DIN.240
L 19

141364

Buenos Aires, 11 de octubre de 1996

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES
BIBLIOTECA
Dr. Manuel Belgrano

Sr.
Juan José Ciácera
Consejo Federal de Inversiones
S / D

Asesoramiento al COPADE - Neuquén

Re.: Exp. 3154

De mi mayor consideración:

Los informes adjuntos sobre aspectos de las relaciones financieras provincia-municipios; sobre aspectos de regulación y concesionamiento en el sector provincial eléctrico; enfoques para el financiamiento de las PYMES; aspectos relativos al funcionamiento del mercado laboral a nivel nacional y observaciones sobre las políticas de promoción económica a nivel provincial se enmarcan en el plan de tareas de asesoramiento al Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo C.O.P.A.D.E. oportunamente acordado y que finaliza con la entrega del presente material. En el desarrollo de las mismas el consultor trabajó en colaboración con los profesionales de la provincia Licenciado Claudio Garretón y Licenciada Mirta Llorente.

Oscar Libonatti

RECIBIDO
FECHA
CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES
11/10/96
14:20 hs.

La cuestión municipal

Las transferencias a municipios alcanzan montos significativos en términos per capita en la provincia de Neuquén respecto a los promedios nacionales, ascendiendo a 180 pesos per capita según los datos del presupuesto ejecutado 1994.

Esto sitúa a Neuquén entre las 7 provincias con mayores transferencias per capita a los municipios junto a otras 4 provincias de baja densidad poblacional (Chubut, La Pampa, Santa Cruz y Tierra del Fuego)[1] y 3 provincias incluidas entre los más rezagados (Catamarca, La Rioja y Chaco). (Ver Cuadro 1)

Las transferencias a municipios han sido uno de los componentes del gasto corriente provincial que ha experimentado mayores aumentos desde 1984 a la fecha, y Neuquén no escapa a esta dinámica.

En efecto, mientras en 1984 las transferencias a municipios para el conjunto de las jurisdicciones provinciales ascendían a 902 millones de pesos convertibles, en 1994 habían trepado a 2976 millones, multiplicándose 3.3 veces. En particular Neuquén muestra un aumento incluso superior a este promedio nacional, pasando de 21 millones de pesos convertibles en 1984 a 80 millones en 1994 (3.8 veces superior)[2].

Paralelamente el gasto corriente provincial sube de 10515 millones en 1984 a 22243 millones en 1994 (aumenta 2.1 veces) mientras que en Neuquén pasa de 239 millones a 696 millones (2,9 veces superior).

---

[1] ***Curiosamente no es el caso de Río Negro cuyas transferencias per cápita a los municipios (105$) no discrepan significativamente del promedio nacional (95$).***

[2] ***En el trabajo de FIEL sobre la situación financiera de la provincia consta un nivel de transferencias de 112 millones, consecuencia de adicionar a la coparticipación municipal otras transferencias recibidas por los municipios con origen en el gobierno federal y anticipos de impuestos otorgados por el gobierno provincial.***

En consecuencia tanto en el promedio de todos las provincias como en el caso específico de Neuquén las transferencias a municipios aumentan en forma importante su participación relativa en el gasto corriente total, existiendo sólo 2 provincias (Entre Ríos y Santa Fe) en los que no se registra este comportamiento (Ver cuadro 2).

Las relaciones financieras entre las provincias y sus municipios han seguido pues un patrón muy parecido al de las transferencias entre la Nación y las Provincias al menos hasta el período 1991/1992 en que la Nación introdujo una serie de precoparticipación es que mejoraron su posición relativa versus el conjunto de las provincias, actitud que estas últimas replicaron más tenuemente en la relación financiera con sus municipios.

El incremento de los montos transferidos a los municipios no ha tenido como correlato la descentralización a los niveles municipales de responsabilidades de gasto provincial[3]. En consecuencia tales transferencias han financiado un fuerte crecimiento fundamentalmente de los planteles de empleados municipales y del gasto salarial de estos entes.

Sistemas de coparticipación municipal

El principal (pero no el único) componente de las transferencias provinciales a los municipios es el sistema de coparticipación municipal.

Los regímenes de coparticipación municipal distribuyen recursos provenientes del sistema de coparticipación federal de impuestos, la recaudación provincial de los impuestos sobre los ingresos brutos, inmobiliario y patente automotor. En estos dos últimos casos los porcentajes de participación

[3] ***Incluso ha habido procesos inversos, como en la Provincia de Buenos Aires, en que el gobierno provincial reasumió obligaciones de gasto en los servicios de saneamiento.***

suelen ser muy significativos siendo incluso frecuente que la responsabilidad de recaudar y fiscalizar estos tributos haya sido plenamente transferida a las municipalidades. En este sentido, además de Chubut las provincias de Santa Cruz, Chaco y Corrientes han transferido la recaudación del impuesto inmobiliario urbano y suburbano y a los automotores a los gobiernos municipales, mientras que Neuquén, Salta y Córdoba han hecho lo propio con el impuesto a los automotores, siendo de destacar que en Córdoba se ha puesto en vigencia en relación a automotores un sistema de coparticipación "hacia arriba" en que los municipios recaudan y transfieren a la provincia parte (40%) de los recursos que obtienen.

Las provincias petroleras adicionalmente coparticipan los recursos que obtienen por regalías y lo propio suele ocurrir con las regalías hidroeléctricas.

Menos frecuente es que se coparticipe el producido del impuesto de sellos -hoy en curso de una profunda reforma que culminará con su eliminación-. Los recursos provenientes del juego no son en general, coparticipados a los municipios; Buenos Aires es una de las pocas que lo hacen. La ley de coparticipación de Misiones prevé explícitamente la coparticipación de los aportes que la provincia reciba del Tesoro Nacional, un resabio del período 1985-88, donde éstos suplían a los fondos provenientes del régimen de coparticipación federal.

La mayor absorción de recursos por las municipalidades a partir de 1984 se ha concretado en parte merced a un significativo crecimiento en los índices de distribución primaria posibilitado por nuevas Leyes de coparticipación municipal. La participación de los municipios trepó en Buenos Aires desde el 9.25% del total de recursos coparticipables en el año 1983 al 16.14%[4] , en Misiones del 8% al

[4] ***Debe hacerse la salvedad de que en este caso, el gasto per cápita de los municipios de la provincia se mantiene en los niveles del año 1980.***

12%; y en Entre Ríos del 8 al 15% en el caso de los fondos que provienen de la coparticipación federal.

Dentro de este panorama general, hay casos extremos como San Juan y Jujuy que, de transferir recursos a municipios conforme a un régimen de coparticipación, actualmente no cuentan con ley de coparticipación y la Tesorería provincial se hace cargo de la masa salarial de los entes municipales.

En el caso especial de Neuquén al comienzo del período de referencia el sistema de coparticipación municipal (Ley 1212/1356) derivaba a los municipios el 5% de la Coparticipación Federal y el 50% de la recaudación de Inmobiliario e Ingresos Brutos; porcentajes que posteriormente se elevan al 20%, 80% y 80% respectivamente por medio de la ley 1770 de 1988.

En 1991 se agrega (Ley 2895) la coparticipación de las regalías hidrocarburíferos al 12% (porcentaje superior al del resto de las provincias productoras excepto Chubut).

En la actualidad la masa coparticipable a municipios en Neuquén se integra con: coparticipación Federal, Ingresos Brutos, Inmobiliario y Sellos y con los montos de las regalías hidrocarburíferas. La participación de los municipios en esta masa coparticipable es del 15% sobre todos los componentes de la misma, existiendo adicionalmente una garantía de monto mínimo bruto mensual distribuíble de 6,8 millones de pesos.

Según fuera antes señalado en varias provincias se han implementado mecanismos que reproducen, aunque atenuadamente, la práctica limitativa que aplica la Nación en el régimen de coparticipación federal (precoparticipaciones y/o limitaciones a la distribución primaria a municipios). Un ejemplo en este sentido es Río Negro, que luego de un significativo incremento en la distribución primaria a municipios, ha acordado una garantía de remesa mensual de fondos y ha conseguido limitar la participación primaria de los municipios ante el supuesto de un buen comportamiento de los

recursos coparticipables, de una forma similar al acuerdo alcanzado por la Nación con las provincias en 1992; Buenos Aires estableció una suerte de precoparticipación, disponiendo la retención de fondos con cargo a la deuda que las comunas mantienen con la obra social de la provincia y el Instituto de Seguridad Social; en Mendoza, la nueva ley exige para concretar las transferencias la permanente actualización de la situación presupuestaria municipal.

También se ha incrementado la importancia de las transferencias condicionadas a municipios, que de representar al 4,1% de los montos totales transferidos en 1983 hoy llegan casi al 15%. Se constata, la aparición y/o mayor significación de fondos que vinculan las transferencias al cumplimiento de ciertas pautas o la realización de inversión pública. En Córdoba se estableció un Fondo de Descentralización, en Chaco un Fondo Solidario Municipal, en Corrientes un Fondo de Solidaridad Comunal, en Formosa un Fondo de Aportes de Desequilibrios Financieros. Es frecuente que se exija que la renta de regalías que se coparticipa, se destine al financiamiento de obras públicas, aunque se desconoce si existe un control efectivo en la materia. En Entre Ríos las transferencias están condicionadas a la remisión de información al gobierno provincial.

Este tipo de prácticas no se verifican en el caso de Neuquén.

Existe variedad de criterios para la distribución secundaria en los sistemas de coparticipación municipal. Predominan los que distribuyen recursos por número de habitantes, por partes iguales, por la recaudación de los municipios y por gastos corrientes. Algunos responden a una circunstancia especial como el indicador Usuarios de Servicios de Salud que se utiliza en la Provincia de Buenos Aires, en donde las municipalidades administran buena parte de los hospitales públicos de menor complejidad a partir de 1980; ésta es por otra parte, prácticamente el único indicador que distribuye

recursos según índices de pobreza. Otros son específicos a determinados impuestos como es el caso de la distribución según el impuesto emitido, como ocurre con el impuesto inmobiliario y de patente automotor.

Las disposiciones neuquinas en torno a la distribución entre municipios del producido del Régimen de Coparticipación Municipal fijan que la misma operará según los siguientes criterios:

- 60% en relación directa a la población de cada municipio
- 15% en proporción a la inversa del costo salarial por habitante de cada comuna
- 10% en relación directa a la población de cada municipio sin computar a Neuquén capital
- 10% en proporción a la recaudación de recursos tributarios correspondientes a cada municipio, computándose a tal efecto -exclusivamente- las tasas, impuestos y derechos que perciben las comunas
- 5% en partes iguales a cada uno.

En general los indicadores empleados por los sistemas de coparticipación municipales para la distribución secundaria distan de promover un marco de incentivos correctos para la buena gestión municipal. En este sentido

a) El indicador por partes iguales -cuyo paso relativo en el conjunto de prorrateadores ha crecido desde un 6% en 1983 a más de un 9% en promedio para el conjunto de regimenes municipales- incentiva el aumento del número de municipios. Este incentivo se potencia por la importancia que adquieren las transferencias sin especificar (que comprenden a los aportes del Tesoro provincial y diversos indicadores vinculados a gastos corrientes), que hoy representan más del el

30% de los recursos remitidos por loas provincias a sus municipios mientras que en 1983 eran del 16%.

b) Los indicadores vinculados a la gestión municipal, recursos propios, relación habitantes-personal, recursos propios-erogaciones corrientes, requerimiento teórico de personal, tienen un peso relativo del 13% y se mantienen en los niveles de 1983.

c) La aparición de indicadores vinculados a la gestión municipal responde principalmente al cambio de régimen de Mendoza del año 1988, que impuso los indicadores vinculados al autofinanciamiento municipal, requerimientos teóricos de personal y gasto en inversión; sin embargo, la modificación al régimen de esta provincia incrementó la participación de los municipios más pequeños[5].

d) Existen por lo demás algunas transferencias de naturaleza discrecional, que asignan más o menos arbitrariamente recursos a determinados municipios.

e) Los indicadores de distribución según emisión de facturas de inmobiliario y automotor, no están relacionados a recaudación efectiva y/o a algún esfuerzo para mejorar los índices de cobrabilidad -que difícilmente superan el 60% de la emisión- de esos tributos por parte de los municipios.

En este sentido, la provincia de Buenos Aires ha promovido convenios con los municipios, descentralizando la recaudación del impuesto sobre los ingresos brutos -también lo ha hecho con el impuesto inmobiliario rural- en el caso de los contribuyentes más pequeños. No existen datos que permitan verificar los resultados de este experimento, pero se aprecia que la retribución de los municipios -el 15% de lo recaudado- no está vinculada a ningún índice de perfomance como podría ser la mejora de la recaudación del impuesto debida a la gestión del municipio -lo que desde luego,

---

"Descentralización fiscal en Argentina desde una perspectiva local: el caso de la Provincia de Mendoza", F. Bertranou, exposición en el seminario sobre Federalismo Fiscal Argentino, Buenos Aires octubre de 1993, CEPAL/GTZ.

no es fácil de implementar-. En Córdoba el impuesto de patente automotor se encuentra descentralizado a nivel municipal, y parte de lo recaudado, a partir de 1991, retorna a la provincia como coparticipación.

En el contexto general del país la distribución secundaria de la coparticipación municipal en Neuquén presenta ciertas particularidades a destacar:

a) Entre los 13 casos de coparticipación municipal resumidos en el cuadro 3, Neuquén es uno de los que mayor peso asigna al prorrateador población junto con Chubut, Santa Cruz, Corrientes y La Rioja. El uso de prorrateador población ha sido clasificado en el cuadro como indicativo de que la coparticipación municipal tiene un criterio redistributivo, en base al supuesto implícito de que existe una estrecha relación entre el costo de servicios que brindan los gobiernos locales y el número de habitantes que poseen, de manera tal que un reparto de los fondos proporcional a la población permitiría a cada gobierno local alcanzan un cierto "nivel mínimo" igualitario de gasto per capita (aumentos por encimade este nivel mínimo común deberían ser financiados con presión tributaria exclusivamente local)[6].

Desde este punto de vista Neuquén aparece como una provincia con un fuerte sesgo redistributivo en el reparto de los fondos de coparticipación municipal (cabe mencionar aquí una vez más que en Neuquén la participación primaria hacia municipios es a su vez "generosa" respecto al del promedio de las provincias).

[6] ***Por cierto que si el producto bruto per capita o el consumo per capita fueran uniformes en las distintas localidades de Neuquén, el reparto entre municipios de la recaudación según la población en rigor debería clasificarse como criterio devolutivo.***

b) Un punto a destacar en el caso neuquino es el criterio adopatado para el reparto de las regalías. El mismo es en un todo coincidente con el aplicado al resto de los fondos que integran la coparticipación municipal, por lo tanto estos recursos que generan actividades muy puntualmente localizadas en el territorio provincial terminan beneficiando toda la población sea a través de la parte de las regalías que permanece en poder del gobierno provincial como a través de la parte ingresa en la coparticipación municipal y se reparte, con idénticos criterios entre todos los municipios. Esta realidad contrasta con la vigente en otras provincias productoras como Río Negro y Chubut que aplican sobre las regalías un criterio de reparto más "devolutivo" es decir que proporcionalmente reconocen una mayor participación a los municipios productores de petróleo y gas. En general la literatura de Finanzas Públicas es favorable a concentrar la potestad de gravar aquellas bases tributarias que están distribuidas en forma altamente asimétrica entre jurisdicciones locales, como es el caso de los recursos naturales, en el nivel de gobierno superior. Ello por dos razones: para prevenir distorsiones asignativas que podrían derivar de imposiciones locales diferenciales de tales recursos y además para evitar fuertes inequidades o desigualdades entre regiones, en lo que es un argumento no de eficiencia económica sino de naturaleza distributiva.

Puede visualizarse que el "aspecto de eficiencia" ha sido contemplado y resuelto de igual manera en todas las provincias productoras, pues en ellas sólo el gobierno provincial tiene facultad para fijar la tasa de las regalías (los hechos existe un tratamiento coordinado entre las provincias productores de este tema) no existiendo potestades tributarias delegadas a los gobiernos locales. La discrepancia se plantea en el terreno redistributivo, mientras Neuquén ha considerado "equitativo" que las regalías beneficien por igual a todos los habitantes de la provincia, sea a

través del gasto provincial (financiado con regalías) como del gasto municipal (financiado con la coparticipación municipal de regalías), Río Negro y Chubut entienden que es "equitativo" que los municipios productores reciban un beneficio mayor, reconociéndoles un porcentaje mayor en la distribución secundaria de regalías.

En el plano normativo no puede señalarse cuál solución "es mejor". Sin embargo la adoptada por Neuquén tiene interesantes requisitos de "consistencia" que son de aplicación en la realidad provincial actual. En efecto, los eventuales esfuerzos de financiamiento que plantean las dificultades de reconversión que afectan a la zona de Cutral-Có y Plaza Huincul justifican que, dada la distribución proporcional (entre todos los municipios) de los ingresos generados por el recurso no renovable, sean todos los municipios los que concurran a integrar (parcialmente) los fondos requeridos para encarar los planes de reconversión de la región afectada por el agotamiento del recurso en cuestión.

En resumen, en lo referido a la caracterización del régimen de coparticipación municipal neuquino cabe consignar que la distribución primaria (provincia/municipios) que consagra el mismo puede considerarse como propia de un "régimen generoso" en relación a la situación promedio vigente en el conjunto de las provincias por las siguiente razones:

- establece uno de los coeficientes más altos (15%) de coparticipación municipal sobre los recursos que obtienen la provincia de la coparticipación Federal (sólo Tucumán, Santiago y Córdoba tienen coeficientes primarios mayores, aunque en rigor de verdad hasta la sanción de la Ley 2148/95 Neuquén y Córdoba tenían el mayor coeficiente (20%))
- coparticipa regalías a tasas más altas (15%) que el promedio simple (12%) vigente en el resto de la provincias productoras

- fija una tasa del 15% para la coparticipación de sellos siendo que generalmente las provincias no coparticipan este gravamen con sus municipios (no obstante cabe señalar que los compromisos asumidos por el Pacto Fiscal determinan la obligatoriedad de la eliminación de este impuesto)
- asimismo Neuquén ha transferido a los municipios la potestad tributaria en el caso del impuesto automotor y no recibe porción alguna de recaudación por este concepto
- En el caso del inmobiliario rural el coeficiente de distribución secundaria vigente en Neuquén coincide con el nominal promedio del país
- El porcentaje de coparticipación municipal en Neuquén solamente resulta inferior a los porcentajes nominales promedio de coparticipación de los restantes regímenes de coparticipación municipal en el caso de Ingresos Brutos y en el impuesto Inmobiliario Urbano (ver cuadro 3)
- la coparticipación municipal secundaria tiene un sesgo claramente distributivo en el sentido de igualar capacidades de gasto utilizando como prorrateador a la población e incluyendo a las regalías en la mesa coparticipable con los municipios. Si bien la coparticipación cuenta con un componente estrictamente devolutivo, es dudoso que tanto por su importancia relativa (10%) como por las posibilidades reales de control del gobierno provincial sobre la veracidad de los datos proporcionados al respecto por los municipios, pueda actuar como un incentivo eficaz al aumento de la presión tributaria propia de los entes municipales.

Por último el prorrateador "inversa del costo salarial por municipio" no parece un indicador suficientemente robusto, ni de la gestión financiera y presupuestaria del gobierno local, ni de la calidad de los bienes y servicios provistos por el gobierno local como para figurar como único indicador de "eficiencia de gestión" de la ley de coparticipación y con un peso relativo (15%) para nada desdeñable.

Incluso es contradictorio incorporar "indicadores de eficiencia" cuando se mantienen otros prorrateadores redistributivos burdos como el de "partes iguales" que distribuyen el 5% de la masa coparticipable.

Federalismo fiscal y gobierno locales

La potenciación de los gobiernos locales[7] es un fenómeno valorado en la literatura sobre el federalismo fiscal y forma parte de un proceso que está cobrando creciente importancia, particularmente en América Latina[8]. Las virtudes de la descentralización son permanentemente recordadas y apreciadas. Entre esas ventajas se menciona:

- la de propiciar una más eficiente y equitativa provisión de servicios gubernamentales, al hacer posible una mejor utilización del conocimiento local sobre los requerimientos y preferencias de

[7] ***El término descentralización con el que se identifica este proceso no tiene un sólo significado. Se lo puede asimilar a desconcentración término que pretende caracterizar la dispersión de responsabilidades dentro del mismo nivel de gobierno hacia oficinas regionales, la delegación situación en la que los gobiernos locales actúan como agentes del gobierno central en la ejecución de programas de gasto (bastante frecuente en Chile) y la devolución que es una etapa en la que los gobiernos locales no sólo implementan políticas sino que tienen la autoridad para decidir, planificar y diseñar los programas. Hoy, cuando se habla de descentralización se confunden estas dos últimas interpretaciones.***

[8] ***Ver F.I.E.L., trabajo preparado para el B.I.D., 1994.***

la población, lo que también puede conducir a una mayor participación de la ciudadanía y dar por resultado una acción política gubernamental con mayor consentimiento de la población.

- una mayor movilización y aprovechamiento de la base tributaria disponible a nivel local lo que debería producir menores exigencias sobre recursos centrales y una mayor responsabilidad fiscal del gobierno local que debe asumir el costo político ante sus ciudadanos de recaudar impuestos.
- el aliento a la innovación, en la medida que los gobiernos provinciales y locales puedan servir de experimentación para testear los resultados de nuevas políticas y procedimientos diferentes para proveer los bienes públicos locales, cuya aplicación luego podría generalizarse.

Desde estos puntos de vista una mayor descentralización (entendida en el sentido de **devolución** que se menciona en la llamada 6), aparece como un proceso intrínsecamente deseable. Por cierto que los gobiernos locales pueden tomar decisiones equivocadas, pero si ello ocurre deben asumir sus consecuencias y esto es bueno en sí mismo.

Sin embargo la descentralización tiene determinadas condiciones para que los resultados sean los esperados. Si éstas no se cumplen no sólo puede fallar la producción de servicios locales, con resultados más pobres que en la alternativa de una provisión centralizada, sino también puede afectarse la estabilidad macroeconómica si un proceso descentralizador unilateral priva de recursos a niveles superiores de gobierno que retienen las mayores responsabilidades en materia de gasto. Algunas condiciones son particularmente importantes para que la descentralización funcione adecuadamente:

a. que exista una equilibrada atribución de responsabilidades de ingresos y gastos;

b. que el proceso de decisión local sea plenamente democrático en el sentido que los costos y beneficios de las decisiones sean transparentes y que cualquiera que se vea afectado tenga oportunidad para influir en la decisión;

c. que los costos de las decisiones de las autoridades locales sean soportados por los beneficiarios;

d. que los beneficios de los servicios locales no se derramen a otras jurisdicciones.

Estas condiciones imponen características especiales al proceso de decisión local, al gasto y a su estructura de financiamiento.

En cuanto al equilibrio en la atribución de responsabilidades de gastos y potestades tributarias (punto a) , ésta condición debe interpretarse en más de un sentido.

Si el proceso de descentralización opera únicamente, o principalmente, sobre las responsabilidades de gasto sin una contrapartida en la asignación de capacidades de imponer cargas tributarias, la calidad o cobertura de los servicios que se transfieren a nivel local probablemente disminuirá. Si la transferencia opera sobre fuentes de recursos, con poco acompañamiento en la asignación de responsabilidades de gasto, que continúan centralizadas, es muy posible que el proceso termine en el aprovechamiento poco intenso por parte de los gobiernos locales de la base imponible transferida. Si el proceso opera sobre recursos y gastos pero no se precisan adecuadamente los requerimientos que implica la asunción de mayores responsabilidades por parte de los niveles locales de gobierno, fundamentalmente en términos de capacidad de gestión y de administración el resultado al menos en el corto y mediano plazo puede igualmente terminar en una desmejora general en el nivel y calidad de los servicios.

Pero el punto también se refiere a la proporción que deben guardar los recursos locales en el financiamiento de ese nivel de gobierno. Una excesiva participación de las transferencias en el financiamiento de los gobiernos locales mina la autonomía y la vitalidad del proceso de decisión descentralizado, puesto que neutraliza los incentivos para un gobierno responsable en los aspectos financieros y económicos.

Es esencial que los gobiernos locales al decidir expandir o contraer un determinado programa de gasto, consideren cuidadosamente el costo de esa decisión en términos de la presión impositiva adicional que deben ejercer sobre "sus" ciudadanos. Ello puede no ocurrir si una parte sustancial de los recursos del gobierno local provienen de fuentes externas a la jurisdicción (transferencias).

El punto b se refiere a la necesidad de que a nivel local el mecanismo de decisión colectivo funciones adecuadamente, lo que es un requisito imprescindible para que en la práctica se concrete el principio de "accountability" o " responsabilidad fiscal" de los gobiernos locales. Si la descentralización opera eficazmente debe asegurar los mecanismos para que los gobiernos locales sean simultáneamente responsables ante quienes pagan y ante quienes se benefician de los gastos emprendidos por ese nivel de gobierno. Ello requiere incentivos claros y adecuada información.

En este sentido, dos elementos resultan esenciales: información sobre la perfomance de los gobiernos locales y arreglos institucionales que permitan resolver los problemas identificados a través de dicha información. La información es una condición necesaria para hacer efectiva la "responsabilidad fiscal", pero de poco vale si no puede utilizarse.

En cuanto al punto c, algo de este aspecto ya se ha adelantado en el punto a. cuando se hablara de la importancia de que los recursos locales contribuyan apropiadamente al financiamiento del gasto local.

Pero además es necesario hacer referencia a las características que deben guardar los tributos locales en orden a asegurar que los costos de las decisiones locales sean soportados por los contribuyentes locales. Ciertas clases de impuestos como por ejemplo, aquellos que recaen sobre actividades productoras de bienes o servicios comercializados en otras jurisdicciones, son "exportados" a los residentes de dichas terceras jurisdicciones.

Tal exportación de impuestos puede alentar presupuestos locales excesivos en la medida que el gasto local pasa a estar financiado en una medida sustancial por residentes de otras jurisdicciones[9].

Es importante pues favorecer el uso de estructuras impositivas que limiten el empleo de estas fuentes tributarias. En este sentido, las cargas de uso son el medio más apropiado para el financiamiento de los gastos locales: si los individuos y las firmas pagan cargas de uso que reflejan los costos de los servicios locales, se estará en presencia de los incentivos adecuados para decisiones eficientes sobre la localización y la provisión de servicios públicos. Pero también pueden operar eficientemente, con el mismo objetivo, los impuestos al consumo en etapa final y los impuestos sobre bases tributarias inmóviles pues en ambos tipos de gravamenes se minimizan las posibilidades de traslación de la carga impositiva a terceras jurisdicciones.

[9] *Como han demostrado algunos autores, si las jurisdicciones locales intentan independientemente maximizar el bienestar de sus residentes, pueden consistentemente seguir una política de crear externalidades a residentes de otras localidades a través de instrumentos tributarios y de gastos.*

Otras recomendaciones convencionales en cuanto a la asignación de fuentes tributarias por nivel de gobierno se refieren a que los niveles locales deberían gravar:

- bases tributarias inmóviles en la medida que la imposición sobre factores móviles puede inducir movimientos de éstos para eludir la carga tributaria, lo que neutraliza el intento y puede provocar una inadecuada asignación espacial de recursos;
- evitar establecer su imposición sobre los factores distribuidos desigualmente en el territorio como ocurre como ciertos recursos naturales, para neutralizar excesivas inequidades resultante de dicha distribución;
- la presencia de economías de escala en los aspectos de administración y fiscalización tributaria que pueden favorecer la centralización de la recaudación de ciertos impuestos.

En lo referido al punto d, la racionalidad primaria de la descentralización surge en la provisión de bienes y servicios. Hay ciertos bienes públicos como defensa nacional y relaciones exteriores que benefician a toda la nación; consecuentemente, el gobierno federal es el agente apropiado para proveer ese tipo de bienes.

En contraste, muchos otros tipo de bienes son de naturaleza estrictamente local como por ejemplo los sistemas de recolección de residuos, mantenimiento urbano, etc.. Para tales servicios hay un fuerte argumento en favor de su provisión descentralizada.

Un suministro centralizado de estos bienes y servicios resultaría en niveles relativamente uniformes a través de las distintas jurisdicciones, con lo cual se provocará una pérdida neta de bienestar tanto mayor cuanto más difieran los valores y preferencias de los residentes locales. La provisión

descentralizada permite por el contrario, adaptar los niveles de producto a esos valores y preferencias[10]

Naturalmente que existen un conjunto de bienes que están en una situación intermedia. Si bien el ámbito de impacto de sus beneficios no alcanza una escala nacional, claramente sus efectos trascienden los límites locales por lo cual se requieren o arreglos cooperativos con otras jurisdicciones donde ese gasto derrama sus efectos o, lo más común si los costos de transacción para llegar a tales acuerdos entre los gobiernos locales resultan excesivos, la instrumentación de transferencias desde un nivel superior de gobierno hacia el gobierno local, que permitan internalizar aquel beneficio y expandir la oferta local asegurando una provisión "óptima" del bien o servicio en cuestión.

Esto conduce a un principio que se puede denominar de "subsidiariedad" en la asignación del gasto público. Todo los servicios gubernamentales que pueden ser producidos o provistos a nivel local deberían ser asignados a ese nivel de gobierno, y la acción de los niveles centrales -gobierno nacional, gobiernos provinciales- debería complementar ese esfuerzo en el caso de los bienes que tengan un área de beneficios mayor que la de la jurisdicción local, pero no lo suficientemente amplia como para que la provisión pase a ser responsabilidad exclusiva de un nivel de gobierno superior.

Las transferencias entre niveles de gobierno

La asignación de gastos y fuentes de recursos a los distintos niveles de gobierno generalmente conduce a "desbalances verticales" donde suele ocurrir que el nivel de gobierno "superior" es

[10] ***La recomendación para una provisión descentralizada parte del supuesto que es más costoso que el gobierno central almacene y procese información sobre las preferencias de los residentes de los distintos aglomerados que si ello se confía en los gobiernos locales.***

superavitario (tiene más potestades tributarias que responsabilidades de gasto) y los niveles "inferiores" son deficitarios. Ello determina la necesidad de instrumentar "sistemas de transferencias" entre niveles de gobierno..

Estas transferencias en el plano normativo pueden servir tres objetivos:

1. Complementar el esfuerzo local en el caso de aquellos bienes cuyos beneficios se extienden fuera de los límites jurisdiccionales, una cuestión ya indicada en el punto precedente. Esto requiere establecer transferencias vinculadas a programas específicos de gasto con el objeto de alentar una expansión del nivel de provisión de un cierto bien o servicio por parte del gobierno local, dado el efecto beneficioso de tal tipo de gastos sobre otras jurisdicciones[11]. Es decir que este es un caso que propicia la presencia de transferencias "condicionadas".

2. La sustitución de fuentes tributarias de los gobiernos locales que pueden tener efectos negativos sobre la asignación de recursos, por bases imponibles más eficientes y equitativas que por razones de eficacia recaudatoria y/o del propio diseño del impuesto, resulta conveniente que se concentren en el gobierno central[12]. Básicamente este argumento descansa en la presencia de economías de escala en la recaudación como elemento justificativo de la centralización de la facultad recaudatoria.

---

[11] ***Este tipo de transferencias, solo muy rudimentariamente aplicadas en la Argentina en el caso de ciertos programas sociales focalizados financiados por el gobierno federal e implementados por las provincias, no son fáciles de instrumentar. Una razón es que cuando hay beneficios interjurisdiccionales que las justificarían, ellos pueden ser fundamentalmente de naturaleza intramarginal pero el subsidio a transferir debe operar únicamente en el margen. Es que de lo que se trata es de influir en el nivel de provisión o producción del bien por parte del gobierno local y no meramente de transferirles ingresos, como ocurriría en presencia de beneficios intramarginales. Teniendo en cuenta este aspecto, la recomendación usual es establecer este tipo de transferencias cuando hay significativos beneficios intramarginales.***

[12] ***Es por ejemplo difícil pensar que un impuesto a las ganancias fuertemente progresivo sea administrado a nivel de unidades menores al gobierno nacional. Ello es así tanto por la necesidad de integrar a los efectos de determinación y control del impuesto el patrimonio total del contribuyente como para evitar que fuertes disparidades en la tasa de imposición entre esas unidades menores, induzcan a la movilidad de base imponible entre jurisdicciones.***

La concentración de éstas funciones da lugar a que el gobierno central coparticipe la recaudación a los niveles menores de gobierno a través de transferencias no condicionadas o de "libre disponibilidad".

3. Una tercer variante de transferencias son aquellas que obedecen a propósitos de "equidad horizontal", y procuran igualar capacidad tributaria para compensar la desigual distribución espacial de recursos económicos, de tal forma que todos los gobiernos locales estén en condiciones de financiar al menos una canasta básica uniforme de ciertos bienes públicos. Estas transferencias igualadoras también son de carácter no condicionado.

El análisis sugiere por lo tanto que habría dos grandes grupos de transferencias: aquéllas vinculadas a programas específicos de gasto -que pueden estar o no vinculadas a complementar el esfuerzo local aún cuando el análisis económico indica que el primero debería ser el caso- y transferencias sin afectación a programas de gasto como ocurre con los sistemas de coparticipación de impuestos y de igualación de capacidad fiscal.

