2001, la TIR obtenida por los accionistas era del 30% anual¹². Tampoco se ha considerado el impacto en la rentabilidad de las subcontrataciones a empresas del mismo grupo, las cuales fueron importantes.

En los '90 los servicios públicos privatizados tuvieron rentabilidades superiores al del resto de las empresas y similares a las inversiones directas extranjeras. En el caso de AASA la rentabilidad superó holgadamente al promedio de las privatizadas.

2.3 Ofertas Temerarias y Conductas Oportunistas

Existen diversos estudios que califican a las ofertas y conductas de los operados privados de servicios públicos como temerarias y oportunistas respectivamente. Al poco de tiempo de realizadas las licitaciones y transferidos al sector privado los servicios, los adjudicatarios solicitaban la renegociación del contrato. Las renegociaciones contractuales favorecieron los intereses de los prestadores en detrimento de los usuarios, consiguiendo de esta manera incrementar la rentabilidad por sobre la prevista en la oferta original.

Entre 1988 y 2001, a partir del análisis de más de 1000 concesiones en Latinoamérica, expertos del Banco Mundial concluyeron que el 51% de ellas tuvieron algún tipo de renegociación y que la primera de cada una de ellas ocurrió, en promedio, a los 2,1 años de iniciada la concesión. El récord en este aspecto lo tiene el sector de agua y cloacas que presentó renegociaciones en el 81% de los contratos, en promedio a los 1,7 años de iniciados los mismos. Los resultados de estas negociaciones fueron por lo general fuertemente desfavorables a los usuarios y a la población en general. Postergación de metas; aumentos de tarifas; reducción de obligaciones; transferencias de riesgos a los usuarios y al Estado; reducciones de canon y aumentos en la base de capital fueron las principales consecuencias¹³. De esta forma los concesionarios obtuvieron ventajas que se

6) Azpiazu, D., Schorr, M. (2001).

7) Dirección Nacional de Cuentas Internacionales. Ministerio de Economía y Producción. (1999).

8) AASA: Aguas Argentinas SA, concesionaria del servicio agua y cloacas en Capital Federal y la mayoría de los partidos de GBA. En el año 2006 se le rescindió el contrato y la prestación fue continuada por Aguas y Saneamientos SA (AYSA) con 90% del paquete accionario en poder del Estado y el resto perteneciente al personal.

9) Comisión de Renegociación Informe de Cierre de Fase II.

10) Lentini, E. (2007).

11) Polanski, M. (2004) La metodología empleada toma los flujos reales hasta el 2001 y hasta el año 2015. Calcula la tasa interna de retorno, considerando el recupero del capital reinvertido al final de ese año y la salida del negocio con la realización del patrimonio a su valor contable.

12) Comisión de Renegociación Informe de Cierre de Fase II

13) Guasch, J. L. (2004), actualizado en Andrés, L., Diop, M. y Guasch, J. L. (2007)

reflejaron en los niveles de rentabilidad.

En el ámbito nacional las renegociaciones antes del 2002 fueron varias: Corredores viales; Ferrocarriles de cargas; Ferrocarriles de pasajeros; Telecomunicaciones y las correspondientes a AASA. En el caso de aguas y cloacas también se llevaron adelante varias renegociaciones en los ámbitos provinciales.

En lo que respecta a ofertas oportunistas, es paradigmático el servicio de agua y cloacas. Azurix (Enron) ofreció por la Concesión de una importante zona de la Provincia de Buenos Aires USD 438 millones en concepto de canon anticipado, casi triplicó lo ofrecido por el segundo; esta misma empresa asociada a Saur International se adjudicó OSM (Provincia de Mendoza) ofertando USD 133 millones por el 50% del paquete accionario, superó en más del 100% al segundo oferente; AASA ganó la licitación de gran parte del AMBA al ofrecer la menor tarifa (27% menos que la vigente a ese momento) pero por medio de repetidas renegociaciones se licuó esta reducción, un consorcio formado por Impregilo, Urbaser y CABB (AGBA) ganó la concesión del servicio para algunos partidos de GBA ofertando una cifra de algo más USD 1 millón, que puede considerarse simbólica, pero al tratarse del único oferente no puede decirse que no haya sido elevada.

El caso de Azurix, en la Provincia de Buenos Aires, es típicamente citado como oferta temeraria¹⁴: se adjudicó el contrato luego de realizar una oferta superior en varias veces a la de sus competidores y al poco tiempo pretendió renegociarlo, en una situación casi excepcional en este sector el gobierno provincial se negó a hacerlo y finalmente se rescindió el contrato. AGBA, otra concesión de la misma provincia, en el año 2001 solicitó la suspensión de las metas contractuales¹⁵ pretendiendo también una renegociación del contrato fundada en razones ajenas a la responsabilidad del Concedente y originadas en el riesgo empresario, finalmente este contrato también fue rescindido.

En el caso de OSM se dilató la entrega de la Concesión al consorcio ganador, como consecuencia de las pretensiones de este último respecto a capitalizar el precio pagado por las acciones, pretensiones que fueron satisfechas pero con la renuncia expresa a cualquier compensación futura, tarifaria o de otro tipo, por ese precio pagado. Por otra parte, OSM antes de la caída de la convertibilidad registraba importantes deudas por canon e impuestos con la Provincia.

AASA, la concesión de agua y cloacas más importante del país, no fue la excepción, las renegociaciones y cambios tarifarios licuaron rápidamente las ventajas de su oferta. A pesar de la prohibición expresa en el contrato de aumentar la tarifa durante los primeros 10 años de la Concesión, los aumentos tarifarios fueron rutinarios y con diversas excusas. Un año después de iniciado el contrato se estaba otorgando el primer aumento tarifario y entre el inicio de la Concesión (1993) y 2001 se otorgaron seis aumentos de tarifas correspondientes a otras tantas renegociaciones.

En todos estos casos la tarifa, más que representar los costos de largo plazo de la concesión, fue un valor que como contrapartida tenía obligaciones indefinidas dadas las reiteradas renegociaciones y/o los importantes incumplimientos de los concesionarios. Por lo tanto, no puede sustentarse que la tarifa cubría los costos de largo plazo en la medida que estos quedaban indefinidos y ni siquiera podría asegurarse que los planes de inversión renegociados, pero de todas maneras incumplidos, se correspondiesen con un servicio sustentable en condiciones de satisfacer la demanda presente y futura. De esta manera la ecuación económica de las concesiones, durante los noventa, fue desvirtuada en favor de los prestatarios.

Inclusive tampoco se puede sostener que la tarifa fuera la correspondiente a los costos de cada tipo de usuario. Respecto a los subsidios cruzados ya se ha mencionado que, en el

14) Guasch, J. L. (2004)
15) Ver decreto N° 1666/2006

caso del agua, se encontraban previstos en el Marco Regulatorio. Sin embargo, los mismos se profundizaron luego de la firma del contrato de Concesión. AASA y APSF¹⁶ tuvieron en común el Cargo de Infraestructura, cargo que se aplicaba a los nuevos usuarios y tenía como objeto recuperar el costo de la red domiciliar y el de conexión. Los nuevos usuarios, en su gran mayoría, poseen ingresos menores que los antiguos y, por lo tanto, un cargo de este tipo, con valores sumamente elevados, tenía un riesgo de cobrabilidad muy superior al de la tarifa general. Ambas empresas aduciendo problemas de cobrabilidad negociaron y obtuvieron que todo o buena parte de este cargo se reemplace por un incremento en la tarifa del servicio aplicable a todos los usuarios.

Considerando los beneficios de la ampliación del área servida por agua y cloacas y las importantes dificultades que tienen los usuarios para pagar el costo de estas ampliaciones, parece razonable subsidiar (en forma directa o cruzada) las nuevas conexiones. Sin embargo, los beneficios en los niveles de cobrabilidad originados en estos subsidios no deberían haber sido captados por los concesionarios, dado que los niveles de cobrabilidad forman parte del riesgo empresario.

