

INTRODUCCIÓN A LA SEGUNDA EDICIÓN

A fines de 2014 la Fundación Libertad y Progreso elaboró y publicó el libro “Progresar en Libertad”. El propósito fue mostrar los graves errores en las políticas públicas de la gestión kirchnerista y a la vez exponer las propuestas de nuestra Fundación para reemplazarlas. La certeza de nuestro diagnóstico quedó demostrada por la evolución de los desequilibrios que caracterizaron el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner en su última etapa. Fuerte inflación; gasto público desbordado y altísimo déficit fiscal; emisión monetaria; ausencia de inversiones; retrasos en las tarifas de servicios públicos; debilitamiento de la infraestructura; fuga de capitales; déficit comercial; agotamiento de las reservas internacionales; recesión económica; distorsión de precios relativos; deterioro de las relaciones internacionales con gran cantidad de países, incluidos los vecinos; corrupción; degradación de las instituciones de la República, en particular la Justicia.

El desafío para la gestión iniciada por Mauricio Macri, es inmenso. La salida de un populismo que privilegió la inmediatez y la obtención de votos, se enfrenta ahora a la dificultad de la impopularidad de las inevitables medidas correctivas. La coalición ganadora “Cambiamos” debe superar varias limitaciones de carácter político. En primer lugar cierta diversidad ideológica interna resultante de la integración con otras fuerzas distintas del PRO. Por ejemplo el radicalismo. En otro plano, debe enfrentar la carencia de mayorías parlamentarias propias. Pero además debe reconocer que la sociedad argentina ha asimilado mayoritariamente una visión estatista e intervencionista. Más de un 90 % de la población cree que la inflación es causada por decisiones egoístas y antipatriotas de los comerciantes y empresarios que suben arbitrariamente sus precios. La opinión pública no advierte o no le da relevancia a factores macroeconómicos tales como los fiscales y monetarios. También está muy extendida la concepción de un mundo que se supone manejado por grandes intereses económicos que persiguen fines espurios. Esta visión irreal se suma a un entendido casi general de que las políticas “neoliberales” ocasionaron todos los males de la Argentina, en particular la crisis de 2001/2002.

Nuestro libro “Progresar en libertad” propuso un conjunto coherente de políticas públicas que no son diferentes de las que han tenido éxito en otros países. Está claro que responden a un principio general de libertad y subsidiaridad, que es lo que caracteriza a una sociedad libre y abierta. Creemos que este debe ser el camino para mejorar las condiciones de vida

de todos los argentinos y para eliminar la pobreza. Además esas políticas son consecuentes con la vigencia de la democracia y la división de poderes.

En esta segunda edición hemos mantenido, con ligeros cambios, los textos que no han perdido vigencia con el cambio de gobierno. Más bien la importancia de estas propuestas se ha acentuado al mostrarse hoy la situación heredada, peor que la observada en 2014 con la primera edición. Hemos suprimido el primer capítulo “Las libertades en retroceso” que describía el deterioro de la libertad económica en la Argentina. Hoy se ha invertido esa tendencia con una buena expectativa de cambio. No hubiera tenido sentido exponer mediciones de 2015 cuando el cambio ya se ha producido.

El capítulo “Un programa económico para la Argentina” fue revisado y en esta edición sólo se incluye una comparación entre las medidas que Libertad y Progreso proponía y lo realizado en los primeros tres meses del gobierno de Cambiemos. Somos conscientes de que quien gobierna enfrenta restricciones políticas y también institucionales, que pueden explicar demoras o supresiones de medidas que forman parte de un programa racional. Unos meses es poco tiempo para conclusiones definitivas.