Un tema interesante a mencionar es el impacto presupuestario de las transferencias intergubernamentales. Los trabajos empíricos sugieren que tienen un efecto altamente estimulante sobre el monto del gasto público local. El efecto es tanto mayor cuando la transferencia está vinculada a un programa específico de gasto pero igualmente está presente con las transferencias generales no atadas a dichos programas.

El punto señala que la propensión a gastar en bienes y servicios públicos de los gobiernos receptores es mayor cuando los mayores recursos se concretan con transferencias directas de fondos (sea con transferencias condicionadas o de libre disponibilidad) que cuando se opera mediante una transferencia implícita, vía la delegación de los poderes tributarios sobre ciertas

bases imponibles de los niveles centrales de gobierno hacia los gobiernos locales. Es decir que de las dos posibilidades de beneficiar a los residentes locales, la verificación empírica tiende a sustentar la hipótesis que las transferencias directas de fondos desde el nivel central, financian un mayor presupuesto público del nivel inferior de gobierno antes que una rebaja de impuestos propios [13].

Esto advierte sobre la necesidad de no confiar excesivamente en transferencias para el financiamiento de los niveles menores de gobierno, lo que completa la argumentación ya realizada, en favor de una alta correspondencia entre ingresos propios y gastos de los gobiernos locales.

La actualidad de la provincia en materia de transferencias a municipios

El análisis y diagnóstico efectuado recientemente por FIEL sobre la situación de las finanzas provinciales en lo relacionado con el comportamiento de las transferencias a municipios informa lo siguiente:

"Las transferencias a municipios de 1995 -112 millones computando los anticipos de impuestos- fueron más de 14 veces las registradas en 1983, existiendo dos etapas diferenciadas:

1. una primera a partir de 1984 en que se produjo un fuerte incremento que se consolidó en los años siguientes, cuadruplicando los importes transferidos en 1983;

[13] *Aunque con otra fundamentación, Buchanan ha defendido la descentralización y muy en particular la de las fuentes tributarias como un mecanismo para reducir el gasto público. Las últimas investigaciones empíricas parecen confirmar esta idea conocida en la literatura como la hipótesis del Leviathan, fundamentalmente cuando se la aplica al caso de los gobiernos locales. Brennan and Buchanan, "The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution", 1980, y Oates, "Searching for Leviathan: An Empirical Study" y "Searching for Leviathan: a reply and some further reflections", en Oates "Studies in Fiscal Federalism" Edward Elgar Publishing Company, 1991.*

2. la segunda a partir de 1991 donde el nuevo salto en los recursos transferidos se asienta en la coparticipación de regalías, el crecimiento en la recaudación sea de fuentes propias como de coparticipación federal, y la aparición de algunos esquemas discrecionales de asistencia a los municipios.

Si se hubiera mantenido el régimen establecido por las Leyes 1212/1356, los municipios estarían recibiendo el 53% de los recursos actuales. En su lugar en 1995 han recibido 112,4 millones, de los cuales 82,8 por aplicación del Decreto 40/94, 18 millones en concepto de subsidios financiados, en buena medida, por transferencias del gobierno nacional y 11,2 millones en concepto de anticipo de impuestos. Debe mencionarse que los municipios ya habían recibido anticipos de impuestos en 1993 y 1994, por un monto total de 48 millones, deuda que fuera coronada por el gobierno provincial. El cuadro actual conduce a una situación que en la práctica y a los actuales niveles de recaudación, resulta similar a la que hubiera resultado de la aplicación directa de la Ley 1770. Obsérvese que de haberse aplicado la ley 1895 de julio de 1991, los municipios estarían incluso recibiendo importes superiores a los actuales.

Los cambios legislativos y las medidas discrecionales del gobierno nacional, que ha asistido a los gobiernos municipales con aportes, y del propio gobierno provincial que ha remitido fondos en concepto de anticipo de impuestos aunado al comportamiento expansivo de los recursos, ha redundado en sustanciales transferencias de ingresos sin que ello haya sido acompañado de una delegación de mayores responsabilidades en materia de gasto. Por el contrario, se ha mencionado incluso la escasa predisposición de algunos entres comunales para asistir al mantenimiento de los edificios escolares.

Aún cuando no se dispone de información desagregada de los municipios de Neuquén, no debiera sorprender que este cuadro haya conducido a un incremento del gasto municipal y a un menor esfuerzo recaudatorio propio.

En lo que respecta a este último aspecto debe mencionarse que según información de la Subsecretaría de Hacienda, la recaudación municipal propia ascendería en 1993 a alrededor de 34 millones de pesos incluyendo el producido del impuesto automotor que en la provincia de Neuquén, es potestad de dichos entes. Ese guarismo sería apenas el 62% de la recaudación de los municipios de la provincia de Río Negro que recaudaron en ese mismo año 44 millones, pero que no cuentan entre sus recursos con el impuesto a los automotores que es de el comportamiento del gasto, y la que se cuenta indica que por ejemplo, la planta de personal del municipio de Neuquén actual de 2.400 agentes resulta más de tres veces la existente en 1983, de sólo 780 agentes."

Hay pues evidencia fuerte acerca de que en Neuquén existe un nivel excesivamente bajo de correspondencia fiscal. En promedio para el país los municipios financian con recursos propios alrededor del 45% del gasto municipal, mientras que en Neuquén es probable que no alcance al 30% (siempre para el consolidado de municipios).

En la provincia coexisten pues dos sistemas: un esquema de separación de fuentes tributarias que asigna determinados impuestos al gobierno provincial y otras a los gobiernos municipales y un sistema de coparticipación municipal, que concentra recursos tributarios recaudados por la Nación y regalías y luego los distribuye entre la provincia y sus municipios.

No es que la superposición de esos sistemas sea mala en sí misma pero pareciera que la separación de fuentes tributarias es un mecanismo altamente conveniente para profundizar y contribuir definitivamente al autofinanciamiento municipal, por los incentivos que introduce

para el buen funcionamiento del sector público. Si ésta fuera la opción, las transferencias necesariamente deberían jugar un rol marginal, y entre los distintos objetivos con que pueden instrumentarse fundamentalmente figura el de garantizar la "equidad horizontal" entre corporaciones municipales: es decir su función sería la de compensar la debilidad en la base tributaria de alguna/s de las jurisdicciones municipales[14].

Se ha indicado además que la transferencia de fuentes tributarias sin una correspondiente transferencia de responsabilidades en materia de gasto, puede conducir al desaprovechamiento de la base imponible a disposición de los gobiernos locales. El efecto puede potenciarse si además se da conjuntamente con un crecimiento de las transferencias, como es la situación que se ha verificado en la provincia de Neuquén . En consecuencia sería de suma importancia contar con información cuantitativa para observar como ha evolucionado el comportamiento de las jurisdicciones locales en materia recaudatoria, específicamente en materia de impuesto automotor. La evidencia indirecta parece confirmar el desaprovechamiento de base imponible por parte de los gobiernos locales en Neuquén.

Algunas conclusiones preliminares

- Existe una asignación desequilibrada de gastos y recursos tributarios entre el gobierno provincial y los municipios. Estos últimos cuentan con importantes fuentes tributarios propios (caso de automotores) no debidamente aprovechadas y no asumen responsabilidades de gasto mayores a los que son comunes en el resto de los municipios del país.

[14] ***Lo que debería excluir de las transferencias a los municipios más fuertes que, básicamente, deberían autofinanciarse.***

- Los municipios son beneficiados por un regimen de coparticipación municipal sumamente generoso, tanto por la tasa de coparticipación primaria que fija como por la integración de base coparticipable que efectúa, incorporando las regalías hidrocarburíferos a la misma.
- El muy significativo financiamiento municipal a través de las transferencias provinciales induce índices de correspondencia fiscal a nivel de los municipios que se sospecha son sumamente bajos.
- Como se señalara cuando el financiamiento municipal descansa principalmente en transferencias no condicionadas se generan simultáneamente incentivos a incrementar el gasto local y a disminuir la presión tributaria propia.
- Debería repensarse la conveniencia de que las corporaciones municipales financien gastos corrientes con transferencias basadas en un recurso de capital como son las regalías.
- La participación del prorrateador "partes iguales" en la distribución secundaria de la coparticipación municipal no responde a criterios económicos y potencialmente puede actuar como inductor de planteos para la conformación de nuevos municipios sin bases económicos propias de sustentación.

En función de los comentarios anteriores surge la conveniencia de explorar replanteos en la naturaleza de las relaciones financieras entre la provincia y sus municipios con el objeto de marchar a una situación que se caracterice por un incremento sustantivo del grado de correspondencia fiscal a nivel municipal.

Dos probables vías de acción para este objetivo son:

a) la transferencia de mayores responsabilidades de gasto a los municipios sin contrapartida de financiamiento, lo que necesariamente derivará en el más pleno aprovechamiento de la base tributaria local y en cierta racionalización del gasto municipal exceso de gasto que pudiera deberse al "efecto de ilusión fiscal" asociado a las transferencias desde la provincia.

b) modificación o supresión del régimen de coparticipación municipal, manteniendo el actual esquema de responsabilidades en materia de gasto.

Una posible línea de acción en este último sentido, que parece el más factible dadas las rigideces institucionales existentes para descentralizar gastos hacia los municipios, es avanzar y profundizar aún más el grado de descentralización tributaria hacia los municipios y replantear la naturaleza del régimen de transferencias a los municipios. La descentralización tributaria adicional que se puede propugnar consiste en transferir totalmente a los municipios las facultades de legislar (esto es fijar las tasas y bases imponibles) y de fiscalizar el Inmobiliario Urbano.

Como contrapartida de esta mayor autonomía tributaria municipal se eliminaría el actual régimen de coparticipación municipal, y sustituyéndolo por un régimen de "transferencias fijas igualadoras" circunscripto exclusivamente a los municipios más pobres (con menores bases tributarias propias).

Este nuevo régimen deja de ser un sistema por el cual la Provincia y los Municipios comparten ingresos tributarios, para transformarse en uno donde las transferencias sirven exclusivamente para la igualación territorial de la oferta de una "canasta básica" de bienes públicos locales. Este nuevo

régimen de transferencias, de hecho cuantitativamente inferior al hoy vigente, asumiría el carácter explícito de subsidio regional orientado a reforzar las fuentes tributarias propias solamente de los municipios con bases tributarias débiles y-o costos más elevados de provisión de los servicios (en la proporción de dichos sobrecostos que se decida financiar desde la provincia).

Así definido el cambio en el régimen de transferencias adquiere independencia de las modificaciones en la asignación de responsabilidades de gasto entre el gobierno provincial y los municipales. Aún cuando estas no se modifiquen simultáneamente con la descentralización tributaria, esta última podría desarrollarse porque, dependiendo de la profundidad de la descentralización impositiva (y de las tasas que fijen los municipios en uso de sus nuevas facultades) se producirá un aumento de los recursos propios municipales conjuntamente con la disminución del monto actual de transferencias provinciales hacia municipios.

En esencia el nuevo sistema incrementaría adicionalmente el grado de correspondencia fiscal a nivel de los gobiernos locales tendiendo a hacerlo pleno para los municipios con mayor base económica propia y reservando el uso de transferencias solamente para las jurisdicciones más pobres, y, dentro de ciertos márgenes acotados, para aquellas que presenten costos de provisión de servicios mayores, posibilitando que estas últimas puedan satisfacer un cierto nivel básico de servicios con una presión tributaria propia similar a la de los municipios más desarrollados.

La calidad de subsidio explícito que en esta propuesta asumen las transferencias de la provincia al municipio, hace conveniente que las mismas pasen a tener la forma de créditos presupuestarios plurianuales de monto determinado. Se trata de transferencias de monto fijo y carácter no condicionado (transferencias de nivelación o igualación de capacidad fiscal).

La distribución de este monto fijo entre el subconjunto de municipios beneficiarios (municipios pobres) podría pasar a depender de tres factores:

a) la intensidad de la demanda local por los servicios provistos por el municipio.

b) de factores que generan costos diferenciales de provisión.

c) de la capacidad del municipio para abastecer esa demanda a un precio (presión tributaria local) similar al del resto de jurisdicciones, es decir del valor real de la base imponible local.

La distribución puede en consecuencia basarse en indicadores de estos tres factores tales como: población como indicador de la intensidad de la demanda; densidad demográfica del ejido municipal como indicador de diferenciales de costo (a menor densidad mayores costos) e indicadores de riqueza y de actividad o producto bruto como medida de la capacidad tributaria propia.

Cuadro 1: Transferencias a Municipios			
	Columna I Transferencias per capita a municipios (año 1994) -en pesos-	Columna II Participación de las transferencias en el gasto corriente provincial -en %-	
		1994	1984
Buenos Aires	70	13,7	7,3
Catamarca	219	13.4	11.1
Córdoba	108	13.9	4.2
Corrientes	55	9.1	6.1
Chaco	106	14.2	12.0
Chubut	165	14.2	11.8
Entre Ríos	102	11.5	12.0
Formosa	98	9.4	8.9
Jujuy	96	12.3	2.1
La Pampa	200	17.8	11.1
La Rioja	357	20.6	9.1
Mendoza	97	16.2	12.6
Misiones	52	7.8	2.7
Neuquén	180	11.5	8.8
Río Negro	107	9.3	5.6
Salta	77	10.1	9.5
San Juan	141	11.5	8.5
San Luis	89	8.4	1.7
Santa Cruz	305	4.2	9.3
Santa Fe	85	12.5	12.9
Santiago del Estero	114	13.5	5.8
Tucuma´n	99	15.0	12.6
Tierra del Fuego	1334	37.4	32.7
PROMEDIO	95	13.4	8.6

Cuadro 2: Evolución de las Transferencias a Municipios y del Gasto Corrientes Provincial entre 1984 y 1994

	Gastos Corrientes -millones de pesos-		Incrementos	Transferencias a Municipios		Incrementos
	1994	1984	N° de veces	1994	1984	N° de veces
Buenos Aires	6517	2982	2.2	936	216.9	4.3
Catamarca	461	209	2.2	62	23.3	2.7
Córdoba	2237	889	2.5	312	37.0	8.4
Corrientes	517	325	1.6	46.8	19.8	2.4
Chaco	662	357	1.9	94.1	43.0	2.2
Chubut	451	158	2.9	64.2	18.7	3.4
Entre Ríos	934	405	2.3	107.8	48.6	2.2
Formosa	455	234	1.9	42.8	20.9	2.0
Jujuy	506	298	1.7	52.1	6.2	8.4
La Pampa	313	148	2.1	55.6	16.3	3.4
La Rioja	418	162	2.6	86.1	14.7	5.6
Mendoza	1081	520	2.1	144	65.3	2.2
Misiones	598	254	2.4	45	6.8	6.6
Neuquén	696	239	2.9	80.1	21.0	3.8
Río Negro	635	279	2.3	58.8	15.7	3.7
Salta	715	468	1.5	72.4	44.6	1.6
San Juan	677	268	2.5	77.6	22.9	3.4
San Luis	332	158	2.1	27.9	2.7	10.3
Santa Cruz	379	213	1.87	53.7	19.8	2.7
Santa Fe	1979	1185	1.7	24.7	152.6	1.6
Santiago del Estero	586	281	2.1	78.9	16.3	4.8
Tucuma´n	792	442	1.8	118.5	55.7	2.1
Tierra del Fuego	302	41	7.4	112.9	13.4	8.4
TOTAL	22243	10515	2.1	2976.3	902.2	3.3

Cuadro 3: Algunas Ejemplos de Prorrateadores de la Distribución Secundaria en los Regímenes de Coparticipación Municipal							
	Criterios Redistributivos						
	Criterios Devolutivos	Inversa Capacidad Tributaria	Igualación del Gasto por hab.	Igualación del gasto teniendo en cuanta diferenciales de costo	Partes iguales	Mejora de la performance fiscal local	Criterios ad hoc sin lógica
Indicadores Típicos	En proporción directa a la recaudación propia	"Inversa de la brecha de desarrollo" "Inversa de la capacidad tributaria per cápita relativa" "Inverso de la población"	"Proporcional a la Población"	[Introducción de ajustes por -Superficie del Territorio -Densidad Demográfica -Dispersión de la Población etc.	-	-Ahorro Corriente	-Gastos en personal
Buenos Aires	0	13,3%	36%	50,7%	-	-	-
Córdoba	19,35%		39%	-	-	1,62%	14,52%
Mendoza	15%	3%	35%	-	-	37%	15%
Chubut							
Tributos			80%		20%		
Regalías	40%		45.6%		14,4%		
La Pampa	55%		20%		5%		
Neuquén	10%		70%		5%	15%	
Río Negro			40%		20%		
-Imp. 30% Ley	40%						
-Regalías 70%	100%						
Santa Cruz			83,15%	5,85%	11%		
Salta			30%				70%
Entre Ríos	25%		34%	5%	36%		
Corrientes		2%	98%				
Formosa	30%		40%		30%		
La Rioja	5%	10%	85%				

Propuesta para la reorganización del sector de distribución eléctrica en la provincia de Neuquén

El propósito de esta sección es el de sugerir líneas de acción a aplicar en el área de la distribución eléctrica en la provincia de Neuquén orientadas a:

a) producir reducciones significativas en los costos actuales de prestación de los servicios de distribución eléctrica.

b) posibilitar que esta reducción de costos sea apropiada por los usuarios industriales, comerciales y residenciales del servicio a través de menores tarifas.

c) propiciar la modernización tecnológica del sector y la mejora de la calidad del servicio

La estrategia de mediano plazo recomendada para alcanzar estos objetivos es la de privatización de la distribución eléctrica mediante el concesionamiento al sector privado de la prestación de estos servicios. Esta ha probado ser una estrategia exitosa a nivel nacional.

En la Argentina existen 22 grandes compañías de distribución eléctrica,[1] de las cuales tres de las más importantes, Edesur, Edenor y Edelap que representan aproximadamente el 60% de la energía comprada, ya han sido traspasadas al sector privado.

Estas grandes compañías privatizadas son reguladas por el Gobierno Nacional, mientras que el resto de las empresas de distribución son o deberían ser reguladas por los gobiernos provinciales, dado que en la práctica poseen características de monopolios naturales.

[1] ***En algunas provincias desempeñan un papel importante las cooperativas eléctricas, este es el caso de Neuquen y también el que se da en Córdoba, Chubut, La Pampa y en e l interior de la Provincia de Buenos Aires.***

Resulta conveniente sintetizar, para el caso de las empresas privatizadas, cuales son los principales derechos y obligaciones que se les fijaron a través del marco regulador al que deben ajustar su accionar. Los mismos comprenden :

* cada una de las empresas ha recibido una concesión exclusiva para operar la distribución eléctrica en una determinada area geográfica.

* no están autorizadas para desarrollar ninguna otra actividad que no sea la distribución eléctrica, existiendo en consecuencia una regla muy clara sobre el objeto de la sociedad concesionaria, circunstancia que no siempre se verifica en el caso de las cooperativas eléctricas provinciales, en las que es común la presencia de más de un objeto social, no necesariamente relacionado con la distribución eléctrica, y a veces ni siquiera con la prestación de servicios públicos (por ejemplo las hay que conjuntamente con la distribución eléctrica son prestadoras de TV cable, servicios fúnebres etc.).

* las principales obligaciones impuestas a las compañías en cuestión abarcan :

a. obligación de atender y satisfacer toda demanda presente y el incremento de la misma.

b. completa libertad para determinar sus programas de inversión, aunque sujetando la prestación del servicio a la satisfacción de requisitos predeterminados de calidad técnica, calidad de servicio y calidad de atención comercial.

c. obligación de garantizar libre acceso a la red de distribución a todo generador y cliente.

d. obligación de tener residencia legal en el area de la concesión.

Vale también notar que estas concesiones que abarcan al area metropolitana han sido otorgadas por 95 años, pero que este período total ha sido a su vez dividido en secuencias de períodos de

gerenciamiento, el primero de 15 años y luego en seis de 10 años. Seis meses antes de la finalización de estos períodos de gerenciamiento el ENRE debe organizar una licitación para la venta del paquete accionario del concesionario, compulsa en la que obviamente puede intervenir el propio concesionario. Paralelamente el ENRE prepara el régimen tarifario que regirá durante el nuevo período de gerenciamiento. Si en la licitación la oferta del concesionario actual es superada por la de alguno de los demás participantes, la titularidad de la concesión cambia de manos y el gobierno asigna al anterior concesionario el valor obtenido en la licitación (neto de eventuales deudas si las hubiere).

En el caso específico de la provincia de Neuquén, la organización del sector de distribución eléctrica presenta algunas peculiaridades que deben destacarse.

En primer lugar la ya mencionada importante presencia de cooperativas de distribución eléctrica.

En segunda instancia el hecho que en Neuquén el poder concedente en materia de servicios públicos (y entre ellos la distribución eléctrica) pertenece por mandato de la constitución provincial a los municipios.

Un tercer rasgo es la aparentemente escasa inclinación de la dirigencia provincial para sostener enfoques de mercado en lo referido a la organización del sector prestador de servicios públicos.

Estos elementos pueden añadir algún grado de complicación al diseño de una estrategia eficaz para la privatización de la distribución eléctrica en el ambito provincial.

Incluso y atento a la presencia de estos elementos es probable que para viabilizar un enfoque privatizador como el que se propugna en este informe, resulte conveniente implementar una etapa previa o intermedia cuya característica principal sería que, en el contexto de la actual política tarifaria y de regulación general existente en el sector de distribución eléctrica provincial, se

pondrían en práctica contratos de gerenciamiento privado de la empresa provincial. Eventualmente una metodología similar podrían aplicar los municipios a medida que fueran caducando las concesiones de las cooperativas eléctricas.

Etapa Intermedia: contrato de gerenciamiento

Esta etapa intermedia de gerenciamiento privado de la empresa pública persigue los siguientes objetivos :

1.despolitizar la dirección y administración del organismo.

2.propiciar la reorganización y saneamiento financiero de la empresa.

3.evaluar y racionalizar los recursos humanos existentes en la empresa.

4.generar información contable, técnica, operativa y financiera de máxima confiabilidad.

5.clarificar y transparentar la real situación patrimonial del ente.

6.valuar en forma objetiva los activos con los que cuenta la empresa.

Estas tareas, desarrolladas por una gerencia profesional altamente calificada y no comprometida políticamente, constituyen un aporte sumamente valioso para el exito de una estrategia de privatización, en la medida en que el manejo y la información más transparentes, así como las ganancias de eficiencia interna que logre esta gerencia profesional aumentarán la confianza de los potenciales inversores en el sector eléctrico y mejorarán asimismo el valor actual de la empresa a transferir, fundamentalmente por la identificación y remoción de posibles pasivos contingentes originados en y ocultados por las defectuosas prácticas administrativas - contables y de gestión de las empresas públicas (deudas y acreencias con otros organismos públicos no registradas o mal registradas , deudas salariales, demandas laborales etc).

Asimismo si parte del paquete accionario quedara reservado a los trabajadores actuales de la empresa provincial, siguiendo el esquema de "propiedad participada" empleado en las privatizaciones de gobierno nacional, el propio proceso de saneamiento, al posibilitar un mayor valor del capital accionario, podría generar menor resistencia en el sector laboral, habida cuenta de que el gobierno sea capaz de explicar con precisión y claridad la compatibilidad que pasa a existir con la privatización entre la optimización del resultado económico de la empresa y el interés económico del trabajador-accionista .

Etapa II: Las privatización

Paralelamente a la gestión de las gerencias privadas, el sector público provincial a través de los organismos competentes que se creen a este efecto, podrá abocarse y concentrarse en el diseño del proceso privatizador y de la futura organización del sector de distribución eléctrica. Esta tarea involucra por lo menos tres actividades cruciales, a saber :

1.diseño del marco regulatorio de la actividad de distribución eléctrica.

2..diseño del esquema tarifario al que deberá ajustar su desempeño el futuro concesionario.

3. diseño y organización del organo de control del cumplimienrto del marco regulatorio y de sus capacidades de sanción de las infracciones al mismo.

El principal instrumento en el que se plasman los objetivos 1 y 2 es el propio contrato de concesión, que debe ser elaborado tan minuciosamente como sea posible y dar plenas garantías de que será escrupulosamente respetado por el poder público una vez que el sector privado tome poseción del negocio. Ello equivale a decir que el propio contrato tiene que incorporar con gran precisión cuales son las causas y circunstancias que pueden dar lugar a renegociación de cláusulas

contractuales y cuales normas o reglas de renegociación deberán aplicarse si tal evento tuviera lugar.

Obviamente que tanto las causas como las reglas de renegociación tienen que ser objeto de acuerdo entre todas las partes involucradas.

Debe excluirse explícitamente toda posibilidad de modificación unilateral por parte del gobierno de las cláusulas contractuales, particularmente en lo referido a programas de inversión y a mecanismos de ajustes tarifarios acordados con el sector privado participante en la licitación. Estas limitaciones al accionar gubernamental discrecional redundarán directamente en un mayor valor del capital accionario transferido y/o en mejores condiciones para los usuarios (principalmente en materia tarifaria) si es que el sector público provincial no desea apropiarse para si del mayor valor sino que consiente en traspasar parte del beneficio a los usuarios acordando con el prestatario privado menores niveles tarifarios.

Sin embargo cabe preguntarse si resulta conveniente prever explícitamente, esto es en el propio contrato de concesión, algún grado de flexibilidad para poder revisar, de común acuerdo entre las partes, algunos aspectos de los contratos de concesión.. Ello surge de que si bien la inamovilidad de las cláusulas contractuales es, a priori, una buena señal a los inversores que crea un mejor ambiente para atraer interesados en la privatización, no puede ignorarse que una excesiva rigidez puede, a posteriori, convertirse en un grave impedimento para resolver eficazmente problemas no previstos en el contrato original, aún mediando un punto de vista compartido entre el concedente y el concesionario respecto a la existencia del problema y a la necesidad de su corrección.

Un aspecto a tener en cuenta es que una licitación competitiva no es garantía por sí sola de que la privatización de servicios públicos redunde en beneficio de los consumidores/usuarios. Para que este sea el caso, es necesario fijar reglas que incentiven el comportamiento eficiente de los operadores privados, eliminando o limitando severamente la capacidad de estos de actuar haciendo uso del poder de monopolio. En este sentido es de gran importancia que el estado provincial tome nota de que la limitación del poder monopólico de las empresas concesionarias no depende exclusivamente del control del accionar del concesionario, es decir de la regulación administrativa, sino que la misma tiene que ser complementada por una regulación del mercado. Por esta ultima se entiende que en el contrato se prestablezca que, a intervalos regulares, han de haber nuevas licitaciones en las que el concesionario deberá competir con otros oferentes, segun el modelo antes comentado aplicado a las distribuidoras del Gran Buenos Aires.

No todas las provincias son igualmente atractivas desde el punto de vista de la inversión en el sector de distribución eléctrica, dado que existen diferencias de estructuras económicas que condicionan la rentabilidad del negocio, así como riesgos comerciales y no comerciales (riesgo político y riesgo fiscal) variables en cada una de ellas. La estrategia de concesionamiento deberá fijarse en consecuencia atendiendo a las particularidades provinciales en estas materias.

Sin embargo, en cuanto a los aspectos globales de la estrategia privatizadora, la experiencia del gobierno nacional brinda un marco de referencia apto para definir enfoques aplicables a las distintas realidades provinciales.

Al respecto el accionar del gobierno nacional en materia de privatización de servicios públicos ha hecho uso de dos modalidades principales :

a. El enfoque empleado en la privatización de la ex-Obras Sanitarias de la Nación, en el cual el estado nacional no transfirió el paquete accionario, es decir que los activos continuaron siendo públicos, otorgándosele al operador el derecho al uso y operación de tales activos, a cambio de los compromisos que asume y compromete en el contrato de concesión sobre el plan de inversiones.

b. En el caso de las distribuidoras eléctricas sí se transfirió el paquete accionario (parcialmente puesto que el estado conservó participación accionaria) y por lo tanto los activos, pero sujetando al concesionario a ciertas obligaciones de servio público, en términos de cobertura y calidad del servicio, en vez de obligaciones en términos de programa de inversiones.

Este segundo enfoque si bien puede generar mayores resistencias políticas, e implicar mayores esfuerzos en términos de cantidad y calidad de la información que debe brindarse a los interesados sobre el estado de la empresa y los activos que se transfieren, tiene la gran ventaja de simplificar el monitoreo y la regulación posteriores sobre el concesionario, dado que la misma puede concentrarse sobre los aspectos tarifarios y de calidad del servicio, sin necesidad de entrar en el difícil y siempre opinable terreno de controlar la ejecución y el costo del plan de obra que se compromente en el caso de la variante a.

Establecida la modalidad de privatización a emplearse (derecho de uso de activos públicos o venta de activos públicos) otro circunstancia que reviste gran importancia es la elección del método o forma de regulación que ha de utilizarse. Nuevamente hay dos variantes a tener en cuenta, con implicancias muy diferentes en especial respecto al diseño de la estructura tarifaria. Ellas son:

a. La alternativa en la que la regulación se ejerce a través de establecer la tasa de retorno que obtendrá el concesionario. En este caso el ente regulador tiene que, conociendo los costos de la empresa concesionaria (costos de operación, impuestos, amortizaciones) y la tasa de retorno máxima que el concedente estima aceptable garantizar, calcular los ingresos que, dados esos costos, permitan obtener tal tasa de retorno. Este procedimiento equivale a transformar en responsabilidad del concedente el diseño de la estructura tarifaria que debe dar lugar al nivel de ingresos requeridos.

b. La otra alternativa disponible es la metodología de price-cap. En esta alternativa lo que se fija en el contrato de concesión, y lo que deberá controlar el ente regulador, es el nivel tarifario máximo, por encima del cual no podrá situarse el concesionario. Por debajo de este techo, el concesionario queda facultado para diseñar la estructura tarifaria y fijar libremente los precios. El techo tarifario tiene que ser revisado periódicamente (y esta también pasa a ser tarea del ente regulador) tomando en cuenta las mejoras de productividad de manera de ajustar (a la baja) dicho techo y posibilitar que las ganancias de productividad sean traspasadas, parcial o totalmente a los usuarios vía rebajas tarifarias. En consecuencia esta modalidad genera fuertes incentivos para que el concesionario reduzca costos, y abre la posibilidad de traspasar parte de esta ganancia de productividad al usuario a través de rebajas tarifarias. Paralelamente impone fuertes exigencias al ente regulador en términos de capacidad analítica y necesita que se contemple adecuadamente en el contrato de concesión la obligación del concesionario de generar en tiempo y forma toda la información económica relevante para que el ente regulador esté en condiciones de estimar las ganancias de productividad y calcular los ajustes tarifarios a que las mismas dan lugar.

Ambas metodologías discrepan desde el punto de vista del riesgo asumido por el concesionario. Mientras en la regulación por tasa de retorno el riesgo se transfiere a los usuarios (el contrato contempla ajustes tarifarios para que el concesionario obtenga el retorno convenido sobre su inversión), en la versión de price-cap el riesgo es absorbido por el concesionario, a cambio de ello si es muy eficiente y logra reducciones de costos que superan a las ganancias de productividad que le son pautadas en el contrato de concesión (y que son las pasibles de derivarse a los usuarios) puede obtener altos retornos.

Otro aspecto básico de la actividad reguladora es la protección que ella brinde a los "usuarios cautivos" y a sus intereses. Existe una dualidad entre el tratamiento de los grandes consumidores que tienen abierta la posibilidad de contratar directamente con los generadores (o con otros distribuidores) y el resto de los usuarios que carecen de tal posibilidad y son en este sentido "cautivos" del concesionario. Ello puede derivar en un tratamiento discriminatorio en materia de precios, que de hecho ya existe en la provincia de Neuquén tanto en el ambito servido por la empresa provincial como en el de las cooperativas eléctricas, en la medida en que los grandes usuarios pueden contratar directamente con generadores eludiendo a la empresa estatal distribuidora y/o a las cooperativas, siendo esta una alternativa no disponible por los usuarios residenciales, y los industriales y comerciales de menor envergadura, que deben soportar altas tarifas, segun queda reflejado en el capítulo I de este informe. El proceso privatizador debe prioritariamente corregir este trato discriminatorio, cuando el mismo no deriva de causas genuinas (contratos de largo plazo etc.) sino del ejercicio del poder monopólico de la empresa provincial y de las cooperativas eléctricas.

En lo que concierne al punto 3, esto es la organización del futuro ente de regulación del sector de distribución eléctrica, caben los siguientes comentarios:

* la creación de la agencia reguladora no tiene por que ser posterior a la concesión del servicio, sino que hace pleno sentido el que la misma se constituya con anterioridad e incluso asuma el cometido de ser el organismo encargado de asistir al gobierno provincial en todo el proceso de concesionamiento de los servicios.

* reviste gran importancia dotar a la agencia reguladora de plena independencia respecto de las autoridades políticas y de excelencia técnica y profesional . El primer aspecto, el de la independencia de la agencia, está intimamente vinculado a la forma y procedimientos que se consagren para la elección de sus autoridades y del grado de autonomía de las mismas para elegir el staff profesional de la agencia. A mayor autonomía y excelencia de la agencia reguladora tanto mejores serán las señales que se envíen al sector privado respecto a la seriedad del proceso de privatización y menor será el riesgo provincia que los mismos asignarán a su inversión en el sector eléctrico provincial.

* un punto a enfatizar es que las habilidades y conocimientos, así como la experiencia que deben reunir los miembros del staff de la agencia reguladora no necesariamente son los propios de los actuales agentes de la empresa provincial de energía. De hecho el principal cometido de la agencia será la regulación económica de la concesión, y no la regulación técnica, en especial si se opta por el enfoque de venta de los activos, con lo cual ni siquiera habría un plan de obra comprometido a monitorear por la agencia reguladora. Desde este punto de vista no es necesario,

y probablemente tampoco sea conveniente, que el staff de la agencia reguladora se integre, al menos mayoritariamente, con personal de la ex-empresa provincial.