2.4 La inversión en Infraestructura fue inferior a la necesaria.

En el año 2005 dos expertos del Banco Mundial presentaron un detallado estudio sobre el estado y evolución de la infraestructura en América Latina y el Caribe. Las líneas iniciales del resumen son ilustrativas:

“El presente informe tiene como tema la infraestructura en América Latina y el Caribe y las extraordinarias transformaciones que ha conocido en los últimos 15 años. En él se describe una historia de falsas esperanzas y expectativas frustradas sobre la participación del sector privado, así como el progreso conseguido y las enseñanzas aprendidas. Se presenta también el panorama de una región de ingreso mediano-alto donde la cobertura de la infraestructura ha caído por debajo del promedio de los países de ingreso mediano, a pesar de que atrae más inversión privada hacia ese sector que ninguna otra región en desarrollo.”

“Los problemas de infraestructura están frenando la capacidad de la región de crecer, competir y reducir la pobreza. Esta situación se ha producido en una coyuntura en que muchos gobiernos de la región trataron de descargar en el sector privado la responsabilidad del financiamiento y gestión de la infraestructura, o dejar que ésta se deteriorara debido al abandono de las actividades de mantenimiento.”¹⁷

Hemos visto que las inversiones exigidas en los contratos, en muchos casos, fueron renegociadas a favor de los concesionarios y a su vez incumplidas. Como resultado de esto o de bajas exigencias, los 90 fue una historia de falsas esperanzas y expectativas frustradas sobre la participación del sector privado.

La reducción del déficit fiscal, objetivo perseguido en toda la región, se logró fundamentalmente sobre la base de la reducción de la inversión pública. En el caso de Argentina, durante los 90, el Estado realiza una inversión en infraestructura insignificante y la inversión privada fue insuficiente para suplir la deserción estatal. La inversión total en infraestructura (Pública más privada) en todos los años de la década de los noventa fue inferior a la década previa en términos de PBI, de tal manera que la inversión en el año 93, el mejor de los noventa, fue inferior a la del 89, el peor de los 80 y año de la hiperinflación. Mientras que durante el período 80/85 la inversión total en infraestructura fue del 2,96% del PBI, durante los años 1996/2001 fue menos de la mitad (1,45% del PBI).¹⁸

2.5 Señales Inadecuadas

Otro aspecto relevante es analizar en qué se invirtió. Los contratos de energía eléctrica en Argentina y su cumplimiento durante los 90 han sido de los menos cuestionados. La ley

16) APSF: Aguas Provinciales de Santa Fe.: Concesionaria del servicio de agua y cloacas en la Provincia de Santa Fe

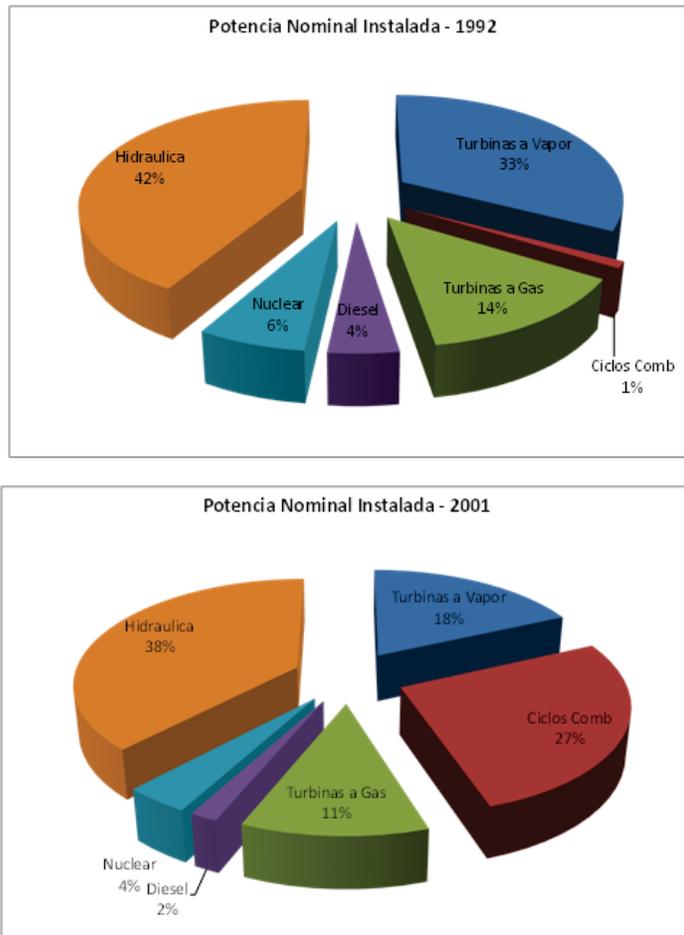
17) Fay, M. y Morrison, M. (2006)

18) Fay, M. y Morrison, M. (2006)

24.065 define como servicio público al transporte y distribución de electricidad, no así la actividad de generación, que es considerada como de interés general. De hecho no fija precios máximos, ni metas, y por lo tanto inversiones, para la generación. Respecto a precios y cantidades a comercializar prevé dos mecanismos para los generadores: a) por medio de contratos con distribuidores y grandes usuarios pactados libremente (art. 6°) o b) por un procedimiento de despacho horario determinado en base a la oferta libre de precios - Precio spot- (art. 36).

El precio spot está determinado por el costo marginal de corto plazo¹⁹ calculado sobre la máquina de menor costo próxima a entrar en operación. Durante los noventa, este mecanismo, la ausencia del Estado como inversor²⁰ y planificador y otras decisiones tendientes a dejar librado al mercado el desarrollo del sector, determinaron que las inversiones del capital privado en generación se volcaran a centrales que permitiesen un rápido recupero, en particular las de ciclo combinado. De esta manera mientras en 1992 la generación térmica representaba el 52% de la potencia nominal instalada, en el 2001 se había elevado al 58%.

Gráfico 1 - Potencia nominal instalada 1992 - 2001



Fuente: Secretaría de Energía

Más adelante se vuelve sobre este tema, pero lo ocurrido con posterioridad al 2001 demuestra que las decisiones de inversión en generación, en base a los incentivos

19) Se determina en forma horaria.

20) Se cancelaron nuevas obras hidroeléctricas y se detuvo la construcción de Atucha II

detallados, tanto por su cuantía como composición fueron inconsistentes con una estrategia de crecimiento.

En el caso de agua y cloacas, AASA “eligió” incumplir las metas en unas zonas más que en otras, aunque pueden existir razones técnicas, desde el punto de vista económico las ventajas para AASA de incumplir las metas en los sectores de menores recursos son evidentes.

La tarifa de agua y cloaca tiene un fuerte subsidio cruzado entre zonas. El coeficiente Z que determina este subsidio varía entre 0,8 y 3,5, a iguales características de vivienda, dependiendo de la ubicación de ésta, un usuario puede pagar más de 4 veces que otro (Este subsidio se redujo con la incorporación de cargos fijos). El mayor incumplimiento en las metas para la expansión de los servicios de agua se observó en los partidos de Almirante Brown y Morón (sólo se cumplió el 53%) y en cloacas Tigre, Alte. Brown y Lanús (9%, 24% y 36% respectivamente)²¹. Los coeficientes Z máximos de estos partidos son: Almirante Brown 1,8; Lanús 1,8; Morón: 2; Tigre 1,6. Es decir que los mayores incumplimientos se observaron en partidos de bajo coeficiente Z.

Además, por el coeficiente “E” se determinan subsidios cruzados en base a la calidad de la vivienda con magnitud similar al “Z” y, por lo tanto, la combinación de ambos coeficientes potencia la diferencia del monto de la factura entre zonas y edificaciones de diferente valor inmobiliario. Una conexión a una edificación de mayor calidad y con mejor ubicación producirá mayores ingresos para la empresa que aquella realizada en zonas desfavorecidas y/o viviendas modestas.

2.6 Evolución de las Estructuras Tarifarias

Los cambios tarifarios no fueron similares para los diferentes tipos de usuarios. Entre 1991 y 1998 la tarifa promedio de Energía Eléctrica se redujo 10,9%, pero la residencial sólo lo hizo en 8,5%, mientras que la industrial se redujo en 13,9%. Esta diferencia se magnifica cuando se compara la variación entre sectores residenciales: mientras que para las unidades de alto consumo la reducción fue del 70,4%, los residenciales con bajo consumo sólo se redujeron en 1,6%. En el caso del gas natural se observó igual tendencia, mientras el aumento promedio fue 37,3%, la tarifa residencial se incrementó 111,8% muy por encima de la de grandes usuarios industriales (Firme) que creció 1,4%²².