CAPÍTULO 1

LO QUE DEBIERA HACERSE EN LA ECONOMÍA ANTE LA GRAVEDAD DE LA HERENCIA RECIBIDA

La gestión populista del kirchnerismo, orientada ideológicamente hacia la intervención, fue consolidando a lo largo de 12 años severas distorsiones y carencias. El gobierno del presidente Mauricio Macri encontró un Estado en default y sin acceso al crédito en condiciones razonables. El gasto público había llegado a niveles inéditos y había un déficit del orden de 8% del PBI a pesar de una altísima e insostenible presión tributaria. La emisión monetaria impulsaba una inflación del orden del 40% anual aunque reprimida por los congelamientos tarifarios, el atraso cambiario y los controles de precios. Las reservas internacionales disponibles eran de hecho nulas por su insuficiencia para los pagos que el 10 de diciembre de 2015 ya estaban comprometidos. El abastecimiento energético dependía fuertemente de la importación. Las tarifas de servicios públicos estaban severamente retrasadas compensándose con subsidios que no alcanzan a inducir inversiones en infraestructura. El tipo de cambio fue utilizado como ancla anti inflacionaria y el retraso afectó las exportaciones y alentó las importaciones. Por necesidad e impulsado por su ideología el gobierno de los Kirchner instauró el control de cambios (el cepo) que perturbó las actividades productivas y generó déficit comercial. Para peor, los precios internacionales de los productos agrícolas se habían deteriorado respecto de los elevados niveles del periodo 2005- 2023. Lamentablemente esa buena parte del ciclo externo había sido desperdiciada.

Durante todo el periodo kirchnerista hubo una degradación institucional que afectó la seguridad jurídica y el derecho de propiedad. La fuga de capitales fue intensa y muy superior al ingreso de inversiones directas. Junto al cepo cambiario el Banco Central se hizo cargo de los pagos externos del Tesoro y vendió fluidamente “dólar ahorro” para mantener controlada la cotización de la divisa en el mercado paralelo. De esa forma perdió reservas. El gasto cuasi fiscal se catapultó debido al pago de altos intereses por el elevado stock de letras del Banco Central emitidas para absorber y morigerar la descontrolada emisión monetaria requerida para solventar el enorme déficit fiscal.

A todas estas falencias se agregó la estrategia desarrollada por el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner en los dos últimos años de su

mandato que solo se propuso llegar al 10 de diciembre de 2015 sin que un evento económico o social la lleve a una situación inmanejable. Debido al temor de un episodio hiperinflacionario, o una corrida bancaria, o una estampida del dólar paralelo, se fueron sumando distorsiones y acumulando problemas irresueltos que pasaron como herencia al gobierno de Mauricio Macri. Como ejemplo extremo de esta irracionalidad el Banco Central operó en la venta de dólar futuro a un precio deliberadamente inferior a las expectativas de cotización y por debajo de las cotizaciones de ese mismo futuro en plazas del exterior. Esta irregularidad exigió una revisión de los contratos sin poder evitar la consiguiente emisión monetaria posterior para cumplirlos.

El gasto público se desbordó y el déficit fiscal luego del pago de intereses subió por encima del 8% del PBI. Ante la falta de acceso a financiamiento genuino, ese déficit se solventó con colocación de papales impagables en la Anses, el Pami y el Banco Central. La base monetaria carecía de respaldo lo que condicionaba la salida del cepo a la recuperación de la confianza para asegurar un flujo de ingreso de divisas que pueda mantener un tipo de cambio equilibrado, evitando un overshooting. El nuevo gobierno logró este marco y pudo salir exitosamente del cepo antes de los treinta días del inicio de su gestión.

La inflación sólo había sido atenuada artificialmente mediante el retraso cambiario y los congelamientos tarifarios, y además contó con la ayuda de la recesión económica inducida por el propio gobierno. Le expansión monetaria, consecuencia del déficit fiscal, había alcanzado más de un 40% anual. Esta es la causa principal de la inflación sufrida en los primeros meses de la gestión de Macri. Todas estas circunstancias debían ser corregidas con el menor costo económico, social y político, pero éstos serían tanto menores cuanto más rápido se recuperara la confianza.

Un primer desafío del Presidente Macri, fue clarificar la dimensión y el origen de los problemas heredados y explicar porqué demandarían soluciones impostergables y duras. Macri demoró más de lo debido en hacer este reconocimiento. La comunicación con la sociedad es esencial para prevenir y enfrentar las reacciones y no debiera excluir la clarificación de la forma en que se intentará distribuir equitativamente el costo de las medidas correctivas. Se sabía que los primeros meses del nuevo gobierno serían difíciles, pero lo peor que podría hacerse era eludir los problemas o demorar las verdaderas soluciones intentando dar inicialmente una imagen de tranquilidad. La hora de la verdad llegaría de todas maneras muy rápidamente.