* también se plantea la cuestión de si conviene tener una unica agencia reguladora para todos los servicios públicos que eventualmente la provincia pueda transferir al sector privado (agua y saneamiento, electricidad, etc) o bien distintas agencias por servicio transferido. Incluso en Neuquén, dada la disposición constitucional respecto al poder concedente de los municipios en materia de servicios públicos, la cuestión puede plantearse en torno a si deben existir agencias reguladoras municipales o bien una sola agencia reguladora provincial, aun admitiendo que las concesiones pueden diferir en cuanto a su diseño y características segun el municipio que las otorgue.

En general pareciera que existen buenos argumentos en favor de la agencia reguladora unica a nivel provincial, para todo tipo de concesión en materia de servicios públicos. Ello es así en primera instancia por lo relativamente sofisticado de la tarea reguladora y la calidad y especificidad de los recursos humanos necesarios para desarrollar eficazmente esta función. En segunda instancia por que las cuestiones básicas de la regulación económica son semejantes con independencia del servicio público de que se trate. Por otra parte la concentración de las facultades reguladoras en un solo ente facilita el conocimiento y la comparación de experiencias distintas de concesión, permite una mejor comunicación a los usuarios y a la ciudadanía en general de los diferentes resultados que arrojan diversas experiencias privatizadoras en el ambito provincial y municipal, y da lugar a la conformación de un enfoque global consistente sobre la política y la práctica regulatoria a nivel provincial. Por ultimo y no menos importante es el hecho

que la concentración de distintas actividades regulatorias en un solo ente regulador provincial disminuye los riesgos de captura de la agencia reguladora por parte del/los concesionario/s.

En el caso particular de Neuquén el desafío de diseñar una eficaz agencia reguladora adquiere características propias y de mayor complejidad por la circunstancia ya apuntada de que el poder concedente en materia de servicios públicos (entre ellos la distribución eléctrica) pertenece por mandato de la constitución provincial a los municipios. Razones de economía de gastos y homogeneidad de criterios hacen particularmente recomendable que la regulación de las concesiones eléctricas quede en manos de una única agencia. No se ignora que, siendo varios los poderes concedentes que actúan en Neuquén (la provincia en el caso de las localidades atendidas por la actual empresa provincial, los municipios en el caso de las localidades actualmente atendidos por las cooperativas eléctricas) puede darse la circunstancia (por lo demás perfectamente legítima) de que estas distintas jurisdicciones, a la hora de privatizar/concesionar la distribución eléctrica utilicen distintos enfoques, plasmados en contratos de concesión que diferirán en cuestiones tales como marco tarifario, requerimientos de calidad del servicio, normas de preservación del medio ambiente, obligaciones de inversión a cargo del concesionario, etc.

Como ya se puso de manifiesto, entendemos que esta diversidad no es un obstáculo para la existencia de un único ente regulador. Por el contrario si este cuenta con los recursos técnicos y humanos aptos y con las atribuciones legales suficientes para cumplir sus cometidos con eficacia, y si se protege adicionalmente la profesionalidad de su acción garantizando la no politización de sus autoridades jerárquicas y líneas de mando, seria incluso conveniente que este ente entendiera y controlara los distintos regímenes de concesión que pudieran llegar a estar vigentes en el territorio provincial. De esta forma, vía la divulgación del accionar de la agencia reguladora, se

lograría una gran transparencia en cuanto a la organización y funcionamiento de las concesiones, todos los usuarios podrían ser informados por esta agencia de los distintos esquemas de precios vigentes según la localidad y prestador del servicio, como así también de la performance de cada prestador, de manera que los usuarios podrían reclamar a sus respectivos gobiernos comunales (los concedentes) cuando ciertos prestatarios exhibieran performances mas cuestionables y/o cuando el marco regulador adoptado ofreciera menos ventajas al usuario (sea un precio y/o calidad del servicio) que los vigentes en otros municipios.

Consideraciones sobre el mercado de tabajo

Sección 1. Marcos institucionales y desempeño económico.

La Argentina es un país con economía de mercado que ha estado sujeto a cambios institucionales de magnitud en el último quinquenio, y que está experimentando las consecuencias de una **secuencia** incompleta de reformas, o si se prefiere de una **demora** en la implementación de las mismas. Se han verificado cambios de magnitud en las políticas fiscal y monetaria, en la política comercial externa, en la propiedad pública de empresas productoras de bienes y servicios, y se han desregulados diversos mercados, pero se introdujeron reformas menos drásticas en el mercado de trabajo, que mantiene algunas características de escasa flexibilidad, relacionadas con su diseño en las décadas de 1950 y 1960 para una economía con baja exposición a la competencia. La **falta de complementariedad** de las reformas, que genera costos para el funcionamiento de cualquier sistema, resultó evidente a partir de los cambios experimentados en el mercado de trabajo entre 1993 y 1995.

Hasta fines de la década de 1980, el bajo crecimiento económico en el país no impidió un suave crecimiento del empleo. Entre 1970 y 1990 el producto creció a una tasa del 0.7% anual, mientras que el empleo total lo hizo a una tasa del 0.9% anual. Los años '80 fueron de un virtual estancamiento, ya que la economía se expandió a una tasa (negativa) del -0.8% frente al 0.9% del empleo, y por consiguiente la productividad media del trabajo medida en términos agregados descendió marcadamente.

La década de 1990 ofrece notorios cambios en el comportamiento de las variables del mercado laboral. En primer lugar en lo que hace a la oferta de trabajo, la tasa de actividad (proporción de la población económicamente activa respecto de la población total) exhibe un fuerte incremento en los últimos años, hasta la declinación que muestra a fines de 1995. Cada punto de aumento en dicha tasa en los centros urbanos (que reúnen al 87% de la población total) representa un incremento de unas 300 mil personas en el mercado de trabajo. A ello debe sumársele el aumento poblacional que cada año agrega unas 170 a 180 mil personas al mercado laboral urbano, sólo por razones demográficas, lo demás constante. En los últimos cinco años la tasa de actividad en centros urbanos creció unos cuatro puntos, superponiéndose a la presión demográfica para dar lugar a un importante crecimiento de la oferta de trabajo agregada. Combinando ambos factores (aumento demográfico y expansión de la tasa de actividad), la oferta laboral creció 18.3% en cinco años (1990/95), a una tasa anual del 3.4%, bien por sobre el habitual crecimiento de poco más del 1% anual que había caracterizado las dos décadas previas.

Desde el lado de la demanda se observaron cambios de magnitud, que ya se insinuaban en las cifras mencionadas previamente de evolución de la **elasticidad producto del empleo** (variación del empleo frente a cambios del PBI), que cayó en los años recientes, pero en particular desde 1993. En particular se observa una **ruptura** en algún momento del segundo semestre de 1992 en el caso de la industria, ya que a pesar de un continuo crecimiento del producto la demanda de empleo directo comienza a declinar.

La proporción de la población empleada (tasa de empleo) alcanzó un máximo relativo en el segundo semestre de 1992, y a partir de allí declinó abruptamente. El simultáneo aumento de la oferta (tasa de actividad) explican el abrupto salto en la tasa de desempleo.

Al mismo tiempo que desde el lado de las cantidades el mercado laboral mostró en los '90 un ciclo casi completo (crecimiento del empleo a tasas muy altas entre '90 y '92, estabilización de la demanda y luego caída, al tiempo que explotaba la oferta laboral), desde el lado de los precios (en este caso, los salarios) se verificó un fenómeno inédito en décadas previas: los salarios reales se mantuvieron estables, medidos en términos del IPC, con una muy baja volatilidad respecto de la experiencia pasada.

Diversos factores contribuyen a explicar la evolución de las variables laborales en este período, y la mayoría de tales factores están asociados al funcionamiento y las reformas encaradas en diversas instituciones (económicas, de la seguridad social, laborales mismas), y a las relaciones de complementariedad entre dichas instituciones, más que a cuestiones relativas a modificaciones de corto plazo y/o de carácter exógeno en las funciones de oferta y demanda. En lo que resta de la presente sección se señalan las principales modificaciones en las instituciones económicas entre 1990 y 1995, y su impacto previsible sobre el desempeño del mercado de trabajo.

1.1 **Las exigencias de un régimen de Caja de Conversión.** La introducción de un régimen monetario "duro" de caja de conversión en abril de 1991 estableció un cambio en las relaciones de las variables macroeconómicas, respecto de la situación vigente hasta entonces. La regla de conversión implica:

- El establecimiento de un ancla nominal, dada por el tipo de cambio en la relación uno a uno entre el dólar y el peso. Esta **nominalidad** asociada a la convertibilidad no sólo persigue el objetivo de una rápida estabilización (por su impacto sobre la formación de precios), sino que impide que el resto de las variables ajusten por vía de la inflación (es decir, variables que ajustan por cambios en el valor de la unidad monetaria). De tal modo la nominalidad implica que los precios de todas las otras variables también deban ajustarse nominalmente[1].
- Una primera condición de **sustentabilidad** de la regla viene dada por el respaldo de la base monetaria en las reservas del Banco Central. El Tesoro no puede emitir moneda doméstica sin la contrapartida de incorporar moneda de reserva (dólares, en una proporción mínima del 66% del agregado monetario que se respalda). De tal modo la política monetaria se encuentra ligada en forma estricta a la política fiscal. El Tesoro no puede incurrir en déficit a financiar por vía monetaria. El límite del déficit público es el del endeudamiento.
- Una segunda condición de sustentabilidad de la regla monetaria es que frente a las exigencias de la nominalidad, los mercados ajusten en forma de garantizar el retorno al equilibrio a partir de cualquier shock que afecte al sistema. En particular en mercados competitivos (desregulados) ello deriva en ajustes de precios, no sólo de cantidades, para aproximar el equilibrio. Este comportamiento de mercados competitivos evitaría que

[1] ***La regla fue establecida por ley, de modo tal de otorgar una mayor certidumbre a los agentes económicos acerca de su estabilidad, disminuyendo la probabilidad del evento "modificación de la regla" por una decisión discrecional del Ejecutivo. La modificación del Código Civil, estableciendo que las deudas contraídas en moneda extranjera deben honrarse en esa misma moneda, se asocia a la misma garantía jurídica que persigue la idea de fijación de un patrón de valor fijo.***

frente a shocks de magnitud, el mercado argentino -acostumbrado a evolucionar en un entorno de pleno empleo- ajuste casi exclusivamente vía cantidades.

- Otra característica de la regla de convertibilidad es la pérdida de la figura de un **prestamista de última instancia** para el sistema financiero, ya que el Banco Central no puede asumir tal papel al mismo tiempo que actúa como caja de conversión. Ello impone un tono aún más severo a los requerimientos de disciplina fiscal, y a los requisitos de un claro funcionamiento del derecho de propiedad (régimen de quiebras, bajo riesgo de expropiación de activos financieros, etc.).

Si se observan estas características del régimen monetario establecido en 1991, se percibe la pérdida a partir de entonces de un mecanismo de flexibilidad casi instantánea, como el que otorgaba la muy elevada tasa de inflación. Uno de los gráficos en anexo muestra la evolución de los salarios reales en la industria en diversos momentos del tiempo (año 1985, cuatro meses de 1989, los años 1991 a 1995), confirmando la reducción en la volatilidad salarial a partir de la estabilización económica en 1991. Puesto en otros términos, la demora en ajustar los salarios por 30 días en promedio entre 1981 y 1989, permitía vía la tasa de inflación prevaleciente (14.3% mensual) una reducción de los salarios reales equivalente a postergar ese ajuste 8 años para la tasa de inflación prevaleciente en 1995[2].

En ausencia de inflación, a partir de la Convertibilidad, la Argentina perdió así un instrumento de (rápido) ajuste sobre los salarios que estuvo vigente en forma notoria en las dos décadas previas, durante las cuales la tasa de inflación minorista (IPC) no descendió en promedio en ningún momento por debajo del 100% anual. **La nominalidad de la Convertibilidad puso de manifiesto**

[2] ***Sólo en términos de la evolución del IPC.***

la existencia de un vacío institucional: la Argentina carece desde 1991 de un mecanismo que impida que los shocks se trasladen casi exclusivamente a decisiones de cantidades, es decir a decisiones de empleo en el mercado de trabajo.

El marco laboral vigente, diseñado para una economía con bajo nivel de competencia externa, no provee un mecanismo sustituto para el ajuste de los salarios en presencia de shocks, y por lo tanto el ajuste se ve sesgado a favor de una reducción de la tasa de uso del factor trabajo y de una menor demanda relativa del factor menos flexible[3]. De tal modo, el contexto macroeconómico (la regla de Convertibilidad) establece en forma inequívoca la dirección del cambio necesario en el marco laboral.

El análisis de las instituciones laborales y de los cambios introducidos respecto del marco vigente hasta 1991, así como la funcionalidad de dicho marco laboral en el contexto macroeconómico, serán el objeto principal del presente documento.

Si bien la necesidad de una mayor flexibilidad de este mercado aparece en el análisis de forma evidente, no se postula que el contexto macroeconómico fuerce una flexibilidad similar a la que predomina en los mercados de commodities. Los contratos laborales son arreglos en los que las partes pueden encontrar óptimo invertir en activos específicos, que no siempre pueden ser reasignados sin costos. **A pesar de ello la necesidad de una mayor flexibilidad se funda en la conveniencia de ampliar las posibilidades contractuales para permitir un adecuado balance**

[3] *Con la apertura de la economía el capital existente experimentó una depreciación instantánea, que se manifiesta en forma directa en el valor de los equipos. De tal modo, el costo de disposición del capital se redujo respecto del costo de disposición del factor trabajo. Por otro lado la reducción de aranceles de bienes de capital a cero, y la estabilización (que deprimió la prima de riesgo país de poco más de 27 puntos -2700 basis points- a comienzos de 1991 a unos 3 puntos anuales -300 basis points- a fines de 1993) redujo el precio del capital (ver más adelante 1.3) respecto del trabajo.*

entre el ajuste por vía de precios y el que resulta de operar casi exclusivamente por vía de cantidades.

1.2 **Los cambios en las instituciones fiscales**. La estabilización implicó en el plano fiscal, en primer lugar, la **sustitución del impuesto inflacionario** por otros tributos explícitos, básicamente al consumo. De tal modo se redujo la componente impositiva que deprimía el salario real, y todavía no ha sido reemplazada por un salto compensatorio en la percepción del impuesto a las ganancias que haga equivalente en el agregado la sustitución de un tributo (el inflacionario) por otro (Ganancias)[4]. En el plano distributivo se sabe que la sustitución mejora la situación relativa de los tramos poblacionales situados en las escalas inferiores, lo demás constante (es decir, sin cambios compensatorios en otros tributos).

La sustitución del impuesto inflacionario impactó por otra parte con mayor fuerza en los salarios más bajos, es decir de los grupos de bajo capital humano (ya sea por razones de educación o de entrenamiento). Para tales grupos, en buena medida constituidos por trabajadores secundarios (jóvenes, mujeres) el salario real tendió a crecer más que lo que creció el salario de la población de altos ingresos, que habitualmente encuentra mecanismos de protección frente a la inflación. Como consecuencia de ello la sustitución del impuesto inflacionario elevó el poder de compra de los salarios, y por ende los incentivos a ingresar al mercado de trabajo de estos grupos de trabajadores[5].

---

[4] *Si bien la recaudación del impuesto a las ganancias se elevó desde menos de 0.8 puntos del PBI a más de dos puntos porcentuales, la evasión (y las exenciones) reducen considerablemente su efecto depresor sobre los ingresos laborales.*

[5] *El poder de compra de los salarios está negativamente relacionada con la tasa de inflación y con el nivel del salario (mayores encajes de saldos reales cuanto menor el salario). De tal forma el mayor incremento en poder de compra se verificó entre los perceptores de los salarios más bajos.*

En gráfico presentado en anexo, se mide el "poder de compra" de los salarios industriales en la década de 1980 y en lo que va de la década de 1990, comparando dicha evolución con la del salario real (es decir, de un índice formado por el cociente entre el salario nominal en t y los precios al consumidor en t). El índice de poder de compra de los salarios en cada momento t está calculado como el salario a comienzos del período, designado por $w^*(t)$, multiplicado por la inversa aditiva del "deterioro intraperiódico" del salario en el período t, expresado como d(t). El salario a comienzos del período se define como el salario en el período previo (percibido al final de ese período), corregido por una proxy del nivel de precios al inicio del momento t (se toma la media geométrica de los índices en t-1 y en t). A su vez el deterioro d(t), bajo un conjunto de hipótesis simplificadoras[6] puede representarse por

$$d(t) = 1 - (1/nr)(p/1+p),$$

donde r es la tasa de inflación (constante) de cada subperíodo considerado dentro del período t, n es la frecuencia (t=1/n), y p mide la inflación entre puntas en el período t. En el caso elemental en que n=1, se tiene la expresión simplificada en la que d = p/1+p.

Dado que la población de bajos ingresos mantiene la mayor parte su salario en forma de saldos monetarios ociosos, los cambios en la tasa de inflación afectan especialmente su poder de compra en la forma de cambios en el valor real de esos saldos ociosos a lo largo de cada período. En condiciones de muy alta inflación, como las que prevalecieron en la Argentina en las décadas de 1970 y 1980, el deterioro promedio mensual fue elevado en términos nominales, y además fluctuó de manera apreciable, tal como se aprecia en el gráfico respectivo.

---

[6] ***Ver "Sobre la medición del poder de compra de los salarios", Juan Luis Bour. Publicado en Anales de la Asociación Argentina de Economía Política, Tomo I, Noviembre de 1986.***

Como la población de trabajadores secundarios en general percibe menores remuneraciones que los trabajadores primarios[7], se infiere que estas fluctuaciones del poder de compra salarial que afectaron con mayor fuerza a los trabajadores de menores ingresos, también deben haber ejercido un peso importante en las decisiones de los trabajadores secundarios, tal como más arriba se señaló.

Un segundo aspecto en el que se verificó un cambio en las instituciones fiscales que afectó el mercado de trabajo, es el **cambio en las políticas de gasto público**. Desde 1991 se limitaron severamente las transferencias de ingresos que bajo distintas formas financiaban gastos de los hogares en materia de vivienda, salud, educación y jubilaciones. La crisis fiscal de los '90 puesta de manifiesto explícitamente con la Convertibilidad, no sólo permitía por un lado el aumento del salario real (por la eliminación del impuesto inflacionario) sino que por otro lado reducía los pagos de transferencia que en décadas pasadas habían coexistido con bajos salarios y alto impuesto inflacionario. **Ambos efectos, aumento del salario explícito (efecto precio directo) y reducción de los pagos de transferencia implícitos (efecto ingreso), constituyeron un cambio de configuración en términos de aumentar los incentivos para ingresar al mercado de trabajo, y por esa vía sustituir los ingresos no laborales perdidos.**

Cabe observar que en la discusión habitual se hace en general hincapié en el impacto del gasto agregado sobre la demanda de trabajo, es decir se plantea una cuestión de **nivel** de gasto como principal elemento que afecta al mercado laboral. En el pasado, antes de explicitar la restricción fiscal, a través de la Convertibilidad, cualquiera fuera el nivel de gasto siempre se alcanzaba el

[7] ***El ingreso horario promedio de la población de mujeres de 18 a 24 años es 10% inferior al de las mujeres jefes de hogar en la franja de 25 a 54 años, e inferior en 25% al de los varones jefes de hogar de 25 a 54 años. Datos de la Encuesta Permanente de Hogares correspondientes al área metropolitana de Buenos Aires, mayo de 1995.***

equilibrio ex-post a través del impuesto inflacionario. A partir de la Convertibilidad, el principal cambio sobre el cual aquí se trata de poner énfasis es -más allá de evaluar cambios de nivel del gasto fiscal- el vinculado a la **estructura de gastos e impuestos** que definen la política fiscal. Esos cambios en el financiamiento y en las transferencias pueden haber jugado, tal como arriba se insinúa, un rol de importancia en los incentivos para expandir la oferta de trabajo de algunos grupos poblacionales.

A modo ilustrativo, considérese el cambio de régimen jubilatorio anunciado en 1991, sancionado en 1993 y puesto en funcionamiento en 1994. Como efecto inmediato, provocó un ligero aumento de la oferta de trabajo por el aumento de las edades mínimas requeridas para acceder a la jubilación. Pero quizás más importante aún resulta destacar que el cambio de régimen de pensiones eliminó la posibilidad, muy frecuente desde fines de la década de 1960 y durante las dos décadas posteriores, de obtener una pensión luego de un breve período de aportes. El mecanismo para acceder a tales pensiones era el de inscribirse en el sistema previsional en oportunidad de alguna moratoria, y luego de un breve período de aportes (en general inferior a diez años) obtener el beneficio jubilatorio. Con el cambio hacia un régimen de capitalización, resultó evidente que en el nuevo sistema las pensiones se asocian con los aportes realizados. En otros términos, se elevó significativamente el costo de estar-fuera-del-mercado, pues cayó la probabilidad de obtener una pensión trabajando pocos años. Este "efecto ingreso" negativo supuso una disminución de la probabilidad de obtener rentas previsionales futuras, y por lo tanto actuó como una caída en el precio de reserva de la mano de obra. Dado el salario de mercado, ello implicó un aumento de la oferta de trabajo de los grupos más beneficiados por tales rentas en el pasado (probablemente las mujeres).

1.3 **La apertura comercial y el mercado de trabajo**. Los cambios en el régimen de apertura comercial de la economía han generado tensiones con el mercado de trabajo y cambios de comportamiento de grado comparable al que generaron los cambios en las instituciones fiscales y en el contexto macroeconómico.

Desde el punto de vista de la demanda de trabajo, la necesidad de un rápido acercamiento a la frontera de producción combinada con condiciones iniciales de particular deterioro en términos de productividad, generaron un desplazamiento de tecnologías a favor de aquéllas con bajo contenido de trabajo por unidad de producto[8]. El reemplazo tecnológico se vio asimismo incentivado por las políticas públicas. En efecto, como parte del proceso de apertura, y para facilitar el cambio tecnológico, se desgravó la incorporación de bienes de capital, en particular a través de la reducción a cero de los aranceles de importación de dichos bienes. Si a ello se suma la reducción en la prima de riesgo país que se asocia con la estabilización, se infiere que la política económica favoreció una rápida y significativa declinación del precio de los bienes de capital. Como consecuencia de esta declinación y el aumento del precio del trabajo, el precio relativo del capital respecto del trabajo descendió en

[8] *Las condiciones iniciales del proceso de actualización tecnológica (hacia 1990) muestran un bajo nivel de productividad comparada de la Argentina respecto de otros países emergentes. Entre 1970 y 1990 la productividad media de la economía cayó en términos absolutos un 3% (el empleo creció más que el producto). De tal modo la brecha de productividad que se acumuló, determina un bajo nivel de competitividad que en el corto plazo sólo puede resultar consistente con bajos niveles de costos laborales.*

forma abrupta. Se estima (Ministerio de Economía) que la declinación de dicha relación alcanzó al 40% entre 1990 y 1993[9].

Por otra parte, la apertura económica sostuvo un marcado cambio de precios relativos a nivel de bienes de consumo, disminuyendo los precios de los bienes durables de consumo respecto del resto de los bienes (servicios en particular). La declinación del precio de los durables en términos de los salarios medios y de los salarios más bajos tiene que haber inducido algún cambio en los patrones de consumo y en la asignación de tiempo dentro y fuera del mercado de algunos miembros de la familia. **Si el salario real que actúa como señal para la oferta de trabajo de los miembros marginales (secundarios) del hogar, es el salario en términos de bienes durables de consumo, entonces cabe esperar que el fuerte crecimiento de ese salario haya generado una respuesta de magnitud de la oferta de esos trabajadores secundarios.**

Nuevamente en este caso -como antes se señaló en el plano fiscal- no se trata de un cambio en el mercado que se derive de un cambio en las variables agregadas: el salario real, es decir deflactado por el IPC, no ha experimentado cambios apreciables en el período, salvo el aumento en términos de poder de compra antes mencionado relativo a los períodos de muy alta inflación en 1989 y comienzos de 1990. Sin embargo, el cambio en el salario en términos del precio relativo de los durables, puede haber impactado en forma apreciable entre los trabajadores secundarios aún cuando no entre los trabajadores principales (cuya canasta de consumo se mantuvo estable en términos agregados).

---

[9] ***Los costos laborales unitarios (ULC), que como otras variables del mercado laboral, también presentaban una extrema volatilidad a lo largo de la década de 1980, se elevaron a comienzos de los '90. Las ganancias de productividad mantuvieron compensar los incrementos salariales, y por lo tanto mantuvieron estables los altos ULC en los primeros tres años de la convertibilidad. A partir de 1994 se observó un marcado descenso que se aceleró en 1995/96. El nivel de ULC del primer trimestre de 1996 se encuentra 17% por debajo del promedio de 1991.***

Si se calculan las variaciones en las tasas de actividad entre el valle del ciclo de dicha tasa (en mayo de 1991) y el pico de dicho ciclo (en mayo de 1995), los cambios más apreciables se registran, como era de esperar, en las edades extremas. Para ambos sexos, la tasa de actividad de la población de 15 a 19 años crece 24.2% (desde 33.5 a 41.6%), la de la población de 20 a 34 años crece 9.7%, la de 35 a 49 años 6.3%, y la de 50 a 64 años 14.1%. Los cambios son más violentos entre mujeres: crece 42% la tasa de actividad de jóvenes de 15 a 19 años, y 29.8% la tasa de actividad de mujeres entre 50 y 64 años.

1.4 **La incertidumbre sobre el diseño y la implementación de las reformas.** El proceso de reformas en los distintos mercados no ha sido lineal. Los cambios de política tributaria siguieron un patrón errático, que pueden haber generado alta incertidumbre sobre el nivel final de imposición que prevalecería. Tal el caso de la reducción de aranceles sobre la importación de bienes de capital, que desde 1991 pasaron a tributar un arancel de 0%, mientras que el resto de la estructura arancelaria se ubicaba por sobre el 14%, con máximos de hasta 35%. En la medida que dicha configuración de aranceles no haya sido creída como una situación de equilibrio de largo plazo, puede haber inducido un anticipo de compras externas, y por lo tanto aceleró la incorporación de equipos de capital para hacer uso de tal "subsidio" transitorio. Ello a su vez puede haber magnificado el ciclo de desplazamiento de mano de obra por capital mientras duró (1991 a 1994).

La misma observación acerca de la baja **estabilidad** de las políticas anunciadas, y por lo tanto su baja credibilidad, se asocia con la reducción de cargas patronales sobre los salarios en 1994, su elevación en marzo de 1995 y la posterior reducción desde fines de ese año. La inestabilidad de las

decisiones tributarias reduce la reputación del gobierno en cuanto al compromiso de avanzar en una determinada dirección, y al mantener alta la incertidumbre sobre los precios futuros, impone un factor de descuento adicional que deprime la demanda de inversión. **En el caso de los impuesto sobre el trabajo, es de presumir que la inestabilidad de políticas observada en 1994/95 no permita obtener en el corto plazo todos los beneficios de un menor costo laboral, que se manifieste en una mayor demanda de empleo.**

1.5 **El empleo público**. Finalmente existe la presunción, avalada por evidencia parcial, de que en la década del '90 el empleo público dejó de constituirse en un elemento de sostén de la demanda de trabajo, como lo fuera en años previos.

En el sector público nacional, la dotación de la Administración Nacional, o sea la cantidad de cargos financiados, creció sistemáticamente desde 1983 hasta 1989, llegando en ese último año a 437.5 miles de agentes. Desde entonces experimentó una continua declinación hasta 1994, volviendo a crecer en 1995. La principal razón de la declinación del empleo en los últimos 5 años fue la transferencia de responsabilidades en las áreas de educación y salud desde la Nación a las Provincias, por lo que no se trata de reducción neta de empleo público sino de un cambio de pertenencia jurisdiccional. Sin embargo entre 1990 y 1992 la dotación de agentes declinó en 24 mil personas por razones de racionalización administrativa. En conjunto sin embargo, y si se excluyen los procesos de transferencias entre jurisdicciones, el empleo nacional cayó en 33 mil agentes entre 1989 y 1991, y se elevó en 21 mil agentes desde entonces hasta 1995. Por lo tanto, el sector público

nacional no fue un elemento expansivo neto en materia de demanda de empleo, como lo había sido a lo largo de las dos décadas previas (en las que también hubo ciclos pronunciados).

En las provincias, el empleo público pasó de 757.4 miles de agentes en 1983 a 1093.3 miles en 1989, y a un máximo levemente superior de 1108.0 miles de agentes en 1991. Desde entonces osciló en torno del último nivel, alcanzando un nuevo máximo de 1129.7 miles en 1994. Si bien estos datos pueden presentar alguna subestimación en la variación del empleo en razón de la expansión de la planta de personal contratada, surge que las Provincias pasaron de crecer en empleo desde una tasa promedio anual en 1983/89 de 56 mil personas, a una tasa de 9 mil personas por año en el período 1990/94.

Si se tiene en cuenta que el empleo agregado (público y privado) en la Argentina creció en la década de 1980 a un promedio anual de poco más de 100 mil personas, la declinación en la tasa de expansión del empleo público que surge de los datos disponibles que indicaría que el empleo público pasó de expandirse a una tasa neta de poco más de 50 mil personas por año[10] desde 1983, a una tasa de poco menos de 10 mil puestos por año, se aprecia el impacto de la menor demanda laboral directa desde el sector público que caracterizó la primera mitad de la década de 1990.

Otros factores. Otros factores no vinculados a aspectos institucionales, han jugado también un papel importante en el último quinquenio en la evolución del mercado de trabajo en la Argentina. Aún cuando la presente introducción no intenta destacar más que los aspectos referidos a la relación entre instituciones económicas y mercado laboral, cabe una mención de algunos de esos otros

[10] *Estos datos resultan consistentes con la estimación realizada por FIEL en un relevamiento especial sobre el gasto público argentino entre 1960 y 1988. Ver "El Gasto Público en la Argentina. 1960-1988", editado por FIEL. Buenos Aires, febrero de 1991.*

factores que contribuyen a explicar el salto en la tasa de desempleo entre 1992 y comienzos de 1995.

Efecto del trabajador adicional. La evolución misma del desequilibrio abierto en el mercado, en la forma de una tasa de desempleo creciente entre los jefes de hogar, puede haber inducido un aumento de la tasa de actividad que haya derivado en una posterior mayor tasa de desempleo abierto.

De acuerdo con la evidencia de la encuesta de hogares, la tasa de desempleo de los jefes de hogar creció abruptamente en los últimos cinco años. Dado sin embargo que sólo se realizan dos mediciones anuales de la encuesta de hogares, se observa que simultáneamente crecen todas las tasas de desempleo, de jefes y no jefes, en cada una de las ondas del relevamiento.

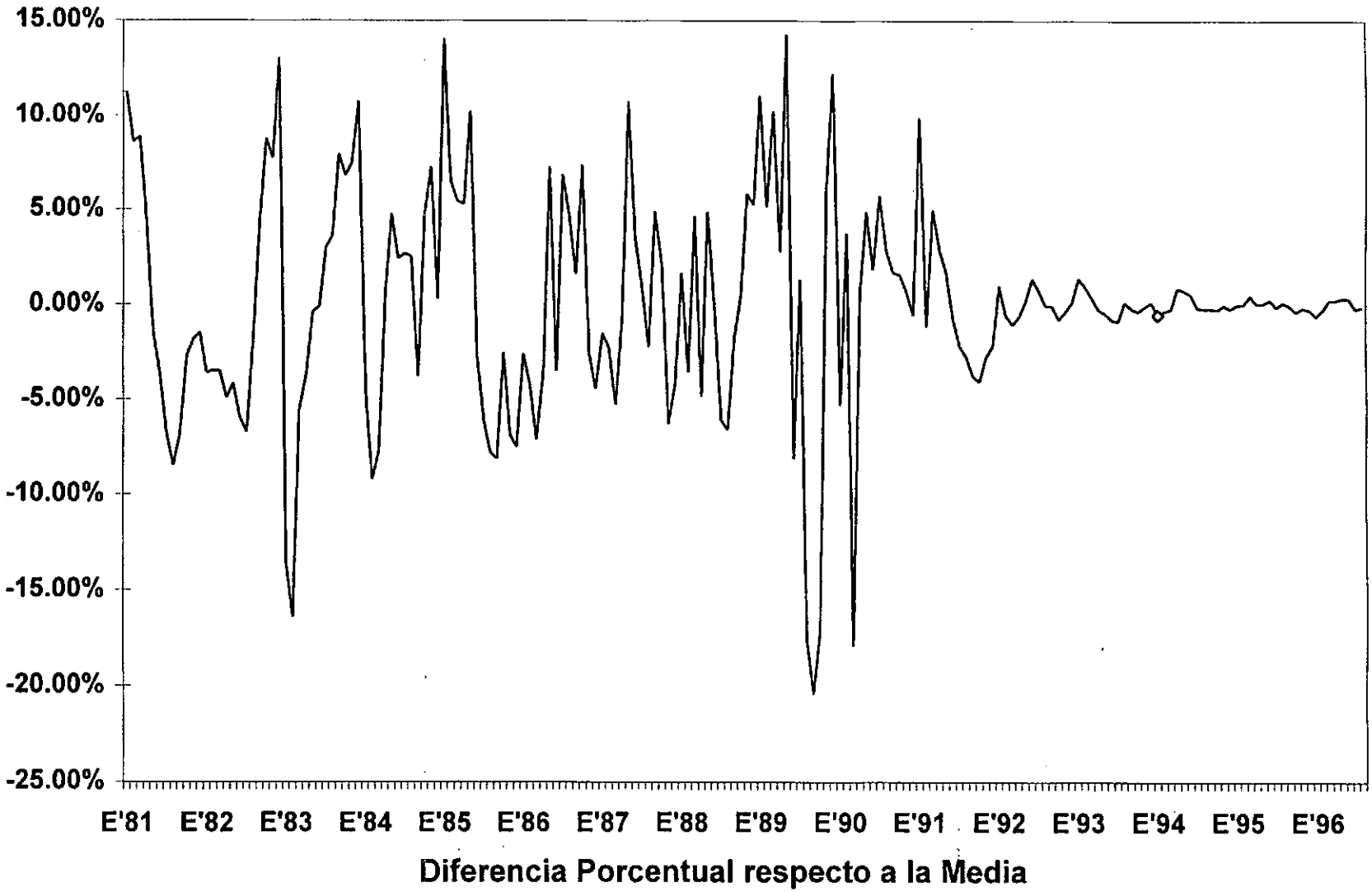
Cambios regionales. La elevada elasticidad de respuesta de la oferta a los cambios en las condiciones económicas no parece haber sido de la misma magnitud en el área de Buenos Aires y en el interior del país, definido este último como un agregado. La dimensión regional del mercado de trabajo de la Argentina constituye un área escasamente explorada, de interés para el testeo de las hipótesis esbozadas para la región metropolitana de Buenos Aires.