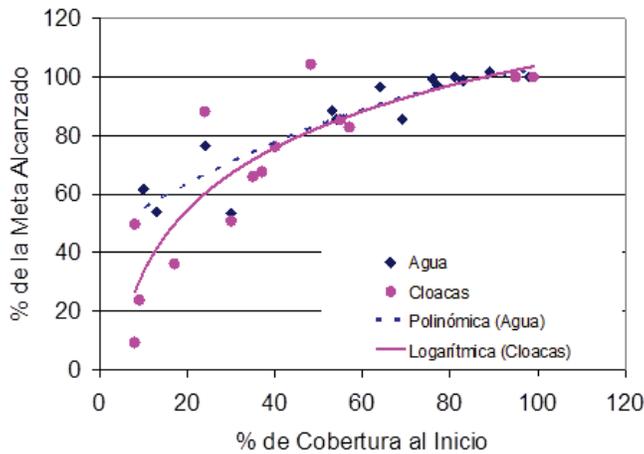
Algo similar ocurrió con la tarifa de Agua y Cloacas en el área metropolitana, desde que el servicio se privatizó hasta el 1/1/2002, el aumento promedio de la tarifa fue del 62%, pero mientras las tarifas menores se incrementaron 177% las mayores crecieron 44%²³. Como se ha dicho, en este servicio la tarifa está relacionada con las características, calidad y ubicación del inmueble y es creciente cuanto mejores sean dichas características, por lo tanto, durante este período, existió un cambio de estructura en contra de los inmuebles presumiblemente de menor valor. Parte de estos cargos fijos se destinaron a reemplazar cargos aplicables a los nuevos usuarios (Cargo por Infraestructura ya referido).²⁴ Considerando que las zonas de expansión, por lo general, están conformadas por usuarios de menor capacidad de pago respecto de los que ya disponen del servicio, se podría decir que se trató de un cambio progresivo, sin embargo las obras previstas financiar con estos cargos se incumplieron en gran medida y, de esta manera, los beneficios redistributivos fueron pocos o nulos.

Del análisis de los cumplimientos por municipios surge que cuanto menor era la cobertura de los servicios menor fue el cumplimiento de las metas de expansión. En aquellas regiones con más déficit de cobertura, AASA fue más incumplidora. En la ilustración que sigue se compara para cada partido el porcentaje de cobertura que se registraba al inicio de la concesión y el porcentaje alcanzado en la meta de expansión de cada servicio y las

21) Lentini, E. (2007)
 22) Azpiazu, D., Schorr, M. (2001)
 23) Seillant, H. (2011)
 24) Los cargos SUMA, CMC y CIA tuvieron como destino sustituir la mayor parte del cargo adicional previsto, originalmente, para nuevos usuarios y cubrir modificaciones en los niveles de inversión.

relaciones determinadas entre las variables.

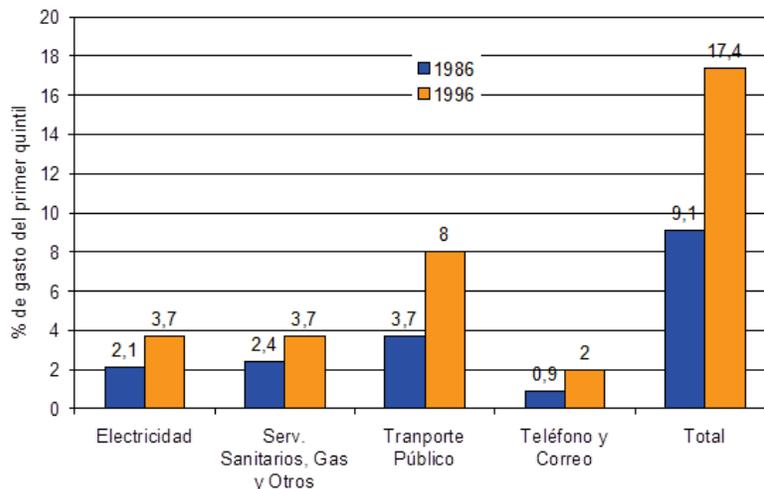
Gráfico 2 - Relación entre cobertura y cumplimiento de la meta - AASA



Elaboración propia sobre datos de Lentini, E., (2007). Las metas alcanzadas están referidas al año 2004, y “% de Cobertura al Inicio” se corresponde con el inicio de la Concesión.

Los cambios en la estructura tarifaria combinados con la regresiva redistribución del ingreso operada durante las décadas del 80 y 90 determinaron que el gasto en servicios públicos de los hogares más pobres del Gran Buenos Aires (Primer quintil) pasara de representar el 9,1% en 1986 al 17% diez años después.

Gráfico 3 - Gasto en Servicios de los hogares que integran el 20% más pobre de la población



Fuente: Azpiazu, D., Schorr, M. (2001)

Debe señalarse que dada la creciente inequidad en la distribución del ingreso operada en los noventa y profundizada en el 2001 determinó que, en el caso de AASA, la tarifa mínima era casi el 10% del ingreso familiar del primer decil (a Mayo 2002) y además no existía

ninguna garantía que los sectores de menores ingresos pagaran las tarifas menores. Una referencia habitual en el cálculo de la tarifa de agua y cloacas, sostenida por la Organización Mundial de la Salud y adoptada para el diseño de subsidios, es que el valor total de este servicio no supere el 5% del ingreso familiar.²⁵

3 CON LA CRISIS DEL 2001/2 SE INICIA UNA NUEVA ETAPA EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS

En el título previo hemos señalado aspectos claves de la evolución de los servicios públicos durante los noventa, de tal manera que al momento de la caída de la convertibilidad la situación era la siguiente en términos generales: inversiones inferiores a las previstas contractualmente como consecuencia de las reiteradas renegociaciones de los contratos o de incumplimientos, rentabilidad superior a la razonable, estructuras tarifarias que evolucionaron en contra de los usuarios residenciales y de menor consumo o valor de propiedad según sea la base tarifaria, inadecuadas señales de precio que orientaban las inversiones hacia aquellas de rápido o mejor recupero y, fundamentalmente, la ausencia del Estado como planificador del desarrollo del sector, esto sin contar aspectos que no se han explicitado como la asimetría de la información existente entre concesionarios y Estado que impedía una adecuada regulación y control.

El estallido de la crisis, independientemente de las razones objetivas, también brinda el mejor pretexto para abandonar los planes de inversión y suspender el pago a los acreedores, generándose en muchos prestadores un excedente financiero que compensa el incremento de costos originado en la devaluación.

El principal ítem de costos de las empresas de servicios públicos es el salarial o los rubros vinculados. Considerando los costos erogables de Edenor, Aguas Argentinas y Metrogas los rubros vinculados a salarios²⁶ representan 61%, 56% y 56% respectivamente de los costos erogables menos variables.²⁷ En el caso de la empresa de agua, además, el 8% correspondía al costo de electricidad que obviamente no se modificó en los primeros años de la post-convertibilidad.

Por otra parte, los usuarios vieron disminuida de manera importante su capacidad de pago, por menor ocupación, mayor precio de los bienes transables, inclusive en mayo de 2002 el salario obrero había llegado a un mínimo que lo ubicaba en 15% por debajo del salario promedio del primer semestre de 1998.²⁸

3.1 Inversiones

En los títulos precedentes se señaló que, durante los noventa, las inversiones fueron inferiores a las necesarias para la sustentabilidad de los servicios e inclusive se decidieron privilegiando el beneficio privado sobre el general. En el 2002/3 se reducen aún más. El estudio de Fay, M. y Morrison, M. (2006) estima que Argentina invirtiendo, durante 20 años, el 4,5% del PBI en infraestructura podría alcanzar la universalización de los servicios agua, saneamiento y electricidad en 10 años y en 20 los niveles de infraestructura de Corea y el mantenimiento adecuado de las mismas. Estas inversiones no incluyen las requeridas para la rehabilitación, ni el transporte urbano, los puertos y aeropuertos. Según la CEPAL²⁹, la inversión en infraestructura luego de alcanzar un valor mínimo en el 2003 (0,94% del PBI) comenzó a recuperarse y durante el período 2006 al 2012 promedió el 3,21%. Si bien este promedio ha superado lo ocurrido desde 1980, es inferior a la estimación de necesidades de largo plazo realizada Fay, M. y Morrison, M. (2006).

Es significativo que, entre el 2006 y 2012, el 75% de la inversión en infraestructura ha sido realizado por el Estado, revirtiendo la ausencia del mismo observada en los 90.

