

# **LAS REFORMAS ESTRUCTURALES NECESARIAS**

*Comunicación del académico de número Manuel A. Solanet,  
en la sesión privada de la Academia Nacional de Ciencias  
Morales y Políticas, el 23 de septiembre de 2020*

*Las ideas que se exponen en los ANALES son de exclusiva responsabilidad de los autores, y no reflejan necesariamente la opinión de dicha publicación, ni la de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas.*

ISSN: 0325-4763

Hecho el depósito legal

© Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas  
Avenida Alvear 1711, P.B. - Tel. y fax 4811-2049 (1014)  
Buenos Aires - República Argentina  
[www.ancmyp.org.ar](http://www.ancmyp.org.ar)  
[ancmyp@ancmyp.org.ar](mailto:ancmyp@ancmyp.org.ar)

**ACADEMIA NACIONAL DE CIENCIAS  
MORALES Y POLÍTICAS  
JUNTA DIRECTIVA 2019 / 2020**

*Presidente*.....Académica Lic. Marita CARBALLO  
*Vicepresidente* .. Académico Dr. Horacio JAUNARENA  
*Secretario* . . . . . Académico Dr. Santiago KOVADLOFF  
*Tesorero* . . . . . Académico Dr. Adalberto RODRÍGUEZ GIAVARINI  
*Prosecretario* ... Académico Ing. Manuel A. SOLANET  
*Protesorero*.... Académico Dr. Ricardo LÓPEZ MURPHY

**ACADÉMICOS DE NÚMERO**

Nómina	Fecha de nombramiento	Patrono
Dr. Horacio A. GARCÍA BELSUNCE.....	21-11-79	Rodolfo Rivarola
Dr. Alberto RODRÍGUEZ VARELA.....	28-07-82	Pedro E. Aramburu
Dr. Natalio R. BOTANA.....	11-07-84	Fray Mamerto Esquiú
Dr. Horacio SANGUINETTI.....	10-07-85	Julio A. Roca
Dr. Leonardo MC LEAN.....	22-04-87	Juan B. Justo
Dr. Gregorio BADENI.....	18-12-92	Juan Bautista Alberdi
Dr. Eduardo MARTIRÉ.....	18-12-92	Vicente Fidel López
Dr. Isidoro J. RUIZ MORENO.....	18-12-92	Bernardino Rivadavia
Dr. Jorge R. VANOSSI.....	18-12-92	Juan M. Gutiérrez
Dr. René BALESTRA.....	14-09-05	Esteban Echeverría

Dr. Alberto DALLA VÍA.....	14-09-05	Félix Frías
Dr. Rosendo FRAGA.....	14-09-05	Cornelio Saavedra
Dr. Juan Vicente SOLA.....	14-09-05	Deán Gregorio Funes
Dr. Carlos Pedro BLAQUIER.....	27-08-08	Nicolás Matienzo
Ing. Manuel SOLANET.....	27-08-08	Joaquín V. González
Dr. José Claudio ESCRIBANO.....	27-05-09	Domingo F. Sarmiento
Dr. Rodolfo Alejandro DÍAZ.....	14-04-10	Dalmacio Vélez Sarsfield
Dr. Santiago KOVADLOFF.....	14-04-10	Estanislao Zeballos
Dr. Vicente MASSOT.....	14-04-10	Fray Justo Santa María de Oro
Dr. Felipe DE LA BALZE.....	14-04-10	Bartolomé Mitre
Lic. Marita CARBALLO.....	26-10-11	Roque Sáenz
Peña Dr. Héctor A. MAIRAL .....	26-10-11	Carlos Pellegrini
Dr. Eduardo Martín QUINTANA.....	26-10-11	Vicente López y Planes
Dra. María Angélica GELLI .....	12-12-12	Antonio Bermejo
Dr. Adalberto RODRÍGUEZ GIAVARINI.	12-12-12	Adolfo Bioy
Almte. Enrique MOLINA PICO .....	12-12-12	José de San Martín
Monseñor Héctor AGUER.....	10-09-14	Ángel Gallardo
Dr. Horacio JAUNARENA.....	10-09-14	Mariano Moreno
Dr. Luis Alberto ROMERO .....	10-09-14	Nicolás Avellaneda
Dr. Marcos AGUINIS .....	24-08-16	Benjamín Gorostiaga
Dr. Ricardo LÓPEZ MURPHY .....	24-08-16	Miguel de Andrea
Dr. Norberto PADILLA.....	24-08-18	José Manuel de Estrada
Dr. Carlos ROSENKRANTZ.....	09-10-19	Manuel Belgrano
Lic. María SAÉNZ QUESADA.....	09-10-19	Justo José de Urquiza
Dr. Julián A. DE DIEGO.....	09-10-19	José María Paz