Migraciones. Los importantes cambios observados en la situación relativa de los países limítrofes de la Argentina en términos de salarios reales, crecimiento económico, desempleo y tasas de cambio, pueden asociarse a cambios en los flujos migratorios entre estos países, y aún entre regiones. De acuerdo con la escasa evidencia disponible sin embargo, el impacto de las migraciones internacionales (desde Bolivia, Paraguay, Chile, Brasil, Perú y Uruguay) sobre la oferta laboral

argentina en los últimos años no ha sido de una magnitud que explique una porción sustancial del aumento del desempleo, pero señala una persistente presión sobre la oferta de trabajo.

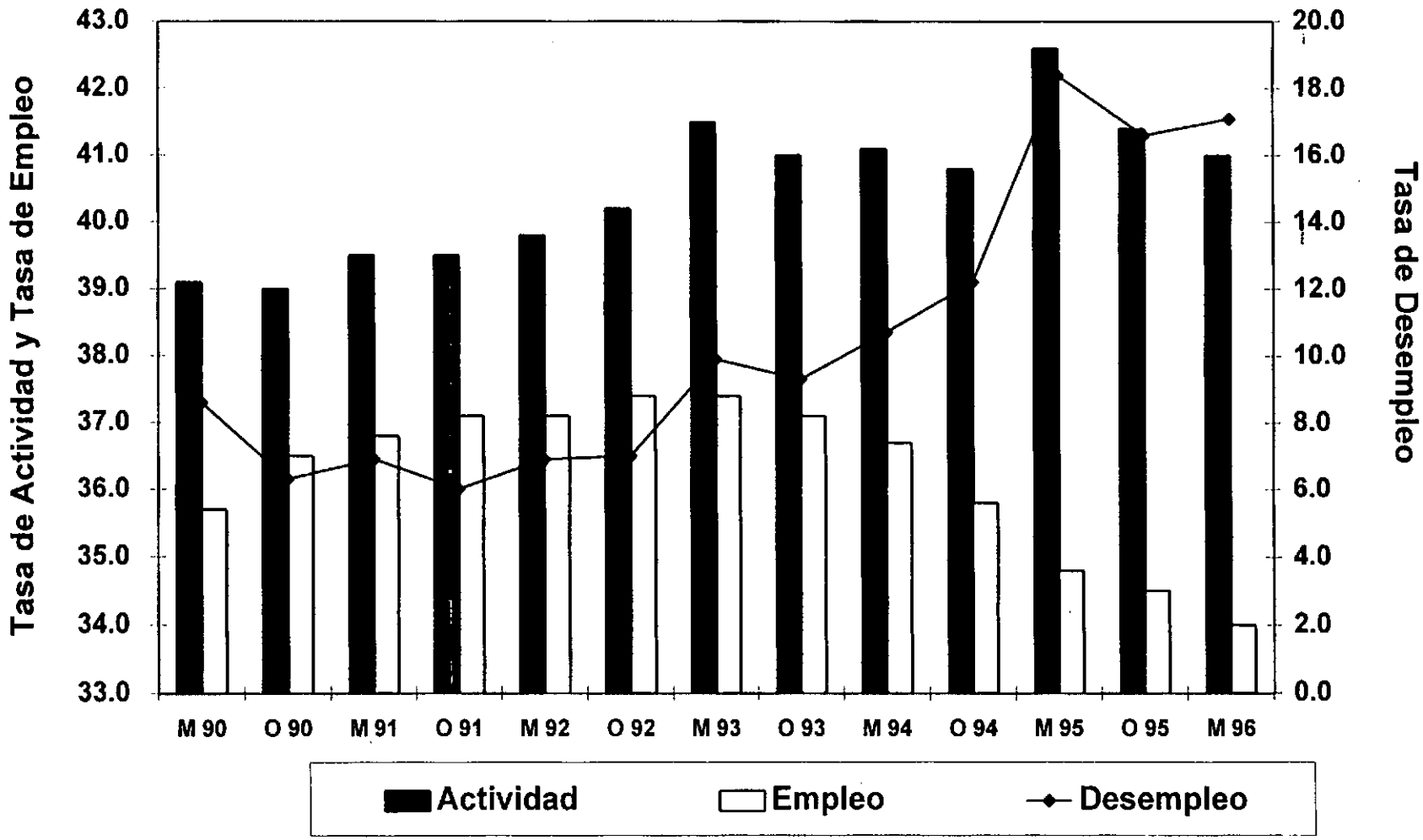
En el área metropolitana de Buenos Aires, mediciones del organismo estadístico oficial (INDEC) señalan que a fines de 1993 aproximadamente 0.75% de la población del área era migrante reciente (en los últimos tres años) nacida en otros países. Ello equivale a un influjo anual del 0.25% de la población, y del 0.35% de la PEA (dada la tasa diferencial de actividad de los migrantes, del 80.7% respecto del 57.1% del resto). De no haberse verificado cambios en las condiciones económicas relativas entre los países de la región desde 1994/95, esta tasa de expansión de los migrantes habría acumulado una expansión de la PEA en el área del 1.7% en cinco años.

Volatilidad del Salario Real en la Industria

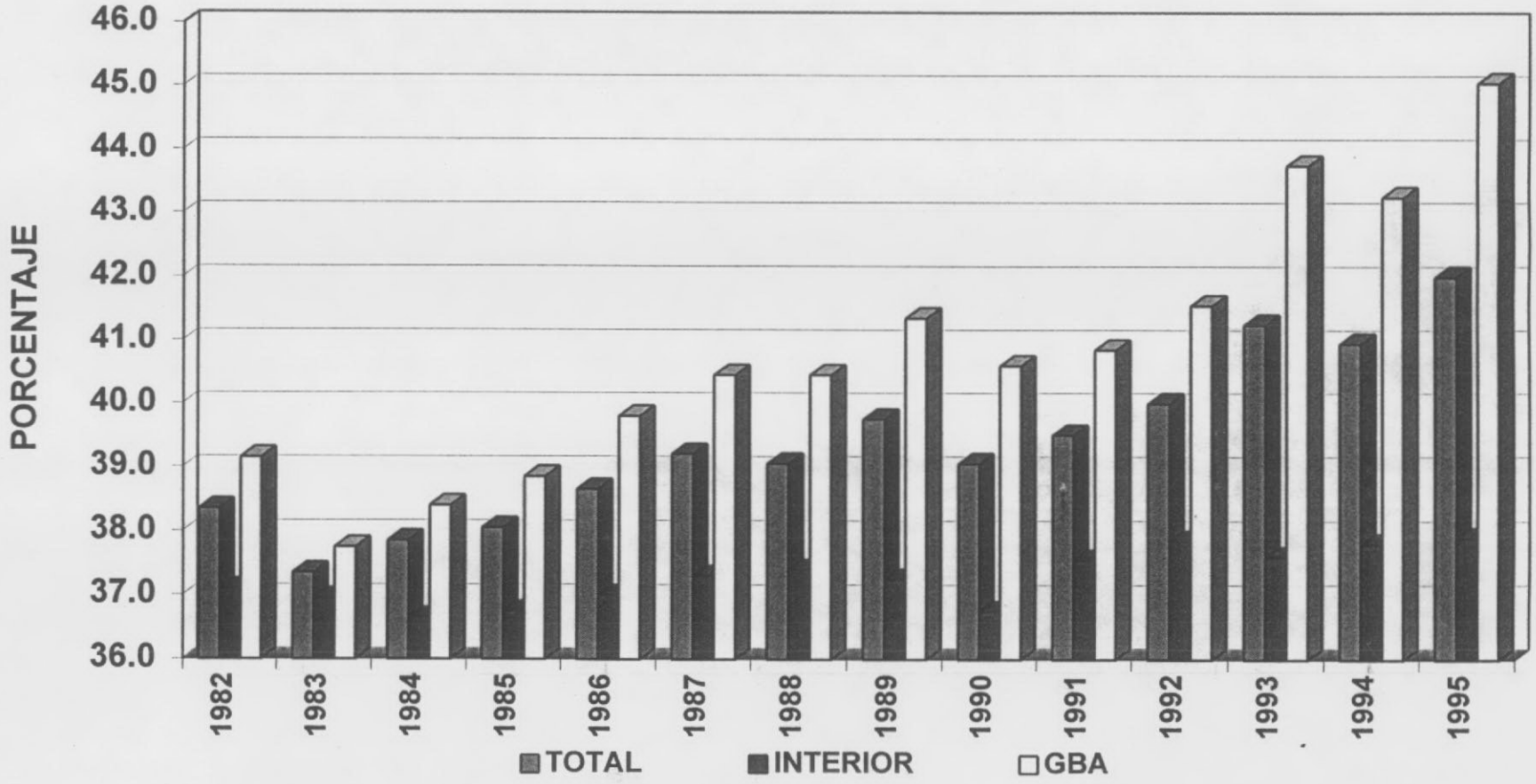


Tasas de Actividad, de Empleo y Desempleo

-%-



TASA DE ACTIVIDAD
Promedio de cada año



Sección 2. Accidentes del trabajo y enfermedades profesionales

A comienzos de la década de 1990, la normativa sobre accidentes del trabajo era regida por ley 9688 sancionada en 1915. De acuerdo con esta ley las acciones prescribían a los dos años de tomarse conocimiento de la incapacidad, no existiendo plazo límite para dicha toma de conocimiento del infortunio por parte del trabajador, con lo cual las acciones eran imprescriptibles. Ello implicaba que las acciones legales por accidentes y enfermedades profesionales podían sobrevenir varios años después de finalizada una relación laboral, con lo que en ocasión de la transferencia de firmas (y en particular en oportunidad de la privatización de firmas públicas), se presentaba la posibilidad de la aparición de pasivos contingentes e imprevistos, por montos de consideración si la firma en cuestión era intensiva en empleo. La ley brindaba la opción de iniciar la demanda -una vez tomado conocimiento del infortunio- por la vía administrativa (ley 9688) o alternativamente por el Código Civil.

Sucesivas modificaciones de la legislación ampliaron el ámbito de aplicación original de la ley, hasta hacerla extensiva a prácticamente todas las actividades económicas y para eventos muy diversos.

En el año 1960, una modificación legal amplió la responsabilidad del empleador al incorporar como hecho indemnizable los accidentes ocurridos "**in itinere**", es decir aquéllos que tienen lugar durante el trayecto entre el domicilio del trabajador y el lugar de trabajo.

La modificación del Código Civil en 1968 constituye un hecho de trascendencia en materia de accidentes laborales, al invertir la carga de la prueba. En efecto, la nueva redacción del Código

estableció que "en los supuestos de daño causado con las cosas, el dueño o guardián, para eximirse de responsabilidad, **deberá demostrar que por su parte no hubo culpa o daño**" (artículo 1113). La excesiva vaguedad de la expresión "cosa" derivó en que en la práctica todos los objetos, aún cosas inertes como el "ambiente laboral", pudieran ser causantes de daño.

Los montos indemnizatorios que regían para las acciones que seguían la vía administrativa eran los siguientes:

Muerte/Incapacidad Absoluta	1000 S.D. * 100/edad
Incapacidad Parcial y Permanente	1000 S.D. * 100/edad * C.R.C.
Incapacidad Temporal	Hasta 1 año: 100% del salario Más de un año: se considera Incapacidad Permanente.

S.D.: Salario Diario

C.R.C: Coeficiente de Reducción de la Capacidad.

Sin embargo, existía un tope de 260 salarios mínimos, lo que a fines de 1991, significaba unos 25400 dólares.

Si la acción judicial se ejercía por la vía civil, no existía tope alguno sobre los montos indemnizatorios. Si bien la justicia civil contaba con tablas para fijar dichos montos, a efectos de garantizar el ingreso que tenía el trabajador desde el momento del infortunio hasta el de su

jubilación, los jueces consideraban estos montos sólo como una pauta de orientación, y en definitiva los montos eran fijados a criterio discrecional del juez. Ello resultaba evidente a partir de la elevada varianza observada en los montos reconocidos por infortunios aproximadamente equivalentes.

Por otra parte, cabe observar que por ley 18345, el obrero tiene el beneficio de litigar sin gastos, lo que significa que durante el juicio no está obligado a incurrir en erogación alguna. Con respecto a las costas del juicio, los peritos están facultados a cobrarle a la parte que gana el juicio en caso de que la otra parte se declare insolvente, algo habitual en los juicios laborales por parte del trabajador.

La legislación original sobre accidentes del trabajo fue ampliando la cobertura por otras vías, más allá de la extensión in itinere de la misma, y la inversión de la carga probatoria (lo que ampliaba de hecho los infortunios factibles de ser indemnizados). La legislación (y la interpretación de la jurisprudencia) fue asignando al empleador la responsabilidad por los accidentes ocurridos "por **el hecho** y **en ocasión del** trabajo", lo que implicaba una interpretación amplia del infortunio. La legislación original en cambio circunscribía la responsabilidad del empleador a "los accidentes ocurridos durante el tiempo de prestación de servicios, ya sea con motivo o en ejercicio de la ocupación que los emplea, o por caso de infortunio o fuerza mayor."

A partir de esta ampliación del marco eventual regido por las normas sobre accidentes y enfermedades laborales, la jurisprudencia consideró que bastaba la existencia de un nexo de causalidad **mediata** entre el infortunio y el trabajo para establecer la responsabilidad del empleador. Es decir que la "ocasión del trabajo" no la determina la relación de tiempo y lugar, sino la relación de causalidad entre el trabajo y el **riesgo propio** de la industria.

Esta interpretación jurídica tuvo no sólo una consecuencia en términos de la ampliación temporal de la cobertura, sino que introdujo dentro del concepto de accidentes del trabajo las **enfermedades-accidente**, y adicionalmente incorporó el criterio de "**indiferencia de la concausa**", que implica que basta con que el trabajo sea una **causa posible** en la adquisición o agravamiento de la enfermedad para que ésta sea considerada necesariamente consecuencia del trabajo, y por lo tanto susceptible de indemnización. Una reforma de la legislación realizada en 1988 introdujo explícitamente las enfermedades-accidente, en tanto que se estipuló que los exámenes pre-ocupacionales no eximían al empleador de la responsabilidad del agravamiento de las enfermedades que se detectaren.

2.1 Los incentivos del sistema. La vaguedad e imprecisión de las disposiciones legales permitieron que, a través de sentencias jurídicas que se repetían (se solían presentar miles de demandas similares contra organismos estatales o grandes empresas, patrocinadas por un estudio jurídico, o consorcio de estudios, que en la práctica presentaban un único formulario repetido por cada caso), el sistema se transformara en un sustituto del seguro por desempleo. Se trataba sin embargo de un sistema de seguro "descentralizado", administrado por jueces, con fondos no presupuestados previstos por firmas públicas y privadas.

El beneficio de litigar sin gastos unido al hecho de que el obrero se declaraba insolvente y no pagaba los costos de peritajes generaron un fuerte incentivo a iniciar demandas, y al mismo tiempo a elevar las costas de los juicios solicitando peritajes adicionales. Esto último introducía un elemento de presión hacia la empresa (que corría con los costos de peritaje, por la insolvencia del trabajador)

para llegar a un acuerdo rápido. En general, las firmas optaban por estos acuerdos extrajudiciales que implicaban costos ciertos frente a la inseguridad que implicaba la continuación de los juicios.

Ello produjo notorios quebrantos en las compañías aseguradoras que carecían de elementos actuariales mínimos para definir la prima por cobertura, ya que el infortunio dependía de otros factores no predecibles (como el nivel de extorsión que se ejercía por la vía de multiplicar el valor de la demanda, el número de peritajes solicitados, y la particular visión del juez en cada caso). Según estadísticas de 1989 elaboradas por la Asociación Argentina de Compañías de Seguros, por cada 100 pesos pagados de prima se pagaban 127 en siniestros. El crecimiento de las primas desde 1988 era importante (por las reformas de aquel año que incorporaban las enfermedades accidente), pero aún así los siniestros llevaban a importantes pérdidas en las compañías de seguros.

A pesar de la evidencia de la crisis, la situación se sostenía en virtud de que los quebrantos de las aseguradoras eran cubiertos por el INDER (Instituto Nacional de Reaseguros), que ostentaba el monopolio estatal del reaseguro. De tal modo, si bien los siniestros eran elevados, las empresas (privadas o públicas) trasladaban parte de sus costos (por la parte no cubierta por las primas) a las compañías de seguros, que a su vez actuaban como meros agentes del INDER. Los déficits se transformaban en gasto público.

En marzo de 1990, el INDER suspendió en gran parte del país la cobertura del reaseguro por diversas enfermedades profesionales o enfermedades-accidente. Bajo estas circunstancias, las compañías aseguradoras suspendieron las carteras y renegociaron los contratos, estableciendo franquicias, topes más bajos y primas más elevadas. Sin embargo, la nueva situación implicaba la suspensión del subsidio público (por la parte del quebranto que hasta entonces se verificaba), y la

cobertura directa total a cargo de las empresas, con el consiguiente aumento de los costos laborales contingentes.

2.2 **La reforma de 1991**. A comienzos de 1991, el Poder Ejecutivo elevó al Congreso una propuesta de reforma de la ley 9688 cuyos principales puntos incluían limitar la responsabilidad del empleador a los accidentes ocurridos exclusivamente durante la efectiva prestación del trabajo, y en el trayecto desde el domicilio del trabajador al lugar de trabajo. Por otra parte se eximía de responsabilidad a la empresa por las secuelas incapacitantes detectadas en el examen preocupacional, y se introducía un límite cierto a la prescripción de las acciones al establecer dos años a partir de la ruptura del contrato laboral. También se limitaba la aplicación del principio de indiferencia de la concausa, al establecer que la enfermedad debía ser efecto exclusivo de la clase de trabajo que se realiza. El daño surgido de efectos concausales no sería reparable, aunque en los casos en los que el trabajo fuera un factor concausal la indemnización se limitaba al 50% del total. Finalmente, se modificaba el cálculo de la indemnización por accidentes excluyendo de la fórmula la corrección por edad, y fijándose un tope equivalente a unos 20 mil dólares. Ese tope regiría tanto para las demandas realizadas por vía administrativa como para las demandas efectuadas por el derecho común (civil) salvo que existiera responsabilidad objetiva del empleador.

Este proyecto de ley fue retirado del Congreso por el Poder Ejecutivo en setiembre de ese año, enviándose uno en su reemplazo que deroga la ley 9688 y establece nuevas condiciones. Este nuevo texto fue sancionado a fines de 1991 convirtiéndose en la ley 24028.

En la nueva normativa se limitó la responsabilidad del empleador al tiempo en que los trabajadores están a disposición del empleador y a los accidentes in itinere. Sin embargo la ley extiende el campo de la legislación sobre accidentes y enfermedades, ya que a partir de entonces abarca también los daños psicofísicos sufridos por el trabajador por el hecho y en ocasión del trabajo, ampliando en forma considerable el rango de eventos indemnizables.

El cálculo de la indemnización se estableció en 1000 salarios diarios multiplicados por el factor "65/edad del trabajador", con un tope de 55 mil dólares. La modificación en la fórmula indemnizatoria implicó una reducción del 35% en el cálculo hasta entonces vigente, en que se multiplicaba por el factor "100/edad". Sin embargo el aumento del tope indemnizatorio hasta 55 mil dólares implicó en los hechos un incremento en las compensaciones, en especial para los salarios más elevados. Cabe hacer notar que si hubiera regido el tope de la ley previa de 260 salarios mínimos, el tope habría variado desde poco más de 25 mil dólares a 52 mil dólares recién en agosto de 1993, en que el salario mínimo nacional se elevó a 200 dólares por mes.

La ley incluyó como eximente de responsabilidad la realización del examen preocupacional, en tanto se establece la prescripción de las acciones a los dos años de finalizada la relación laboral. Cabe recordar que en la norma antes vigente, la prescripción operaba a los dos años de "tomarse conocimiento" del infortunio, lo que podía ocurrir mucho tiempo después de finalizada la relación laboral.

La nueva ley procuró contener los elevados costos asociados a los juicios, derivados del trabajo de abogados y peritos. En tal sentido dispuso que los honorarios de tales auxiliares de la justicia se

fijen en base al trabajo efectivo realizado, según la evaluación que realice el juez, lo que deja aún un significativo margen para la discrecionalidad.

La ley no modificó la alternativa por parte de los trabajadores de **optar por la acción civil**, con lo que los topes sobre los montos indemnizatorios no resultaban relevantes (la mayoría de las acciones se iniciaban por la vía civil).

2.3 **Errores de diseño y la nueva reforma de 1995**. A pesar de que la reforma apuntaba a la solución de algunos vicios de la legislación y de las prácticas judiciales vigentes hasta 1991, no alcanzaba para reducir el grado de **litigiosidad** del sistema. Al mantenerse la opción de iniciar las querellas por la vía del Código Civil, donde no regía el tope sobre las indemnizaciones, y al no introducir ningún costo al trabajador por iniciar las demandas -con lo que se siguió favoreciendo las demandas masivas, organizadas por estudios jurídicos-, los incentivos para presentar demandas por enfermedades del más diverso tipo (tales como problemas de columna, de audición, callos plantales o impotencia sexual) no se vieron alterados, más allá de la limitación que se introducía sobre la liquidación de honorarios profesionales, y la prescripción temporal de las acciones.

Por otra parte, la nueva legislación elevaba los topes indemnizatorios, con lo cual para los niveles más elevados de salarios, los montos a percibir eran más elevados, y los atractivos para conductas de moral hazard se elevaban. La insuficiencia de la reforma realizada mantuvo la queja generalizada en sectores empresarios fundada en el nivel de incertidumbre -que aunque moderado por la reforma- todavía subsistía sobre el patrimonio neto de las firmas, como consecuencia del régimen de accidentes y enfermedades.

A comienzos de 1994, el Poder Ejecutivo presentó ante un comité integrado por asociaciones empresarias y sindicales, y por el gobierno nacional, un anteproyecto de reforma para la discusión, luego elevado al Congreso para su tratamiento. El proyecto fue finalmente sancionado un año después como ley 24557 sobre Riesgos del Trabajo en setiembre de 1995.

La Ley sobre Riesgos del Trabajo considera accidente del trabajo a todo acontecimiento **súbito** ocurrido por el hecho o en ocasión del trabajo, o en el trayecto entre el domicilio del trabajador y el lugar de trabajo. Para las enfermedades profesionales se adopta un criterio positivo, esto es las mismas estarán expresamente listadas, y las que no figuren como tales no serán susceptibles de indemnización. Las enfermedades o accidentes profesionales causados por dolo del trabajador o fuerza mayor extraña al trabajo, y las incapacidades del trabajador preexistentes a la iniciación de la relación laboral y acreditadas en el examen preocupacional, no son materia de cobertura de esta normativa.

La ley incluye obligatoriamente a los empleados del sector público nacional, provincial y municipal, a los trabajadores en relación de dependencia del sector privado y a las personas obligadas a prestar servicio como carga pública. El Poder Ejecutivo tiene la facultad de incorporar en el ámbito de la ley a los trabajadores que en la etapa inicial han sido excluidos de la misma: personal de servicio doméstico, trabajadores autónomos, a las relaciones no laborales y al personal de bomberos voluntarios.

Básicamente la nueva legislación se resume en la obligatoriedad por parte del empleador de contratar un seguro por los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, se modifica el

sistema de indemnización de pago único como regía anteriormente por un nuevo esquema de pagos periódicos, y se elimina la vía de acción por el Código Civil, excepto en el caso de dolo. Las acciones de la ley prescriben a los dos años de la fecha en que la prestación debió ser abonada, y a los dos años desde el cese de la relación laboral. Los seguros deben contratarse en una Aseguradora de Riesgos del Trabajo (ART), entidades que deben constituirse con fin específico en esta materia, y que no pueden rechazar la afiliación por parte de ningún empleador.

La única alternativa al seguro en las ARTs es el **autoseguro**, que sin embargo se encuentra limitado. El sector público en cualquiera de sus niveles puede autoasegurarse. También pueden hacerlo las empresas que acrediten solvencia económica y financiera para afrontar las prestaciones, y que garanticen los servicios necesarios para otorgar las demás prestaciones que se establecen.

Para determinar las prestaciones se utiliza el concepto de "valor del ingreso mensual base" como la suma de todas las remuneraciones de los últimos 12 meses, o al tiempo de prestación de servicios en caso de que la antigüedad en el empleo fuera menor al año dividido por el número de días corridos en el período multiplicado por 30.4. Las prestaciones se financian con una contribución a cargo del empleador a la ART elegida. La cuota debe ser declarada y abonada con los aportes y contribuciones habituales a la seguridad social.

Se definen los siguientes tipos de infortunios y sus prestaciones:

- **Incapacidad laboral temporaria (ILT)**: se verifica cuando el daño sufrido impide temporariamente la realización de las tareas habituales del trabajador. Transcurrido un año de ILT, ésta se considera permanente. Durante este período el trabajador tiene derecho a percibir un monto igual al valor mensual del ingreso base. Los primeros 10 días el pago está

a cargo del empleador, y a partir de allí de quien cubre el seguro (ART o autoseguro). El responsable del pago debe retener los aportes y contribuciones para el sistema de seguridad social y abonar las asignaciones familiares correspondientes.

- **Incapacidad laboral permanente (ILP)**: se verifica cuando el daño sufrido por el trabajador ocasiona una disminución permanente de su capacidad. Cuando tal disminución es mayor o igual al 66% se considera incapacidad total.

La ILP que da derecho al pago de una prestación mensual se considera provisoria durante los primeros 36 meses, pudiéndose extender en tal carácter 24 meses más. Si la incapacidad es parcial el plazo puede ser reducido cuando exista certeza acerca del carácter definitivo de la misma. La ILP que da derecho al pago de una suma fija tiene carácter definitivo al finalizar el período de incapacidad temporaria.

Mientras la ILP se considera provisional, se abona al trabajador el 70% del valor del ingreso mensual base, reducido en el porcentaje de la incapacidad, más las asignaciones familiares. Si la incapacidad es total, se abona el 70% del valor del ingreso mensual base.

Cuando se declara el carácter definitivo de la incapacidad, corresponden las siguientes prestaciones:

a) Si el porcentaje de la incapacidad es menor o igual al 20% se abona un pago único de 43 veces el valor del ingreso mensual base, reducido en el porcentaje de la incapacidad y multiplicado por el coeficiente "65/edad del trabajador". En ningún caso esta suma puede ser superior a 55 mil pesos.
b) Si la incapacidad es superior al 20% e inferior al 66% corresponde abonar una renta periódica igual al 70% del valor mensual del ingreso base multiplicado por el porcentaje de incapacidad. Esta prestación está sujeta a retenciones por aportes previsionales y del sistema de seguro de

salud. Esta renta, a cargo de la ART o de una compañía de seguros de retiro, se extingue a la muerte del trabajador o cuando el mismo está en condiciones de acceder a la jubilación.

c) Si la incapacidad es total, corresponden al trabajador las prestaciones que por retiro por invalidez establezca el sistema previsional, más la suma de pago mensual que se determina en forma actuarial según el monto integrado por la ART. El capital de integración equivale a 43 veces el valor del ingreso mensual base multiplicado por 65 y dividido por la edad del trabajador al producirse la invalidez, no pudiendo ser este último concepto superior a 55 mil pesos.

d) En caso de gran invalidez corresponde además de lo descripto en el punto c) una prestación de pago mensual equivalente a 3 AMPOS a cargo de la ART.

e) En caso de muerte del trabajador corresponde a los derecho-habientes la pensión establecida en el régimen previsional más la suma de pago mensual complementaria según el capital integrado por la ART descripto en el punto c) más arriba.

Las ART están obligadas a brindar asistencia médica y farmacéutica, prótesis y ortopedia, rehabilitación, recalificación profesional y servicio funerario.

La naturaleza laboral del accidente o de la enfermedad, el carácter y grado de la incapacidad, y las prestaciones en especie requeridas son determinadas por las comisiones médicas y la Comisión Médica Central del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.

En caso de que un empleador autoasegurado sea patrimonialmente insolvente, las prestaciones son abonadas por un Fondo de Garantía que es administrado por la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT) que cuenta con los siguientes recursos:

- una contribución a cargo de los empleadores privados autoasegurados

- las sumas recuperadas por la SRT de los empleadores con insuficiencia patrimonial,
- las rentas producidas por los recursos del Fondo de Garantía,
- un aporte a cargo de las ART que fijará anualmente el Poder Ejecutivo.

2.4 **Impacto económico esperado de las reformas**. La reforma del régimen de accidentes y enfermedades mantiene algunas cuestiones aún indefinidas, y otros aspectos que se encuentran en proceso de reglamentación, que pueden dar lugar -de acuerdo con su especificación final- a una opinión más favorable o menos favorable respecto del impacto económico de la misma.

En primer lugar, no se establece un régimen específico para las **enfermedades inculpables**, salvo la mención por parte de la ley (artículo 26) que las ART podrán contratar con sus afiliados un seguro para cubrir estos eventos. Cabe recordar que el evento de enfermedad inculpable está previsto en la ley de contrato de trabajo (artículo 208), donde se establece que el empleador cubre hasta 3 meses de remuneración para trabajadores con menos de 5 años de antigüedad (6 meses si el trabajador tiene cargas de familia), y hasta 6 meses de remuneración para antigüedad mayor (12 meses de remuneración si el trabajador tiene cargas de familia).

Este caso de las enfermedades inculpables suele explicar una sustancial porción del ausentismo en la Argentina, estimándose que la tasa por este concepto se ubica en torno del 3%. En la mayoría de los casos las faltas por enfermedad se deben a cuestiones leves (gripes, resfríos, etc.) que implican ausencias por períodos breves (uno o dos días) pero que tienen lugar con relativa frecuencia (una o más veces al año). A diferencia de los eventos "catastróficos" como podrían serlo un caso de hepatitis, o los que en general se asocian con el alejamiento del empleado del puesto de trabajo por

períodos más prolongados, estos eventos cotidianos (es decir, más frecuentes pero de duración breve) pueden favorecer conductas oportunistas a pesar de los controles médicos que implementen las firmas (obsérvese que el trabajador tiene algún control del evento "estar o no en condiciones" de trabajar). Ya sea que el control se realice por las firmas o por terceros, o que sea contratado a una ART, existe una alta probabilidad que los controles laxos deriven en primas más altas que recaen sobre las empresas (o que en el largo plazo, deprimen el salario neto promedio, y favorecen un subsidio cruzado desde los "presentistas" a los "faltadores"). Debe observarse que en la legislación argentina, la falta justificada por enfermedad no implica pérdida de premio por "presentismo", que usualmente representa entre 8.33% y 10% del salario básico, por lo que existe un considerable incentivo al oportunismo.

En segundo lugar, la ley dispone en su artículo 13 la existencia de un período de "carencia" de diez días, es decir que en cada evento de accidente o enfermedad profesional ese lapso inicial de ausencia en caso de incapacidad temporaria debe ser cubierta por la empresa. En otros términos, las ART sólo tienden a cubrir los casos que asumen mayor importancia, dejando la cobertura por accidentes y enfermedades profesionales de corta duración exclusivamente a las firmas. De tal modo las firmas deben "autoasegurarse" para estos eventos que se suponen poco frecuentes -pero que en los hechos tienen una frecuencia mayor que los "catastróficos"-, y de duración media (por oposición a los eventos de corta duración, como los que surgen de enfermedades inculpables simples, o los de larga duración, a partir de accidentes severos).

El establecer una carencia de diez días para estos eventos, genera la necesidad de controles por parte de las firmas de mayor envergadura que los que resultarían de exigir cubrir eventos de menor

duración, por ejemplo de hasta cinco días. Cuanto mayor el período de carencia establecido, mayor la superposición de controles médicos que se exigen vía la empresa y la ART. Es de presumir que el costo marginal de control para la firma con un día más de carencia supera el costo marginal para la ART de la disminución en un día de la carencia (ya que la ART enfrenta costos hundidos a partir de los diez días, mientras que el costo hundido para la firma es cero en el caso extremo en que se elimina la carencia).