25) Seillant, H. (2011)

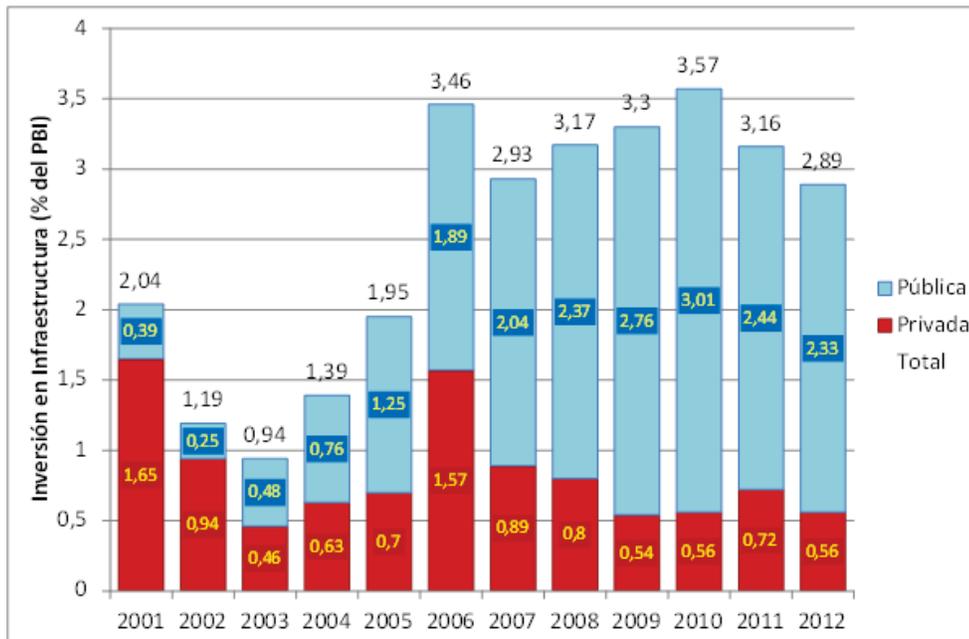
26) Se consideran rubros vinculados a salarios los correspondientes a remuneraciones al personal, cargas sociales, vigilancia, honorarios y el 50% de servicios de terceros.

27) Los costos erogables equivalen a los costos de operación y mantenimiento menos provisiones, amortizaciones y depreciaciones. Como costos variables se consideran los gastos bancarios y la remuneración al operador.

28) Índice de Salario Obrero - INDEC

29) CEPAL (2014)

Gráfico 4 - Evolución de la inversión en infraestructura 2001/2012



Fuente: CEPAL (2014)

La inversión estatal se realizó utilizando diversas herramientas, como por ejemplo el Plan Agua más Trabajo o el FONINVEMEM³⁰. El primero, fue lanzado a principios del 2004, destinado a obras en agua y cloacas para zonas vulnerables con financiamiento del Estado, proyecto y algunos materiales aportados por el prestador y personal compuesto por desocupados y beneficiarios de planes sociales nucleados en cooperativas.

El FONINVEMEM fue estructurado en el 2004 con fondos adeudados por CAMMESA a los generadores. Los fondos se canalizaron a dicho fondo con destino a inversiones en generación, de las cuales los acreedores serían sus accionistas. La deuda de CAMMESA se originaba en un porcentaje de los precios spot. Independientemente de los mecanismos de estructuración y las características de la adhesión de los generadores debe tenerse presente que los precios spot implican mayores utilidades para los generadores más eficientes o con tecnología que implica menores costos variables y, de esta manera, proporciona incentivos para que estos inviertan en ese tipo de generación. Sin embargo, ni los antecedentes previos al 2002, ni la situación financiera a partir de esa fecha garantizaban que dichos excedentes se destinaran a incrementar a la oferta eléctrica. Por medio de este mecanismo se aseguraron las inversiones.

Además de las canalizadas por FONINVEMEM, también realizó inversiones el Estado por medio de ENARSA o de manera directa. Si bien después de varios años se incrementó la generación hidráulica, de todas maneras al finalizar el año 2013 la generación térmica representaba el 60% de la potencia nominal instalada.

A partir del 2003, el Estado invirtió en infraestructura tanto por medio de mecanismos tradicionales, como por otros novedosos. Los ejemplos citados constituyen antecedentes interesantes para considerar en estrategias de largo plazo.

4 SUBSIDIOS

4.1 Situación Inicial y Casos

Diversas razones han llevado a la aplicación de subsidios en los servicios públicos,

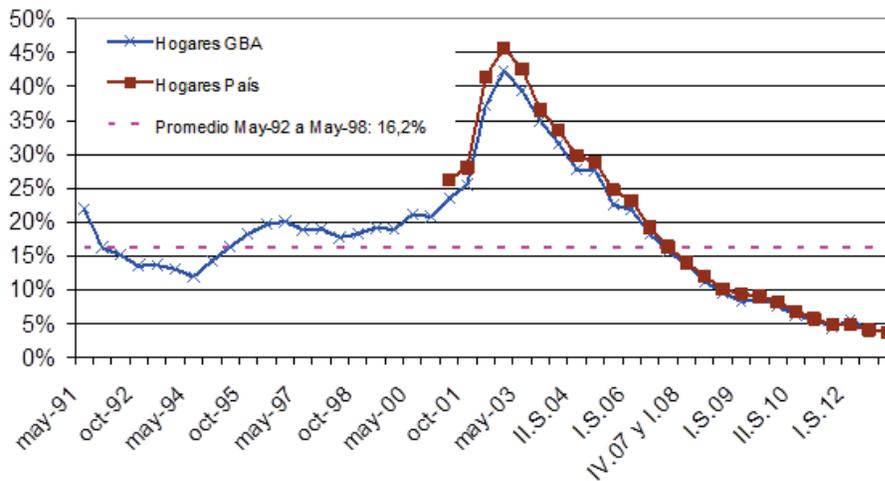
30) Fondo para inversiones necesarias que permitan incrementar la oferta de energía eléctrica en el mercado eléctrico mayorista

aspectos macroeconómicos como sociales han sido determinantes. En este título se analiza resumidamente el marco socioeconómico posterior a la crisis y se tratan dos casos que tienen un particular interés: los subsidios aplicados en la generación eléctrica (el sector energético representa el 61% de los subsidios destinados al sector económico) y la experiencia correspondiente a la tarifa social en el área de la concesión de ex AASA, hoy AYSA.

4.1.1 El Marco Social

Como se indicó precedentemente el cambio en las estructuras tarifarias perjudicó a los sectores residenciales y de menor consumo (menor valor de la propiedad en el caso de AASA). Sumado a esto, a partir del año 1995 crece la población que se encuentra por debajo de la línea de la pobreza, este crecimiento da un salto al iniciarse la recesión en 1998 y finalmente alcanza niveles record en 2003. Por definición, un hogar que posee ingresos inferiores a los de la línea de pobreza no se encuentra en condiciones de pagar la totalidad de los servicios públicos. En Mayo de 2003 el 42,6% de los hogares se encontraba en esa condición y la población que habitaba estos hogares era el 54,7%. En el pico de la crisis los hogares por debajo de la línea de pobreza triplicaban el promedio de los hogares que poseían similar condición durante el período comprendido entre los primeros semestres de 1992 y 1998, lapso durante el cual se realizaron la mayoría de las privatizaciones³¹ y previo al inicio de la recesión (Ver Gráfico 5).

Gráfico 5 - Hogares por debajo de la línea de pobreza



Fuente: INDEC

Las consecuencias de la crisis fueron de importancia y variadas según los servicios, en el caso del agua no existiendo sustitución del servicio y en la mayoría de los casos inexistencia de medición de consumo creció la morosidad; en electricidad el consumo cayó casi 7% y se incrementó la morosidad, no se registraron desconexiones de importancia; en gas el consumo cayó 8 % a nivel industrial y 5,4% en el residencial, se incrementó la morosidad y se redujo el número de abonados; en telecomunicaciones hubo mayor reducción del consumo respecto a otros servicios, incremento de la morosidad y fuerte reducción de abonados; el transporte público en AMBA tuvo reducciones en todos los modos: ómnibus 14,6%, FFCC 22,6% y subtes 9,7%, en los dos primeros además aumentó la evasión (en el caso de ómnibus por medio de pagar una tarifa inferior a la

correspondiente para el tramo recorrido).³²

En 2005 comenzaron a crecer de manera importante los salarios con consecuencias importantes en la reducción de la pobreza como también en el aumento de los costos de los prestadores de servicios. La decisión en el ámbito nacional fue compensar este incremento de costos con subsidios, no todas la provincias pudieron o quisieron acompañar esta política y, por lo tanto, se produce un desequilibrio entre los usuarios de servicios alcanzados por los subsidios nacionales y los que no.