## **LAS REFORMAS ESTRUCTURALES NECESARIAS**

Por el académico Ing. MANUEL A. SOLANET

La economía argentina pasa por circunstancias sumamente comprometidas y de pronóstico incierto. Si se tuviera que sintetizar en un solo concepto, el determinante de los múltiples problemas que la afectan sería el derrumbe de la confianza. No ocurre esto por la pandemia sino principalmente por la percepción de la incapacidad de quienes gobiernan para encarar las correcciones de fondo por sus desvíos ideológicos y sus ataduras populistas. La manifestación más contundente de derrumbe de la confianza se produjo en el instante de la definición del resultado de las elecciones primarias del 12 de agosto de 2019 que aseguraba un retorno del kirchnerismo.

La pandemia y más específicamente las medidas que debieron tomarse para prevenirla y limitarla, agregan sin duda, un factor negativo. No analizaré hoy la pertinencia o el acierto en los métodos y la duración de la cuarentena y de política sanitaria. En poco tiempo será un tema histórico y lo hecho y ocurrido, con sus consecuencias, serán un dato en la formulación de un programa económico y social para salir de la grave y comprometida situación en que se encuentra nuestro país. Lo que sí debemos comprender es que se necesitan correcciones estructurales debido a la profundidad de las deformaciones de nuestra economía. No todo se debe a la pandemia. Los desequilibrios ya existían. La pandemia los potenció, alcanzando una caída record del PBI de 19,1% en el segundo trimestre de este año.

Los rasgos principales que han configurado el proceso de decadencia relativa de la Argentina frente al mundo, tienen identificación. En primer lugar, debemos mencionar que la inversión en activos productivos ha sido insuficiente para sostener un crecimiento y en determinados períodos no alcanzó a cubrir la depreciación del capital. La falta de incentivos a la inversión tanto nacional como extranjera, se explica por cuatro razones principales que son confluyentes: 1) la elevada presión tributaria y la imprevisibilidad de los cambios impositivos; 2) los altos costos e ineficiencias laborales en consonancia con altos impuestos al trabajo y regulaciones laborales inapropiadas y abusivas; 3) La inflación y la debilidad de la moneda; 4) la inseguridad jurídica.

El peso, nuestra moneda, no es aceptado por los argentinos como reserva de valor. Ahorramos en bienes o en dólares y en momentos de acentuación de la crisis de confianza ocurren corridas que suelen drenar críticamente las reservas del Banco Central. Además, las recurrentes y dolorosas experiencias confiscatorias alejan a los ahorristas de los bancos y consecuentemente limitan el crédito, el que a su vez es absorbido por un Estado crónicamente deficitario.

Hay otras razones importantes de desaliento de la inversión, como hoy lo es la amenaza al derecho de propiedad por expropiaciones, congelamientos de precios y la ocupación ilegal de tierras e inmuebles. Esta es una realidad desalentadora, en particular por la morosidad e ineptitud de las autoridades y de la justicia para desalojar y restituir las propiedades a sus dueños.

La insuficiencia de inversión causa estancamiento y no se crea empleo privado. Las empresas generadoras de empleo suelen ser las nuevas, mientras que las ya existentes tratan de reducirlo mediante incrementos en la productividad. Si no hay un proceso intenso de inversiones, no es posible ocupar a los jóvenes que se incorporan al mercado de trabajo y reabsorber la mano de obra que el avance tecnológico libera día a día.

Cuando no hay creación suficiente de empleo privado se genera una presión sobre los gobernantes para que incrementen sus plantas de empleo público o que aumente el asistencialismo a través de nuevos planes sociales. Se pone así en marcha un círculo vicioso destructivo. Una bola de nieve que aumenta su tamaño a medida que rueda sin que nadie la detenga. Se incrementa el gasto público, aumenta la presión impositiva, crece el déficit fiscal que desemboca en endeudamiento público impagable, o en emisión monetaria e inflación. Si se va por el lado del endeudamiento, el estado absorbe el crédito del sector privado y aumenta la tasa de interés. Cuando la deuda pública supera ciertos límites sube el riesgo país y en última instancia se produce el default. Si el déficit se financia con emisión el efecto finalmente es la inflación, Y todo esto desalienta la inversión, cerrando así el círculo.