Desde la Fundación Libertad y Progreso elaboramos un documento en el que proponíamos que se inicien las reformas que se sintetizan en este

capítulo¹, siendo todas igualmente importantes, aunque algunas requieran tratamiento de shock, y otras gradualismo.

La corrección fiscal y la obtención de financiamiento genuino son dos de los más urgentes deberes. El nivel heredado del déficit financiero (bien medido) superaba a fines de 2015 un 8% del PBI. Este nivel es absolutamente incompatible con las posibilidades de financiamiento, más allá de una transición no muy prolongada. De sostenerse en el tiempo un déficit de esa magnitud financiado con endeudamiento, habrá riesgo de default. Si por falta de financiamiento se tuviera que monetizar el déficit, el riesgo entonces será el de más inflación.

El gasto público consolidado (nación+provincias+municipios) pasó de un promedio histórico del 30% del PBI previo a 2002, a un nivel de 47% del PBI en 2015. La presión tributaria también se elevó en el mismo periodo desde 27% a 39% del PBI. Tanto el uno como el otro son niveles que la economía argentina no soporta y deben ser disminuidos. Las primeras medidas apuntaron a reducir impuestos. Tal fue el caso del recorte de las retenciones a la exportación y el aumento del mínimo no imponible del impuesto a las ganancias. Si bien estas medidas estuvieron enteramente justificadas, pusieron en evidencia que la reducción del gasto es urgente e ineludible.

No se podrán lograr importantes reducciones del gasto en forma inmediata pero deberán ponerse en marcha medidas y programas que den seguridad que en un determinado plazo el gasto público y el déficit se reducirán y serán financiables sin emisión monetaria. La recuperación de la confianza y del crédito sólo se logrará con un programa creíble, aunque los resultados tarden en lograrse.

Según Libertad y Progreso las acciones fiscales prioritarias debían comprender:

a) Una reducción rápida de los subsidios a la energía y al transporte, normalizando en un plazo prudencial las tarifas y precios. El impacto sobre los estratos de muy bajos ingresos deberá amortiguarse selectivamente con instrumentos de subsidio a la demanda. Se comenzó más

¹ *Documento de trabajo realizado por: Manuel A. Solanet, Agustín Etchebarne, Aldo Abram, Santiago Bergadá, Roberto Cachanosky, Juan Carlos Cachanosky, Agustín Monteverde, Héctor Mario Rodríguez, de la Fundación Libertad y Progreso*

decididamente con un ajuste de las tarifas eléctricas en el Gran Buenos Aires. Se ha ido a menor ritmo con las de gas y se postergaron los ajustes en las de transporte;

b) Eliminación inmediata de subsidios a actividades productivas suprimiendo todo control e intervención en los precios. Se avanzó en este sentido, pero tal vez por razones políticas se mantuvo el sistema de Precios Cuidados. La población argentina cree mayoritariamente y erradamente que la inflación es originada por aumentos discrecionales de empresarios y comerciantes. El gobierno de Macri ha preferido no enfrentar esta creencia.

c) Reducción gradual del otorgamiento de planes sociales a quienes no lo necesiten, transformando los subsidios actuales en trabajos simples con sistemas de colaboración público-privado mediante esquemas donde todos se beneficien, trabajadores, estado y empresas privadas. El nuevo gobierno mantuvo en general los programas sociales. Propuso inclusive universalizar totalmente la Asignación por Hijo,;

d) Anuncio de la instrumentación de un programa de reforma de la administración nacional que comprenda: Racionalización del organigrama del gobierno. Supresión y fusión de unidades administrativas y de organismos. Digitalización y transparencia. Tercerización de servicios. Al personal no incluido en la nueva estructura se le mantendría temporalmente la remuneración y los beneficios, con planes de reentrenamiento y reubicación laboral. Jubilación anticipada e incentivos para su inserción en el sector privado. Rescisión de contratos laborales vigentes en la administración pública nacional con antigüedad menor de un año y prohibición de suscribir nuevos contratos. Congelamiento de vacantes, donde solo puede tomarse un nuevo empleado cada cinco que se retiren. Acuerdo con gobiernos provinciales mediante incentivos para que implementen similares reformas. El gobierno iniciado el 10 de diciembre de 2015 no produjo un plan integral de reforma del aparato estatal. La reducción de personal se refirió a “ñoquis” o a algunos organismos fuertemente politizados. En su inicio aumentó el número de ministerios elevando a dicha categoría funciones que antes eran abarcadas por secretarías. Se buscó dar una imagen de desconcentración del poder, pero se aumentó la burocracia y el gasto.