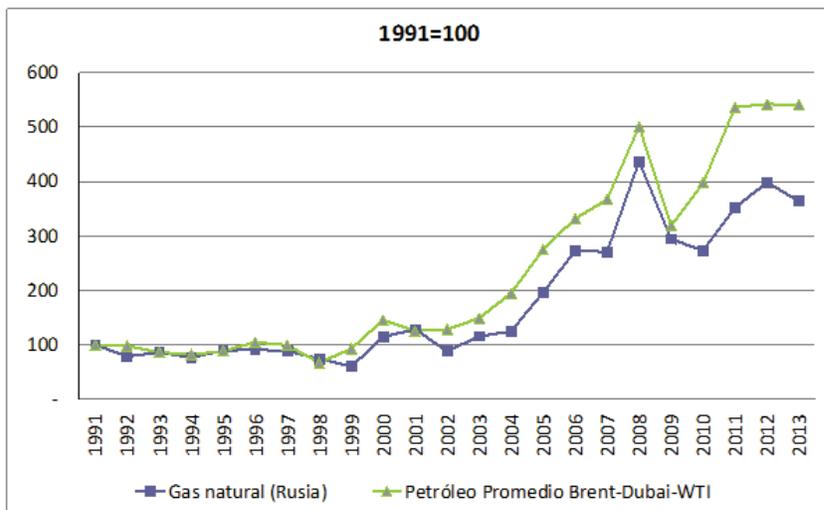
A fines 2007 se alcanzan niveles de pobreza similares a los del período 1992/98 y en los años siguientes la población en estas condiciones disminuye aún más, la importancia de esto es que comienzan a darse condiciones para modificar los subsidios generalizados por otros relacionados con la situación particular de cada usuario. Sin embargo, como se verá en los próximos apartados, esta no es una solución simple de implementar, ni el propósito de los subsidios se debe únicamente a razones de capacidad de pago de usuarios residenciales.

4.2.1 Subsidios al Sector Energético

Las consecuencias de la caída continua de la producción nacional de gas natural fueron mayores aún por las decisiones de inversión que se trataron en el título “Señales Inadecuadas”. El gas natural tuvo que ser reemplazado por combustibles líquidos y gas importado de Bolivia y de otros países en la forma de gas natural licuado, todas alternativas más caras a las del gas local (Tabla 1 y 2).

A esto se agrega la suba de los precios internacionales. En 2013 los precios de los combustibles superaban en 5 veces los observados durante los noventa.

Gráfico 6 - Precios internacionales del petróleo y gas natural



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

La recuperación económica y la capacidad de generación limitada implicaron que las máquinas más caras sean utilizadas de manera más frecuente, aumentando significativamente la generación térmica. Considerando el mecanismo de los precios spot, de no intervenir el Estado, los generadores con máquinas más eficientes hubiesen recibido utilidades desmedidas, sin garantía de reinversión en la ampliación de la capacidad instalada.

32) Foster, V. (Abril 2003)

Tabla 1 - Evolución de la generación y utilización de Combustibles – Años 2004/2013

	2004	2013	Crecimiento
Generación			
Térmico	49399	82953	68%
Total	93286	129820	39%
Combustibles Utilizados			
Gas Natural	9614	13952	45%
Fuel Oil	829	2233	169%
Gas Oil	92	2593	2718%
Carbón	352	851	142%

Elaboración propia sobre datos del Informe Anual 2013 de CAMMESA

Los precios del Gas Oil y Fuel Oil superan 8 y 5 veces respectivamente a los precios del Gas Natural (Medidos en valores equivalentes).³³

Tabla 2 - Precios de combustibles utilizados en generación – Año 2013

Combustible	USD/mbtu
Gas Natural	3,1
Fuel Oil	15,2
Gas Oil	24,9
Carbón	7,5

Elaboración propia sobre datos del Informe Anual 2013 de CAMMESA

El crecimiento de los precios de los combustibles se neutralizó parcialmente con modificaciones parciales en el cálculo del precio spot y con subsidios a los combustibles utilizados. De esta manera los subsidios han contribuido a reducir el precio de la energía eléctrica y a evitar que la generación en base a ciclo combinado despachado con gas natural percibiera rentas extraordinarias³⁴. Los beneficios sobre los precios fueron recibidos por todos los usuarios y esto a su vez impacta en la competitividad de las actividades productivas.

4.1.3 Tarifa Social en Aguas y Cloacas, una experiencia

La Tarifa Social implementada en el área de Concesión de AASA fue diseñada en el 2001 sobre la base de la cantidad de hogares por debajo de la línea de pobreza existentes en ese momento y con el propósito de que la tarifa de agua más cloaca no supere el 4% del ingreso familiar. Se dedicó a este subsidio un presupuesto de \$4.000.000 anuales originados en la tarifa que pagaban todos los usuarios.³⁵

La metodología para el otorgamiento de este subsidio se encontraba diseñada adecuadamente, la identificación de los casos se realizaba en el municipio y la aprobación la realizaba la Comisión de Usuarios que funcionaba en el Organismo de Control.

Sin embargo, recién en el año 2004 se otorgó el monto total previsto en el presupuesto, a pesar que la población debajo de la línea de pobreza había aumentado fuertemente respecto al 2001. En aquella oportunidad consulté a los representantes de algunos municipios acerca de por qué no se otorgaba más rápidamente, la respuesta fue que se encontraban desbordados por las demandas de subsidios (en general, no sólo de agua), no

33) Promedios ponderados de los diferentes precios de cada combustible

34) Baratchart, R. y Gesualdi, M. (2013)}

35) Etoss (2003)

contaban con infraestructura y personal adecuado y suficiente para responder a estas demandas y que el otorgamiento de este subsidio de \$4 mensuales como máximo (el correspondiente a agua más cloaca) resultaba mucho más complejo que otorgar un plan Jefas y Jefes de Hogar por \$150 mensuales.³⁶

Estas y otras evaluaciones realizadas en aquellos años³⁷ demostraban lo difícil que era implementar reducciones tarifarias sobre la base de estudios previos de las condiciones de vida de los usuarios, tanto para el servicio de agua y cloacas como para cualquier otro. Además de las razones relatadas precedentemente, debe considerarse: las privatizaciones de los servicios públicos habían sido diseñadas con un importante descuido de los aspectos sociales (en realidad no había sido el interés social el que las motorizaba), por lo tanto no existían en las empresas o antes de control estudios y bases de datos que permitiesen una rápida implementación de algún mecanismo de tarifa social. Inclusive, como se ha mencionado, los marcos regulatorios no tenían previstas las tarifas sociales y en algunos casos prohibían su aplicación cuando constituían un subsidio cruzado.

4.2 Subsidios Situación Actual

Durante el año 2013 los subsidios económicos³⁸ alcanzaron 134.000 millones de pesos que significó un incremento del 34% respecto de 2012. El principal destinatario de estos subsidios fue el sector energético (61% del total) con un incremento del 46% respecto del año previo.

Tabla 3 - Subsidios Económicos 2013

Sector	Millones de Pesos	Participación
Sector Energético	81.405	61%
Sector Transporte	35.265	26%
AySA	7.167	5%
Otras Empresas Públicas	7.691	6%
Sector Agroalimentario	790	1%
Sector Rural y Forestal	1.407	1%
Sector Industrial	388	0%
Total	134.113	100%

Fuente: ASAP (2013)

Los subsidios económicos casi duplicaron a los sociales que representaron \$ 73.400 millones, incluyendo los correspondientes a los programas de Asignación Universal por Hijo y Asignación Universal por Embarazo para Protección Social (ANSES) a través de los cuales se distribuyó un total de \$ 15.800 millones.

Los subsidios económicos, en 2013, representaron algo más del 4% del PBI. Debe señalarse que los subsidios no son una exclusividad argentina, según el FMI (2013) los subsidios mundiales a la energía representan el 2,5% del PBI mundial, un porcentaje similar al del sector energético en Argentina.