Este es el escenario económico que ha caracterizado con pocas excepciones, la economía argentina desde hace siete décadas. Dentro de este largo periodo de decadencia ha habido etapas más críticas. Si tomamos como señal característica el ritmo de aumento del gasto público, hay un periodo donde creció desmesuradamente e impulsó el círculo vicioso. Fue entre los años 2003 y 2015 cuando el gasto público argentino (nación + provincias + municipios) pasó desde el 30% al 47% del Producto Bruto Interno.

Ese fenomenal aumento fue acompañado por un crecimiento de la presión impositiva, que en el mismo periodo pasó de 27% a 39% del PBI. En un comienzo este impulso se apoyó en las retenciones a las exportaciones agrícolas aprovechando un fuerte aumento de los precios internacionales y una macro devaluación de nuestra moneda. Cuando estas dos circunstancias desaparecieron, emergió el déficit fiscal y a partir de 2010 el gobierno nacional recurrió al Banco Central, el que a su vez apeló a colocar títulos de corto plazo en un sistema financiero que estaba líquido y además reducía el crédito al sector privado. También y en menor medida se recurrió a la emisión para cubrir un déficit fiscal que trepó a un 7 % del PBI en 2015.

El crecimiento del gasto tuvo diversos orígenes y con diferentes posibilidades de reversión. El número de empleados

públicos aumentó un 76%, haciéndolo en un 61% el gobierno nacional, un 76% las provincias y un 110% los municipios. El incremento del gasto en remuneraciones entre 2003 y 2015 fue equivalente a un 5,5% del PBI. Este aumento podría revertirse con la reforma administrativa que luego detallaré, pero eso será socialmente factible siempre que se genere empleo privado en escala similar. Esto a su vez, requerirá inversiones y un clima apropiado de confianza que las atraiga.

Otro detonante del aumento del gasto público fue el pago de jubilaciones y pensiones a una masa de beneficiarios que prácticamente se duplicó como consecuencia de una amplia moratoria que permitió jubilarse a quienes no habían hecho los aportes necesarios. En 2008 el gobierno nacional confiscó los fondos de pensión acumulados después de 12 años de funcionar el sistema de capitalización. Contra este recurso por una única vez, el estado tomó a su cargo los ingresos y egresos de un sistema de reparto deficitario y con peores perspectivas. La gestión Kirchnerista adicionó un gasto previsional equivalente a 3,4% del PBI. Fue y sigue siendo un salto casi irreversible debido a los derechos adquiridos.

El periodo 2003 – 2015 se caracterizó por el congelamiento de precios y tarifas como instrumento antiinflacionario. Se alteraron las reglas que regían las concesiones de servicios públicos y el gobierno se vio obligado a subsidiar para evitar el colapso de los servicios. En el año 2015 el monto de los aportes estatales a la energía, el transporte y a otras actividades superó los 20.000 millones de dólares, equivalentes a un 4,3% del PBI.

Otra contribución sensible al aumento del gasto fue la expansión de los subsidios a sectores considerados como precarizados, conocidos con la denominación de planes sociales. La crisis del 2002 llevó la pobreza a niveles muy elevados. Esto motivó iniciativas de asistencia social que comprendieron alrededor de un millón de beneficiarios. Este esfuerzo debía dar lugar a una progresión que sustituyera gradualmente la asistencia, por trabajo remunerado. Sin embargo, no fue así a pesar de que a partir de 2003 se produjo una reactivación económica y una reducción del

desempleo. Por lo contrario, la cantidad de planes sociales se multiplicó por ocho. El asistencialismo llegó a niveles que no encuentran correlato en ningún país del planeta. Fue así que en 2015 se llegó a 8 millones de personas beneficiarias de planes sociales. Este fenomenal aumento contribuyó a alcanzar la cantidad de 20 millones de personas que reciben un pago mensual del Estado, discriminados así 4 millones de empleados públicos, 8 millones de jubilados y pensionados y 8 millones de planes sociales. Contra estos 20 millones se debían computar solo 8 millones de personas trabajando en el sector privado formal y pagando impuestos. Este desproporcionado 20 a 8, se compara con un 7 a 7 cuando empezó la gestión de Néstor Kirchner en el año 2003. El desequilibrio no se ha recuperado todavía.

El gobierno de Mauricio Macri encontró un gasto público en niveles inéditos, y un déficit fiscal, incluyendo intereses, del orden de 7% del PBI. Ello a pesar que había una altísima e insostenible presión tributaria. El Estado estaba en default y sin acceso al crédito, llevando un juicio en Nueva York desde hacía varios años. Todas estas circunstancias debían ser corregidas con el menor costo económico, social y político, y en el menor tiempo posible para recuperar rápidamente la confianza.

