

---

**SESIONES ORDINARIAS**  
**2000**  
**ORDEN DEL DIA N° 534**

---

**COMISION DE ECONOMIA**

Impreso el día 11 de julio de 2000

Término del artículo 113. 20 de julio de 2000

SUMARIO. Comisión a nivel presidencial para el estudio de un modelo socioeconómico de largo plazo para la Argentina. Conformación. Volando. (2.698-D.-2000.)

**Dictamen de comisión**

*Honorable Cámara:*

La Comisión de Economía ha considerado el proyecto de declaración del señor diputado Volando por el que se solicita al Poder Ejecutivo disponga la conformación de una comisión a nivel presidencial para el estudio de un modelo socioeconómico de largo plazo para la Argentina; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconseja su aprobación.

Sala de la comisión, 5 de julio de 2000.

*Manuel L. Martínez. — Gustavo C. Galland — Luis A. Trejo. — Julio C. Conca. — María del Carmen Alarcón. — Jorge J. Busti. — Mario A. Cafiero. — Enrique G. Cardesa. — Carlos A. Castellani. — Horacio R. Colombi. — Guillermo R. Jenefes. — Arturo P. Lafalla. — Fernando E. Llamosas. — Enrique M. Martínez. — Federico R. Puerta. — Humberto A. Volando.*

**Proyecto de declaración**

*La Cámara de Diputados de la Nación*

**DECLARA:**

Que vería con agrado que el Poder Ejecutivo dispusiera la conformación de una comisión a nivel pre-

sidencial para el estudio de un modelo socioeconómico de largo plazo para la Argentina

Dicha comisión deberá conformarse con la participación de los estamentos políticos, sociales e intelectuales, y en sus diversas corrientes de opinión; y garantizar la recepción y estudio de las inquietudes de todos los argentinos que aspiren a realizar un aporte con el mismo objetivo.

Los miembros de la comisión no deberán difundir conclusiones parciales del trabajo hasta no acordar un anuncio completo.

*Humberto A. Volando.*

### INFORME

*Honorable Cámara:*

La Comisión de Economía al considerar el proyecto de declaración del señor diputado Volando, cree innecesario abundar en más detalles que los expuestos en los fundamentos que lo acompañan, por lo que los hace suyos y así lo expresa

*Manuel L. Martínez.*

### FUNDAMENTOS

Señor presidente:

#### *El estancamiento*

Estamos en presencia de una endeblez congénita de la economía. Las condiciones cambiantes de la economía mundial la someten una y otra vez a violentos sacudones. Los pocos avances coyunturales que se producen terminan convertidos en retrocesos mayúsculos.

Estas características pueden ser verificadas en el largo y muy largo plazo de la economía argentina. El FMI (World Economic Outlook, abril 2000, página 62), acaba de publicar estadística comparada del producto por habitante a inicios y fin del siglo XX. La Argentina, que aparece en 1900 con un nivel de 2/3 respecto a Estados Unidos en el PBI por habitante, al finalizar el siglo XX esa proporción sólo llega a 1/3.

El grueso del retraso surge en el último cuarto de siglo. Mientras que en muchas regiones del mundo se producían avances, la Argentina permanecía estancada. El FMI ha publicado su base de datos completa desde 1970 (Database WEO-April 2000). Allí verificamos que para la Argentina, el PBI por habitante a precios internos constantes, del año 1999 es ligeramente inferior al de 1974.

Esto significa que los períodos de alto crecimiento en la década del 90 fueron sólo una recuperación parcial de las fuertes caídas producidas entre 1974 y 1990.

Pero no sólo un producto por habitante algo menor luego de transcurrido un cuarto de siglo. Estos valores son promedios que indican capacidad de oferta de bienes y servicios. Pero si tomamos ese producto como ingreso por habitante y lo distribuimos por

tramos (deciles) veremos que una relación de 7 veces entre los tramos extremos vigente en 1974 (comparable con algunos países europeos), trepó a 24 veces a fines del siglo. Es un estancamiento acompañado de un fuerte proceso de regresividad en la distribución del ingreso.

La debilidad de la economía argentina tuvo su máxima expresión en una inflación de 3 y 4 dígitos durante 17 años. Por su extensión, un caso único en la historia económica del mundo.

Estas condiciones llevaron a adoptar decisiones en escenarios dramáticos. La más sobresaliente: la implementación de la convertibilidad o sistema de caja de conversión. Como dijo el actual ministro de Economía, doctor Machneá, en abril de 1999 (Seminario de Price, Waterhouse. Diario "El Cronista", abril de 1999: "En la Argentina, la convertibilidad se aplicó por necesidad y no porque fuera el mejor modelo".