Los resultados que se detallan a continuación se estiman utilizando la Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares (ENGHo) 2004-2005 y el monto de subsidios del año 2013³⁹, valores similares surgen de otro estudio realizado sobre la base de la ENGH 96/97 para la región metropolitana⁴⁰. Comparada la distribución de los subsidios por decil se concluye que todos los subsidios son progresivos, pero el único que es pro-pobre es el correspondiente al del gas envasado (Tabla 4).⁴¹

36) Seillant, H. (2005)
 37) Foster V. (Diciembre 2003)
 38) Subsidios Económicos (Definición adoptada por ASAP): Comprende a las transferencias que realiza la Administración Pública Nacional (APN) para financiar gastos corrientes y/o de capital de algunos agentes económicos, ya sea con el objeto de mantener fijo el precio de determinados bienes y servicios (como es el caso de los subsidios al transporte, al sector energético, y a la industria agroalimentaria), para atender el funcionamiento de las empresas públicas (como es el caso de las transferencias que hace el Tesoro a la empresa AySA), o bien para impulsar el desarrollo de determinados sectores (como es el caso de la asistencia financiera a las pequeñas y medianas empresas y a los productores agropecuarios).
 39) Lombardi, M y otros (2014)
 40) Navajas, F. y otros (2008)
 41) El gasto público resulta progresivo cuando el porcentaje que reciben los sectores de menores ingresos es superior al de su participación en la distribución del ingreso. El gasto se considera pro-rico si los montos que reciben los sectores de mayores ingresos

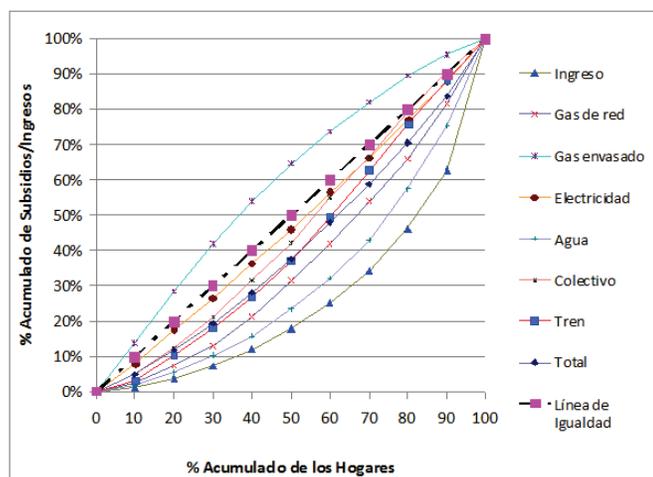
Tabla 4 - Distribución de los subsidios por hogar ordenado por IPCF⁴²

Dedil	Ingreso	Gas de red	Gas envasado	Electricidad	Agua	Colectivo	Tren	Total
1	1,30%	2,60%	13,80%	7,80%	2,20%	5,10%	3,30%	5,00%
2	2,50%	4,90%	14,80%	9,70%	3,60%	7,20%	7,00%	7,00%
3	3,60%	5,60%	13,50%	9,00%	4,70%	9,00%	7,80%	7,40%
4	4,70%	8,10%	11,90%	10,00%	5,40%	10,50%	8,80%	8,80%
5	5,90%	10,40%	10,70%	9,60%	7,50%	10,50%	10,30%	9,50%
6	7,30%	10,50%	9,00%	10,30%	8,80%	12,60%	12,30%	10,40%
7	9,10%	11,90%	8,30%	9,90%	10,90%	11,70%	13,20%	10,70%
8	11,80%	12,00%	7,40%	10,80%	14,30%	12,60%	13,00%	11,70%
9	16,50%	15,50%	6,10%	10,60%	18,00%	11,50%	12,70%	13,10%
10	37,30%	18,60%	4,40%	12,30%	24,50%	9,20%	11,60%	16,40%

Fuente: Lombardi, M. y otros (2014)

El gráfico 7 ilustra la distribución de los subsidios. La progresividad se demuestra en la medida que todas las líneas van por encima de la correspondiente a la de distribución del ingreso. Por ejemplo, se observa que mientras el 20% de los hogares más pobres reciben sólo el 3,80% del total de los ingresos, participan en los subsidios al gas por red en 7,50%. Sin embargo, si la distribución se compara con la línea de igualdad, es decir a cada hogar le corresponde igual nivel de subsidio, se tiene que el único subsidio que supera esta línea y, por lo tanto, es recibido principalmente por los hogares más pobres es el correspondiente al gas envasado. El 20% de los hogares más pobres recibe el 28,60% de este subsidio y el 40% más pobre el 54%. Sin embargo, si la comparación se realiza con la distribución de la Asignación Universal por Hijo se tiene que ésta es más progresiva y pro-pobre que cualquier subsidio aplicado a los servicios públicos, en el caso de la AUH en el 40% de los hogares más pobres se encuentran el 88,8% de los beneficiarios.⁴³

Gráfico 7 - Distribución por decil de los subsidios



Fuente: Lombardi, M. y otros (2014)

En este análisis se excluyen los subsidios al transporte por avión debido a sus características y razones, estos subsidios en gran medida se han destinado a revertir la situación de la empresa al momento de la expropiación que presentaba las siguientes condiciones: pasivos desproporcionados con el giro del negocio, flota reducida y en bajas

42) Ingreso per Cápita Familiar
43) Basualdo, E. y otros (2010)

condiciones de operación, desprestigio comercial y rutas desatendidas. La reversión de esta situación ha requerido varios años de aportes. Además, el régimen tarifario de este servicio es diferente al de los restantes regulados, en la medida que posee un sistema de bandas tarifarias, que se han modificado desde el 2002 en adelante, inclusive entre el 2001 y 2002 las empresas iniciaron una guerra tarifaria que produjo una reducción de la tarifa y en el 2005 ingresó al mercado LAN evidenciando que no existían mayores problemas de tarifas. De esta manera los aportes realizados por el Estado se asimilan a los que haría cualquier accionista hasta que la empresa alcance cierto nivel de operación diferenciándose sustancialmente de las transferencias recibidas por otros servicios en la medida que se trata de operaciones maduras.

4.3 Subsidios: Diseño

Del título anterior surge que si bien los subsidios son progresivos, son recibidos por todos los sectores sociales y más que proporcionalmente por los más ricos ¿Es posible focalizar mejor los subsidios? O inclusive ¿Son necesarios? Entiendo que estas preguntas tienen respuestas diferentes según el marco socioeconómico, el servicio y la región.

Desde el 2002 a la fecha se han realizado diversos estudios sobre cuál sería la mejor manera de aplicar subsidios a los diferentes servicios. Según el mecanismo por el que se otorgan pueden organizarse:⁴⁴

- 1) A usuarios individualizados como beneficiarios luego de comprobación previa de medios de vida del hogar (CPMV).
- 2) A usuarios que responden a determinadas características como zona de residencia o características de la vivienda (Tarifas cuasi catastrales - TCC)
- 3) Vinculado al nivel de consumo.
- 4) Generalizados y sin distinción, o uniformes y no focalizados (NF).

Mientras el primero tiene la máxima focalización en los usuarios que requieren el subsidio, en los siguientes se reduce progresivamente. Sin embargo, también es decreciente el costo transaccional. Por lo tanto, en la medida que el porcentaje de usuarios que requieren el beneficio de un subsidio es elevado, el esfuerzo de focalización pierde sentido por el alto costo transaccional de su implementación. El caso descrito de la tarifa social de agua y cloacas en el área metropolitana durante los primeros años de la crisis es un buen ejemplo de esto.

En otro sentido, los subsidios a la energía, antes reseñados, no sólo apuntan al precio final del servicio, sino también a reducir rentabilidades extraordinarias que se originan en el sistema de precios spot y que no contribuyen a una mejor asignación de los recursos. De hecho la implementación del FONINVEMEM estuvo destinada a que los excedentes se reinviertan en la actividad de generación, por lo tanto en el análisis de estos subsidios deben considerarse todas estas variables.