Macri demoró más de lo debido en explicitar públicamente la gravedad de lo heredado. Prefirió no hacerlo y seguir un camino gradual que demoró la reducción del gasto público y del déficit fiscal. El gasto consolidado (nación + provincias + municipios) se redujo levemente desde el 47% a un 45% del PBI en 2019. La presión tributaria global no descendió. Tanto el uno como el otro eran niveles que la economía argentina no soportaba y debían ser disminuidos. Macri eligió el gradualismo en la reducción del gasto y fue permisivo y hasta generoso con los gobiernos provinciales. Evitó financiar el déficit con emisión monetaria y lo hizo con deuda. La consecuencia fue un rápido aumento del endeudamiento.

Un primer desafío de Macri era salir del default que había heredado, y lo hizo correctamente en los dos primeros meses de su gestión. Pero eso no era todo. Debía clarificar la dimensión y el origen de los problemas heredados y explicar por qué demandaría

soluciones impostergables y duras. Lo hizo tardíamente y sin contundencia y siguió endeudándose. La hora de la verdad llegaría de todas maneras, y eso ocurrió en abril de 2018 cuando advertido del ritmo de endeudamiento y del nivel alcanzado, el resto del mundo le dijo: “hasta aquí llegamos”. Debió recurrir al Fondo Monetario Internacional y se produjo internamente una crisis de confianza con una corrida cambiaria. Allí Macri vio diluirse su reelección que se daba por hecha luego de los comicios de medio término de octubre de 2017. El resultado de las primarias de agosto de 2019 fue el tiro de gracia. El riesgo país subió y la corrida hacia el dólar tomó fuerza y recibió como respuesta la reinstalación del cepo cambiario.

La corrección fiscal por disminución del gasto, la estabilidad y una mayor eficiencia productiva eran y siguen siendo los más urgentes deberes. El déficit financiero (incluyendo intereses y provincias) superaba a fines de 2019 un 5% del PBI. El gobierno que asumió el 10 de diciembre de 2019 no encaró una reducción del gasto. En febrero llegó el coronavirus con la cuarentena y el escenario cambió completamente. Creció el gasto estatal y se derrumbaron los ingresos impositivos. El gobierno de Fernández debió encarar una restructuración de la deuda pública que terminó de concretarse a fines de agosto de 2020. Esto fue positivo, pero no suficiente. La Argentina se encuentra nuevamente ante una crisis de confianza con un muy grave desequilibrio fiscal agravado por la pandemia. Se prevé para este año un déficit primario de 7,5% del PBI al que sumándole intereses puede acercarse al 10% y que en una elevada proporción está siendo financiado con emisión.

Muchos se preguntan por qué esta emisión no ha producido una mayor inflación que la observada en los últimos meses. Hay cuatro razones que lo explican: 1) El mismo Banco Central reabsorbió mediante la colocación de Leliqs en pesos un 55% de lo emitido; 2) Durante la cuarentena la gente retuvo más pesos en su casa, o en el banco. La velocidad de circulación medida por los días de rotación del M1 pasó de 12,5 días a 18,3 días. Esto implicó una absorción de un 19% de lo emitido; 3) La recesión económica presiona los precios a la baja; 4) Hubo y hay control de precios sobre 1.300 productos y esos son los datos que toma el Indec.

La flexibilización de la cuarentena lleva paulatinamente a la gente a retomar sus costumbres de gasto y la velocidad de circulación del dinero ha empezado a volver a sus niveles anteriores. Esto tendrá el mismo efecto que la emisión y se sumará a la que el Banco Central deberá continuar realizando para cubrir el déficit fiscal que ha tomado altos valores y que no podrán ser revertidos con mayores impuestos. La presión tributaria es tan elevada que ya está operando el tramo elástico de la curva de Laffer. Un aumento de la alícuota impositiva, por ejemplo, del impuesto a las Ganancias desde 35% a 41% es posible que produzca una menor recaudación y no mayor. La inversión ya está afectada por la desmesurada carga impositiva sobre las empresas. La Argentina ocupa el segundo lugar en el mundo. Aumentar impuestos sería como escupir al cielo. Antes bien deberían reducirse, ampliando el cumplimiento y reduciendo más que proporcionalmente la evasión y la elusión. El impuesto a la riqueza se promociona como quitarle a los ricos para destinarlo a nobles destinos específicos, a lo Robin Hood, y que se aplicará solo por una única vez. Populismo puro y daño seguro a la inversión. Si llegara a sancionarse y tener vigencia, lo que es dudoso por su inconstitucionalidad, no sería fácilmente recaudable e impulsaría más cambios de residencia fiscal.