Por lo tanto es de prever que la disposición legal que estableció en diez días la carencia, implique que al mismo tiempo que se mantienen buena parte de los costos del régimen actual para las firmas, se superpongan los costos de las primas a las ART por los accidentes "catastróficos".

En tercer lugar, relacionado con el punto previo, sólo si se asume que se excluye la acción civil para la mayoría de los casos (es decir, si la justicia no declara inconstitucional la exclusión de la acción civil que establece la ley 24557), la cobertura de las ART implica una limitación de los costos por accidentes. En efecto, de modificarse por parte de la jurisprudencia el criterio de la ley, la cobertura por accidentes debería no sólo contemplar el autoseguro por eventos cortos (hasta diez días) y el seguro con las ART por eventos más prolongados, sino que debería mantenerse el autoseguro por la acción civil que pudiera sobrevenir. En estas circunstancias, el nuevo sistema podría resultar más oneroso que en su estado presente.

En lo que hace a la probabilidad que existe que la ley de accidentes sea declarada inconstitucional en lo referente a excluir la acción civil exclusivamente en esta materia (es decir, que la norma reconocería un status diferente a los eventos derivados de la actividad laboral de otros eventos

cotidianos, aún cuando ambos tuvieran idénticas consecuencias[11]), cabe observar que se presentan opiniones divididas en la profesión jurídica. A favor de la limitación que establecería la nueva ley cabe señalar que hacia el mes de agosto de 1995 la Secretaría Laboral de la Municipalidad de La Matanza (en la Provincia de Buenos Aires, un distrito industrial con más de un millón de habitantes) emitió un volante dirigido a todas las firmas radicadas en el municipio en el que se exhortaba a iniciar rápidamente acciones judiciales por accidentes de trabajo, ante la inminencia de la puesta en aplicación de la nueva ley. Sin embargo, esta actitud pudo también estar motivada por la sos pecha de que podrían establecerse limitaciones a la iniciación de nuevos juicios durante la transición hasta la aplicación de la nueva normativa.

Este aspecto que hace a la reacción por parte del fuero laboral de una iniciativa de los poderes Ejecutivo y Legislativo que introduce modificaciones importantes en las prácticas judiciales (qué debe encauzarse por el fuero civil, y qué no) pone de manifiesto el problema de coordinación de las reformas. En este caso, la reforma en el plano laboral con las reformas en un campo más amplio que abarca el Código Civil[12], y finalmente las reformas en el fuero judicial.

Un cuarto aspecto viene dado por el tema de la transición de un sistema a otro, que según lo señalado por algunos estudios jurídicos, habría derivado en un aumento del número de acciones iniciadas en el período que va desde la sanción de la ley a mediados de 1995 hasta su puesta en funcionamiento a mediados de 1996. Incidentalmente esta observación coincide con lo señalado en

---

[11] ***Tal el caso de dos personas que encontrándose en el mismo lugar y sufriendo el mismo accidente, enfrentarían distintas alternativas de resarcimiento. Considérese así el caso de un empleado y un visitante de una firma, que sufren ambos un accidente en el mismo lugar y por idéntico motivo: mientras el empleado sólo tiene las prestaciones del régimen de accidentes, el visitante puede accionar contra la firma sin límite monetario en una demanda por la vía civil.***

[12] ***Debe recordarse que en oportunidad de sancionarse la ley de convertibilidad estos aspectos de coordinación entre lo económico y lo jurídico fueron tomados en cuenta, y constituyeron un elemento central para la irreversibilidad de los cambios adoptados.***

párrafos anteriores relativo a la recomendación emitida por la Secretaría Laboral del partido de La Matanza. De tal modo, se estaría verificando un aumento **transitorio** del fraude que puede sobrevenir con estos juicios por accidentes por la vieja normativa (aún vigente).

Un quinto aspecto es el que deriva de la insuficiente especificación de algunos conceptos y términos empleados en la nueva legislación. Tal el caso del "dolo", que da lugar -en el caso de conductas que conlleven dolo por parte del empleador- a la acción civil. Algunas interpretaciones jurídicas extienden el caso de dolo al incumplimiento de normas de seguridad e higiene, que dados los altos standares establecidos en algunas disposiciones, podría derivar en que la mayoría abrumadora de firmas estaría incursa en incumplimiento, y por lo tanto casi toda acción por accidentes podría encauzarse por la vía civil, aún cuando no se hubiere declarado la inconstitucionalidad de la ley de accidentes.

Una sexta cuestión se refiere a los alcances del autoseguro, y las dificultades que pueden presentarse para las empresas pequeñas de un muy elevado costo administrativo, y por lo tanto una elevada prima de seguro. Para cualquier firma pequeña, el evento "catastrófico" del accidente supone un costo importante en el momento de ocurrencia, por lo que el seguro tiende a estabilizar financieramente a la firma. Sin embargo la **administración** del seguro puede tener un costo elevado cuando se trata de firmas muy pequeñas. De tal modo podría ocurrir que para una determinada actividad, las primas que carguen las ART sean sustancialmente más elevadas cuanto menor el tamaño de la firma. Ello no se debería a una mayor siniestralidad potencial, sino exclusivamente al diseño del seguro, que no permite la conformación del pools de riesgo con empresas pequeñas.

Un séptimo aspecto viene dado porque el costo del seguro de las ARTs, que tenderá a elevarse en razón de que las prestaciones provisorias no están sujetas al tope de 60 AMPOS que rige para los aportes, ni al tope de 55 mil dólares previsto en la etapa inicial para las rentas periódicas.

Finalmente cabe señalar la aún incompleta especificación de las enfermedades y eventos cubiertos, lo que no permite estimar apropiadamente si los costos del sistema tenderá a descender o a incrementarse respecto del viejo sistema. En el sistema aún prevaleciente, los problemas se derivan no tanto del costo **promedio** de los accidentes y enfermedades, sino de la **varianza** de estos costos. Ello implica una baja previsibilidad del fenómeno, que en algunos casos puede configurar la característica de catástrofe (pagos por estos conceptos en grandes empresas, que llegaron a representar el 20% de la nómina salarial completa de la firma, en actividades de bajo riesgo como la industria Textil y de Confecciones). Para determinar si el nuevo sistema reduce la varianza, debe al menos determinarse si la mayoría de los casos que actualmente pueden ventilarse por la vía civil quedarán comprendidos exclusivamente en esta normativa. El impacto económico de esta reforma está severamente condicionado a este aspecto.

?

Sección 5. Negociación colectiva y asociaciones sindicales

Tanto por su origen normativo en el tiempo, como por su desarrollo en las últimas cuatro décadas, las cuestiones de la negociación colectiva en la Argentina han estado ligadas estrechamente al régimen sindical, que opera bajo condiciones de monopolio negociador, y que opera también en forma monopólica en el mercado de la salud de los trabajadores, a través del régimen de obras sociales.

La típica negociación por actividad, de carácter centralizado y vinculante aún para quienes no están afiliados, realizada por intermedio de terceros no necesariamente representativos (cámaras empresarias y sindicatos), que disponen de diversos recursos legales y financieros para bloquear acuerdos de nivel individual, caracterizó el período que va desde fines de la década de 1940 hasta comienzos del programa de convertibilidad en 1991. Dichas características de la negociación laboral a través de las cúpulas gremiales perduró aún en períodos de interrupción institucional, dado que en los hechos y por realizarse en el contexto de una economía relativamente cerrada, la negociación era esencialmente bilateral entre sindicatos y gobierno, con un rol pasivo de la parte empresaria.

La legislación en vigencia sobre negociación colectiva, asociaciones sindicales y la de obras sociales, establece en esencia lo siguiente:

-Los convenios colectivos de actividad **bloquean los de nivel inferior** (de empresa, por principio de irrenunciabilidad). Las empresas pequeñas y medianas tienen una capacidad prácticamente nula de imponer condiciones para un acuerdo "promedio" para todo el sector de actividad, que es negociado por las firmas líderes. En materia salarial ello implica salarios de convenio que se aproximan a los

salarios efectivos en las PYMES, mientras que se alejan a medida que crece el tamaño. Las firmas más grandes mantienen flexibilidad salarial vía adicionales, no así las más pequeñas por el acercamiento entre básicos y salarios efectivos. En materia de condiciones de trabajo, las restricciones a la polivalencia funcional de los convenios colectivos provienen del hecho de haber sido negociados por firmas grandes en condiciones de una economía cerrada. Dichas restricciones han introducido tanto mayor rigidez laboral cuanto menor el tamaño de la firma.

-Los convenios valen **independientemente de la representatividad** de los firmantes (principio **erga omnes**). Ello implica que las firmas ceden a terceros (los representantes de la actividad o rama que negocian) un instrumento amplio de negociación (la tasa de salarios, y su tasa de utilización definida por las "condiciones de trabajo"). El valor patrimonial de la empresa debe descontarse, por lo tanto, por un factor de incertidumbre debido a las políticas que deciden terceros, que eventualmente podrían actuar en colusión temporaria. En casos extremos esas decisiones de terceros pueden involucrar severas pérdidas de patrimonio.

-Las disposiciones de los convenios se mantienen vigentes aún después de vencer el período por el cual se celebró el acuerdo (principio de **ultraactividad**). Esta antisimetría de los convenios genera cuasirentas de monopolio, y comportamientos de carácter rentístico tanto por parte de los sindicatos como por parte de las empresas. Estas últimas demandan protección (a través de aranceles, exenciones tributarias, etc.) para compensar la porción de rentas que se apropia el sindicato. A su vez los sindicatos tienen los incentivos de mantener inalterados los convenios firmados hace más de dos décadas (1975).

-Los convenios sólo pueden ser celebrados por la **organización gremial "reconocida"** por el Poder Ejecutivo (monopolio de negociación del sindicato más antiguo, o del que logra su reconocimiento). Esto garantiza la apropiación de las cuasirentas por estos sindicatos "reconocidos". El Ministerio de Trabajo "encuadra" la negociación de las grandes firmas o de la representación empresaria con la asociación sindical "que corresponde". Esto último está sujeto en muchos casos a discusión (Metalúrgicos versus Mecánicos, Caucho versus Metalúrgicos, etc.), al no existir límites claros para la representatividad, salvo el que surge de la mera tradición histórica de representación otorgada por el poder político[13].

-No existe información apropiada sobre afiliación. Por lo tanto **la "representatividad" se presume** a partir de la autodeclaración sobre número de afiliados. Las asociaciones sindicales tienen un **fuero especial de control**, el Ministerio de Trabajo (no están supervisadas por la Inspección de Personas Jurídicas, como toda otra asociación civil excepto obras sociales sindicales). En general carecen de balances actualizados, presentando un retraso medio superior a los cinco años.

-Los convenios colectivos **pueden establecer tasas sobre las remuneraciones**, sobre las ganancias o las ventas de las empresas (caso bancario), que constituyen sustitutos de impuestos de los que se apropia la asociación sindical. Los aportes pactados en convenciones colectivas son obligatorios para todos los trabajadores de la actividad (principio erga omnes de los acuerdos colectivos), debiendo actuar el empleador como agente de retención. Algunos convenios incorporaron tal

[13] ***Cuando una firma nueva se instala (casos de Fiat, General Motors, Toyota) recientemente en la Argentina, la decisión del poder político aumenta en discrecionalidad, ya que se trata de otorgar una renta perpetua para el sindicato que sea "encuadrado". La decisión da lugar, como es de esperar, a decisiones judiciales que se interponen a las disposiciones del Ministerio de Trabajo, ya que se pueden llegar a esgrimir ante la justicia (y hacerse valer) argumentos tales como que tal firma estuvo alguna vez (casos Fiat y General Motors hasta fines de la década de 1970) radicada en la Argentina, y tuvo la representación de tal sindicato, por lo que "debería" mantener esa representación.***

descuento (empleados de comercio, 3%). También se permiten aportes "voluntarios" de los empleadores pactados en acuerdos colectivos.

-Las asociaciones sindicales tienen el **monopolio de la prestación de servicios de salud** para todos los que trabajan en una determinada "actividad" en el país, estén o no afiliados. La no prestación del servicio no interrumpe la percepción de la "contribución" del empleado y la empresa, por lo que los desequilibrios financieros de estos entes se resuelven a través de la interrupción periódica de servicios, los aportes extraordinarios periódicos del Gobierno Nacional, y la derivación de afiliados a los hospitales públicos (que prestan servicio gratuito).

Las principales cuestiones relacionadas con la **ley de asociaciones sindicales** (ley 23551 de 1988) que deben tomarse en consideración para analizar su incidencia en la negociación colectiva, incluyen:

-En ausencia de normas en las convenciones colectivas o en otros acuerdos, el número mínimo de trabajadores que representen la asociación profesional respectiva en cada establecimiento (y por turno) es de 1 representante en establecimientos de 10 a 50 trabajadores, 2 en establecimientos de 51 a 100 trabajadores, y 2 representantes más uno cada 100 trabajadores que excedan de 100 en establecimientos que tengan más de 101 trabajadores.

-Los delegados poseen un crédito de horas mensuales, lo que en la práctica equivale a que se les concede el derecho de "no trabajo"[14]. Estas disposiciones son de mínima, pudiendo incrementarse en particular el número de delegados si así los establece un convenio colectivo. Se establece asimismo la estabilidad de los delegados desde seis meses antes de su designación como tales (i.e., desde su

[14] ***Aquéllos que detentan cargos en los Sindicatos o Federaciones no se hallan comprendidos en la limitación de horas mensuales.***

postulación), hasta un año después de la finalización de su mandato. El despido por justa causa resulta impropio en estos casos, dado que los delegados están en los hechos relevados de cumplir actividades que no sean las sindicales.

-No existe obligación de afiliación (artículo 12). De acuerdo con lo informado por los sindicatos, existían al tercer trimestre de 1994 unas 1946 organizaciones sindicales, de las que 160 tenían actuación a nivel de todo el territorio nacional, y otras 56 lo hacían en más de una provincia. El total de afiliados autodeclarados por las organizaciones sindicales es de 4.380.250 personas. El número "real" de afiliados sería sustancialmente inferior al autodeclarado, en particular en los sectores del comercio y los servicios[15]. Datos desagregados para julio de 1988 informaban un total de 3.9 millones de afiliados[16]. Según el Ministerio de Trabajo, a fines de 1995 se estimaba que 3.2 millones de personas se encontraban comprendidos en algún tipo de convención colectiva de trabajo (CCT), tanto en el sector público como en el privado. Cabe recordar que la PEA asalariada ocupada en áreas urbanas se estima en poco más de 6.5 millones de personas, por lo que el sistema de CCT cubre aproximadamente al 50% de la PEA asalariada.

-La ley no exige métodos democráticos, tales como votación secreta y obligatoria de los afiliados en cada lugar de trabajo, para la iniciación de acciones directas (huelga, quite de colaboración, etc.), otorgándose esta facultad a los sindicatos (y a lo que definan sus estatutos) sin otra especificación.

---

[15] ***Existen incentivos a la sobredeclaración de afiliados, tanto por razones políticas -dada la influencia que en este campo tienen las organizaciones sindicales en la Argentina en el partido Justicialista-, como por razones económicas (redistribución de fondos a través del ANSSAL en el régimen de obras sociales).***

[16] ***Al total de 3.69 millones desagregados, debían agregarse otros 200 mil afiliados aproximadamente de diversas asociaciones que no informaban el número de afiliados (Unión de Docentes Argentinos, Empleados Municipales y judiciales de la Provincia de Buenos Aires, etc).***

Alguna información elaborada recientemente por el Ministerio de Trabajo resulta consistente con el cuadro de situación antes descripto. En el cuadro 1 se puede observar la característica de ultraactividad de una muestra de convenios que abarcan a más de mil personas. Esta muestra de convenios que cubre poco más de 2 millones de personas representa el 63% de la población asalariada total bajo convenios colectivos.

Se observa que el 66% de la población (1.36 millones sobre 2 millones de asalariados comprendidos en estos 95 convenios colectivos), se encuentra comprendido en convenios negociados en el año 1975, otro 23% se encuentra bajo convenios celebrados entre 1988 y 1990, y sólo 10% está bajo convenios del período 1991/95.

CUADRO 1
DISTRIBUCION DEL EMPLEO SEGUN RONDAS DE CCT
(Unidades de CCT con más de 1.000 personas)

RONDA DE NEGOCIACION	NUMERO DE CONVENIOS		PERSONAL COMPRENDIDO	
	NUMERO	%	NUMERO	%
1975	49	51,6	1.359.269	66,3
1988/90	30	31,6	477.455	23,3
1991/95	16	16,8	212.014	10,4
TOTAL	95	100	2.048.738	100

FUENTE: MTSS, Comisión Técnica Asesora en Productividad y Salarios.

La mayoría de las cláusulas convencionales están actualmente vigentes, sin embargo, a pesar de que el convenio respectivo ha vencido. Ello se debe al criterio de ultraactividad. En efecto, en el cuadro

2 puede observarse que -para una muestra ahora de 89 convenios, de los 95 anteriores, que tuvieron alguna actividad negocial al menos en el plano salarial entre 1991 y 1995- el 88% de la población se encuentra comprendida en convenios "con ultraactividad total", lo que implica que tales convenios tienen **todas sus normas sobre condiciones generales de trabajo** vencidas, pero que se mantienen válidas por el criterio de ultraactividad. Desde 1975 en el 68.7% de esos casos, o desde 1988/90 en el 22% de los casos, esos sindicatos no han negociado nuevas condiciones de trabajo, valiéndose de la cláusula de "ultraactividad" que protege las "conquistas" obtenidas en el pasado. Obsérvese que la mayoría de los convenios con ultraactividad datan del turbulento año de 1975, que registra el primer episodio de hiperinflación en la historia de la Argentina.

Otro 10% de la población bajo análisis se encuentra en convenios que si bien datan de 1975 o de 1988/90, tienen algunas cláusulas modificadas respecto del convenio original, aún cuando la mayoría de las disposiciones siguen vigentes por ultraactividad. Finalmente de la muestra observada, sólo el 2% de la población se encuentra bajo convenios cuyas cláusulas están vigentes (no por ultraactividad). **En este último grupo se encuentra mayoritariamente el personal de empresas de propiedad pública hasta 1990, y que fueron privatizadas en el período, y el personal de empresas recién instaladas que pudieron negociar un nuevo convenio colectivo, aún no vencido.**

Las reformas. La inflexibilidad de los convenios a los cambios en las condiciones económicas, y en particular los ajustes de salarios basados en las variaciones del costo de vida, debían introducir dificultades en los procesos de estabilización. El plan de convertibilidad de 1991 enfrentaba las mismas amenazas vinculadas a la indexación salarial a través de convenios colectivos que

caracterizaron los planes de estabilización durante las tres décadas previas. Frente a una tasa de inflación del 11% en el mes de marzo de 1991, los ajustes de básicos convencionales en ese mes (pactados en abril en la mayoría de los casos), alcanzaron al 27.8%. En el trimestre abril-junio, cuando ya estaba plenamente vigente la convertibilidad, los ajustes de convenio promediaron poco más del 1% mensual, con una tasa anualizada del 12.8%. Desde que se anunció la convertibilidad y la paridad peso-dólar (marzo) hasta el 30 de junio, los básicos se elevaron 31.7%, mientras que los precios al consumidor lo hicieron en 24.2%.

En julio de 1991, se dictó el Decreto 1334/91, que limitó los ajustes salariales en convenios colectivos a **que se verifiquen "aumentos efectivos de la productividad"**. Dos años después el Decreto 470/93 ratificó los términos de esa normativa, al establecer que las variaciones salariales establecidas en convenio se homologarán en tanto tengan en cuenta "criterios de productividad, inversiones, incorporación de nueva tecnología, sistemas de formación profesional y lo dispuesto en la normativa vigente".

Un análisis de los convenios firmados desde 1991 muestra sin embargo que el criterio de productividad fue notoriamente violado en la mayoría de los convenios, homologados -es decir, extendidos con fuerza de ley- para las respectivas actividades. Sin embargo, con el transcurso del tiempo, las comisiones paritarias no renovaron los acuerdos establecidos a comienzos de la convertibilidad, y hacia mediados de 1995 era ya notorio que la negociación colectiva por actividad se encontraba virtualmente paralizada. Sólo se desarrollaban negociaciones en algunos convenios menores, o en los casos a nivel de firma que permite la ley (nuevas empresas con convenios separados, como en el caso automotor). Los principales convenios firmados en 1995 con vigencia al

menos hasta 1996 incluyen algunos sindicatos del sector público, algunos convenios en la rama plástica, en la rama de higiene y tocador, y en empresas privatizadas (ferrocarriles, puertos, AFJPs, etc.).

Resulta interesante destacar las principales características de los acuerdos firmados entre 1991 y 1995[17]:

- Prevalecen entre 1991 y 1993 los convenios de actividad, que abarcan al 96% del personal comprendido en todos los CCT firmados, aún cuando el número de convenios de rama o empresa representa cerca del 30% del total de convenios. Desde 1994 y en 1995, prevalecen los convenios de empresa, en particular si se incluyen las empresas privatizadas y nuevas firmas.
- En 1975 el número de beneficiarios estimado por los gremios era de 7.1 millones, y en la ronda de 1988 la cantidad de beneficiarios bajó a 2.3 millones. Entre 1991 y 1993 el número total de beneficiarios era estimado en 302 mil para 40 convenios analizados por Aldao Zapiola y otros. El Ministerio de Trabajo reunía para el período 1991/95 poco más de 200 mil en la muestra de convenios de más de mil beneficiarios cada uno antes citada.
- Entre 1991 y 1993 se homologaron 506 acuerdos (este número incluye renovaciones). De ese total, 94 acuerdos (18.6%) se basaron en mejoras de la productividad que se estima ocurrieron, 154 acuerdos (30.4%) utilizaron una hipótesis de mejora de productividad hacia el futuro, otros 36 acuerdos (7.1%) basaron los incrementos en las mejoras de productividad que podrían darse a nivel de firma aunque establecieron en general pautas globales para el sector, 72 acuerdos tenían

[17] *En base a "Productividad y Negociación Colectiva", Carlos M. Aldao Zapiola, Hugo Hülsberg y Claudio Jaureguiberry. Editorial Macchi, Buenos Aires, Noviembre de 1994. También "Análisis y Dinámica de la Negociación Colectiva", Ministerio de Trabajo, Comisión Técnica Asesora en Productividad y Salarios, Noviembre de 1995.*

criterios mixtos (productividad pasada o futura), y finalmente 150 acuerdos (casi 30% del total) no basaron los aumentos salariales en criterios de productividad, o bien los criterios no se explicitaron (eran completamente desconocidos). **Todos estos acuerdos fueron homologados** por el Ministerio de Trabajo hasta mediados de 1994 en base a los decretos antes citados.

- De los 94 acuerdos por "productividad observada" sólo 18 utilizaron indicadores de producto por ocupado o por hora trabajada. El resto carece de nociones precisas. De los 154 acuerdos por productividad futura, 36 se refieren a un objetivo "a lograr", a partir de lo cual se establecen los incrementos salariales. Del total de 506 acuerdos, 262 (el 51.8% del total homologado) no tiene definido el criterio de productividad sobre el que se basa el ajuste salarial. Entre los casos que pueden considerarse "bien definidos" en cuanto a mejoras futuras de productividad, se observan sin embargo especificaciones de índole general que no aseguran por sí un aumento del rendimiento[18].
- La aplicación de criterios "bien definidos" de productividad fue más estricta al inicio de la normativa en 1991. El porcentaje de acuerdos con modalidades "bien definidas" fue del 65.5% en 1991, del 54.9% en 1992, y descendió al 36% en 1993. De tal modo, a medida que la autoridad política de aplicación relajó los criterios por los cuales se homologaban los acuerdos, se fueron pactando incrementos salariales que violan notoriamente lo establecido en los decretos de 1991 y 1993. Sólo 10.3% de los acuerdos homologados indican los parámetros sobre los cuales se han efectuado los análisis, revelando un bajo grado de control por parte de la autoridad de aplicación.

[18] ***"El trabajador ... debe encontrarse listo y en condiciones de trabajar en el momento de inicio establecido y hasta la finalización de la jornada de trabajo". Acuerdo 158/75, del 29.12.92, Sindicato de Obreros Navales.***

- Entre los 225 acuerdos homologados en 1993 que establecieron variaciones definidas de los salarios, 54 acuerdos (el 24%) dispusieron incrementos superiores al 25%, y en total 153 acuerdos (el 68% del total) fijaron aumentos superiores al 10 por ciento (cabe recordar que la tasa de inflación diciembre-diciembre de 1993 fue del 7.3%). Sólo 2 acuerdos establecieron no modificar los salarios. Los ajustes salariales de convenio abarcan en general tanto los básicos como los adicionales. Los aumentos de suma fija (respecto de los incrementos porcentuales) han perdido significación.
- Cabe observar sin embargo que la duración media de los acuerdos se ha incrementado notoriamente. En 1991 fue de unos 7 meses, en 1992 de 8 meses, en 1993 de 11 meses, en 1994 de 12 meses y en 1995 de 14.5 meses, incluyéndose acuerdos tales como los de General Motors y el sindicato de Guardavidas (ambos 5 años).

Los convenios en empresas privatizadas. La ley 23697 de Emergencia Económica sancionada en 1989, encomendaba al Poder Ejecutivo Nacional a revisar los regímenes de empleo en empresas públicas y organismos y entes de la Administración Pública Nacional. Posteriormente el decreto 435/90, estableció la obligación de denunciar todos los convenios colectivos vigentes en el sector público como paso previo a su posterior renegociación. Algunos de tales convenios (Gas del Estado e YPF) fueron renegociados hacia 1991. Para ese entonces, la empresa nacional de teléfonos (Entel) ya había sido privatizada y había renegociado su convenio colectivo.

Con la privatización de las restantes empresas en manos del Estado nacional, se suscribieron nuevos convenios con los sindicatos correspondientes. Los convenios renegociados se caracterizan por ser

menos restrictivos del accionar de la firma, otorgándose una menor ingerencia en las decisiones a los sindicatos.

Comparando el actual convenio de YPF con el vigente hasta el año 1989 se observa un aumento en la duración de la jornada normal de trabajo (de 7 a 8 horas por día) y una reducción en los días por licencias extraordinarias (matrimonio, fallecimiento, estudios, matrimonio). En particular, en el caso de enfermedad de largo tratamiento el convenio firmado en el año 1975 otorgaba hasta 36 meses de licencia con goce de sueldo, mientras que el convenio actual remite a la legislación laboral general vigente que otorga una licencia de hasta 6 meses con goce de sueldo.

En el caso de Gas del Estado, también se observa un aumento en el horario laboral de 7 a 8 horas diarias. En materia de licencias, se elimina la licencia extraordinaria sin goce de sueldo que podía ser solicitada por 1 año cada 10 años de antigüedad, se reduce la licencia por estudios de 28 días a 10 días por año, la bonificación por egreso que implicaba el pago de 3 meses de sueldo para el trabajador que obtuviera la jubilación ordinaria y de 4 meses en caso de jubilación por invalidez, y se reduce el número de adicionales sobre el salario. Se reemplaza el suministro de gas sin cargo que variaba entre 4700 metros y 10000 metros cúbicos al año por una suma fija de 35 pesos mensuales (420 dólares por año).

En el caso de las compañías de teléfonos, los nuevos convenios amplían el horario diario de 7 horas a 8.15 horas para el personal y de 6 horas 30 minutos a 7 horas para el personal que trabaja en centrales de tráfico. A todos los efectos sólo se reconoce la antigüedad en la empresa en tanto que el anterior convenio reconocía la antigüedad en otras empresas telefónicas y cooperativas, y en la administración pública, nacional, provincial y municipal. También se reduce el beneficio de tarifa

telefónica para los empleados; se elimina el día del trabajador telefónico como feriado y se lo compensa con el pago de 1 jornada y media. Se reduce la bonificación por productividad del 70% de las remuneraciones percibidas en el año a 2 pagos equivalentes al 30% del sueldo básico del mes y del valor antigüedad, que se incrementa en diferentes porcentajes entre un 5 a un 20% al personal con menos de 4 inasistencias en el semestre.

Puertos. A partir de la ley de Reforma del Estado de 1989, el transporte por agua experimentó una transformación que abarcó prácticamente a todo el conjunto de aspectos que hacen a la actividad.

En primer lugar, el Decreto 1772, autorizó el cese provisorio de bandera de los buques argentinos, por un período de 2 años, como manera de suspender la aplicación del Régimen de la Navegación Marítima, Fluvial y Terrestre vigente hasta ese momento. Básicamente el Decreto permite que el régimen de trabajo a bordo y las condiciones salariales con el personal embarcado en los buques que obtengan el cese de matrícula, se rijan por un contrato de trabajo de conformidad con el régimen legal del nuevo registro. A partir de esa disposición solicitó el cese de bandera el 82% de la capacidad de transporte de la flota.

Por otra parte, las acciones para desregular la actividad y reducir los costos se extendieron también a los servicios de practicaje y peritaje para los que, mediante Decreto 2494/91, se establece que los prácticos habilitados pueden ser contratados libremente por los usuarios, fijándose tarifas máximas para la prestación de los servicios. También se estableció la apertura de los registros para la incorporación de nuevos prácticos.

Por resolución 232/91 de la Secretaría de Transporte, se eliminó el monopolio en las tareas de remolque y maniobra, ampliando la autorización para la prestación de esos servicios a toda empresa armadora que posea embarcaciones aptas a ese fin.

En 1992, el Decreto 817/92 dejó sin efecto las cláusulas de los convenios colectivos, actas, acuerdos o toda norma existente en el transporte marítimo que estableciera condiciones de trabajo distorsivas de la productividad o que impidieran o dificultaran el normal ejercicio de dirección y administración empresaria. En la práctica, los convenios colectivos no fueron renegociados formalmente, en tanto que los buques que aún permanecen bajo bandera argentina se rigen por acuerdos, en algunos casos tácitos, entre cada empresa y su personal.

En lo que se refiere a las actividades de estibaje, en 1993 fue renegociado el convenio colectivo que regía desde mayo de 1989. El nuevo convenio implicó una importante desregulación para lo cual basta destacar que el convenio 61/89 contaba con 68 carillas, mientras que la extensión del convenio de 1993 es de 8 carillas.

Entre otros aspectos, el convenio de 1989 tenía una extensa descripción del régimen operativo que contenía, entre otras cuestiones:

- peso máximo a hombrear,
- distancia máxima a transportar a hombro debiendo el estibador regresar al punto de partida sin llevar carga,
- equipos mínimos de estibadores para cada trabajo de acuerdo con el método de realización y al tipo y cantidad de mercadería.

Se establecía asimismo el requerimiento de un estibador aguatero durante todo el año.

El convenio fijaba una innumerable cantidad de adicionales particulares sobre el salario (por cargas tóxicas o nocivas, cargas peligrosas, por operar máquinas de combustión, por transportar a hombro carga superior al peso estipulado, por trabajar en bodegas con temperatura inferior a 10 grados, por carga y descarga de carnes y/o pescado congelado y/o de tambores congelados, por realización de tareas de paleo en operaciones de carga de cereales a granel, etc).

En el convenio 206/93 se eliminaron los requerimientos de equipos mínimos por tarea ("plantas mínimas" típicas en otros convenios colectivos de empresas del Estado argentino) al tiempo que se eliminó la totalidad de los adicionales particulares existentes en el anterior convenio.

CUADRO 2
CONVENIOS COLECTIVOS VIGENTES Y PERSONAL INCLUIDO SEGUN TIPO DE ULTRAACTIVIDAD

RONDA DE NEGOCIACION	CONVENIOS CON ULTRAACTIVIDAD TOTAL			CONVENIOS CON ULTRAACTIVIDAD PARCIAL			CONVENIOS VIGENTES			
	NUMERO	PERSONAL	%	NUMERO	PERSONAL	%	NUMERO	PERSONAL	%	NUMERO
1975	43	1.201.921	91,9	3	106.549	8,1	0	0	0,0	46
1988/90	25	380.281	81,0	2	88.952	19,0	0	0	0,0	27
1991/95	12	167.283	78,9	0	0	0,0	4	44.731	21,1	16
TOTAL	80	1.749.485	87,9	5	195.501	9,8	4	44.731	2,2	89

FUENTE: MTSS. COMISION TÉCNICA ASESORA EN PRODUCTIVIDAD Y SALARIOS.

Sección 4. Despido y prestaciones por desempleo

El despido sin justa causa tiene asociado en la legislación argentina un costo monetario por la ruptura, que se integra con dos componentes: una en concepto de **indemnización**, y otra de **preaviso**. Ambas componentes están relacionadas con la remuneración y con la antigüedad en la firma. El **preaviso** es de un mes de sueldo o salario, si la antigüedad del trabajador es de hasta 5 años, y de dos meses de remuneración si la antigüedad es mayor. La **indemnización** es de un mes de remuneración por año trabajado o fracción mayor de tres meses, con un tope (de la remuneración computable) de tres veces el ingreso básico del convenio aplicable al trabajador. La indemnización por antigüedad tiene un mínimo de dos meses la mejor remuneración normal habitual percibida por el trabajador.

El tope de tres básicos de convenio por cada mes de indemnización equivale a unos 13 a 15 AMPOS[19], por lo que para un trabajador de un año de antigüedad cuyo salario mensual (bruto de aportes patronales) está en torno del tope, el costo de indemnización es de 3 salarios mensuales. Para ese mismo trabajador con 10 años de antigüedad en la empresa el costo de ruptura asciende a 12 salarios. Si el salario del empleado supera el tope, el costo de ruptura desciende. Por ejemplo, para un asalariado con ingresos por 3 mil pesos mensuales, el costo de ruptura para la firma es al cabo de un año de 2 salarios, y al cabo de 10 años de 6.8 salarios.