Se ha propuesto que los subsidios se relacionen con el nivel de consumo como una forma de mejorar la distribución hacia los sectores de menores recursos, sin embargo diversos estudios realizados para los servicios de electricidad y gas demuestran que existe una baja relación entre los niveles de consumo y los ingresos de los usuarios⁴⁵. Los errores de inclusión y exclusión son elevados⁴⁶, la suma de ambos es de aproximadamente 80% para la electricidad y 90% para el gas natural y es prácticamente constante sin importar el nivel de consumo. Es decir que si se beneficia a los usuarios que consumen hasta 50, 300 o 500 Kwh por bimestre el error es similar⁴⁷. En el caso del servicio de agua y cloacas, siendo la facturación para la mayoría de los usuarios sobre la base de variables catastrales un subsidio por consumo es inaplicable.

44) Navajas, F. y otros (2008)

45) Ver Foster, V. (Diciembre 2009), Navajas, F. y otros (2008)

46) Error de Inclusión: porcentaje de los beneficiarios del subsidio que no son pobres; Error de Exclusión: porcentaje de los pobres que no son beneficiarios del subsidio

47) Navajas, F. y otros (2008)

Como se observa no existen soluciones simples para la focalización de los subsidios. Sin embargo, a partir de la reducción de la pobreza se facilita la aplicación de subsidios relacionados con la CPMV. Por otra parte, durante los últimos 10 años la capacidad de gestión del Estado se ha fortalecido y ha sido posible la aplicación de la AUH de manera rápida y, como se vio, fuertemente focalizada en la población objetivo.

De todas maneras siguen sin responderse preguntas como qué servicios subsidiar, que parte de los mismos. Por ejemplo, en el caso de agua y cloacas se ha estimado que el subsidio a la conexión es progresivo, particularmente en el caso de agua. Esto es así como consecuencia que los sectores de menores recursos son precisamente los que en mayor porcentaje no disponen de estos servicios.⁴⁸

En el caso del transporte de pasajeros, el Estado ha realizado importantes inversiones en los últimos años, no parece que existan posibilidades de recuperar estas inversiones por medio de las tarifas. Por otro lado, las externalidades en servicios como los de saneamiento o transporte ferroviario justifican largamente la inversión estatal en los mismos. También de considerarse la introducción de la tarjeta SUBE que implica un subsidio para sus tenedores que podría profundizarse en la medida que está identificado el usuario.

5. LOS SUBSIDIOS Y UNA POLÍTICA ESTRATÉGICA PARA LOS SERVICIOS PÚBLICOS

En el título previo se han planteado una serie de interrogantes: qué subsidiar, cómo y para qué. También se ha indicado que la AUH es más progresiva y pro-pobre que cualquier subsidio a los servicios públicos y podría suponerse que una modificación del destino de los fondos en favor de la AUH determinaría una inmediata mejora en la distribución. Sin embargo, el problema de los servicios públicos no se termina en los subsidios, los subsidios están relacionados con otros aspectos estratégicos de los servicios. De hecho pareciera que es necesario aumentar los niveles de inversión estatal en infraestructura y, de ser así, convendría realizar una reasignación de los fondos destinados subsidiar los gastos de operación de los servicios, destinándolos a mayores inversiones.

La estrategia y diseño de los servicios se plasma en sus marcos regulatorios. Durante el desarrollo del presente se ha señalado que los marcos regulatorios de los servicios se diseñaron para un modelo de operación y gestión que fracasó, que las inversiones durante los noventa fueron aún inferiores a las de la década perdida y que las ejecutadas a partir del 2003 si bien superiores son insuficientes para cumplir determinadas metas de desarrollo. Por otra parte, conviven servicios operados por los estados nacional, provinciales y municipales, con cooperativas y privados. Inclusive, en muchos servicios operados por privados parte de las inversiones están a cargo del Estado. Los marcos regulatorios de los noventa se focalizaron en la prestación privada de los servicios, sin considerar el resto de las alternativas.

Las inversiones en infraestructura son de importancia y se recuperan en el largo plazo, particularmente las relacionadas con agua y cloacas o las de generación hidroeléctrica y nuclear. Localmente no se dispone de financiamiento adecuado para estas inversiones, las posibilidades de financiarse externamente están influenciadas por el riesgo cambiario, a pesar de que la convertibilidad de alguna manera ocultó este riesgo en ese período no se realizaron inversiones en generación hidroeléctrica (la inversión en generación nuclear quedó reservada al Estado) y las relacionadas con la expansión en aguas y cloacas, que ejecutaron los privados, fueron financiadas, en general, por Organismos Multilaterales de Crédito. Inclusive se han señalado las dificultades que existen para cobrar el costo de la expansión, en el caso de agua y cloacas, a los beneficiarios.

48) Foster V. (Diciembre 2003)

El estado actual de las variables económicas tratadas en este documento (situación socio económica, necesidades de inversión y disponibilidad de financiamiento) no presenta mayores posibilidades de alteración en el mediano plazo, por esta razón parece el momento adecuado para revisar la regulación de los servicios y establecer las reglas para el largo plazo.

En los textos precedentes se han citado cambios parciales a la regulación. Uno que no se citó, pero de importancia, fue la ley de creación de ENARSA que permitió al Estado desempeñar un papel más activo en la determinación de los precios spot, el destino de los excedentes y las inversiones en generación. Sin embargo, sería conveniente un enfoque más integral para los servicios que determine no sólo las cuestiones relacionadas con los subsidios, sino la estrategia de expansión y prestación, las estructuras tarifarias y la relación entre las jurisdicciones.

En esta línea el marco regulatorio para los servicios de agua y cloacas de la Provincia de Buenos Aires, aprobado en el año 2003⁴⁹, posee aspectos de interés no sólo para dicho servicio, sino para el resto. En dicho marco, para determinar el objeto y magnitud de los subsidios, se especifica qué pretensión se tiene respecto de los ingresos tarifarios que, según la parte de los costos que cubran, pueden denominarse de la siguiente manera:

- a) Básicos: Suficientes para cubrir los costos de operación y mantenimiento.
- b) Sustentables: Cuando además cubren los costos de capital destinados a mantener la calidad del servicio o las metas establecidas en este sentido.
- c) De Expansión: Cuando al anterior se agrega la cobertura de los costos de capital destinados a la expansión.

El orden previo, también debería ser el de prelación para el destino de los ingresos tarifarios. Dependiendo de la capacidad de pago de los usuarios debería tratarse de alcanzar el equilibrio básico y en lo posible el sustentable. De esta manera se garantizaría la independencia de los operadores en la gestión de los servicios y podría realizarse un eficiente control del cumplimiento de sus metas, sean operadores privados o estatales.

Los montos requeridos para la expansión, dependiendo del servicio, posiblemente requieran aportes estatales, tanto por limitaciones en la capacidad de pago de los usuarios como por la falta de financiamiento.

Otro aspecto de importancia es cómo se interrelacionan la Nación y las Provincias, y éstas con los Municipios. El aporte de fondos del Estado Nacional es importante hacia todas las regiones, pero sería conveniente evaluar si responde a las prioridades y necesidades insatisfechas de cada región y su complementariedad con los aportes locales.

Una cuestión no menor es que muchos servicios prestados por municipalidades o cooperativas se encuentran en difícil situación de sustentabilidad. Además, al poseer una escala reducida, afrontan importantes dificultades para mantener una estructura profesional y técnica adecuada para una gestión eficiente del servicio. Inclusive estas debilidades les impiden presentar proyectos para lograr aportes estatales destinados al financiamiento de las inversiones. La creación o fortalecimiento de estructuras provinciales destinadas a apoyar a estos servicios sería de gran utilidad.

Concluyendo, si bien parece acertado la disminución de los subsidios que se ha iniciado y realizar esfuerzos para su focalización, los subsidios deben considerarse como un aspecto más de la estrategia hacia los servicios y es en ese marco que conviene su análisis y determinación.

49) Decreto Nº 878/2003 de la Provincia de Buenos Aires

BIBLIOGRAFÍA

Andrés, L., Diop, M. y Guasch, J. L. Un Balance de las Privatizaciones en el Sector Infraestructura, Revista Nueva Sociedad Nº 207, Enero – Febrero 2007 Disponible en:

http://www.nuso.org/upload/articulos/3409_1.pdf Fecha de acceso: 18 de Noviembre de 2014.

ASAP - Informe de Ejecución Presupuestaria de la Administración Pública Nacional - Diciembre de 2013.