La reabsorción de la inevitable emisión mediante Leliqs, requiere el pago de intereses que pasan a engrosar el déficit cuasi fiscal. Además, absorbe liquidez de los bancos que se sustrae del crédito al sector privado. Difícilmente pueda seguir apelándose a ese mecanismo de absorción.

Por otro lado, la reversión del fenómeno de retención de los pesos durante la cuarentena opera igual que una emisión y se suma a ella. En definitiva, la perspectiva es de una importante expansión monetaria. No hay confianza en el peso y tiende a gastarse en consumo o a ahorrarse en dólares. La consecuencia es un aumento de la tasa de inflación y la fuerte demanda de dólares. La respuesta del Gobierno ha sido el cepo y ante la pérdida gradual de las limitadas reservas del Banco Central, más cepo!! La brecha cambiaria se hace indoblegable y si no hay una fuerte recuperación de la confianza no deja muchas alternativas distintas a una devaluación o a un desdoblamiento del mercado cambiario.

Esta perspectiva sólo podría modificarse si se produjera un salto positivo y claro de la confianza. Imaginamos esto posible si se pusiera en marcha un programa integral de reformas estructurales que impliquen un cambio de 180 grados respecto a las políticas sostenidas en estos años. Este es el tema de mi exposición.

Un marco que dé solidez y factibilidad a una recuperación de la confianza debe asegurar una reducción del gasto público y del déficit fiscal. Un programa creíble no puede excluir una reforma del aparato estatal que derive el exceso de empleo público al sector privado. Esto define una condición para ese programa: debe haber creación simultánea de empleo privado.

El éxito de cualquier programa descansará en una fuerte recuperación de la inversión privada en un marco de reglas que promuevan la competitividad. De esa forma se podrá salir de la crisis transformando el círculo vicioso de la pobreza y el desequilibrio fiscal, en un círculo virtuoso que impulse un desarrollo sostenido y con estabilidad monetaria.

Un programa estructural aplicado con convicción y suficiente apoyo político podría perfectamente llevar a la Argentina a un crecimiento del orden del 5% anual a partir de 2021. Así, se estima que se crearían un millón de empleos por año. Lo que haría posible absorber 250.000 jóvenes que ingresan anualmente al mercado laboral y además, en cuatro años transferir al sector privado formal un millón de empleados públicos, un millón de receptores de planes sociales y un millón de personas que hoy están en la economía informal.

Veamos las reformas que consideramos necesarias.

La reforma laboral es condición necesaria para hacer una Argentina competitiva y atrayente para los inversores tanto extranjeros como locales. La legislación vigente privilegia los acuerdos por convenciones colectivas a nivel de sector de actividad, por sobre los que se realicen a nivel de empresa o individuales. La propuesta de reforma es invertir ese orden, privilegiando los acuerdos de menor nivel, siempre que se unifique la representación

de los trabajadores de la empresa. De no ser así el empleador debería negociar con diversos representantes, donde siempre uno juega al irreductible. La clave de este cambio es que a nivel de la empresa convergen en mayor medida los intereses de empleados y empleadores. Cada uno conoce los límites del otro y ambos desean competir eficientemente para asegurar la estabilidad del empleo y la mejora genuina del salario real por aumento de la productividad. Esta reforma requiere un cambio en los artículos 17, 18 y 19 de la Ley 14.250 de Convenciones Colectivas.

Se deberá asegurar la libertad sindical y desregular y simplificar los controles administrativos de la autoridad de aplicación y de la policía laboral. Existe un amplio espacio para aumentar la productividad y reducir el sobre costo y el riesgo laboral modificando mediante decreto reglamentario la Ley de Contrato de Trabajo. Nos referimos a la multifuncionalidad, la jornada y descansos flexibles, los premios en la remuneración, la movilidad razonable de las condiciones de trabajo, etcétera.

El sector de nuevas tecnologías es uno de los que más empleo debiera generar, sin embargo, hoy la legislación laboral no prevé las modalidades necesarias de contratación para que puedan desarrollarse. En su incorporación a esta Academia hace dos semanas el Doctor Julián de Diego se refirió brillantemente a esta cuestión. Hace unos meses se dio marcha atrás en la promoción de las industrias del conocimiento. Además, al declararse servicio público con precios controlados al sector de internet y tecnologías de la información, se han cerrado oportunidades de creación de empleo con una mala legislación sobre el teletrabajo.

