

Una indispensable agenda de políticas públicas para la década

*Por Carlos Gervasoni**

El siguiente es un artículo fundamentalmente de opinión. En él se mezclan datos presumiblemente objetivos con valores y preferencias de su autor. El objetivo es presentar un conjunto de propuestas de acción para los gobiernos de los próximos años, partiendo de una cierta visión de los problemas argentinos y teniendo en cuenta la imposibilidad de ocuparse de todos ellos al mismo tiempo y con la misma prioridad. Un gobierno no sólo tiene que identificar problemas y formas de solucionarlos, también debe establecer una prioridad clara sobre cuáles recibirán más atención y recursos (políticos, administrativos y económicos), y cuáles menos. Este trabajo presenta una corta pero ambiciosa lista de objetivos y políticas que, en nuestra opinión, deberían estar al tope de la agenda de los gobernantes de esta década.

* Profesor titular de la materia América Latina en la Política Internacional en la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad Católica Argentina. Docente de grado y posgrado en las universidades Torcuato Di Tella, del CEMA y de San Martín.

La gravedad de la situación

Uno de los aspectos más preocupantes de la actual crisis no es ya su inusitada gravedad, sino la falta de perspectivas de recuperación. No hace falta detenerse aquí sobre la extrema fragmentación política posterior a la crisis de 2001-2002, ni sobre la ausencia de ideas de muchos de los que aspiran a gobernar el país. Entre los que sí expresan algunas ideas, se observa una extrema diversidad, la cual atenta contra la construcción de consensos que permitan la gobernabilidad. En resumen, el país se encuentra en su peor crisis socioeconómica, y es probable que la misma continúe por mucho tiempo o aun que empeore.

Ni la ciudadanía ni la clase política, ni, en buena medida, la intelectualidad, han tomado conciencia de la magnitud de la decadencia argentina. La crisis de 2001-2002 no es sólo la dramática culminación de la recesión comenzada en 1998, sino también la del proceso de decadencia más largo y pronunciado del mundo contemporáneo. La Argentina comenzó a perder posiciones, en términos de estabilidad política y progreso económico, en la primera mitad del siglo XX. La caída de Irigoyen señala el inicio de la decadencia política; las dificultades del país para adaptarse al cierre de los mercados internacionales en la década del 30 y la brusca reorientación peronista de la estrategia de desarrollo económico, hacia un modelo estatista, nacionalista, cerrado y distribucionista, marcan el comienzo de nuestro peculiar proceso de subdesarrollo. De allí en adelante el país se desbarrancaría gradualmente hacia el caos político y económico, que tuvo sus expresiones más críticas en los años 74-76 (marcados por el *Rodrigazo*, la guerrilla, la triple A, el terrorismo de Estado y el golpe militar), los años 1982-83 (crisis de la deuda, Malvinas y caída del gobierno militar), el año 1989 (hiperinflación y caída de Alfonsín) y los años 2001-2002 (caída de De la Rúa, hiper-recesión, *default* y devaluación). Así, la Argentina pasó de ser uno de los países más ricos del mundo

en las primeras décadas del siglo, a un país de “clase media alta” a mediados del siglo, a un país que a duras penas sobresalía en Latinoamérica en los 80 y, finalmente, a un país que, al tipo de cambio actual, tiene un nivel de ingreso similar al de Perú o Paraguay. Es cierto que hubo algunos breves períodos de progreso, como el crecimiento de fines de los 60 o principios de los 90, o la estabilidad política de la década del 90. La tendencia general, sin embargo, es clara y fuertemente declinante. Es probable que en el 2002 el único logro importante que el país tenga para mostrar sea su sistema democrático, que ha sido capaz de resistir los gravísimos hechos políticos y económicos de los últimos años.

La agenda para el próximo gobierno

Hay ciertos temas que un futuro gobierno deberá abordar, por la fuerza de los hechos, o debería abordar, por el bien del país y de quienes en él vivimos. Independientemente de las personas y partidos en los que recaigan las responsabilidades de gobierno en los próximos años, creemos firmemente que deberían encarar las políticas que se proponen más abajo.

Como queda dicho, la inestabilidad política que ha sido recurrente en la historia argentina, manifestándose con particular intensidad en 2001-2002, es posible que continúe luego de las elecciones de 2003. De hecho, al momento de escribirse este artículo, no se visualiza con claridad una alternativa de gobierno que sea capaz de reunir suficientes recursos políticos para encarar con éxito la homérica tarea de sacar al país de su actual crisis y sentar las bases para un desarrollo sostenido en el tiempo.

Sin embargo, una vez que se establezca un gobierno firme y estable (sea en el 2003 o en el 2009), éste deberá tener unas pocas y claras prioridades o, dicho de otra forma, deberá esco-

ger unos pocos pero claves frentes en los cuales invierta los siempre escasos recursos políticos, económicos y humanos. Ese gobierno deberá evitar los extremos, es decir, no contar con ninguna estrategia (o improvisar una sobre la marcha) o contar con una estrategia demasiado ambiciosa y abarcativa. Se trata entonces de elegir sobre qué áreas el gobierno volcará sus esfuerzos desde el primer día. A continuación se presentan nuestras sugerencias.