El régimen comentado tiene algunas excepciones. En el caso de trabajadores **agrarios**, el tope es de tres veces el salario mínimo vital general, por lo que dicho máximo se reduce a 600 pesos por mes y

[19] ***Un AMPO es el aporte previsional promedio, y está fijado en el primer trimestre de 1996 en $75, de modo que 15 AMPOS equivalen a $1125.***

año de antigüedad del trabajador en cuestión. Cuando la antigüedad crece también crece el tope: 10% para una antigüedad de 5 a 10 años, 15% para una antigüedad de 10 a 20 años, y 20% para más de 20 años de antigüedad.

En el caso del **servicio doméstico**, la indemnización es del 50% de la remuneración por cada año de servicio o fracción mayor de tres meses. El preaviso es de 5 días para una antigüedad de hasta 2 años, y de 10 días para una antigüedad superior.

En estos dos últimos casos de trabajadores agrarios y personal doméstico cabe observar que suele presentarse en la Argentina una elevada subdeclaración de ingresos entre los empleadores. De tal modo, la solución adoptada en el caso agrario (establecer un mínimo nominal algo inferior al que rige para otros sectores) tiende a imponer un costo de indemnización más elevado que en el caso del servicio doméstico (en que se paga algo menos del 50% de la indemnización normal, pero sobre bases normalmente subdeclaradas).

En la industria de la **construcción** existe un fondo de desempleo que reemplaza los sistemas de preaviso e indemnización. Dicho fondo se integra con un aporte del 8% sobre los salarios para el personal con más de un año de antigüedad, y del 12% si la antigüedad es menor. Al producirse la ruptura contractual (ya sea por despido o por renuncia), el trabajador puede disponer del fondo que se ha constituido.

En el caso del **sector público nacional**, el despido por justa causa está severamente limitado a través de normas que regulan los sumarios administrativos. Sin embargo, en los casos de reestructuración administrativa que implica la desaparición de puestos de trabajo, el personal pasa "a disponibilidad" por un tiempo que se relaciona con su antigüedad en la Administración: 3 meses si

su antigüedad no supera 10 años, 6 meses si va de 10 a 20 años, 9 meses si supera los 20 años. En caso de que el personal no sea reubicado en otras dependencias, puede ser despedido mediando el pago de una indemnización declinante con la antigüedad, de acuerdo con el siguiente patrón: 80% de la remuneración, sin tope, por año trabajado, con antigüedad hasta 5 años; 75% por cada año subsiguiente, desde los 5 a los 10 años; 65% por los años subsiguientes, entre 10 y 15 años; 55 por los subsiguientes, desde los 15 y hasta los 20 años; y 50% por los años subsiguientes, a partir de los 20 años.

De tal modo un empleado público con 10 años de antigüedad, cualquiera sea su nivel de remuneración, recibe una indemnización (computando período en disponibilidad más pago por rescisión del contrato laboral) equivalente a 13.8 salarios, frente a los 12 salarios que percibe como máximo un trabajador de bajos ingresos en el sector privado. Para el caso de un trabajador con 20 años de antigüedad con altos ingresos (del orden de los 60 AMPOS), la indemnización en el sector público nacional equivale a casi 20 meses de remuneración (unos US$89,000) frente a 7.6 meses (US$34,000) en el caso general del sector privado.

Cabe observar sin embargo que la mayoría de los trabajadores en relación de dependencia, con la excepción del sector público, trabajadores agrarios y personal doméstico, tienen una segunda cobertura (aparte de los pagos por indemnización o el fondo de desempleo en la construcción) por el evento de desempleo. Se trata de un sistema de seguro de desempleo[20], cuyas prestaciones dependen del período de tiempo aportado al fondo nacional de empleo (FNE). Para un aporte mínimo de 12 meses y hasta 23 meses, la cobertura es de 4 meses, para aportes de 24 a 30 meses la cobertura se

[20] ***El sistema tiene características de subsidio, ya que la prestación está apenas relacionada con la prima de "seguro" abonada.***

eleva a 8 meses, y para aportes de más de 30 meses la cobertura llega a los 12 meses. La prestación tiene un mínimo de 150 pesos por mes y un máximo de 300 pesos desde setiembre de 1994 (antes 120 y 400 pesos, respectivamente), y se determina para los primeros 4 meses como el 50% del importe neto de la mejor remuneración en los últimos 6 meses, cifra que se va reduciendo al 85% de ese valor en los siguientes 4 meses, y al 70% en los últimos cuatro. Dadas estas características, la mayoría de las prestaciones se establecen algo por debajo de los 300 pesos mensuales para los primeros cuatro meses, que se reduce al entorno de los 200 pesos mensuales para los últimos 4 meses de cobertura.

Si se suman los pagos de indemnización y preaviso con los correspondientes al seguro de desempleo, un trabajador del sector privado con ingresos del orden de 800 pesos mensuales (nivel próximo al promedio vigente de remuneración bruta para todos los sectores) con 10 años de antigüedad, que resulta despedido, tiene una cobertura equivalente a unos 15.8 meses de remuneración. Sólo en este caso de salarios próximos o inferiores a la media, la cobertura por desempleo en el sector privado es superior a la vigente en el sector público.

Si el análisis se concentra en el sector privado, corresponde destacar que el impacto de la regulación sobre despido para cada empresa depende esencialmente de la relación entre remuneración efectiva y tope indemnizatorio (el que surge de los tres salarios de convenio). Cuanto mayor ese cociente (es decir, cuanto mayor la remuneración efectiva, o cuanto menores los salarios de convenio), menor el costo derivado del régimen de indemnización respecto del costo laboral habitual para la firma. En particular cuanto mayor el nivel de capital humano de los asalariados, mayor el nivel de remuneración habitual, y por lo tanto menor el impacto de la regulación (dada la antigüedad) que se

comenta. En tal sentido cabe esperar que toda regulación que eleve los costos del despido grave particularmente a las pequeñas firmas, con menor nivel medio de capital humano. Del mismo modo, toda norma que disminuya el costo relativo de la ruptura laboral favorece a las firmas pequeñas y medianas, en las que la relación salario/tope salarial es menor.

4.1 Reformas de las instituciones. Desde inicios del programa de convertibilidad, los principales cambio introducidos en materia de prestaciones por desempleo se refieren, por un lado, a modificaciones en los topes por indemnización, y por otro lado a la introducción del seguro de desempleo como régimen estable[21] a partir de la Ley nacional de empleo de fines de 1991.

El tope por indemnización había estado fijado hasta setiembre de 1989 en el nivel de tres salarios mínimos por cada año de servicio. A partir de la ley de Emergencia Económica de 1989 ese tope se eliminó, quedando como compensación un sueldo o salario por año de servicio. Si se tiene en cuenta que el salario mínimo en promedio durante la década de 1980 representaba 30% de los salarios medios industriales, se observa que el tope no había sido relevante para la mayoría de los despidos en la industria y los servicios, con remuneraciones similares o inferiores al promedio. La eliminación del tope sin embargo introducía mayores costos en los procesos de reestructuración en que se involucraban cargos jerárquicos.

Cabe observar asimismo que por un decreto de 1990 (Dec 1757/90) y en razón de la inminente reestructuración en el sector público nacional, se modificó el régimen de disponibilidad e indemnización para el sector público, reduciéndose los costos en forma significativa (entre 30 y

[21] ***Desde 1981 hubo transitorios períodos con subsidio por desempleo.***

50% el período de pase a disponibilidad, según la antigüedad, y en torno de 25% el costo de indemnización).

También a comienzos de 1990 el Poder Ejecutivo propuso introducir nuevamente un tope en las indemnizaciones para el sector privado. El proyecto de Ley de Empleo que propiciaba tal cambio vio sucesivas modificaciones, hasta su aprobación en diciembre de 1991. La nueva ley, actualmente vigente, estableció como tope tres veces el salario promedio de convenio de la actividad en la que se desempeña un trabajador. Este nuevo nivel se encuentra en promedio un 50% por sobre el salario mínimo general.

En lo que hace al seguro de desempleo, la Ley de Empleo de 1991 lo introdujo en forma permanente. Hasta entonces se habían introducido subsidios en forma esporádica en 1983 y luego entre 1985 y 1989. La instrumentación inicial del sistema fijó elevadas tasas de reemplazo (cociente entre monto del seguro y remuneración habitual), que incentivó un rápido crecimiento de la población cubierta, a pesar de las restricciones de cotización y de otro tipo previstas en la ley. Se pasó así de 21 mil prestaciones en enero de 1993 a 109 mil prestaciones a fines de ese año. El promedio de la prestación (unos 371 pesos) era próximo del máximo, por la elevada tasa de incorporación de nuevos casos, y con una permanencia promedio de 10 meses. Esto último indicaba que un elevado número de prestaciones se renovaba, hasta aproximarse al máximo admisible (12 meses).

La tasa de reemplazo inicial resultaba a todas luces elevada, si se compara su nivel nominal promedio (371 pesos mensuales) con otros indicadores salariales, como el nivel del salario mínimo vital incluyendo transferencias para una familia tipo (262.5 pesos mensuales), o el salario promedio

en la industria manufacturera para el personal de fábrica, de 477 pesos por mes en el citado año de 1993. Dado este último valor, el beneficio de 371 pesos representaba una remuneración sustituta del orden del 78% para el personal de fábrica en la industria. Si se considera que la ley preveía una tasa de reemplazo declinante a lo largo del tiempo, en diez meses el beneficio promedio (para una remuneración neta representativa de 477 pesos) debería haber cubierto 70.4%, en lugar del 78% observado.

La elevada tasa de reemplazo, la permanencia de los beneficiarios por un período próximo al méximo, y el virtual agotamiento del FNE (fondo de desempleo) a comienzos de 1994, llevaron a modificar los niveles de beneficios en los lineamientos antes señalados: se limitó el máximo beneficio a $300 desde los $400 iniciales, se redujo la primera prestación a un máximo del 50% de la mejor remuneración previa (antes 80%), y con ello se redujeron las prestaciones para la primera renovación (de un máximo de $340 mensuales a $255 como máximo, pero a niveles efectivos en torno de $200) y para la segunda renovación (de un máximo de $280 mensuales a niveles efectivos algo inferiores a los 200 pesos mensuales).

Durante 1995 el número de prestaciones se elevó, particularmente en los últimos cinco meses del año, a un promedio en torno de las 145 mil mensuales, frente a un promedio en torno de 100 mil prestaciones mensuales en el año precedente.

Otra de las modalidades de apoyo al desempleo introducidas a fines de 1991 por la Ley de Empleo, fue la virtual explosión de los "Programas Especiales" tanto de empleo como de capacitación, que se han desarrollado desde diversos Ministerios (Economía, Trabajo, Salud y Acción Social), y cuyo presupuesto conjunto en 1995 superó los US$ 320 millones. La financiación de estos programas

reconoce diversas fuentes: organismos multilaterales, Fondo de Empleo (integrado con aportes sobre sueldos y salarios), aportes de provincias y aportes del Gobierno Nacional.

Los principales programas incluyen los siguientes:

-**Programas de Capacitación y Entrenamiento**. Hay tres grupos principales de programas. El principal es el de Apoyo a la Reconversión Productiva, y sus principales componentes son el Proyecto Joven (cursos de capacitación para jóvenes), el Proyecto Micro (capacitación para población desplazada del sector público o privado, para oficios y gestión empresarial), el Programa de Orientación para la Inserción Ocupacional (cursos breves para facilitar la búsqueda de ocupaciones), el de Fortalecimiento de Servicios de Empleo (para expandir la actividad de las Agencias Públicas de Colocaciones, que comenzaron a operar en 1995). Otros programas son el de Pasantías (para desocupados registrados como tales, otorga un subsidio de $200 mensuales por pocos meses a las empresas que los empleen) y el de Formación Profesional (para desocupados registrados o no, provee subsidios para cursos de capacitación).

-Los **Programas de Empleo Público**. Los principales subprogramas son el PROAS (3 a 12 meses en tareas no calificadas, generalmente pequeñas obras públicas definidas por municipios, en provincias del norte argentino y con altos niveles de población por debajo de la línea de pobreza), el PRENO (similar al PROAS, pero con cofinanciación de las provincias), y el PROEDIS (administrado por ONGs, para desocupados de difícil reinserción).

-Los **Programas de Empleo Privado**. El programa PEGPYME requiere contratar personal desocupado y calificarlo por un período de 4 a 12 meses, por lo que otorga un subsidio mensual de

hasta $350, mientras que el PROCRED favorece la contratación de personal a través de subsidiar la tasa que se paga sobre créditos.

4.2. Las cuestiones pendientes. Los principales mecanismos de apoyo al desempleo son el pago de la indemnización por despido, el seguro de desempleo introducido a fines de 1991, y los programas de capacitación y empleo que cobraron auge desde 1993. También las provincias pueden tener mecanismos de apoyo adicionales como un seguro adicional (Neuquén) o programas de empleo específicos (Buenos Aires). **No se trata de una red de mecanismos que operen ante el evento "despido" o desocupación en general, sino más bien un conjunto de instituciones superpuestas que rara vez resultan coordinadas, y que por lo tanto están expuestas a una ineficiente utilización por incentivar conductas de free riders.**

En el plano de los programas federales, es notoria la superposición de los sistemas de indemnización, despido y los programas de empleo y capacitación. Tanto el mecanismo de indemnización como el seguro de desempleo generan incentivos para alterar las conductas de los agentes económicos. La superposición de ambos mecanismos tal como ha sido diseñada en el caso argentino (esto es, como sistemas independientes), potencia algunos de los problemas presentes en estos mecanismos.

En general se puede señalar que un sistema de seguro no sólo reduce el costo esperado del evento "desempleo" para el individuo, sino que también reduce el beneficio neto de la búsqueda durante el período de subsidio. Ello da lugar a riesgo moral y conductas oportunistas por parte de quienes tienen algún control de los eventos "ser despedido" (y

percibir el subsidio) y "encontrar empleo". Ello tiende a elevar la tasa abierta de desempleo, y la duración observada del mismo. La evidencia en la Argentina es consistente (por este factor, y por otros concomitantes) con estas conductas esperadas.

El mecanismo de seguro por otro lado, al debilitar la restricción de liquidez que enfrentan los individuos durante el período de búsqueda, tiende a que los individuos no acepten empleos de baja productividad, en razón de que disponen de un mayor período financiado para la búsqueda. Sin embargo, también incentiva a que los individuos acepten empleos informales, que no se declaran ante las autoridades. De tal modo terminan por aceptar empleos de baja productividad, pero al margen de las regulaciones tributarias y previsionales. En otros términos, puede inducir subsidios desde trabajadores formales y empresas de alta productividad relativa (que financian el subsidio) hacia empresas y trabajadores informales (que lo perciben).

Dado que la financiación se realiza en base a una tasa única de aporte sobre la nómina salarial (diferenciada sólo por región, a partir de la reducción general de aportes patronales iniciada en 1994), las empresas que menos rotan tienden a financiar a aquéllas que más lo hacen.

La indemnización por su parte castiga relativamente con más fuerza a las empresas que rotan (en la medida que los mayores costos no pueden ser plenamente trasladados a menores salarios), ya que las provisiones por despido se realizan en base a la experiencia previa de cada firma. De allí que la combinación de indemnización y seguro den lugar a un resultado cualitativamente incierto, en términos de los incentivos netos a la rotación.

Desde el punto de vista de la firma sin embargo, el mecanismo de indemnización introduce un costo contingente de ruptura que al ser provisionado, reduce la demanda de trabajo y favorece la sustitución tecnológica. Para un trabajador con un año de antigüedad el costo de ruptura para la firma equivale al 25% del monto salarial abonado durante todo el período contractual (un año). Cuando la antigüedad se eleva, aumenta el costo nominal del despido aún cuando cae en términos de la proporción del período del contrato laboral total.

Para la empresa sin embargo, la cuestión a considerar es el costo/beneficio de mantener al individuo o despedirlo. Si la empresa renueva esa decisión cada año y no sólo decide sobre el individuo en el momento de la contratación, el mecanismo de indemnización genera el incentivo de tener trabajadores con baja antigüedad, manteniendo bajos los costos contingentes de ajuste. Así por ejemplo, si el trabajador tiene un año de antigüedad y su salario está en torno de la media de la economía, el costo de ruptura contractual es de tres meses de salario, por lo que el costo laboral promedio se eleva en el próximo período anual en 25% (sobre el salario) multiplicado por la probabilidad de despido. En el caso de que la antigüedad promedio de los trabajadores en la planta se eleve a 10 años, el costo de la ruptura contractual de cada trabajador se elevaría en cambio a un año de salarios.

De allí que una estrategia de minimizar el impacto de los costos de ajuste durante la recesión, induce a las empresas a mantener una política de periódicas rotaciones y baja antigüedad promedio. La existencia de pagos por indemnización que crecen con la antigüedad no es por lo tanto neutra respecto de la estabilidad promedio de los individuos en los empleos, y disminuye

los incentivos a la capacitación (la empresa no puede apropiarse de los beneficios en empleados que rotan).

Sección 5. Contratación temporal

Hasta fines del año 1991 la contratación laboral estuvo limitada en forma casi excluyente a la modalidad del contrato por tiempo indeterminado, ya que toda forma temporaria o transitoria se encontraba severamente limitada. Con la Ley de Empleo de fines de aquel año se introdujeron nuevas formas contractuales para diversos eventos: la iniciación de actividades de una nueva empresa, la contratación de jóvenes sin experiencia laboral, la contratación de jóvenes para completar su formación, o simplemente para fomentar el empleo. Estos contratos reducían los costos laborales (impuestos sobre la nómina) y los de ruptura contractual (indemnización).

Numerosas trabas interpuso sin embargo la misma legislación para la aplicación de estos contratos habilitados desde 1991: la empresa no debía haber producido despidos colectivos con anterioridad, y sólo un convenio colectivo podría habilitar las nuevas formas contractuales. El virtual fracaso del sistema, ligado esencialmente a la resistencia sindical por autorizar (a través de convenios) estas modalidades, llevó a que el Poder Ejecutivo declarara la situación de "emergencia ocupacional" en diversas provincias, con el objeto de introducir de oficio estas nuevas formas legales de relación laboral. Ello facilitó la expansión de estos contratos, que alcanzaron a 43558 casos en 1993 y 65730 casos en 1994. En 1995 el total de casos se estabilizó en 67087, acumulándose desde el inicio del sistema (1992) un total de 190.8 miles de contrataciones por esta vía.

A fines de marzo de 1995 se sancionó la ley 24465 de "promoción del empleo", que facilitó la aplicación de estos contratos y los extendió a otros subgrupos poblacionales para los que estaban

hasta entonces vedados. La aparición de nuevas modalidades contractuales con esta ley, y la sanción posterior de la ley de PYMEs que no exige la registración de contratos en estas empresas, hace que desde mediados de 1995 el número de contratos registrados subestime el total de contratos laborales con modalidades promovidas, según se reconoce oficialmente en el Sistema Unico de Registro Laboral del Ministerio de Trabajo. **De retenerse un número total de contrataciones de unos 100 a 110 mil por año (67 mil registrados, más unos 30 a 40 mil por otras modalidades y no registrados), se tiene que prácticamente dos tercios del flujo neto de nuevos empleos urbanos en años "normales" (unos 160 mil/año) se estaría realizando por estas modalidades temporarias, sin costos de indemnización y con menores cargas laborales. Cabe observar que normalmente un tercio del empleo incremental se realiza por modalidades de cuenta propia, de modo tal que en los hechos los poco más de 100 mil contratos anuales representan todo el crecimiento de población asalariada en un año normal.**

Una consecuencia que por lo tanto se desprende de las diversas reformas posteriores a la ley de empleo de 1991, es que la contratación temporal se ha visto notablemente facilitada, y en el año 1995 en que el empleo asalariado permaneció relativamente estable, ha implicado alguna sustitución en el stock de asalariados entre permanentes y temporarios. **Dado el muy bajo nivel inicial de estas contrataciones del cual se parte (alrededor del 2% del total de asalariados urbanos a fines de 1995), y las características de inestabilidad macroeconómica que se derivan de un proceso de reformas como el de la Argentina, que impone altos riesgos a la contratación permanente, es de prever un importante flujo de contrataciones por estas vías en los próximos años, y al**

mismo tiempo un muy bajo crecimiento o alguna declinación en el porcentaje de contrataciones por tiempo indeterminado.

Sin embargo también cabe destacar otras consecuencias de estas modalidades contractuales. En efecto, las sucesivas reformas a la Ley de Empleo derivaron en que diversos subgrupos poblacionales tengan mayores facilidades que otros para conseguir empleo, tal como se desprende de la caracterización de estas formas contractuales que se realiza en el Cuadro 1.

CUADRO 1
POBLACION CUBIERTA EN LOS COTNRATOS DE PROMOCION DEL EMPLEO

TIPO DE CONTRATO	SEXO	OTRAS CONDICIONES
Nuevos empleos (Ley 24465)	Mujeres	Todas las edades
Nuevos empleos (Ley 24013)	Mujeres	Todas las edades
Fomento (Ley 24013)	Mujeres	Todas las edades y desocupada
Práctica Laboral (ley 24013)	Mujeres	14 a 24 años, con previa formación
Trab. Formación (Ley 24465)		14 a 24 años, sin previa formación
Aprendizaje (Ley 24465)	Mujeres	14 a 25 años, desocupada (registrada o no)
Nuevos Empleos (Ley 24465)	Varones	Mayores de 40 años
Nuevos Empleos (Ley 24465)	Varones	Todos, ex Malvinas
Nuevos Empleos (Ley 24465)	Varones	Todos, discapacitados
Nuevos empleos (Ley 24013)	Varones	Todas las edades
Fomento (Ley 24013)	Varones	Todas las edades y desocupado registrado
Práctica laboral (Ley 24013)	Varones	14 a 24 años, con previa formación

FUENTE: FIEL, EN BASE A LA LEGISLACION LABORAL

Del cuadro resulta que las poblaciones con menor probabilidad de acceder a modalidades promovidas de contratación son los varones autónomos (por definición, se fomentan las contrataciones de ex asalariados o nuevos asalariados), y los varones asalariados de 26 a 40 años de edad. Estas poblaciones sin embargo constituyen una porción sustancial de los **jefes de hogar**. Aproximadamente 86% de todos los jefes de hogar de 25 a 40 años son, en efecto, varones (Censo

Nacional de Población de 1991, total del país). Y por otra parte en ese grupo etáreo de varones de 25 a 40 años se encuentra poco menos de un cuarto de toda la población ocupada.

De tal modo las nuevas modalidades de empleo que se comentan discriminan en contra de la población de jefes de hogar, lo que puede elevar la tasa de desempleo abierto del grupo (se trata de un grupo que difícilmente se retira por "desaliento" del mercado laboral, aún si no consigue empleo). También la expansión de estas modalidades debería favorecer un aumento en la oferta de trabajo del resto de los miembros del hogar.

Estos resultados son consistentes, y se dan al mismo tiempo en que se observa una tendencia a la fuerte expansión del desempleo de los jefes de hogar. En efecto, esta tasa que en la experiencia de las décadas de 1970 y 1980 en el área metropolitana de Buenos Aires osciló entre 2% y 4%, con un valor modal del 3%, inició un sostenido ascenso en 1992/93. A comienzos de 1995 llegaba a poco más del 9% en el área de Buenos Aires, elevándose al 11.7% en octubre de ese año.

El costo fiscal (reducción de aportes) asociado a estas modalidades sólo puede estimarse asumiendo alguna hipótesis sobre las remuneraciones promedio pagadas en las modalidades registradas y en las no registradas, y los flujos netos de empleo permanentes y no permanentes. Asumiendo una remuneración bruta media anual de 7,800 pesos (600 pesos mensuales, algo inferior a la media observada en la industria manufacturera), y que todo el empleo bajo contratos temporarios sustituye empleados permanentes, unos 100 mil contratos anuales representan una pérdida de ingresos fiscales del orden de 63 millones de pesos en el año 1996. Debe destacarse que parte de la pérdida de recursos fiscales ya está asumida en la reducción de aportes patronales que opera desde enero de 1996 (de otro modo la pérdida sería de unos 105 millones al año). Asimismo, y a pesar de la

magnitud del sacrificio fiscal involucrado, el establecimiento de estas modalidades contractuales entre 1991 y 1995 se hizo sin prever, en ningún caso, el financiamiento requerido, ya sea vía una reasignación de partidas presupuestarias (es decir, reducción de otros gastos) o por un incremento de los recursos fiscales.

El crecimiento de estas formas contractuales se explica desde el punto de vista de las firmas no sólo por la mayor flexibilidad que ofrece en términos de ruptura del vínculo, y por la reducción de costos impositivos. Según destacan algunas empresas, la posibilidad de realizar múltiples selecciones de los postulantes (hasta 5 renovaciones contractuales) permite en cada oportunidad una nueva prueba, y por lo tanto reduce a su mínima expresión la probabilidad de fracaso en la selección por un imperfecto conocimiento del postulante.

Sección 6.. Conflictos laborales y reestructuraciones

6.1. Conflictos. La huelga es un derecho garantizado en la Constitución Nacional, por lo que el trabajador goza de la libertad de adherirse o no a la convocatoria. Más allá de esta declaración de derecho en la Constitución, cabe considerar las normas sobre procedimientos en situaciones de conflictos, como las principales normas regulatorias del derecho de huelga.

Para que una huelga tenga validez (lo que importa, entre otras cosas, a los efectos de la posibilidad de despido y de su costo asociado) debe ser convocada de acuerdo al procedimiento establecido en el estatuto de la Asociación Sindical con personería gremial correspondiente.

En general, los estatutos establecen que la huelga debe convocarla una Asamblea Extraordinaria, estableciéndose un régimen de mayorías (presentes, en general) para la validez de las decisiones. Una vez declarada la huelga, el sindicato debe comunicar su decisión al Ministerio de Trabajo, momento a partir del cual se inician los procedimientos de conciliación.

Tales procedimientos se rigen por las leyes 14788 de 1958 (de conciliación obligatoria) y 16939 de 1966 (de arbitraje obligatorio). La intervención del organismo público constituye un elemento de presión sobre las partes, convirtiéndose en un mecanismo de facto de regulación de las relaciones laborales.

La legislación de conciliación de conflictos establece una instancia obligatoria de discusiones entre partes en la órbita del Ministerio de Trabajo que puede durar hasta 20 días.

En caso de no llegarse a un acuerdo, ni de aceptarse la fórmula conciliatoria propuesta por el Ministerio de Trabajo, se invita a las partes a someter el conflicto a un arbitraje. En caso de que éste

fuera aceptado, el árbitro tiene un plazo de 10 días para la sentencia, la cual tiene una vigencia mínima de 6 meses. El laudo arbitral tiene los mismos efectos que las convenciones colectivas de trabajo.

Mientras dura la gestión de conciliación o el arbitraje, las partes no pueden tomar medidas de acción directa (son ilegales). Si luego de la conciliación las partes no llegan a un acuerdo y no aceptan la instancia del arbitraje, pueden recurrir a medidas de acción directa (huelga, lock out).

Sin embargo, la ley 16936 faculta al Ministerio de Trabajo a intervenir en conflictos laborales, de derecho o de intereses, sometiéndolos a un arbitraje **obligatorio**. Abierta esta instancia deben cesar las medidas de acción directa, en tanto que se puede obligar a las partes a retrotraer el estado de las cosas a la situación anterior al conflicto.

Las partes deben fijar los puntos de litigio y ofrecer pruebas, y el árbitro, el titular de la cartera de Trabajo o quien éste designe, debe dictar un laudo arbitral en el término de 10 días.

En los casos de conflictos colectivos de intereses, el laudo arbitral tiene los efectos de las convenciones colectivas de trabajo siendo el plazo de vigencia del mismo de un año.

El empleador **no puede despedir a los trabajadores en huelga**, excepto que ésta haya sido declarada ilegal por el Ministerio de Trabajo, en cuyo caso los trabajadores pueden ser despedidos sin justa causa, no debiéndose abonar indemnización. La ilegalidad del despido de los trabajadores en huelga, surge de una interpretación del Ministerio de Trabajo de la cláusula constitucional que establece el "derecho" a la huelga[22].

---

[22] *Ver "Guía Laboral", editada por el Ministerio de Trabajo de la Nación. Buenos Aires, 1995.*

Si la huelga ha sido declarada legal, el empleador no puede reemplazar a los trabajadores adheridos ya que la ley prohíbe la contratación de trabajadores temporarios durante el conflicto, por lo que los conflictos una vez iniciados tienden a extenderse en el tiempo, y convergen a un proceso de reestructuración con significativa pérdida de puestos de trabajo (Acindar, 1991) o al cierre de firmas (dada la imposibilidad de renegociar a la baja las condiciones salariales y laborales de un convenio de actividad).

Las condiciones macroeconómicas de mayor apertura y rigidez cambiaria que se verificaron en la Argentina desde comienzos de la década de 1990, dieron lugar a un rápido proceso de reestructuración de empresas y cambios en los requerimientos de la demanda de trabajo, que parecen haber favorecido a su vez una notoria disminución en el número de conflictos en el sector privado y en su duración.

Hasta 1989 no existía reglamentación específica para el ejercicio del derecho de huelga en los **servicios públicos** (energía, transporte, comunicaciones, etc.), lo que derivaba en un notorio poder diferencial por parte de los sindicatos de trabajadores en las compañías de servicios que en aquel momento se encontraban bajo propiedad pública.

En vista de la intensidad y extensión de los conflictos acaecidos en el sector público durante el año 1990 y las perspectivas de privatización, el Poder Ejecutivo dictó el decreto 2184/90 que reglamentó el derecho de huelga, estableciendo un procedimiento para regular las medidas de acción directa en servicios definidos como "esenciales". La norma legal establece como servicios esenciales aquéllos cuya interrupción total o parcial puede poner en peligro la vida, la salud, la libertad o la seguridad de los individuos. En particular se incluyen taxativamente los servicios sanitarios y hospitalarios, el

transporte, la producción y distribución de agua, de energía eléctrica, gas y otros combustibles, las telecomunicaciones, la educación y la administración de justicia, requiriéndose en este último caso la solicitud expresa de la Corte Suprema de Justicia.

Con el cambio de propiedad de pública a privada sin embargo, la cantidad de conflictos en los servicios públicos disminuyó en forma abrupta, sin que fuera aplicada la normativa antes mencionada de reglamentación del derecho de huelga (que sin embargo puede haber actuado como amenaza creíble para desactivar conflictos potenciales). En el sector de ferrocarriles, se pasó de 66 conflictos en el año 1990 a 35 en el año 1992, y a 5, 3 y 2 conflictos en los tres años subsiguientes. En el sector de teléfonos, en el año 1990, previo a la privatización, el número de conflictos ascendió a 25, mientras que entre 1991 y 1995 sólo se verificaron en total 6 conflictos.

CONFLICTOS DEL TRABAJO											
SECTOR	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
SECTOR PUBLICO	166	456	491	685	495	546	383	199	179	161	334
SECTOR PRIVADO	117	144	162	108	140	166	135	32	40	56	73
SIN ESPECIFICAR	104	125	110	156	116	152	75	50	15	33	47
TOTAL	387	725	763	949	751	864	593	281	234	250	454

Si bien la conflictividad en los "servicios esenciales" se redujo sustancialmente a partir de la privatización de las empresas públicas, en el resto de los casos que estos permanecen en manos del Estado no se tiene conocimiento de la aplicación de este decreto, a pesar de registrarse prolongadas huelgas en algunos casos como en el de la educación primaria y secundaria. Debe observarse sin embargo que los servicios educativos se encuentran desde comienzos de la década de 1990 bajo la órbita de los gobiernos provinciales y de los Municipios, no del gobierno nacional.

En octubre de 1995, se sancionó la ley 24573 de Mediación y Conciliación que establece la **obligatoriedad de la mediación** previa a cualquier juicio. La misma **excluye** en el art. 2 las causas que se tramitan ante la Justicia Nacional del Trabajo. Sin embargo, existe un proyecto de ley en el Congreso de Instancia Obligatoria de Conciliación Laboral, que podría interponerse en el curso de un conflicto que desemboca en medidas de fuerza.

El proyecto establece que los conflictos individuales o pluriindividuales de competencia de la Justicia del Trabajo, deben ser sometidos con carácter obligatorio, previo a la demanda, ante el Servicio de Conciliación Laboral Obligatoria (organismo administrativo creado al efecto). El conciliador designado dispone de un plazo de 40 días, prorrogables por 30 más a petición de ambas partes, para arribar a un acuerdo.

En caso de arribar a un acuerdo, éste debe ser homologado por el Ministerio de Trabajo, que tiene la facultad de no hacerlo en caso de entender que el mismo no implica una "justa composición del derecho y de los intereses de las partes".

Si fracasa la instancia de conciliación, se puede proponer a las partes un arbitraje voluntario. De no llegarse a un acuerdo o no aceptarse el arbitraje, puede presentarse la demanda ante los tribunales.

6.2. Situaciones de Reestructuración. Hasta el año 1989 la legislación argentina no contemplaba un tratamiento especial para empresas y/o actividades en situaciones de crisis, es decir que no existía tratamiento especial para facilitar los procesos de reconversión, más allá de la legislación sobre concursos y quiebras y lo dispuesto en el artículo 247 de la Ley de Contrato de Trabajo. Este último establece que en los casos de despido por fuerza mayor o falta o disminución de trabajo

fehacientemente justificada no imputable al empleador, la indemnización se reduce a la mitad establecida en caso de despido sin justa causa.