Otro factor desalentador de la inversión y del empleo es el alto costo de despido. Se dice que contratar un empleado es como adoptar un hijo. Para mayor desaliento a la creación de empleo, es usual que en épocas de crisis se prohíba el despido o se duplique la indemnización. La reforma de fondo consiste en la supresión hacia adelante de la indemnización por despido sustituyéndola por un fondo y seguro de desempleo constituido por aportes mensuales a una cuenta del trabajador. Este régimen es el utilizado en los Estados Unidos lo que le ha permitido exponer casi siempre la menor tasa de desocupación. En la Argentina es aplicado en el sector de la

construcción. Ha sido introducido en Austria, conocido como “mochila austríaca”. Requerirá la reforma de los artículos 231 a 255 de la Ley de Contrato de Trabajo en lo referido al despido o ruptura de la relación laboral.

La conflictividad laboral ha sido reducida en lo que hace a accidentes. No obstante, la justicia laboral es poco eficiente y sesgada a favor del trabajador aumentando el riesgo de generar empleo. El arbitraje oficial debería ser la última instancia frente a desacuerdos que no puedan ser resueltos por las partes. La condición será que el árbitro deba optar por una u otra posición, no pudiendo resolver ni sugerir ninguna posición intermedia o distinta. En estas condiciones serán pocos los conflictos laborales que lleguen a arbitraje. Chile hizo una buena experiencia con este procedimiento.

La reforma y racionalización de la administración nacional constituye uno de los ejes de la reducción del gasto público. Apunta a disminuir sustancialmente el número de unidades administrativas y de empleados de la Administración Nacional y alcanzar una mayor eficacia y eficiencia en la gestión. Para hacerla social y políticamente factible debe asegurarse que las personas prescindidas no pierdan ingresos en lo inmediato y que tengan oportunidad de reinsertarse y progresar. Por eso que esta reforma sólo es concebible si se acompaña de todas las demás y se crea un fuerte impacto positivo sobre la confianza que desate un proceso de crecimiento y creación de empleo privado.

Para que la reducción de personal del Estado sea legalmente posible solo hay un camino: suprimir cargos. De esa manera por aplicación de la Ley 25.164 queda sin efecto la estabilidad del empleado público. Por lo tanto, el marco inicial de la reforma debe ser un nuevo diseño de la estructura de la Administración Nacional suprimiendo todos los cargos del organigrama vigente.

En la propuesta que hemos trabajado simplificamos el organigrama del Poder Ejecutivo Nacional. Proponemos que del Presidente dependan la Jefatura de Gabinete y siete ministerios. No hay ninguna otra dependencia directa del Presidente, ni siquiera asesores. Los ministerios serían: Interior y Justicia, Relaciones

Exteriores y Culto; Cultura, Educación y Tecnología; Economía y Trabajo; Salud y Acción Social; Defensa y Seguridad; y Ambiente. La estructura vertical se reduciría en un nivel, suprimiendo las Secretarías y Subsecretarías pero creando los Viceministros de los cuales dependerán los Directores Nacionales, Directores Generales y los Organismos Descentralizados.

Para dar un ejemplo sin extenderme excesivamente, del Ministro de Economía y Trabajo dependerán los siguientes siete Viceministros: Hacienda; Política Económica; Industria y Comercio; Agricultura, Ganadería y Pesca; Infraestructura y Servicios; Energía y Minería; Trabajo y Seguridad Social.

Se debería dictar un decreto con la nueva estructura en el marco de las atribuciones establecidas en la Ley 25.164 de 1999 denominada de Empleo Público. Se definirán las unidades administrativas dependientes de cada uno de los siete ministerios, hasta el nivel de direcciones nacionales, direcciones generales y organismos descentralizados. El decreto establecerá la dotación de personal de cada unidad administrativa, por categoría. Se designarán los ministros de la nueva estructura y en forma transitoria, por 90 días, se asignarán a cada nuevo ministerio las unidades administrativas de la vieja estructura. En esos 90 días se procederá al re encasillamiento del personal sobre la base de las funciones subsistentes y los antecedentes. Aquellos que no sean reubicados en la nueva estructura quedarán en la condición de disponibilidad establecida por la Ley N° 25.164 Art 11. En esta condición no cumplirán tareas pero continuarán cobrando su sueldo hasta por un año según su antigüedad. Al cabo de ese periodo recibirán una indemnización de tantos salarios como años de antigüedad. En la nueva estructura se deberá dar prioridad al personal en disponibilidad. Se crearán incentivos a las empresas privadas que contraten esos agentes públicos. Por ejemplo, la eximición de los aportes patronales durante un período y un subsidio sobre los gastos de capacitación en el nuevo empleo; la jubilación temprana a quienes, quedando en disponibilidad, no hubieran conseguido empleo en dos años y tengan más de 60 años de edad.