Quizás en esa coyuntura no hubiese otra alternativa. Pero no hay dudas de sus efectos concretos. La inflación pudo ser detenida a un costo social y económico muy alto. El signo más evidente fue el tipo de cambio fijo que conlleva la convertibilidad.

#### *Las deformaciones de la economía*

La combinación de un tipo de cambio fijo y deslizamiento de precios, produjo un cambio de los precios relativos a favor de los servicios con las características de no transables (no exportables). El valor de los bienes industriales comparado con el precio de los servicios, entre 1986 y mediados de 1999, se redujeron en un 65 %. En el caso del valor de los bienes pampeanos respecto a los servicios, la reducción llega al 69 % (CEPAL, Buenos Aires, julio de 1999).

El cambio de precios relativos provocó en el sector manufacturero un proceso de desindustrialización y desnacionalización del capital privado. El sector, que había llegado a detentar 1/3 del producto, en 1999 aparece aportando sólo el 17 %. Es por eso que la industria argentina, ha sido descrita en los siguientes términos: "En los años noventa, la industria ha sido expulsora de mano de obra, disminuyó el número de establecimientos; aumentó el grado de apertura comercial (con énfasis por el lado de las importaciones); se registró una importante inversión basada sobre equipos importados; aumentó la concentración y la extranjerización industrial, y el coeficiente de valor agregado cayó de manera abrupta junto con una declinación del margen bruto real (B. Kosacoff, de CEPAL, "La Nación", 22-8-99).

En este contexto de desindustrialización, el sector agropecuario tuvo que seguir dando soporte al perfil básico del comercio exterior (productos primarios y manufactura de base agropecuaria).

El sector rural enfrenta un mercado interno con marcado deterioro del consumo de bienes alimentarios. Esto junto a la dependencia de precios inter-

nacionales, un contexto de desregulación, ausencia de financiamiento y capacidad de ensilaje, obliga a vender de manera inmediata.

Este marco, sobrepuesto a un esquema precios atrasados al ingreso en la convertibilidad, hizo posible largos períodos con resultados negativos.

La ausencia de rentabilidad se vio agravada por impuestos distorsivos e insumos de alto costo por ventajas monopólicas y otras deformaciones en el mercado. Es el caso del financiamiento, los combustibles, peajes, y otros insumos del agro con un costo muy por encima de los valores internacionales.

Los mecanismos puestos en marcha hacen que el excedente del sector se traslade a otros sectores, regiones y fuera del país. Existen estimaciones que ubican el traslado de excedente en valores cercanos a los \$ 2.800 millones anuales.

Estas condiciones han elevado el piso de la dimensión económica de las explotaciones agropecuarias poniendo fuera del mercado a los pequeños productores.

Una reciente encuesta del INDEC en el partido de Pergamino ha detectado el fenómeno: el número de explotaciones ha descendido en un 25 %, por efecto de la desaparición de las escalas menores de superficie.

Ese proceso se traduce socialmente en una migración de los productores y sus familias a las áreas suburbanas marginales de las grandes ciudades donde las actividades urbanas a su vez están expulsando mano de obra.

#### *El desmantelamiento del aparato productivo*

La declinación de actividades que producen bienes, la mayoría de ellos susceptibles de exportación, es un proceso generalizado. En 1999, el aporte al producto bruto interno de todos los sectores productores de bienes (agricultura, ganadería, minería, silvicultura, pesca, industria manufacturera, construcción e insumos de infraestructura —electricidad, gas y agua—) es inferior a los rubros de comercialización de esos bienes (comercio mayorista y minorista, hoteles, restaurantes e inmobiliarias).

Este desmantelamiento del aparato productivo fue producto de políticas de desregulación, apertura y privatizaciones cuya justificación fue la necesidad de compatibilizar el contexto institucional con el marco de la caja de conversión. Más aún, las políticas de apertura justificadas por el objetivo de una inserción en la economía mundial, operó en sentido inverso y la economía argentina no pudo adquirir las características básicas que hoy adoptan las economías del mundo. Pueden ser grandes o pequeñas, desarrolladas o atrasadas, pero tienen el común denominador de un avance sistemático a partir de un alto nivel y diversificación de sus exportaciones.