e) Elevación de la edad jubilatoria en un proceso que debiera iniciarse con 67 años para hombres y 63 para mujeres, con un horizonte anunciado de llegar a 70 años para ambos sexos en una década. Esta medida no ha sido tomada ni anunciada.

g) Libre disposición de participaciones accionarias de la Anses, para operar en los mercados de valores locales y/o del exterior. Por ahora la Anses no se ha desprendido de sus tenencias accionarias

h) Reducción del gasto político. Venta de autos, aviones y helicópteros destinados al transporte de funcionarios, o su transferencia a los sistemas de salud o seguridad en el caso de que sean útiles. Prohibición de la propaganda gubernamental, así como la electoral, partidaria o personal de funcionarios públicos empleando fondos estatales. Las transmisiones deportivas (Fútbol para Todos) deberían ser solventadas con publicidad privada y gestionadas por medios privados en procesos transparentes de licitación. El nuevo gobierno ha avanzado en Fútbol para Todos suprimiendo la publicidad oficial

i) Arancelamiento en las universidades estatales de acuerdo al principio de que sólo paguen los que estén en condiciones económicas de hacerlo. El resto de los alumnos deberían ser becados o recibirían préstamos de honor.

j) Reforma de la Coparticipación Federal. Proponíamos que se estudie el reemplazo de la coparticipación federal vertical Nación-Provincias devolviendo potestades tributarias a las provincias. Esta propuesta se describe en otro capítulo de este libro. En síntesis transferir a las provincias la recaudación del impuesto a las Ganancias de personas físicas, Bienes Personales, Internos y combustibles. Creación de un fondo de redistribución horizontal entre las provincias que permita empalmar las recaudaciones en el inicio del futuro régimen, con las del actual. Fijación de los coeficientes de redistribución de ese fondo de manera que el posterior mayor gasto relativo de cada provincia exija a su gobernador aumentar los propios impuestos. De esa forma se alinearán los incentivos y se propenderá a gastar menos y gastar mejor. Esto puede denominarse como un sistema de correspondencia fiscal entre Nación y el conjunto de provincias, con redistribución horizontal entre ellas.

k) Proponíamos que se aumente el mínimo no imponible del impuesto a las Ganancias llevándolo a los niveles reales de 2001. Esta medida se ha concretado. También sugeríamos modificar las escalas con el mismo propósito. El restablecimiento del ajuste por inflación para el cálculo impositivo no ha sido concretado hasta el momento de escribir estas líneas. Habría que darle automaticidad por ley a la movilidad de los mínimos y las escalas, el que debería tomar como referencia un índice de precios al consumidor creíble.

l) Proponíamos estudiar una reforma impositiva con el propósito de simplificar la administración por los contribuyentes, eliminar los impuestos distorsivos y reducir la evasión. Este es un desafío vigente para el nuevo gobierno.

ll) Proponíamos que en la medida que se subsane el atraso cambiario debían eliminarse los derechos de exportación con excepción de la soja y sus subproductos. Estos últimos se reducirán gradualmente en la medida que se disminuya el gasto público pero con un curso anunciado. El nuevo gobierno ejecuto básicamente estas medidas.

m) Se debería suprimir en un período no mayor de un año el impuesto sobre los créditos y débitos bancarios (impuesto al cheque), que en la transición debiera ser aplicado como anticipo de IVA y Ganancias.

n) Eliminación del cepo cambiario. Decíamos que en forma casi inmediata luego de la asunción del nuevo Presidente, se debía suprimir el control de cambios y liberar el mercado de divisas. Simultáneamente se debían suprimir los controles y restricciones sobre las importaciones y exportaciones, y sobre el movimiento de capitales y pagos, pudiendo buscar una solución gradual para los stocks de deuda con importadores o dividendos que se habían acumulado en los últimos meses. Argumentábamos que toda demora en ir a un mercado único y verdaderamente libre de cambios tendría como consecuencia una mayor pérdida de reservas del Banco Central. El nuevo gobierno resolvió exitosamente la salida del cepo cambiario.