La liberación y venta de edificios sobrantes sería una fuente de recursos para enfrentar los gastos e indemnizaciones de la reforma.

La reforma administrativa del gobierno deberá ser acompañada por la modificación de las normas laborales del sector público, incorporando la gestión por resultados. Se debería completar y avanzar en la digitalización de los procesos, recurriendo a la más actualizada tecnología informática.

La reforma administrativa debiera alcanzar también a los gobiernos provinciales. Esto no es fácil para un gobierno nacional que debe respetar las autonomías que establece nuestra organización federal. Debería intentarlo a través de un acuerdo político con el carácter de un pacto federal. No obstante, creo que un paso importante será alinear incentivos para que los gobernadores se impulsen a gastar menos y mejor. Esto es orientarse a un sistema de correspondencia fiscal. O sea que quien pretenda tener el beneficio político de gastar más, tenga que enfrentar el costo político de aumentar sus impuestos. Para ello es necesario un cambio drástico en el régimen de Coparticipación Federal de Impuestos

La reforma propuesta requiere una Ley que le devuelva potestades tributarias a las provincias. Se propone que éstas recauden para sí el impuesto a las Ganancias de personas físicas (humanas), los impuestos a los Combustibles, Bienes Personales, e Internos. Las provincias deberán reemplazar el impuesto a los Ingresos Brutos por otro a las Ventas y se calibrará éste contra la alícuota del IVA (nacional) para empalmar con los porcentajes de distribución primaria (nación versus provincias) de la ley vigente. Se suprime la coparticipación vertical o sea no habrá transferencias desde la Nación hacia las provincias. Ahora bien, si se dejara así el resultado, que cada provincia se arregle con lo que recauda, se produciría una pérdida de las provincias pobres respecto a la situación actual y la reforma se haría inviable. Para lograr esa compatibilidad y el empalme con la actual distribución secundaria, se propone crear un Fondo de redistribución horizontal determinando los porcentajes

a entregar a cada provincia para cumplir matemáticamente con ese fin.

Se preguntarán cual es el cambio. Es que al quedar inamovibles esos porcentajes se exigirá acompañar cualquier aumento futuro de gasto de una provincia, con impuestos provinciales propios adicionales. De esa forma un gobernador que quiera obtener el beneficio político de gastar más, tendrá que enfrentar el costo político de aumentar los impuestos provinciales. Se alinearán así los incentivos y se propenderá a gastar menos y mejor. Esta es la clave de la reforma propuesta. Es la denominada correspondencia fiscal, Terminar con un sistema donde los gobernadores gastan con billetera ajena, donde tienen el beneficio de gastar pero no el costo de extraer más impuestos de sus coprovincianos y de desalentar las radicaciones en su provincia.

El crecimiento de los subsidios con la denominación de planes sociales ha sido en una gran proporción utilizado por punteros políticos con fines proselitistas. La pandemia dio motivo para nuevos planes y subsidios. El camino lógico en tiempos futuros será la reducción gradual de planes sociales limitándolos a los que realmente lo necesitan. Se debe realizar una auditoría, preferiblemente por una entidad de exterior, de todo el conjunto de planes sociales y subsidios a familias o grupos, identificando el grado de necesidad y la empleabilidad o capacidad de cada beneficiario para determinadas tareas. El objetivo es transformar planes sociales en empleo buscando incentivar y dar empleo. Un ejemplo que deberá perfeccionarse es el denominado «Plan Empalme». Se deben suprimir los fondos asignados a la llamada Economía Popular. Otra auditoría internacional deberá revisar los excesos cometidos en la asignación fraudulenta de las prestaciones por invalidez.

Se deberán reducir hasta su eliminación los subsidios a la energía, al transporte y a otras actividades económicas. Para ello se deberán normalizar en un plazo prudencial las tarifas y precios de la energía y el transporte, para que cubran los costos más una ganancia que incentive la inversión en el sector. En el caso de la energía

eléctrica se deberá retornar al sistema de despacho implementado en 1993. El impacto sobre los estratos de menores ingresos deberá amortiguarse selectivamente con instrumentos de subsidio a la demanda (Tarifa Social). La reciente declaración como servicio público de la telefonía celular y la internet con el congelamiento de sus tarifas va en el sentido opuesto al que estoy proponiendo.