Además de esto, la Ley de Contrato de Trabajo en el Capítulo V, establece el régimen de suspensiones por falta o disminución de trabajo no imputable al empleador o por fuerza mayor debidamente comprobada. Las suspensiones por falta de trabajo no pueden exceder de 30 días en un año; si el motivo es fuerza mayor debidamente comprobado las suspensiones pueden extenderse a 75 días en el término de un año, en ambos casos contados a partir de la fecha de la primera suspensión. Para ser considerada válida, la suspensión debe ser notificada por escrito. La ley establece que debe comenzarse por suspender al personal menos antiguo en cada especialidad y en caso de igual antigüedad por el que tenga menores cargas de familia. Si la suspensión aplicada excede de los plazos fijados y no es aceptada por el trabajador, éste puede considerarse despedido sin causa.

A partir de la sanción en 1991 de la Ley Nacional de Empleo que introdujo los primeros procedimientos para situaciones excepcionales o de "crisis", se han efectuado diversas otras reformas en la materia.

Por una parte, la citada ley nacional de empleo 24013 estableció dos mecanismos para encarar la reestructuración productiva: uno a nivel sectorial y otro a nivel de empresa.

En el primer caso, la declaración por parte del Poder Ejecutivo de un sector en situación de reestructuración productiva implica convocar a la comisión negociadora del convenio colectivo para negociar un programa de gestión preventiva del desempleo en el sector, así como discutir las consecuencias de la reestructuración productiva en las condiciones de trabajo y de empleo, y las

medidas de reconversión profesional y de reinserción laboral de los trabajadores afectados. La comisión negociadora tiene un plazo de 30 días para expedirse que puede ser ampliado por el Ministerio de Trabajo en 30 días adicionales. Durante este lapso, el empleador no puede adoptar medidas que afecten el empleo. Por otra parte, se permite al Ministerio de Trabajo elevar marginalmente (10%) el porcentaje de trabajadores que pueden contratar las empresas no reestructuradas con más de 25 trabajadores bajo modalidades promovidas (ver capítulo 7).

En el nivel de empresa se definen "procedimientos preventivos de crisis", que constituyen una instancia de información y/o de negociación entre las empresas y las asociaciones sindicales previa a la comunicación de suspensiones o despidos por razones de fuerza mayor, causas económicas o tecnológicas. Este procedimiento se habilita cuando las medidas afecten a más del 15% de los trabajadores en empresas de menos de 400 trabajadores, a más del 10% en empresas de entre 400 y mil trabajadores y a más del 5% en empresas de más de 1000 trabajadores.

Las partes pueden llegar o no a un acuerdo. Vencidos los plazos de negociación, que pueden durar hasta 27 días, de no arribarse a un acuerdo, se da por concluido el procedimiento de crisis, sin especificar los pasos a seguir a partir de entonces. Cabe observar que esta modalidad de negociación no permite renegociar condiciones laborales que afecten lo acordado en el convenio colectivo de actividad vigente (al que la empresa está sujeta), de modo tal que en general sólo las empresas medianas y grandes, cuyas condiciones laborales y salariales superan las condiciones convencionales, quedaron de hecho habilitadas para negociar exitosamente un "procedimiento de crisis" (es decir, reducir algún beneficio otorgado por sobre el convenio general).

A fines de noviembre de 1994, el Poder Ejecutivo dictó el Decreto 2072/94 para empresas de más de 50 trabajadores, por el cual introdujo un incentivo mayor a la negociación de partes en situaciones de crisis. Dicho incentivo consiste en que, en los casos en que se producen despidos como consecuencia de un acuerdo entre el empleador y la asociación sindical, en el marco de un procedimiento preventivo de crisis homologado por el Ministerio de Trabajo, éste podrá disponer elevar las prestaciones por desempleo, de acuerdo "con las disponibilidades presupuestarias".

El mencionado Decreto 2072/94 especifica asimismo las medidas que deberá presentar el empleador, a efectos de superar o atenuar los efectos de la "crisis". Ellas incluyen: efectos sobre el empleo, y propuestas; modificaciones funcionales, horarias o salariales; aspectos tecnológicos y organizacionales; recalificación y formación profesional; recolocación interna/externa de los desplazados; número y categoría de trabajadores a despedir; oferta indemnizatoria de la firma, etc.

Como puede observarse, este decreto levantó la restricción establecida por Ley Nacional de Empleo de no poder negociar condiciones de trabajo o salariales pautadas en convenios colectivos, aunque esto es válido sólo para empresas de más de 50 empleados, las que de acuerdo con el Censo Económico de 1994, representan menos del 1% del total de empresas.

Se estima que el Decreto 2072 respondió al escaso número de "procedimientos de crisis" que se presentaban para fines de 1994, y aún cuando introdujo un incentivo al acuerdo bilateral, en los hechos podría dar lugar a una transferencia de ingresos fiscales a favor de las firmas que reducen personal (en los casos en que el mayor subsidio por desempleo derive en una menor oferta indemnizatoria por parte de las empresas).

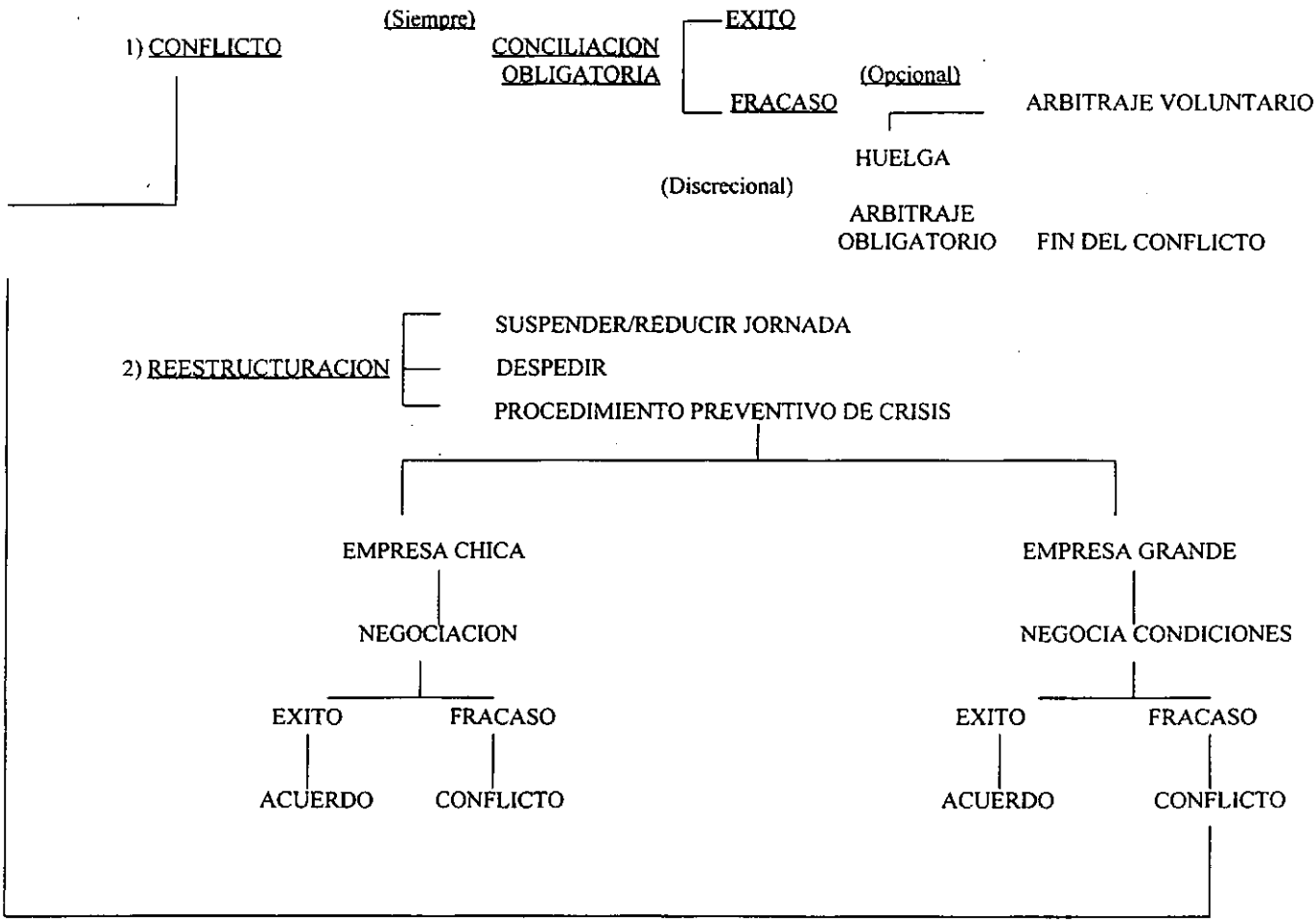
En marzo de 1995, la ley 24467 para PYMES introdujo beneficios fiscales de dudosa probabilidad de aplicación, para los casos de procesos de crisis en pequeñas empresas.

El cuadro adjunto resume los diversos caminos de negociación que se abren frente a una situación de conflicto o de crisis. Resulta notorio del análisis que las características centrales de la regulación son:

1. Elevado grado de discrecionalidad en las intervenciones del Poder Ejecutivo, que puede declarar ilegal o no un conflicto, homologar o no un acuerdo, arbitrar o no mecanismos de subsidio fiscal para empresas y o sectores determinados.
2. Es probable sin embargo que tal discrecionalidad esté limitada por la jurisprudencia, que tradicionalmente ha favorecido las presentaciones sindicales. De tal modo existe alguna asimetría en el rango discrecional con que opera el Poder Político (el Ejecutivo), dado por una mejor disposición observada en el Poder Judicial (en el fuero laboral) a ponderar los argumentos presentados por la parte sindical.
3. Los acuerdos colectivos (convenios colectivos de actividad) operan como pisos que no pueden ser modificados en las negociaciones, aún en los procedimientos de crisis. Ello limita la probabilidad de éxito de las negociaciones.
4. En conflictos no declarados ilegales, la empresa no puede despedir trabajadores, ni aún abonando las indemnizaciones plenas.
5. En conflictos no declarados ilegales, el empleador no puede contratar trabajadores temporarios en ningún momento.

6. En conflictos declarados ilegales el empleador puede despedir con causa (sin indemnización) y contratar trabajadores temporarios. Son muy escasos los conflictos declarados ilegales por parte del Ministerio de Trabajo. Aún en los conflictos declarados ilegales, existe el **riesgo de reversión** de las decisiones ya que de aplicarse el arbitraje obligatorio, puede obligarse a dejar sin efecto los despidos ocurridos y las contrataciones efectuadas.
7. Dada la baja probabilidad que existe para que un conflicto sea declarado ilegal por el Ministerio de Trabajo, la únicas amenazas de negociación de la firma frente al sindicato es la suspensión de trabajadores por hasta 30/75 días/año, y en casos de crisis comprobada el despido con costo de indemnización reducido (artículo 247, ley de contrato de trabajo) aunque en este caso se debe recurrir a un procedimiento de crisis, que limita la probabilidad de despido. En los hechos, el despido a costo reducido es -aún con sus limitaciones- la única amenaza creíble con que se puede operar en situaciones de crisis, lo que implica un sesgo regulatorio que favorece la reducción de personal, antes que la renegociación de salarios o condiciones laborales, como eventualmente surgiría de admitirse contratar trabajadores temporarios durante el conflicto, para alentar la negociación sin oponer como única alternativa el despido.

Arbol de posibilidades para la empresa que entra en conflictoo que necesita reestructurarse



Sección 7. Honorarios profesionales y normas de seguridad

7.1 Honorarios Profesionales. El sistema de asignación de costas en los juicios en la Argentina impone que la parte perdedora se haga cargo de las mismas, permitiéndose en algunos casos la celebración de pactos de "cuota litis", es decir que se acuerda con el abogado que éste perciba honorarios sólo en el caso de ganar el juicio.

Sin embargo, en el supuesto que la parte perdedora no pague el honorario regulado, o resulte insolvente, el representante legal de la parte ganadora puede reclamar el pago a su propio cliente.

La regulación de los honorarios por parte de los jueces, se realiza en base al monto de la demanda, dentro de una banda porcentual. La Ley de Honorarios Profesionales (ley 21839) establece que:

- Los honorarios pactados libremente entre las partes no pueden ser superiores al 40% del resultado económico obtenido.
- En caso de regulación de honorarios profesionales por parte del juez, los mismos se fijan, en primera instancia, entre el 11 y el 20% del monto del proceso (definido como suma de la sentencia o transacción) para el representante de la parte ganadora, y entre el 7 y el 17% para el representante de la parte perdedora. En las actuaciones posteriores (en instancias superiores), la regulación de honorarios es de entre el 25 y el 35% de los fijados en primera instancia[23].

[23] ***En algunas provincias, se fijaron recientemente topes a los honorarios que revelan el alto costo que enfrentaban -y aún enfrentan- las empresas, en materia de litigios. Así es que en la provincia de Tucumán, legislación reciente estableciócomo tope de honorarios el 100% del "resultado económico" del juicio. La provincia de Buenos Aires en cambio establece una banda regulatoria amplia en las instancias superiores de los juicios (entre 8 y 25% del monto del juicio).***

- Establece honorarios mínimos en términos absolutos, distintos de acuerdo al tipo de proceso de que se trate.

En lo que respecta a la tarea pericial, la regulación de honorarios se realiza en base a normas que los colegios profesionales respectivos realizan en cada jurisdicción, los cuales establecen porcentajes en función del monto del asunto litigado.

En el fuero laboral, las características detalladas son en gran medida aplicables, aunque existe legislación propia que lo distingue.

En primer lugar, en lo que hace a organización y procedimientos de la Justicia Nacional del Trabajo, la ley 18345 establece que los jueces deben tener en cuenta el valor del litigio, la tarea llevada a cabo y las características del procedimiento laboral al momento de regular los honorarios tanto de los abogados, como de los apoderados, peritos, expertos y demás auxiliares de la justicia. Excepcionalmente, faculta a los jueces a fijar sumas inferiores a las que resultan de la aplicación de los aranceles profesionales respectivos. En ningún caso, los honorarios regulados de los letrados y apoderados de la parte vencedora pueden superar en conjunto, el 20% del valor del litigio.

La ley 20744 (ley de contrato de trabajo) otorga a los trabajadores el beneficio de litigar sin gastos en los procesos derivados de dicha ley, estatutos profesionales y convenciones colectivas, salvo que se demuestre la capacidad económica para costear la representación. A fin de que la gratuidad de acceso a la justicia por parte de los trabajadores no derive en el abuso de litigar sin causa fundada, la ley de contrato de trabajo establece que la responsabilidad por las costas del trabajador recaen en el profesional actuante cuando los antecedentes del proceso demuestren una sobrepetición inexcusable.

Respecto a la regulación de honorarios, la definición "del valor del litigio" deja la opción abierta y si bien en muchos casos se entiende por ello el monto de la sentencia, en muchos otros parece no respetarse el tope, adoptándose como criterio alternativo el de definir el monto del juicio como el monto que se demanda. Si bien la regulación de honorarios sobre la base del monto de la sentencia podría desincentivar la tarea del letrado en caso de juicios de poca monta, el tomar como base el monto de la demanda genera a su vez fuertes incentivos a demandar por sumas muy elevadas, y litigar en casos carentes de mérito.

En relación a los honorarios por parte de los peritos, cabe observar que no existe ningún motivo por el cual el costo de la tarea pericial deba estar vinculado con el monto del litigio. En particular no puede argumentarse que ello logre incentivar una opinión profesional de mejor calidad en asuntos de cuantías elevadas.

Por otra parte, la solicitud de numerosos peritos derivó, en particular en el ámbito laboral, en un instrumento de presión para arribar a acuerdos extrajudiciales en vista de que, dado el momento por cobrar, los peritos pueden reclamar a la parte ganadora en caso de que la perdedora sea insolvente, y en los hechos las empresas han afrontado en forma habitual estos costos.

7.2. Diagnóstico. Los principales problemas en la materia de regulación de honorarios, especialmente en materia laboral, pueden resumirse en los siguientes puntos.

- el sistema de asignación de costas implica que, independientemente del resultado del litigio, los abogados reciben una retribución.
- dado el mecanismo de fijación de costas, los abogados tienen incentivos para elevar el número de presentaciones y prolongar la duración de los litigios a fin de que el juez regule sus honorarios en la parte superior de la banda.
- no existen incentivos para no litigar causas carentes de mérito.
- en buena parte de las causas, los honorarios son fijados en base al monto de la demanda y no en base a la sentencia, lo que hace que se presenten demandas por montos exorbitantes.
- dado que los profesionales pueden "repetir" (accionar legalmente) contra la parte ganadora en caso de que la perdedora se declare insolvente, en los juicios laborales es la empresa la que siempre se hace cargo de las costas profesionales, con independencia del resultado del juicio.
- lo descripto en el punto anterior incentiva a multiplicar el pedido de peritajes a fin de forzar a la empresa a un arreglo, que siempre le resultará más barato que litigar.
- la existencia de este mecanismo de presión sobre las empresas, unido a que los abogados en general logran cobrar sus honorarios, dio lugar a la llamada "industria del juicio".

Una encuesta realizada por FIEL[24] estimó los siguientes gastos legales en la Argentina:

Estimación de los gastos legales

(sin ponderar por montos de sentencia)

Promedios lineales	**Fuero Civil**	**Fuero Laboral**
Honorario Ganador/Gasto Total	22.9%	26.4%
Honorario Perdedor/Gasto Total	7.8%	12.0%
Honorario Perito/Gasto Total	5.3%	9.7%
Total Honorario/Gasto Total	36.0%	48.1%
Indemnización Neta/Gasto Total	64.0%	51.9%

Nota: en el caso de los honorarios del abogado ganador se incluyen los pagos por acuerdos de "cuota litis".

Esto significa que del gasto total en el juicio, el 36% en el caso del fuero civil y el 48% en el fuero laboral corresponden a pago a los profesionales intervinientes. Lo último implica que en el fuero laboral, los profesionales reciben un pago que en monto es prácticamente equivalente (93.2%) a lo que recibe el trabajador litigante en concepto de indemnización.

7.3 Las reformas. La ley 24028 sobre accidentes del trabajo de 1991 estableció la nulidad absoluta de los pactos de cuota litis en los juicios laborales, al tiempo que dispuso que los

[24] *La Reforma del Poder Judicial en la Argentina. Fiel. Agosto de 1994.*

jueces deben regular los honorarios de todos los profesionales intervinientes con abstracción del monto reclamado y en función de los trabajos realizados.

La problemática descripta sobre los peritos, fue parcialmente enmendada por medio de la sanción del Decreto 1813/92 que ofrece a las partes litigantes en los tribunales nacionales un régimen alternativo al actual que transfiere las rentas obtenidas por los peritos al Poder Ejecutivo. Específicamente cualquiera de las partes que opte por este régimen alternativo, obliga a la otra parte a atenerse a él.

Se creó por medio del mismo un registro de peritos, martilleros y demás auxiliares en jurisdicción del Poder Judicial de la Nación. Estos peritos reciben una retribución regulada por el juez en función de la tarea realizada, mientras que el excedente de los aportes de las partes se destina al Poder Judicial. Los aportes de las partes se limitan al 3% del valor de la demanda, por cada perito solicitado (y al 1.5% en caso de que el perito sea designado de oficio). Finalmente, si bien estos costos integran las costas del juicio, el Decreto limita el pago de la parte no condenada en costas al 50% de los mismos (y hasta una suma de $ 1000 por perito) en caso de que su oponente cuente con el beneficio de litigar sin gastos. Este límite es de $ 500 en el fuero laboral.

En enero de 1995, con la sanción de la ley 24432 se intentó una modificación más profunda del régimen de honorarios profesionales y aranceles. La ley estableció que si bien cabe respetar los aranceles establecidos por los colegios profesionales al momento de regular honorarios, los jueces deben adecuarlos, inclusive por debajo de sus topes mínimos, a las regulaciones que se practicaren en favor de los restantes profesionales intervinientes, teniendo en cuenta la naturaleza, complejidad, calidad y extensión en el tiempo de los respectivos trabajos. Cabe

observar que tanto la ley 24432 como el Decreto 1813/92 tienen aplicación para la justicia de la Capital Federal, invitándose a las provincias a adherir al nuevo régimen.

Independientemente de lo señalado, se establece asimismo que los jueces pueden no respetar los regímenes arancelarios nacionales o locales de los profesionales, peritos, síndicos, liquidadores y demás auxiliares cuando la naturaleza, alcance, tiempo, calidad o resultado de la tarea realizada o el valor de los bienes que se consideren, indiquen que la aplicación de los mismos ocasionan una evidente e injustificada desproporción entre la importancia del trabajo y la retribución que en virtud de las normas arancelarias corresponden.

Esta ley de 1995 establece asimismo que la responsabilidad por el pago de las costas procesales, incluidos los honorarios profesionales de todo tipo correspondientes a la primera o única instancia, no pueden exceder del 25% del monto de la sentencia, laudo, transacción o instrumento que ponga fin al diferendo, debiendo el juez prorratear este monto entre los profesionales intervinientes en caso que la suma de los honorarios regulados conforme a las leyes arancelarias locales, superan dicho porcentaje. Para el cómputo del porcentaje indicado, no se tiene en cuenta el monto de los honorarios de los profesionales que hubieren representado a la parte condenada en costas.

En el caso de los peritos intervinientes, la ley dispone que sólo pueden reclamar a la parte no condenada en costas hasta el 50% de los honorarios que le fueran regulados.

Otro aspecto modificado en materia de regulación de honorarios, es lo establecido en la Ley de Quiebras sancionada a mediados de 1995, que redujo los honorarios de los profesionales intervinientes. En el caso de los concursos, la regulación de honorarios pasó de entre el 2% y el 8% del valor de los activos (no pudiendo superar el 8% de los pasivos) a una banda de entre el 1 al 4%

de los activos, no pudiendo superar el 4% de los pasivos, ni ser inferior a 2 sueldos de secretario de primera instancia. En los casos de quiebras, los porcentajes anteriormente vigentes eran de entre 8% y 25% de los activos realizados, limitándoselos a entre 4% y 12% de dichos activos, no pudiendo ser inferior a 3 sueldos de un secretario de primera instancia.

7.4. Las normas de seguridad e higiene. Las cuestiones de Higiene y Seguridad en el Trabajo se rigen por la ley 19587 del año 1972 reglamentada por el decreto 351 de 1979. Todo establecimiento que ocupa 150 o más trabajadores en procesos de producción, o al menos 300 en actividades que no sean de producción, debe contar con servicios de higiene y seguridad en el trabajo y de medicina del trabajo de carácter preventivo y asistencial, bajo la responsabilidad de graduados universitarios con carácter interno. Los establecimientos más pequeños en términos de personal pueden contar con estos servicios con carácter interno o externo, a decisión del empleador.

Los servicios de medicina del trabajo deben contar con al menos 3 Horas-Médico por día, y un técnico en Higiene y Seguridad, por cada turno. Este número de profesionales crece según el nivel de empleo del establecimiento. Asimismo deben tener como mínimo un enfermero/a por la totalidad de cada turno cuando el número de trabajadores excede de 50 en procesos de producción y de 200 en actividades que no sean de producción. El servicio de higiene y seguridad debe cumplir con un mínimo de horas/mes de profesionales en función del número de trabajadores y de los riesgos inherentes al proceso tecnológico, según categorías taxativamente indicadas.

Del resumen de esta normativa surge que los requerimientos regulatorios en materia de medicina del trabajo introducen costos crecientes con el tamaño de la firma, en particular a través de la exigencia de contar con servicios internos, en lugar de permitir recurrir a la

contratación externa. Las normas generales de higiene y seguridad (luminosidad, sanitarias, etc.) no discriminan por tamaño de firma.

Los convenios colectivos de trabajo no contienen, en general, cláusulas relevantes en la materia. Algunos convenios señalan la obligación de proveer los elementos necesarios para la protección. Otros son más específicos en cuanto a los elementos a proveer (ej. metalúrgicos y caucho). En algunos casos se establece la existencia de una Comisión permanente al respecto (Tabaco, Transporte Automotor), en tanto que en otros convenios, la Comisión Paritaria Central tiene la potestad de dictar normas al respecto y efectuar inspecciones sin previo aviso (Carne).

A partir de la puesta en marcha de la nueva ley de accidentes del trabajo, sancionada a mediados de 1995, el tema de higiene y seguridad pasa a tener una mayor relevancia.

La ley 24557 (Ley de Riesgos del Trabajo) introduce en efecto elementos que procuran elevar el nivel de cumplimiento de las normas de higiene y seguridad, en la medida que las alícuotas que fijen las ART dependerán del mismo.

La ley establece que las ART y las empresas acordarán un "Plan de Mejoramiento de las condiciones de higiene y seguridad". Las empresas encuadradas en el primer nivel de riesgo (máximo riesgo) son aquéllas que no cumplen con las obligaciones básicas en esta materia y deben acordar las acciones para arribar a ese cumplimiento en el término de 12 meses. Las empresas de segundo nivel son aquéllas que cumplen con las obligaciones básicas, y deben arribar en 24 meses desde la puesta en marcha la Ley al cumplimiento total de las obligaciones legales. Las empresas de tercer nivel, es decir las que cumplen con todas las obligaciones legales pueden acordar con la aseguradora planes para alcanzar el cuarto nivel (mínimo riesgo), que implica alcanzar niveles de

prevención y de condiciones de medio ambiente de trabajo superiores a las establecidas en la ley de higiene y seguridad.

Si el accidente de trabajo o la enfermedad profesional se producen como consecuencia de incumplimiento por parte del empleador de la normativa de higiene y seguridad, se le aplica una sanción de hasta 30.000 pesos. Sin embargo, mientras el empleador se encuentra ejecutando el Plan de Mejoramiento no puede ser sancionado por incumplimiento de las normas de higiene y seguridad en el trabajo.

Se estima que si bien la introducción del problema de higiene y seguridad en la cobertura de ARTs implicará mayores costos para la mayoría de las firmas que no cumplían las disposiciones básicas, y aún para quienes las cumplían en alto grado, otra consecuencia de la nueva normativa será la de homogeneizar entre firmas el cumplimiento de las disposiciones de higiene y seguridad. En efecto, en la medida que en el régimen hasta ahora vigente el no cumplimiento de la norma introducía un costo contingente que sólo enfrentaba un reducido número de firmas (las "controlables"), en el nuevo régimen se establece una cobertura uniforme que tiende a eliminar la discrecionalidad en la aplicación de las normas sólo a un subconjunto de firmas.

Sección 8. La imposición al trabajo

La remuneración neta percibida por el asalariado en cada momento del tiempo difiere del monto abonado por el empleador, siendo la diferencia explicada por los aportes, contribuciones, tasas e impuestos que se calculan sobre la remuneración bruta. El cuadro adjunto indica los descuentos habituales que explican la discrepancia entre el salario "neto" percibido y el "costo laboral" del empleador[25], tal cual la normativa estaba vigente hasta comienzos de 1994. De tal forma, en general la remuneración neta (incluyendo pagos diferidos de aguinaldo y vacaciones) era algo menos del 60% (90.9/152.7) del costo laboral total por el trabajo convenido (52.8% si se considera el tiempo de trabajo efectivo, antes de ausentismo).

Parte de los importes abonados constituyen primas por ingresos diferidos (jubilación/pensión), por contingencias (obra social, desempleo), o anticipos de impuestos. El resto constituyen impuestos cuya incidencia depende de las condiciones individuales particulares. Discrepancias entre las tasas de preferencia temporal de los individuos y la de las autoridades introducen incentivos a la evasión, en la forma de subdeclaración parcial o total de los ingresos sujetos a tributación. Cuanto mayor la diferencia entre remuneración neta y costo laboral total, mayor el incentivo a la evasión, aún cuando toda esa discrepancia constituyera "ingreso diferido" del asalariado. En presencia de subsidios cruzados entre asalariados introducidos por la tributación, se elevan los incentivos a la evasión.

La capacidad de hacer cumplir la legislación (enforcement) es -más allá del nivel absoluto de la tributación- un factor esencial para determinar el impacto de la tributación. Cuanto menor la

[25] *La definición de los diversos conceptos del cuadro, así como la explicación de sus niveles puede hallarse en Bour, J.L., "Mercado de Trabajo y Productividad en la Argentina", 1995.*

probabilidad de hacer cumplir la legislación, mayor el valor esperado de la evasión, y mayor también la distorsión que se introduce en los precios relativos entre firmas de fácil fiscalización (venden al mercado externo, están bancarizadas, están en áreas industriales) y firmas de más difícil fiscalización (sólo venden al mercado doméstico de bienes finales, no operan con financiamiento bancario directo, etc.).

Desde mediados de la década de 1980 la tributación sobre el trabajo en la Argentina creció en forma sostenida hasta estabilizarse en 1990 en niveles próximos al record ya logrado a mediados de la década de 1970. El deterioro de la fiscalidad en los años '80, paralelo al incremento en la inflación, determinó asimismo un escenario de baja probabilidad de detección de los incumplimientos. Tal escenario se complementó con recurrentes períodos de "regularización" impositiva, que incentivaron el incumplimiento en épocas de normalidad (dadas las tasas de interés prevalecientes).

La estabilización de la economía desde 1991 elevó la capacidad de detección de los incumplimientos. Los niveles de tributación sobre el factor trabajo se mantuvieron sin embargo inalterados hasta el segundo trimestre de 1994, en que se redujeron temporariamente en la industria, para elevarse en 1995 y reducirse nuevamente en 1996.

Cuadro 1. Argentina

Estructura Porcentual de Aportes y Contribuciones previa a la reducción de aportes

(como % del salario)

Remuneración Neta			**83.0**
Contribuciones Individuales		17.0	
Jubilación	11.0		
INSSYP	3.0		
Obra Social	3.0		
Remuneración Bruta			**100.0**
Aportes Patronales		33.0	
Jubilación	16.0		
INSSYP	2.0		
Obra Social	6.0		
Asignaciones Familiares	7.5		
Fondo de Desempleo	1.5		
Otros Conceptos		20.1	
SAC	11.1		
SVAC	1.9		
Provisión por IPD	4.1		
Provisión por accidentes	3.0		
Costo por Unidad de Tiempo			**153.1**
Días de Licencia		23.3	
Vacaciones (10 años de antigüedad)	11.7		
Feriados y Día Sindical	5.8		
Licencias (10 días hábiles)	5.8		
Costo Por Tiempo Efectivamente Trabajado (CET)			**176.4**
CUT/RN			**184.4**
CUT/RN (c/sac y svac)			**159.5**
CET/RN			**212.5**
CET/RN (c/sac y svac)			**171.1**

FUENTE: FIEL.

Si bien en términos de flujo el valor esperado de la evasión puede haber aumentado o disminuido en el período, en términos stock el cambio de probabilidad de detección elevó el pasivo contingente de quienes no cumplían con la legislación (informales). Para las empresas nuevas y las "viejas y formales", cualquiera sea su tamaño, la reducción de impuestos al trabajo conlleva diversos beneficios: reducciones de costos unitarios, selección tecnológica neutral, aumentos del margen bruto. Para las empresas más pequeñas puede implicar además, en caso de una reducción de impuestos sustancial, la disminución del riesgo "sistémico" que se asocia a las empresas pequeñas por deudas impositivas.

Para las empresas "viejas" pero informales, cualquiera sea su tamaño, la eventualidad del surgimiento de deudas impositivas ha crecido con la estabilización de la economía. Su riesgo mejora marginalmente con la reducción de impuestos, al menos en términos de flujos. En términos de su stock de deuda, cabe recordar que la deuda previsional no prescribe, aún cuando las frecuentes moratorias suelen facilitar su financiamiento -al riesgo de incumplimiento penal-. Cabe asimismo agregar que una significativa porción de empresas PYMES se encuentran en esta categoría de riesgo, de acuerdo con la autodeclaración de individuos en la encuesta de hogares del INDEC.

Las reformas. En 1994 el gobierno nacional introdujo una escala de reducciones en las contribuciones patronales para las actividades industriales, la construcción, el agro y actividades científicas. Estas reducciones fueron eliminadas en abril de 1995 para estos sectores, pero en cambio se las extendió a los servicios y el comercio. Finalmente desde setiembre de 1995 nuevamente se

volvieron a introducir las reducciones de aportes a los primitivos sectores, en forma paulatina, hasta completarse un sistema unificado en enero de 1996.

En el esquema actualmente vigente, las contribuciones patronales, con la excepción de la contribución por obras sociales, se ven reducidas de acuerdo con la región en que se ubique la firma. La reducción es mayor cuanto mayor la distancia de la región a Buenos Aires, y cuanto menor el "desarrollo relativo" de la región. En la práctica existe un mapa de reducción de aportes que se reproduce en el cuadro a continuación. Para la contribución de obras sociales, la reducción ha sido uniforme en todas las regiones, pasando de 6% a 5%.

Una primera consecuencia de estas reducciones es que el costo laboral promedio ha descendido por la menor carga tributaria. El cuadro de estructura actual de aportes muestra la situación promedio vigente en la Argentina (es decir, promedio de todas las regiones), que marca una declinación de los aportes patronales del orden del 36%, y nuevas relaciones entre salario neto y costos por unidad de tiempo o por tiempo efectivamente trabajado.