Azpiazu, D. y Schorr, M. Privatizaciones, rentas de privilegio, subordinación estatal y acumulación del capital en la Argentina contemporánea. Instituto de Estudios y Formación de la CTA. Diciembre 2001 – Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/ar/ar-020/index/assoc/HASH015f.dir/Azpia4.htm> Fecha de acceso: 18 de Noviembre de 2014.

Baratchart, R. y Gesualdi, M. Precios de la energía, Precio spot real vs precio spot facturado. En Proyecto Energético. Revista del Instituto Argentino de la Energía “General Mosconi” Año 29 N°98. Septiembre 2013. Disponible en:

http://sitio.iae.org.ar/minisites/proyectoe/revistas/Proyecto_Energetico98_IAEMOSCONI.pdf Fecha de acceso: 18 de Noviembre de 2014.

Basualdo, E. (Coord.), Arceo, N., González, M. y Mendizábal, N. La asignación universal por hijo, a un año de su implementación. CIFRA - Centro de Investigación y Formación de la República Argentina. Noviembre de 2010. Disponible en: <http://www.centrocifra.org.ar/docs/CIFRA%20-%20DT%2007-%20La%20asignacion%20universal%20por%20hijo.pdf> Fecha de acceso: 18 de Noviembre de 2014.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Base de datos de inversiones en infraestructura económica en América Latina y el Caribe, 1980-2012. EII-LAC-DB. Unidad de Servicios de Infraestructura. División de Recursos Naturales e Infraestructura. Santiago de Chile, 28 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/Transporte/noticias/noticias/3/53923/P53923.xml&xsl=/Transporte/tpl/plf.xsl&base=/Transporte/tpl/top-bottom.xsl> Fecha de acceso: 18 de Noviembre de 2014.

Dirección Nacional de Cuentas Internacionales. Ministerio de Economía y Producción. La Inversión Extranjera Directa en Argentina 1992 – 1998. Mayo 1999. Disponible en: http://www.mecon.gov.ar/cuentas/internacionales/otros_trabajos_inversion.htm Fecha de acceso: 25 de Julio 2011.

Equipo Técnico de Agua y Saneamiento de la Comisión de Renegociación de Contratos de obras y Servicios Públicos y de su continuadora la Unidad de Renegociación y Análisis de Contratos de Servicios Públicos, Informes. Disponible en: <http://www.uniren.gov.ar/agua.htm> Fecha de acceso: 18 de Noviembre 2011.

·Informe Preliminar Cierre de Fase II - 26/06/02.
·Informe Final de Fase II - 04/11/02.

ETOSS, “Tarifa Social”, Buenos Aires, Noviembre 2003. Disponible en: <http://www.etoss.org.ar/desarrollo/sitioetoss05/index.htm> Fecha de acceso: 25 de Julio 2011.

Fay, M. y Morrison, M. Infrastructure in Latin America and the Caribbean: Recent developments and key challenges. IADB y World Bank. Washington, DC. 2006. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTWSS/Resources/AguaelectricidadFINAL.pdf> Fecha de acceso: 18 de Noviembre de 2014.

FMI. Energy subsidy reform: lessons and implications. Enero 2013. Disponible en: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/012813.pdf> Fecha de acceso: 18 de Noviembre de 2014.

Foster, V. Hacia una Política Social para los Sectores de Infraestructura en Argentina: Evaluando el Pasado y Explorando el Futuro. Banco Mundial. Documento de Trabajo Nº 10/03. Diciembre 2003. – Disponible en: <http://cdi.mecon.gov.ar/biblio/doc/bm/Dt/10.pdf> Fecha de acceso: 26 de Julio de 2011

Foster, V. Impacto Social de la Crisis Argentina en los Sectores de Infraestructura. Banco Mundial. Documento de Trabajo Nº 5/03. Buenos Aires, Abril 2003. Disponible en: <http://cdi.mecon.gov.ar/biblio/docelec/MM2032.pdf> Fecha de acceso: 26 de Julio de 2011.

Guasch, J. L. Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions: Doing it Right. World Bank Institute. Development Studies Series. Washington, DC. 2004. Disponible en: <http://crgp.stanford.edu/events/presentations/gcr2/Guasch3.pdf> Fecha de acceso: 26 de Julio de 2011

Komives, K., Foster, V., Halpern, J. y Wodon, Q. Agua, electricidad y pobreza. Banco Mundial. Washington, DC. 2005. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTWSS/Resources/AguaelectricidadFINAL.pdf> Fecha de acceso: 18 de Noviembre de 2014.

Lentini, E. Conflictos de la empresa prestadora con las prácticas regulatorias de los servicios de agua y alcantarillado y su impacto en la pobreza. El caso del contrato de concesión del área metropolitana de Buenos Aires. En Agua Sustentable/Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC): Servicios de Agua potable, regulación y pobreza. 2007. Disponible en: http://www.idrc.ca/uploads/user-S/11976602573Libro_2_Servicios_de_agua_potable_regulacion_y_pobreza_Nancy_Yanez_y_Rene_Orellan_a_Junio_2007_.pdf Fecha de acceso: 25 de Julio de 2011.

Lombardi, M., Mongan, J. C., Puig, J. y Salim, L. Una aproximación a la focalización de los subsidios a los servicios públicos en Argentina. DPEPE N°09/2014, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. Febrero de 2014. Disponible en: <http://www.cegla.org.ar/es/assets/NewFolder/informe-subsidios-pcia-bs-as.pdf> Fecha de acceso: 18 de Noviembre de 2014.

Navajas, F. Alejo, J., Cont, W., Hancevic, P., Marchionni, M., Sosa Escudero, W. y Urbiztondo, S. Tarifa social, en los sectores de infraestructura en la Argentina. FIEL. Buenos Aires. Noviembre 2008.

Polanski, M. La Gestión Privada de los Servicios Públicos en Balance del Proceso de Transformación de los Servicios de Infraestructura en la Republica Argentina. Fundación de Investigaciones Económicas y Sociales. Buenos Aires Diciembre 2004 Disponible en: <http://www.fundacionfines.org.ar/12-2004/documents/pdf/AgendaAnotadaBorrador.pdf> Fecha de acceso: 26 de Julio de 2011.

Seillant, H. Instrumentos Financieros y de Tarifas Usados en la Renegociación de la Concesión de Aguas Argentinas. En Esquemas de Financiamiento del Sector Agua en México: Lecciones de la Experiencia Nacional e Internacional. CONAGUA, ANEAS, PPIAF y Banco Mundial. México DF. Noviembre 2005 - Disponible en: <http://www.ppiaf.org/ppiaf/sites/ppiaf.org/files/publication/Mexico%20Esquemas%20de%20Financiamiento%20del%20Sector%20Agua%202005.pdf> Fecha de acceso: 18 de Noviembre de 2014.

Seillant, H. Los servicios públicos: agua y cloacas. Una propuesta para la equidad y la inclusión. III Congreso Anual "Consolidación del modelo productivo. Propuestas para la nueva década". AEDA Buenos Aires, Agosto 2011 Disponible en: <http://cdi.mecon.gov.ar/bases/doc/aeda/congreso/2011/seillant.pdf> Fecha de acceso: 18 de Noviembre de 2014.

Entrelíneas de la Política Económica

La presente revista se editó en la
Facultad de Periodismo y Comunicación Social.
Calle 44 N° 676 e/ 8 y 9 - 1° piso - oficina N° 13 - tel (0221)
422-4015 int 113 - Cel (0221) 15-4091960

Director

Lic. Gerardo De Santis

Coordinador

Lic. Germán Saller

Consejo Editorial

Lic. Miguel Zanabria
Lic. Alfredo Iñiguez
Dr. Pablo Lavarello

Equipo de investigación

Lic. Fernando Alvarez
Lic. Julián Barberis
Lic. Guillermo Bellingi
Lic. Roberto Collivignarelli
Lic. Matías Mancini
Lic. Manuel Rodríguez
Lic. Rafael A. Selva
Cdor. Diego Turkenich
Cdor. Fabián Flores
Lic. Julieta Biasotti
Lic. Josefina Marcelo
Lic. Santiago Gahn

Área de Prensa

Lic. Edgardo Corroppoli
Lic. Federido Serra
María Verónica Torras

**FACULTAD DE PERIODISMO
Y COMUNICACION SOCIAL**
www.perio.unlp.edu.ar



Universidad Nacional
de La Plata