Actualmente la economía argentina oscila alrededor de un 8-10 % de grado de apertura (exportaciones/PBI). Con ello sigue siendo una de las eco-

nomías más cerradas del mundo. Los países, tanto desarrollados como no desarrollados tienen índices que se ubican en el entorno más habitual de entre el 15 % y el 35 % de exportaciones respecto al PBI. La medición de 1999 indica para la Argentina un 8,2 %. Para el Banco Mundial es el quinto porcentaje entre los más bajos del mundo. Los países con menor nivel son Ruanda, Burundi, Haití y Brasil.

Tampoco ha podido diversificar su perfil de exportaciones. Ha pasado un siglo y sigue basado en bienes alimentarios. El grueso del esfuerzo continúa recayendo sobre el sector agropecuario.

Esta característica del perfil exportador suma una dificultad adicional: la estrecha vinculación de las exportaciones con los bienes de la canasta familiar y por ende con el salario real. En este sentido es un caso único en el mundo. Al margen de los aspectos legales de la convertibilidad, pone un serio obstáculo económico a una eventual devaluación: un aumento automático del costo de la canasta familiar, amplificado por las expectativas derivadas de la historia inflacionaria. Mientras tanto la mayoría de los países del mundo incrementa su competitividad vía devaluaciones. Incluso el Euro se ha devaluado frente al dólar en un 25 % (a inicio de mayo de 2000) desde el comienzo de su cotización (4 de enero de 1999), y los países que conforman su área detentan una euforia de crecimiento.

#### *Los actores sociales*

Este funcionamiento anómalo de la economía argentina, que la convertibilidad no sólo no ha superado, sino que profundiza, crea situaciones negativas para el progreso de los grupos que son claves en el desarrollo social.

Los trabajadores se encuentran ante una economía con una definida incapacidad para absorber empleo productivo. Si comparamos 1999 con 1991 observaremos que los desocupados aumentaron 11 veces más que los ocupados. A ello se suma que en la última década la desocupación y subocupación llegó a los niveles más altos registrados en la historia de la economía argentina.

A su vez, dentro de la absorción insuficiente de la fuerza de trabajo, el grueso se realiza por vía de formas de trabajo precarizadas vinculada a sectores hipertrofiados de baja productividad relativa: "Ha habido un aumento de la precariedad [...] Este comportamiento, que puede morigerarse en el futuro, no desaparecerá y parece llamado a constituirse en una nueva característica de la estructura de empleo urbano argentino. Cambios realizados —y programados— en la institucionalidad del mercado de trabajo pueden resultar en que se consagren legalmente prácticas de empleo que descargan en el asalariado una parte creciente del riesgo productivo" (Altimir y Beccaria, *El mercado de trabajo* CEPAL, 1999).

Por su parte, los empresarios se encuentran afectados por un funcionamiento económico que conlleva un descenso en la competitividad internacional.

A nivel mundial se realizan dos mediciones que arrojan similares resultados: una caída sistemática de este atributo. Tanto el ranking que elabora el Instituto de Desarrollo de la Gestión de Suiza como el que realizan en forma conjunta el Foro Económico Mundial y la Universidad de Harvard marcan un fuerte descenso en la competitividad.

Mientras que en la Argentina se señaló un incremento de productividad en base a medidas muy toscas de "trabajo directo / producto", estas instituciones miden un concepto mucho más amplio: la competitividad en base a complejas determinaciones.

En el primero de los casos se utilizan alrededor de 290 criterios para determinar el nivel alcanzado. Y allí la Argentina pasó del puesto 28 al 41 entre los años 1997 y 2000 en un total de 47 países, En la restante medición pasó del puesto 37 al 42 dentro de 59 países.

#### *El impacto de la convertibilidad*

Estas limitaciones al desarrollo social, tanto de empresarios como de trabajadores provienen del criterio de sostener sólo un balance monetario equilibrado. El criterio es unilateral y produce un funcionamiento macroeconómico anómalo en el resto de balances de la economía.

El balance externo muestra un fuerte déficit en la cuenta corriente del balance de pagos. La tendencia es hacia el déficit global y en cada uno de los rubros que lo componen.

Un sistemático déficit comercial derivado de los precios relativos internacionales que ha incrementado de manera desproporcionada las importaciones. En el punto de mayor desarrollo (1998) mientras que las importaciones se habían multiplicado por 7,5 veces desde inicios de la década, las exportaciones sólo lo han hecho en poco más de dos veces.

Por su parte, los rubros de intereses pagados y la remisión de dividendos y utilidades se han triplicado en el período 1992/98.

Con estas tendencias, el déficit en cuenta corriente del balance de pagos ronda niveles por encima del 5 % del PBI, niveles estos que en los países asiáticos impulsaron graves crisis en 1997.