Un problema asociado con la reducción de aportes es el carácter inestable que puede asumir, al ser realizada por Decreto del poder Ejecutivo. En efecto, la disminución de los aportes no implica la desaparición del tributo, ni el compromiso por parte del Poder Ejecutivo de mantener el nuevo nivel (más bajo) en el futuro. Durante la crisis financiera y fiscal de 1995, el Ejecutivo en efecto elevó las alícuotas para algunos sectores y las redujo para otros.

CUADRO 2 TASAS DE DESCUENTO DE CONTRIBUCIONES PATRONALES (EN%)		
PROVINCIA	CAPITAL	RESTO
CAPITAL FEDERAL	30	-
BUENOS AIRES	30	35/40/45
CATAMARCA	60	65
CORDOBA	40	45/55/60
CORRIENTES	70	60/70
CHACO	70	80
CHUBUT	60	65
ENTRE RIOS	45	50/60
FORMOSA	75	80
JUJUY	70	75
LA PAMPA	40	45/55
LA RIOJA	60	65
MENDOZA	50	55
MISIONES	70	75
NEUQUEN	50	50/55
RIO NEGRO	50	50/55/65
SALTA	70	75
SAN JUAN	55	60
SAN LUIS	50	55
SANTA CRUZ	65	65/70
SANTA FE	45	45/60
SANTIAGO DEL ESTERO	75	60/80
TUCUMAN	60	65
TIERRA DEL FUEGO	65	65/70
FUENTE: MINISTEERIO DE ECONOMIA.		

Luego revisó su posición y disminuyó las alícuotas para todos los sectores. Sin embargo, el riesgo de cambios inesperados en las alícuotas, por magnitudes considerables, está presente a partir del precedente sentado en el año 1995, y la política tributaria aparece con un **alto riesgo de provisoriedad**.

Cuadro 3. Argentina
Estructura Porcentual de Aportes y Contribuciones Actual
(como % del salario)

Remuneración Neta			**83.0**
Contribuciones Individuales		17.0	
Jubilación	11.0		
INSSYP	3.0		
Obra Social	3.0		
Remuneración Bruta			**100.0**
Aportes Patronales		20.6	
Jubilación	9.1		
INSSYP	1.3		
Obra Social	5.0		
Asignaciones Familiares	4.3		
Fondo de Desempleo	0.9		
Otros Conceptos		18.9	
SAC	10.0		
SVAC		1.7	
Provisión por IPD	4.1		
Provisión por accidentes	3.0		
Costo por Unidad de Tiempo			**139.5**
Días de Licencia		21.8	
Vacaciones (10 años de antigüedad)	10.7		
Feriados y Día Sindical	5.3		
Licencias (10 días hábiles)	5.3		
Costo Por Tiempo Efectivamente Trabajado (CET)			**161.2**
CUT/RN			**168.0**
CUT/RN (c/sac y svac)			**147.2**
CET/RN			**194.3**
CET/RN (c/sac y svac)			**158.3**

FUENTE: FIEL

De allí que el impacto económico de las reducciones observadas pueda manifestarse por algún tiempo exclusivamente en un aumento de los márgenes de beneficios de empresa formales, tanto mayor cuanto menor la alícuota de aportes que deben abonar. Hasta que la reducción no sea evaluada como permanente por parte de las firmas, el cambio de precio relativo entre trabajo y capital que se asocia con los menores aportes (en la medida que no se espera su traslado en el corto plazo a los salarios netos) no necesariamente derivará en aumentos de la demanda de trabajo.

La discriminación de aportes según las regiones puede interpretarse como una política de promoción económica, que entrecruza subsidios desde los trabajadores más próximos a Buenos Aires hacia los más alejados. Para sustentar en razones distributivas tal subsidio, debería tenerse cuidado que la población "pobre" del área metropolitana no termine por subsidiar población "no pobre" del interior del país. Dado que numerosas áreas del interior están experimentando una sostenida expansión de actividad producto del cambio de precios relativos de largo plazo que las favorece (producción primaria y minera, fundamentalmente) frente al área metropolitana (centrada en la producción de servicios, cuyos precios relativos están declinando como parte del mecanismo de ajuste que implica recuperar el tipo de cambio real), puede resultar que la discriminación introducida a través de aportes diferenciales no sólo introduzca costos de eficiencia, sino que implique una redistribución regresiva del ingreso para importantes estratos de asalariados formales.

Prescindiendo de tales aspectos, la reducción de aportes ha colaborado junto con otros factores para dar lugar a una importante reducción de los costos laborales desde mediados de 1994. En efecto, distintos factores han incidido para que la evolución de los costos muestre un significativo cambio de tendencia, tal como se observa en los cuadros y gráficos adjuntos.

En primer lugar la evolución de los precios industriales, declinante y por debajo de la evolución de los precios de los servicios, se revirtió desde mediados de 1994 en razón del ciclo ascendente de las commodities internacionales. El proceso se aceleró en 1995, y en términos agregados, mientras la inflación mayorista de 1995 fue del 6%, la inflación minorista fue del 1.6%, lo que implicó un incremento relativo del índice de ajuste del denominador de la serie de costos laborales en términos reales (el índice de precios industriales mayoristas).

En segundo lugar, los salarios nominales prácticamente no fueron ajustados en 1995 como consecuencia de la recesión que caracterizó la Argentina, y la paralización de la negociación colectiva. Si se tomara en cuenta en el numerador de las series de costos laborales la declinación en los salarios nominales durante 1995 producto de la reducción de horas extras, de la reducción de la jornada laboral, y de las suspensiones transitorias, se debería anotar una declinación adicional respecto de 1994 del orden del 10%. Se entiende sin embargo que estos ajustes están estrechamente correlacionados con el ciclo, y por lo tanto sobreestiman la declinación de mediano plazo del precio relativo del trabajo (algo que en principio puede argumentarse para el caso de los cambios producto del nuevo patrón de crecimiento de la economía -mejora del tipo de cambio real- y en el caso de la reducción de impuestos).

CUADRO 4 COSTOS LABORALES				
	MENSUAL		UNITARIO [1] BASE 1991=100	
	EN DOLARES CORRIENTES	INDICE REAL 1991=100 [1]	EN DOLARES CORRIENTES	INDICE REAL 1991=100 [2]
1982	312.2	55.5	299.6	74.33
1983	322.5	64.0	299.7	83.12
1984	484.4	91.2	439.9	115.84
1985	381.6	81.5	360.9	107.87
1986	447.6	96.2	400.9	120.59
1987	446.5	96.8	370.2	112.24
1988	418.6	78.9	353.7	93.25
1989	369.0	68.3	326.0	83.39
1990	566.2	85.1	465.0	98.42
1991	717.4	100.0	513.4	100.0
1992	818.6	113.3	522.4	101.16
1993	883.8	121.4	524.7	100.83
1994	869.7	117.2	480.4	90.59
1995	903.0	114.8	487.0	86.55
ENE	866.4	109.2	471.5	83.14
FEB	866.4	109.4	471.5	83.23

[1] AJUSTADO POR AUMENTO EN LA PRODUCTIVIDAD
[2] DEFLACTADO POR PRECIOS MAYORISTAS INDUSTRIALES
FUENTE: FIEL.

La declinación de los impuestos a la nómina salarial es el tercer factor que puede computarse para explicar el cambio de tendencia en los costos laborales. Finalmente, si se tiene en cuenta el aumento de productividad observado desde 1991, el cálculo del costo laboral unitario promedio muestra la declinación absoluta de esta variable en 1994/95[26].

[26] *Una argumentación algo más sofisticada que incorpore la evolución en transables y no transables de precios, salarios y productividades por hora-obrero, indicaría que el fuerte crecimiento relativo de productividad de los transables no ha permitido compensar plenamente la caída del precio relativo de los transables, en razón del ajuste promedio de salarios que estuvo fuertemente influido en 1991/94 por la expansión del sector de servicios. Las dificultades para rehacer inmediatamente los contratos laborales, en vista del desajuste de financiamiento desde 1995, imponen una recesión prolongada (más allá de 1995) hasta que los precios relativos se ajusten al nuevo escenario de cuenta corriente en equilibrio o con ligero déficit que enfrenta la Argentina.*

Date	U	XGCEL	XGI	XGNC	XGO	XGPET	XGR	XGREF	XGI+XGPET+XGREF	
1980	2330334	2352944	3918753	0	708839	134791	2157813	9553	4063097	6929749
1981	2477079	2357054	3731348	0	727414	113227	2313513	134290	3978865	7019792
1982	2666376	2999035	3851115	0	748705	171822	2326934	288564	4311501	7387140
1983	2873446	3097039	4651655	0	881608	176776	3095723	314877	5143308	9120639
1984	3043262	3180881	4910546	0	973806	168150	3564996	268750	5347446	9886248
1985	3203064	3359619	5025099	5398	944558	173526	3463490	266628	5465253	9878699
1986	3378191	3403515	5610091	17325	1024950	173000	3617358	305000	6088091	10747724
1987	3507362	3202752	5916992	40412	1093194	175000	3817453	259983	6351975	11303034
1988	3691137	4948402	6298040	86749	1200429	162000	4203371	374000	6834040	12324589
1989	3851880	6744544	6132594	141626	1129854	166000	3828228	429970	6728564	11828272
1990	4023889	5319028	6071109	217896	985372	178000	4346000	454710	6703819	12253087
1991	4160866	5748478	6102907	379889	793403	210000	4739000	386360	6699267	12611559
1992	4369764	5385500	5975100	582200	1344500	218000	4834696	384500	6577600	13338996
1993	4522384	5390054	6112728	764499	1408135	257000	5604776	242425	6612153	14389563
1994	4847573	4810680	6882428	916160	1394358	244000	5914677	383400	7509828	15735023
1995	5018147	5530478	6844572	1004101	1344453	302000	6047032	402572	7549144	15944730

U=USUARIOS
XG=CONSUMO DE GAS
R=RESIDENCIAL
I=INDUSTRIAL
O=OTROS
CEL=CENTRALES ELECTRICAS
PET=PETROQUIMICAS
REF=REFINERIAS
Unidades: Miles de m3.

Un nuevo enfoque para las políticas de promoción de las PyMES.

Es un hecho conocido el de las dificultades de las empresas pequeñas y medianas para tener acceso al sistema financiero. Esta circunstancia no es patrimonio de las países de menor desarrollo relativo, si no que también se manifiesta en los países altamente industrializados.

Diversos trabajos han identificado una serie de factores que individual y colectivamente actúan dando lugar a este tipo de resultados. Los más significativos comprenden :

.los costos administrativos (para los bancos) de desarrollar líneas de crédito para Pymes son mayores que los que ocasionan las destinadas a las empresas grandes.

.las Pymes no están en condiciones de proveer la información requerida por los bancos para evaluar el riesgo crediticio, o bien ello implica un costo desproporcionado respecto a las posibilidades económicas de la pequeña y mediana empresa.

.el propio proceso de búsqueda de financiamiento bancario implica costos que no pueden ser absorbidos por las empresas pequeñas, y desalientan en consecuencia tal tipo de búsqueda (de hecho el costo de búsqueda de crédito no depende del monto del crédito de allí que incida más gravosamente en las empresas pequeñas).

.existen dificultades adicionales para que el empresario Pyme pueda actuar con más de una entidad bancaria, tales como que la historia crediticia de un prestatario no se puede trasladar de un banco a otro.

.las Pymes no están en condiciones de proveer garantías adecuadas.

.de por sí la mayor tasa de interés que cargan los bancos para este tipo de operatoria es un factor que autónomamente incrementa el riesgo de default por parte de este tipo de empresas.

La presencia de estas causas impiden el acceso fluído de las Pymes al mercado del crédito bancario formal, limitando sus gastos de inversión a aquellos que pueden ser financiados con fondos autogenerados, con el crédito de proveedores, con créditos de fomento de la banca oficial o bien con endeudamiento en mercados no formales.

Tal restricción de financiamiento si bien obedece a circunstancias objetivas (mayores costos de prover la información apropiada, carencia de colaterales aceptables para los bancos etc.) deriva en un desarrollo del sector menor que el socialmente deseable, y en consecuencia es un freno para el desarrollo de más competencia en los mercados, para la introducción de más innovación y para la generación de más empleo.

Tradicionalmente la presencia de esta "falla de mercado" que conduce al subdesarrollo del sector de pequeñas y medianas empresas dió lugar a la intervención directa del estado a través de políticas

públicas que estuvieron dirigidas principalmente a "suplantar" a la oferta voluntaria de financiamiento bancario privado por financiamiento público, principalmente a través de líneas de crédito subsidiadas de la banca oficial.

La nueva orientación respecto de la política pública hacia las Pymes parte del diagnóstico de que el tipo de problemas que están en la base del acceso restringido de las Pymes al crédito bancario no necesariamente son resueltos por la intervención directa del estado como intermediario del ahorro orientado al sector y agente asignador del crédito (y evaluador del riesgo de los proyectos y empresas beneficiarios). El estado no solamente carece de ventajas para desempeñar eficazmente estas funciones típicas de la intermediación financiera privada, si no que además su actuación en este terreno potencialmente da lugar a procesos no transparentes y/o ineficientes de asignación del crédito y a escasa vocación política de recupero de los créditos otorgados.

Por el contrario el estado provincial tiene un amplio campo de actuación, hasta ahora no debidamente explotado, en calidad de "agente facilitador" de la relación bancos privados-Pymes.

En efecto, si el financiamiento de esta clase de empresas debe canalizarse en mucha mayor proporción a través del sistema bancario privado, correspondiendo en consecuencia a los bancos el fijar las condiciones de elegibilidad y asumir plenamente la responsabilidad de cobro de los préstamos otorgados, es imprescindible el acompañamiento del estado provincial por medio de nuevas políticas y acciones orientadas a remover el tipo de obstáculos antes señalados que traban el acceso de las Pymes al crédito bancario.

En este sentido las nuevas acciones públicas comprenderán:

.desarrollo de un registro y banco de datos de las Pymes provinciales.

.asistencia en el proceso de búsqueda de alternativas de financiamiento (públicas y privadas) para disminuir este costo fijo en el caso de las Pymes.

.asistencia para la generación de la información de naturaleza crediticia imprescindible para que las Pymes sean sujeto de crédito (información referente a la empresa y a los proyectos particulares). Ello involucra el desarrollo y financiamiento de acciones de capacitación en las empresas en temas administrativo-contables, técnicas de gestión empresarial y de formulación y evaluación privada de proyectos. Se implementarán mecanismos competitivos de selección de estos servicios de consultoría pudiendo participar empresas privadas y organismos públicos tales como universidades etc.

.conformación de agencias mixtas (públicas y privadas) de servicios de asesoramiento a las Pymes para la presentación de carpetas y proyectos, y para la evaluación del riesgo crediticio.

.creación de un sistema mixto (público y privado) de garantías mutuas de créditos para las Pymes, orientado a resolver el problema de la falta de activos elegibles por parte de los solicitantes de crédito individualmente considerados.

El papel de los gobiernos provinciales locales en la promoción del crecimiento regional Observaciones para el caso de Neuquén.

Tradicionalmente la discusión sobre el papel de los gobiernos locales en la promoción del crecimiento regional se ha concentrado en la efectividad de las "políticas activas" implementadas por tales gobiernos en cuanto a atraer nuevos flujos de inversión y en los costos y beneficios económicos asociados a las mismas. Por "políticas activas" puede entenderse a la utilización, con el fin de captar inversiones, de tres tipos de instrumentos

I. los así denominados "gastos tributarios"

II. la asistencia crediticia por parte del sector público en condiciones preferenciales en términos de plazo y/o tasa de interés respecto a los estándares vigentes en el mercado.

I. Gastos Tributarios.

Reciben el nombre de "gastos tributarios" las reducciones, exenciones y liberaciones impositivas que se otorgan con el propósito de generar nuevas inversiones. Se trata de deducciones e incentivos que no son inherentes a la liquidación del impuesto, sino que se conceden exclusivamente por razones de política económica, así por ejemplo la liberación de la obligación de ingresar determinado impuesto para un sector o empresa que realiza una inversión nueva es equivalente a la concesión a dicho sector o empresa de un subsidio por parte del gobierno con la particularidad de

ser un subsidio oculto, sin figuración presupuestaria. Es decir que se trata de gastos públicos realizados a través del sistema tributario.

En la naturaleza de gastos implícitos se centró una primer línea de crítica a este tipo de políticas, y ello derivó en que algunos países decidieran la confección de presupuestos plurianuales de "gastos tributarios" con el objeto de poder cuantificar y evaluar los tratamientos diferenciales que otorga el sistema tributario. Este procedimiento tampoco permite la cuantificación cierta de los reales gastos tributarios, pues el "nivel efectivo" de una desgravación preferencial otorgada a un sector promovido dependerá del nivel concreto de actividad y/o de ganancias (según sea el tipo de impuesto en el que se da el tratamiento preferencial) de ese sector. Este inconveniente dio lugar a que las exenciones "abiertas" fueran suplantadas (en algunas experiencias) por exenciones "acotadas" a un cierto sacrificio fiscal máximo, a través del uso de "certificados de desgravación" por un monto máximo autorizado.

Una segunda línea de crítica a los "gastos tributarios" provino de los administradores tributarios y se relacionó con :

a. tales "gastos tributarios" complican la administración tributaria y facilitan las acciones de evasión y/o elusión de impuestos

b. en la medida que generan pérdida de recaudación (sin que existan buenas cuantificaciones acerca de "cuánto" es aceptable perder a causa de estas políticas) dan lugar a una sospecha de falta de eficacia de los organismos recaudadores y eventualmente a un incremento de la presión tributaria sobre los sectores no promovidos, con lo cual los gastos tributarios tienden a conformar sistemas

impositivos sumamente inequitativos en sentido horizontal (contribuyentes con igual capacidad fiscal que son desigualmente tratados a los efectos tributarios).

La tercer línea de crítica se relaciona con las distorsiones a que pueden dar lugar las desgravaciones impositivas. Tal vez las más relevantes y comunes tienen que ver con la alteración de los incentivos para vender al mercado interno o externo (típicamente la desgravación de IVA por ejemplo actuó favoreciendo a proyectos destinados al mercado interno sobre los cuales podían obtener un subsidio impositivo mayor en razón de que las exportaciones nunca fueron gravadas por este impuesto) y con las alteraciones artificiales de los precios relativos de los factores para los proyectos promovidos (típicamente la promoción industrial en la Argentina abarató diferencialmente el factor capital para las empresas promovidas, con lo cual estas emprendieron proyectos capital intensivos siendo que uno de los objetivos declarados de tales regímenes era favorecer la creación de empleo).

Está asimismo la cuestión de la efectividad de este tipo de política activa en cuanto a promover el desarrollo regional de manera consistente y sustentable en el tiempo. En este sentido son conocidas las graves dificultades de esta estrategia en el caso argentino, donde una gran proporción de los proyectos realizados al amparo de desgravaciones impositivas no pudieron resistir la no renovación da las mismas, pero también la evidencia empírica y estudios internacionales han puesto en duda la efectividad de estas políticas y sobre todo el costo desproporcionado por puesto de trabajo creado a que ellas han dado lugar [1].

Por ultimo cuando se analiza la utilización de esta línea de política en el caso de los gobiernos locales, asimilando los mismos a las provincias en el caso argentino, surgen dos aspectos de crucial

---

[1]. *Ver al respecto Bartik, T. "Jobbs, Productivity and Local Economic Development: What Implications Does Economic Research Have for the Role of Government?", National Tax Journal, December 1994.*

importancia para juzgar su factibilidad. El primero es la relevencia de las fuentes tributarias propias de los gobiernos locales como para generar "incentivos impositivos" significativos como para influenciar en las decisiones de localización de las empresas. El segundo tiene que ver con la posibilidad de competencia de desgravaciones tributarias entre jurisdicciones para atraer inversiones.

La no significatividad de los incentivos impositivos de los gobiernos locales sencillamente se traduce en que este es un instrumento de política no disponible para estos gobiernos. Esta aseveración cobra más fuerza antes los ajustes que numerosas provincias -entre ellas Neuquén- han realizado en Ingresos Brutos, eximiendo del impuesto al sector primario, industrial y a la construcción, así como con la eliminación del impuesto de sellos.

Conclusiones más interesantes surgen cuando, asumiendo que los impuestos locales son significativos (circunstancia que se reitera no es la que existe en Neuquén en la actualidad) aparecen guerras de rebajas tributarias entre las provincias para así atraer radicaciones industriales o retener las ya existentes cuando otra jurisdicción quiere tentarlas a relocalizarse. En realidad en un ambiente de competencia tributaria entre jurisdicciones lo que cabe esperar es que al cabo de sucesivas rebajas unilaterales las diversas provincias que toman parte de la guerra de rebajas terminen ofreciendo iguales incentivos (el mismo "paquete de rebajas impositivas") con lo cual el juego es de "suma negativa" para las provincias intervinientes por cuanto la decisión de localización de la firma ante la igualdad de incentivos en la situación final será la misma que hubiera tomado en ausencia de rebajas impositivas (es decir estará guiada por otras consideraciones como la disponibilidad de

materias primas, mano de obra, cercanía al mercado consumidor etc.) pero la presión tributaria será menor, es decir, los fiscos estarán recaudando menores impuestos.

En la provincia de Neuquén este enfoque "tradicional" de la promoción económica fue el que instrumentó la ley 378 del año 1964.

La misma otorga sin beneficios a toda actividad industrial nueva que se instale en el territorio provincial, extendiendo el carácter de industria a la actividad turística y considerando nueva a todas aquellas industrias que se dedicaran a la obtención, transformación o terminación de productos que no hubieran sido extraídos, elaborados o terminados en el territorio provincial con anterioridad.

Los beneficiarios asumen compromisos en términos de uso de materias primas neuquinas (a igualdad de precio y calidad) empleo preferente de mano de obra neuquina (personal con residencia inmediata anterior en la provincia) y obviamente compromisos en cuanto a aceptar inspecciones técnicas y contables por parte de los entes provinciales pertinentes.

Los beneficios contenidos en el régimen comprenden:

a) exención de impuestos provinciales (ordinarios y de emergencia) y de cualquier otro gravamen creado o a crear en los plazos, porcentajes y montos que se especificaran en el convenio de promoción.
b) exención de gravámenes que incidieran sobre los actos jurídicos relativos a la constitución y/o inscripción de las sociedades, asociaciones y/o entidades que realizaran la propuesta.
c) donación o venta de tierras fiscales al beneficiario para radicar en ellas el establecimiento
d) compromiso de no autorizar, durante plazos determinados, la radicación en la provincia de industrias similares con iguales beneficios

e) compromiso de facilitar el agua para el uso industrial

f) provisión y mantenimiento de infraestructura vial y de acceso

g) provisión de energía a precios preferenciales

h) preferencias en las licitaciones públicas para la provisión, o ejecución de obras públicas

Una particularidad neuquina es la de otorgar como beneficio cierto grado de monopolio espacial a la empresa promovida a través de erigir -desde el estado provincial y por medio de prohibiciones-barreras a la entrada de nuevas firmas al sector o actividad donde se estuviera desempeñando una empresa promovida.

Otra particularidad de la legislación provincial de Neuquén es la de concentrar los incentivos en la firma y no en los inversores.

La ley 378 no contempla un cupo fiscal con figuración en el presupuesto del ejercicio fiscal, que determine el monto máximo "teórico" hasta el que podrían aprobarse proyectos promocionales que implicaran desgravaciones impositivas. Ni siquiera este sistema rudimentario para intentar controlar los recursos que el estado invierte en la actividad de promoción ha estado vigente en Neuquén.

Cabe señalar que el sistema de cupo fiscal teórico, que en su momento aplicó la nación en los regímenes nacionales de promoción, es rudimentario por cuanto tampoco constituye un limitante genuino, en primera instancia porque generalmente es un cupo presupuestario anual, con lo cual se torna fácil "saltar" la restricción que impone aprobando proyectos con puesta en marcha diferida para otros ejercicios y por lo tanto con bajo (o nulo) costo fiscal a imputar contra el ejercicio presupuestario en curso.

Adicionalmente, y como ya se señalara, el cupo es teórico puesto que la desgravación "real" depende del nivel de actividad efectivo de la empresa receptora del beneficio.

Resulta claro que si se quisiera revitalizar el estilo de promoción implícito en la filosofía de la Ley 378 sería imprescindible instrumentarlo mediante el sistema de "certificados de promoción" que poseen la virtud de fijar un límite real a la desgravación concedida (el promocionado cuenta con un monto fijo a desgravar equivalente al monto del certificado fiscal que se le otorga).

Normalmente los sistemas de promoción que actúan, como el de la ley 378, a través de la concesión de "tax expenditures" son costosos de administrar, generan amplia discrecionalidad en el proceso previo de selección de proyectos, una duplicación de los recursos que la sociedad emplea para evaluar los proyectos (a la evaluación que hace la propia empresa privada se le suma, en la lógica de este esquema, la evaluación del proyecto por parte de la oficina pública que concede el beneficio); lentitud de procedimientos y, a la postre, virtual falta de control del cumplimiento del contrato de promoción por parte de la empresa promovida (cuando mucho se lleva un mero registro de los proyectos aprobados con alguna indicación del estado de ejecución). Cuando existen presunciones de incumplimiento tampoco se instrumentan sanciones efectivas.

En definitiva, puede sostenerse que el enfoque promocional de la ley 378 está permitido y no resulta conveniente el mantenimiento de la norma.

Si la provincia desea mantener una política de promoción activa las alternativas a evaluar pueden comprender:

1. Fijar un aporte provincial a través de un mecanismo de certificado fiscal que replique el efecto que tendría el que se le reconociera a la empresa promovida la deducción de la inversión como

gasto ("expense") en el balance impositivo. Este procedimiento es interesante desde el punto de vista económico porque:

a) es neutral con respecto a la vida útil de los activos. Intuitivamente, si el proyecto se financia con fondos propios, el subsidio provincial equivale a eliminar el impuesto a las ganancias sobre la rentabilidad del capital, puesto que reduce la base imponible por este gravamen en exactamente el monto de la inversión. En otras palabras, si se permite el "expensing" de toda la inversión, la firma reduce su pago de impuesto a las ganancias del primer ejercicio en un monto igual al producto de la tasa del impuesto por la suma invertida (aquí opera como un crédito fiscal por inversión), pero en los ejercicios futuros no resta nada por depreciar y por lo tanto se pagan más impuestos obviamente el beneficiario debería ir devolciendo esta diferencia el fisco provincial (aquí radica la diferencia esencial con el crédito fiscal, porque este último permite la depreciación económica en ejercicios posteriores y así da origen a las distorsiones económicas). Es decir, el Estado Provincial transforma en un "socio" de la firma privada (aportando capital a través de la reducción impositiva en el primer año), que recibe su rentabilidad en lo siguientes ejercicios. En los hechos se trata de una asistencia crediticia calculada para compensar el efecto del impuesto nacional sobre las ganancias. El porcentaje de asociación del fisco es igual a la alícuota impositiva y por ello es el mismo para todos los activos independientemente de su vida útil. Cuando el proyecto se financia con capital ajeno, la deducción de los

intereses reales originados en el préstamo también equivalente a la eliminación del gravamen sobre el retorno del capital, y no discrimina en función de la vida útil de los activos. Intuitivamente, la deducción de los intereses sobre el capital ajeno, al igual que la deducción de la inversión como gasto en el caso de financiación con fondos propios, elimina la rentabilidad del capital de la base del impuesto.

b) desde el punto de vista de la "valuación social" de proyectos este procedimiento tiene el efecto y la ventaja de reducir la "tasa de corte" para aceptar proyectos privados pero sin permitir que se aprueben proyectos con tasa social negativa. Para ver esto, supóngase que la tasa del impuesto a las ganancias es 50% y que el costo de oportunidad del capital neto de impuestos es 10% anual. En ausencia de incentivos fiscales la inversión marginal debe obtener un retorno de 20% anual para permitirles a los capitalistas obtener neto de impuestos un 10%. Si el gobierno provincial actúa compensando al promocionado como si el mismo pudiera deducir su inversión como gasto, se elimina el impuesto a las ganancias en el margen y por lo tanto, la rentabilidad que se necesita para aprobar el proyecto es 10%. Claramente, el "expensing" ha inducido a la aprobación de proyectos con rentabilidad entre 20 y 10% que, comparados con otros no incluidos en el régimen de beneficios que exigen no menos de 20% anual, tienen una menor rentabilidad social, pero no ha alentado la aprobación de inversiones con tasas de retorno inferiores al 10% anual.

2. Fijar un aporte del estado provincial (siempre a través de la mecánica de "certificado fiscal") ligado a la cantidad de mano de obra que genere el proyecto promovido. Es decir, la promoción industrial actuaría abaratando el factor de producción trabajo. Si bien ello desde el punto de vista económico es "no neutral" en la medida que la acción estatal modifica los precios relativos relevantes para el inversor, podría justificarse este tipo de intervención en función de la situación de elevado desempleo existente que, previsiblemente ha de mantenerse en el futuro cercano.

II. Asistencia crediticia.

La cuestión que se plantea aquí es si la presencia de los estados locales desarrollando políticas activas en materia de asistencia financiera para promover el desarrollo regional puede tener fundamentación económica sólida. Las razones económicas que avalarían este tipo de intervención se basan en casos de "fracaso de mercado" y justificarían, más que a la implementación de políticas generalizadas de asistencia financiera, la puesta en marcha de políticas selectivas dirigidas a cierto tipo de firmas (básicamente las denominadas Pymes) que serían las afectadas por tal fracaso del mercado.

En definitiva el argumento se estructura a partir de las dificultades de las firmas pequeñas por acceder al mercado del crédito bancario a raíz de problemas de información y de la carencia por parte del banco de control sobre el accionar de la firma. Para expresarlo sencillamente, cuando un banco concede un crédito a una firma, el máximo retorno al que puede aspirar es el dado por la devolución del principal o capital prestado más el interés cargado al préstamo. Si el proyecto resultara extremadamente exitoso el banco no obtiene retorno adicional alguno por sobre el interés

ya pactado, sin embargo si el proyecto fracasa y la firma quiebra, en ausencia de garantías, el banco enfrenta la pérdida del principal y del interés. Es decir que en ausencia de colaterales el crédito implica que el banco absorbe un riesgo no acotado de pérdida contra una ganancia máxima totalmente acotada.

El banco tiene formas de eludir o minimizar este riesgo :

.la primer y más difundida es la de acotar el riesgo de pérdida exigiendo la constitución de garantías. Típicamente este procedimiento discrimina en contra de las firmas pequeñas que no están en condiciones de proveer colaterales significativos.

.el segundo procedimiento se da cuando el banco toma participación en el capital de la firma, convirtiéndose en un accionista más de forma que si bien continúa no acotado su riesgo de pérdida, ahora pasa a ser socio pleno en el caso de éxito del emprendimiento (es decir puede esperar obtener ganancias de capital). Los problemas que se presentan en esta alternativa son básicamente que en el caso de firmas pequeñas, las posibilidades de crecimiento y el monto de ganancias de capital asociadas al éxito pueden ser muy significativas en términos porcentuales pero no en valor absoluto, con lo que el banco no tendrá suficiente incentivo para asumir los costos de participar en el equity de la firma, porque ello supone montar una estructura de control y monitoreo del desempeño de la firma cuyo costo no varía demasiado por el hecho de que la firma a controlar sea grande o pequeña. El otro inconveniente es uno de "selección adversa" en el sentido de que los empresarios que estarán más deseosos de contar al banco como socio serán aquellos con más incertidumbre acerca de la viabilidad de su proyecto, mientras los que tienen proyectos más seguros preferirán no compartir la

propiedad, en otros términos, a los bancos le serían ofrecidas participaciones sólo en los proyectos con peores perspectivas de éxito.

En definitiva las soluciones instrumentables por los bancos parecen discriminar según tamaño de firma. Si esto es así, qué intervención le cabe al estado?

En principio parece claro que la situación planteada no justifica la intervención estatal directa en el mercado de crédito, intermediando el ahorro y participando (decidiendo) la asignación del crédito, que sin embargo ha sido la línea de acción más comúnmente seguida por los gobiernos provinciales sea en forma directa o indirecta a través de los bancos oficiales. Políticas más apropiadas parecen ser:

.subsidio a la tasa de interés de los créditos otorgados a empresas Pyme, pero dejando la operatoria en manos de la banca comercial que se encarga de la evaluación del riesgo crediticio, del financiamiento y del recupero del crédito en las condiciones convenidas.

.desgravación de instrumentos de pago a plazo (eliminación del impuesto a los sellos) y otras políticas que aseguren la validez y rápida ejecutabilidad de los colaterales de los créditos.

.promoción de la creación de agencias privadas o mixtas que presten servicios de asesoramiento a las Pymes en la presentación de carpetas y proyectos como elemento facilitador del acceso al crédito bancario por parte de estas empresas. En el mismo orden de ideas puede citarse a la asistencia estatal para programas de mejora en la capacidad de gerenciamiento y en las rutinas administrativas y contables de las empresas Pyme.

.promoción estatal para la creación de sociedades privadas o mixtas de garantías recíprocas para resolver la falta de activos elegibles para cumplir tal papel por parte de los solicitantes de créditos considerados individualmente.

.promoción estatal para facilitar que las empresas recurran a lasa calificadoras privadas de riesgo, sea en forma individual o conjunta a efectos de generar información confiable sobre las mismas que pueda estar disponible para las grandes empresas que operan con créditos comerciales, los bancos, las organizaciones intermedios (cámaras) y los propios organismos públicos relacionados con la promoción de los Pymes y contribuir a aumentar las posibilidades de acceso de estas últimas al financiamiento en un sentido amplio (bancario, comercial e incluso el del mercado de capitales).