El sistema jubilatorio argentino, estatal y de reparto, es una hipoteca ilevantable. Su proyección a futuro vaticina una creciente utilización de lo recaudado por otros impuestos, o sea contribuye al déficit fiscal. No parece posible, aunque sería deseable, volver al sistema de capitalización que fue arrasado en 2008. El costo fiscal de la transición durante la cual el sistema de reparto pierde aportantes mientras que no se le reducen significativamente sus obligaciones, hoy no sería afrontable. Después de 1995 la reforma que resolvería el largo plazo tenía como contrapartida la merma de ingresos fiscales en los primeros años mientras que el Estado debió continuar pagando las jubilaciones existentes. Al no ser compensado con reducción del gasto se sostuvo un déficit remanente de alrededor de dos puntos del PBI que llevó al default del 2001.

Deberá avanzarse con seguros de retiro privado de crecimiento gradual y a medida que la mejora fiscal permita retirar aportantes del sistema oficial de reparto. Lo que debe iniciarse de inmediato es un aumento de la edad jubilatoria. Por ejemplo, igualando mujeres y varones en 65 años y anunciando llegar en una década a 70 años para ambos sexos.

La presión impositiva debe reducirse. Me refiero a la presión nominal sobre los que cumplen. Es en la que se fijan los inversores. Para ello tendrá que reducirse el gasto y atacarse la evasión. Esto último será más fácil si las alícuotas impositivas se reducen. La eliminación gradual de los impuestos distorsivos deberá comenzar por el impuesto al cheque y los derechos de exportación. Deberá hacerse acompañando la reducción del gasto y con un curso preestablecido por ley.

La consistencia de las reformas requiere orientarse a una economía abierta y competitiva. Esto no significa alterar la relación con el Mercosur sino justamente acompañar a los socios en la concreción de acuerdos de libre comercio y acordar la forma de reducción del arancel externo común. Tampoco inhibe avanzar con otros acuerdos de libre comercio.

Una economía abierta debe ser competitiva y diversa. A eso apuntan las reformas estructurales y la creación de una mentalidad emprendedora, El estado debe hacer su aporte no sólo redimensionándose sino también reduciendo su intervención y suprimiendo regulaciones y simplificando su sistema impositivo. Es necesario desandar las normas intervencionistas, por ejemplo: la Ley de Alquileres, la declaración de servicio público a telecomunicaciones e internet, la Ley de Góndolas y otros. También será necesario facilitar el uso de dinero electrónico.

La estabilidad monetaria se deberá lograr aplicando estas reformas y sosteniéndolas lo suficiente como para recobrar la confianza. Los ejemplos de Chile y Perú muestran como después de inflaciones descontroladas durante las cuales la gente huyó del dinero local, unas políticas coherentes les permitieron restablecer la estabilidad y el crecimiento, sin dolarizarse ni abandonar sus propias monedas. Visto desde otro ángulo, si se pretendiera acabar con la inflación mediante la adopción de una moneda sólida, por ejemplo, el dólar, pero subsistiera el déficit fiscal, finalmente igual se caería en default. La experiencia de la convertibilidad fue clara. De todas maneras, si se converge convincentemente a un equilibrio fiscal, se podría pensar en una reforma monetaria que acelere la corrección de comportamientos inerciales que autoalimentan de la inflación. Una nueva convertibilidad sólo sería admisible luego que el nivel de las reservas alcance el de la base monetaria al tipo de cambio libre vigente. Pero vista la experiencia de la convertibilidad de los noventa, el depositario de las reservas y su manejo, debería ser una institución internacional. Los argentinos aprendimos que una ley se modifica con otra ley. Es más difícil romper acuerdos internacionales.

Varias de las reformas que he descripto apuntan a lograr superávit fiscal genuino que permita disminuir la presión impositiva y disipe totalmente la presunción de un futuro default. Otras son necesarias para recuperar la confianza y la inversión y así generar empleo privado. Todas ellas permitirían asegurar la estabilidad, reducir genuinamente las tasas de interés, expandir el crédito y potenciar el crecimiento. Deberán acompañarse por una justicia eficiente e independiente, por un sistema de seguridad eficaz y por alto nivel de ética y honestidad en la política y en la actividad privada. Permítanme soñar. Varios países similares al nuestro lo han logrado. De esa forma el círculo vicioso del estancamiento y la pobreza, se convertiría en virtuoso. Quedaría atrás la Argentina de la frustración y el desencuentro.