El balance fiscal, por su parte, se ha convertido en estructuralmente deficitario. Las erogaciones inflexibles como el rubro intereses ocupa una proporción cada vez mayor del total del gasto público ya que se ha triplicado entre 1993 y el año 2000.

Es producto de un endeudamiento que ha sido utilizado para cubrir los baches deficitarios y que en su actual nivel (deuda pública —nacional y provincial— y deuda privada) está llegando al 60 % del PBI. Una situación insostenible en el largo plazo. Los niveles de tasas riesgo-país se encuentran en niveles del

100 %, habiendo llegado en 1999 a un pico del 200 % por arriba de las tasas internacionales de referencia. Este proceso realimenta por vía de mayores intereses la gravedad de los déficit fiscal y externo.

No es casualidad que la calificación de títulos de las consultoras internacionales, mientras premian con "grado de inversión" a México, para la Argentina mantienen una calificación de "grado especulativo" reservada a países con serias dificultades de pago en caso de crisis.

En materia de gasto público social existen serios problemas de nivel y calidad. Para ejemplificar en el problema de volumen, imaginemos por un momento un seguro de desocupación que llegue a todos los afectados tal como es habitual en los países desarrollados. En el caso de la Argentina resulta impensable en la actual coyuntura. Pero el gasto público social también tiene un grave problema de eficiencia que veremos junto a las condiciones sociales.

Por el lado de los recursos, existen límites muy definidos para generar un mayor flujo de recursos y serios problemas de evasión fiscal. El sistema tributario tiene características de debilidad: la capacidad de recaudación es muy sensible al nivel de actividad. También es distorsivo respecto al proceso de formación de los precios, y posee una fuerte regresividad ya que ahonda la tendencia de la distribución del ingreso.

#### *El deterioro social*

Las consecuencias de este funcionamiento deficiente del sistema económico generan por arrastre un grave proceso de deterioro social. Así lo confirman los indicadores de distribución del ingreso y pobreza, educación, salud que no pueden ser compensados por las limitaciones estructurales del gasto público social.

El incremento sistemático de la brecha de ingresos deja claras huellas en los registros de pobreza e indigencia. Luego de un altísimo pico durante los acontecimientos hiperinflacionarios, los niveles de pobreza se habían estabilizado en el nivel histórico. Sin embargo, desde 1992 viene aumentando de manera sistemática y en el "segundo cordón" del Gran Buenos Aires pasó de niveles del 25 al 40 % en términos de población. En materia de indigencia (no cubre el umbral mínimo de necesidades alimentarias), y en ese mismo período y región, pasó de niveles del 5 al 11 por ciento. A su vez los niveles de pobreza están impactados por la problemática de la ocupación: en los hogares pobres la tasa de desocupación triplica a la de hogares no pobres.

La problemática social se agudiza por efecto de las limitaciones del gasto de tipo social. Tanto en volumen como en calidad. En el caso de la salud, un país como Chile detenta un nivel de gasto (privado y público) de sólo el 37 % respecto a igual categoría de la Argentina (Banco Mundial, 1990/97). Con ese gasto inferior, ha logrado mejores niveles de expectativa de vida y en mortalidad infantil. En este último

indicador es remarcable su evolución comparada en relación a la problemática de la eficiencia del gasto. Mientras que entre 1970 y 1998 Chile descendió del 77 al 10 por mil, la Argentina lo hizo del 52 al 19 por mil. Esto significa que mientras en 1970 el valor de Chile indicaba un 48 % de deterioro relativo respecto al de la Argentina, hoy el nivel para nuestro país tiene un 90 % de deterioro relativo respecto a Chile. Simular tendencia encontramos en los cambios producidos en los últimos 30 años en el indicador de la expectativa de vida al nacer.

En el caso de la educación también existen comparaciones ilustrativas al respecto y nos indican que el problema radica en todos los niveles y en la investigación científica. Veamos algunas conclusiones de quienes han trabajado en estos temas. "Un reciente estudio de la OCDE [...], muestra que el 64 % de los argentinos que tienen 25 y 34 años, no completaron sus estudios secundarios, y esa cifra adquiere gravedad cuando la comparamos [...]. En este sentido, no completaron el nivel secundario el 28 % de las personas de esa edad en los países de la OCDE [...].

"Y esta diferencia que comentaba recién, se ve reflejada también en la fuerza de trabajo. Así, en la Argentina, de las personas que tienen entre 25 y 64 años, el 65 % no completó el secundario, el 20 % culminó el secundario como máximo nivel, el 5 % finalizó la educación terciaria no universitaria y el 5 % completó la educación universitaria.