ñ) Restablecimiento del crédito externo. Decíamos que era urgente normalizar las relaciones financieras con el mundo. Esto requería un acuerdo con los holdouts y un plan explícito de manejo de la deuda pública, comprendiendo el saneamiento del Banco Central y de la deuda intra estatal. Se debían normalizar las relaciones con el Fondo Monetario

Internacional comenzando por la admisión de las misiones del Artículo IV. Pedíamos la finalización inmediata del falseamiento por el INDEC del índice de precios y otras estadísticas. Además era necesario un arreglo de reclamos judiciales ocasionados por el falseamiento. De esta forma y con un horizonte fiscal corregido y creíble, se produciría una recuperación rápida del acceso a los mercados internacionales a tasas de interés razonables. Estarían dadas las condiciones para un sustancial aumento de las inversiones directas y un retorno de capitales. El objetivo explícito debería ser alcanzar en no más de dos años el grado de inversión en las calificaciones de riesgo internacional. Hoy podemos decir que se avanzó seriamente en esta dirección. Seguramente en el momento de la publicación de este libro estos objetivos serán alcanzados

o) Apertura externa. Debería iniciarse la negociación de tratados de libre comercio, empezando con la Unión Europea que ya está en discusión en Brasil. Esta política se debe compatibilizar con el Mercosur. Aún no se avanzado significativamente en el sentido de estas recomendaciones.

p) Mejoras en la legislación laboral. Proponíamos revisar los cambios de los últimos años que sólo han agregado conflictividad, encarecimiento laboral y pérdida de productividad, perjudicando finalmente a los propios trabajadores. Cabe recordar que en los años del kirchnerismo el sector que generó aumento del empleo fue el sector público; lo cual era insostenible. Se debería reformar la legislación vigente para privilegiar los acuerdos laborales en el menor nivel (empresa) sobre los de mayor nivel (paritarias por sector). Se debería asegurar la plena libertad de agremiación y acotar el derecho de huelga en los servicios esenciales. Se debería implantar el arbitraje oficial en los conflictos laborales pero con prohibición al árbitro de realizar propuestas intermedias limitándolo a optar por la posición de una u otra de las partes. Esto impulsaría a lograr acuerdos entre partes. El gobierno de Macri no ha avanzado prácticamente en estos cambios que proponíamos en la legislación laboral.

q) Banco Central, moneda y política cambiaria. De acuerdo con el retorno a un mercado único y libre de cambios se deben corregir las normas (incluyendo la reciente reforma del Código Civil y Comercial) que impiden el uso de otras monedas o admiten la pesificación unilateral de deudas en moneda extranjera. Se debería establecer el curso legal de monedas de otros países que sean libremente aceptadas por las partes en transacciones y contratos. Se admitirán las cuentas corrientes en monedas extranjeras. Se debería instrumentar una unidad de ajuste similar en su determinación y usos a la Unidad de Fomento de Chile. Restablecer la

preservación del poder adquisitivo de la moneda debe ser el principal objetivo del BCRA. Para ello, proponíamos que se desarrolle una política monetaria trabajada sobre metas de inflación. Se deberá reformar la Carta Orgánica retornando al texto previo a la última reforma de 2012. Los límites de financiamiento al Tesoro deben ser restablecidos y cumplidos. El gobierno de Mauricio Macri ha avanzado en la dirección de estas propuestas aunque aún hay mucho camino que transitar.

r) Desregulación. Proponíamos la simplificación de leyes (Digesto), normas de la AFIP, del BCRA y de otros organismos regulatorios, en beneficio del ciudadano. Por ejemplo una nueva norma que el Estado (nacional, provincial y municipal) no pueda pedir al ciudadano ninguna información que ya posea, y que todas las reparticiones tengan un plazo de un año para acomodarse a esa normativa.