"[...] en los países miembros de la OCDE, vemos que completaron el secundario como máximo nivel el 42 %, versus el 20 % en la Argentina; y que culminaron la educación universitaria el 15 %, contra el 5 % de nuestro país" (G. Jaim Etcheverry, en Congreso ABA - 1999).

Pero no sólo el acceso a la enseñanza sino también su calidad. Jeffrey Sachs, responsable de la medición de competitividad del Foro Económico Mundial y de Harvard comenta las razones del bajo nivel de la Argentina en el ranking. Expone entre otros, el ejemplo en materia educativa: "En lo que respecta a educación en las áreas de ciencia y matemáticas, las fuentes consultadas juzgaron que el sistema educativo argentino es pobre. Tras la evaluación, la Argentina quedó ubicada en el 48º lugar de una lista de 59 países. Más bajo todavía se estima que es el compromiso del sector público con la investigación y el desarrollo. En este aspecto la Argentina se ubicó en el 56º lugar de la misma lista de 59. También se considera insuficiente la colaboración entre empresas y universidades en el área de investigación. Según estimaciones internacionales, la Argentina invierte aproximadamente el 0,4 % de su producto bruto interno en investigación y desarrollo, mientras que los porcentajes son de 1,7 % del PBI en Australia, 1 % en Nueva Zelanda y 0,7 % en Chile" (Jeffrey Sachs, en "Clarín", 9-1-00).

- El impacto de todo esto sobre la equidad es muy definido: "Pero también [la equidad social] es el



resultado de un escaso capital humano: el 76 % de los que tienen un empleo intermitente no completó la secundaria, el 90 % no sabe informática, el 87 % no conoce idiomas y el 80 % nunca hizo un curso de capacitación. La desigualdad tiene mucho que ver con la forma en que está distribuido el conocimiento" (E. Kritz, "La Nación", 11 de mayo de 1999).

#### *El entorno internacional*

Pero no sólo debe atacarse el problema de la debilidad interna. Cada vez es más necesario dar fortaleza a la economía en un marco internacional donde se ha consolidado el predominio de la especulación financiera por sobre la actividad productiva. Según un organismo internacional de estudios (Institute of International Economics) en el período 1980/98, mientras las operaciones reales, medidas por las importaciones mundiales crecieron 2,6 veces, las operaciones financieras (medidas por el cambio de monedas y derivados) han crecido 24,8 veces. Al fin de ese período, menos de cuatro días de operaciones financieras equivalen en volumen monetario a un año de importaciones de todos los países del mundo.

Esta realidad internacional genera condiciones de volatilidad extrema a cuyos coletazos asistimos diariamente. Nuestra diferencia con los países desarrollados es que allí, los efectos de esas anomalías son amortiguados mediante subsidios siderales: "[...] en 1998, los 24 socios tradicionales de la OECD gastaron 334,6 miles de millones de dólares en políticas de 'apoyo' a la agricultura, [...]. Argentina es quizás el país más perjudicado por este proteccionismo [...] las cifras mencionadas están muy lejos de reflejar la verdadera magnitud del daño, porque sólo se refieren a la agricultura y no a la etapa industrial. Pero casi todos los países de la OECD tienen barreras arancelarias y no arancelarias a las importaciones de las industrias alimentarias y un sistema de incentivos que, en todo caso, premia las importaciones de materias primas para industrializarlas allá" (Juan Lluch, "La Nación", 19 de septiembre de 1999)

#### *Estudiar una alternativa*

En estas condiciones, el esquema de funcionamiento socioeconómico actual es inviable. Es necesario estudiar una estrategia socioeconómica integral y a largo plazo, que permita superar las fuertes deformaciones del esquema argentino vigente. Dicha propuesta alternativa debe ser elaborada de manera participativa. Y con un fuerte sostén político y social, que coadyuve a mantener el rumbo dentro de los vaivenes de la coyuntura.

Por otra parte, la experiencia nos ha enseñado que nadie tiene soluciones mágicas. Y menos para

reordenar nuestra economía en el actual contexto mundial. Es por eso que no sólo deberán participar en la elaboración de la alternativa los sectores sociales y políticos sino deberá asegurarse el aporte de todos los argentinos que aspiren a hacerlo.

Ese estudio deberá fijar un nuevo modelo de funcionamiento y las condiciones bajo las cuales se haría la transformación a través de un análisis objetivo del costo/beneficio social de mantener las actuales condiciones; la forma de implementar una amplia concertación económica, social y política, y las condiciones de la coyuntura internacional favorable a ese cambio.

*Humberto A. Volando.*