Objetivo 1: Obtención de un superávit fiscal alto y sostenido, generado en forma eficiente y equitativa. Generar fuertes superávit fiscales primarios durante muchos años es inevitable, a menos que queramos volver a la Argentina inflacionaria. El financiamiento externo e interno al estado argentino será prácticamente nulo por muchos años. Aun después de la renegociación de la deuda pública, el pago de la misma insumirá una importante porción de los recursos del Estado. La Argentina, entonces, tendrá que generar recursos legítimos para pagarla (o recurrir a la emisión inflacionaria de moneda). La obtención de superávit fiscales tendrá una serie de ventajas adicionales: contribuirá a la estabilidad macro económica, regenerará la confianza en la economía argentina y elevará la tasa de ahorro de la misma, evitando la perniciosa presión que el sector público habitualmente ejerce sobre el escaso crédito local disponible, elevando su costo y reduciendo su disponibilidad para el sector privado.

Política pública 1.a. Reforma tributaria para recaudar más de manera más equitativa. Es inexplicable que este tema haya estado fuera de la agenda de la clase política en los últimos años. Los diagnósticos son unánimes: la Argentina recauda poco porque tiene elevadísimas tasas de evasión. Durante las últimas décadas, el país ha fracasado continuamente en lograr

una política fiscal equilibrada y ha recurrido, para financiar la brecha entre ingresos y gastos, a la emisión inflacionaria de dinero, al endeudamiento externo e interno, a la venta de empresas públicas y, finalmente, al no pago de su deuda. Ni siquiera en los momentos más favorables, como durante los años de fuerte crecimiento y venta de activos públicos a principios de los 90, el país fue capaz de generar un superávit fiscal lo suficientemente importante como para disminuir el endeudamiento.

Ahora bien, todas estas fuentes de financiamiento están agotadas. Luego del *default* los mercados financieros dejarán de prestarle a la Argentina durante muchos años. No queda mucho para privatizar, y el impuesto inflacionario es tan impopular que cuesta creer que sea políticamente factible. Las alícuotas de la mayoría de los impuestos son ya muy altas, y no quedan demasiadas cosas para gravar (de hecho, la Argentina es probablemente el único país del mundo que cobra impuestos a las exportaciones). Si a todo esto se le suma la imprescindible necesidad de generar un fuerte superávit primario durante muchos años para pagar con recursos propios la deuda pública, parece ser claro que la única salida racional es una radical reforma tributaria.

Aunque los contenidos técnicos de dicha reforma deberán ser determinados por los especialistas, está claro que deberá incrementar la recaudación y mejorar la equidad tributaria por la vía de la disminución de la evasión. Parece claro que dicho objetivo requiere, por lo menos, un sistema tributario simple y transparente, y un muy efectivo sistema de control y castigo de la evasión, tanto al nivel del poder ejecutivo (AFIP) como en el poder judicial.

Una efectiva reforma tributaria tendrá algunos efectos laterales muy positivos. Contribuirá a reducir la desigualdad social (si, como es de sospecharse, la mayor evasión se concentra en sectores altos y medio-altos de la sociedad), a blanquear la eco-

nomía, a controlar el fraude y la corrupción, y también a crear un sentido de ciudadanía fiscal, es decir, una mayor conciencia del papel que todos los miembros de la sociedad tienen en financiar los servicios gubernamentales.

La reforma tributaria no sólo es absolutamente imprescindible para el progreso del país, es también políticamente factible. Las fuerzas progresistas y/o de izquierda verán con simpatía el combate a la evasión en los sectores privilegiados de la sociedad. Los intelectuales y dirigentes liberales apoyarán también una política que contribuye al equilibrio fiscal y al tratamiento igualitario de todos los sectores económicos. Los individuos y empresas que cumplen con sus obligaciones fiscales seguramente simpatizarán con la reforma. Desde ya que habrá resistencias entre los que hoy evaden, o entre los que el actual sistema privilegia (como los funcionarios judiciales que vergonzosamente se auto-eximen del impuesto a las ganancias), pero un gobierno resuelto no debería tener problemas para avanzar en este tema.

Política pública 1.b. Reducción de gastos a nivel nacional, provincial y municipal. El gasto público en la Argentina no es excesivamente alto en relación con el tamaño de su economía, pero sí lo ha sido en relación con la recaudación. Es más, existe un generalizado consenso en que se trata de un gasto de baja calidad y productividad. Desde nuestro punto de vista, es bastante más lo que se puede hacer por el lado de la mejora en la recaudación (ver punto anterior) que por el lado del gasto. Sin embargo, ello no debe obstar para eliminar los gastos superfluos e improductivos del Estado nacional y, especialmente, de los Estados provinciales. Por tomar sólo un ejemplo, los sistemas previsionales de la Nación y las provincias están llenos de jubilaciones privilegiadas, especiales e irregulares. Mientras el estado argentino no paga sus deudas ni atiende como corresponde la emergencia social, sí realiza pagos manifiestamente innece-

sarios, injustos y/o ilegales¹. Los excesivos gastos del Congreso Nacional (y de su biblioteca e imprenta) y de muchas legislaturas provinciales, ampliamente documentados en un reciente estudio de Carlos Jackisch, son otro clásico ejemplo de las numerosas áreas en que el gasto público puede ser recortado sin perjudicar (y casi seguramente mejorando) la efectividad del estado y la equidad social.

Política pública I.c. Reforma a la coparticipación impositiva para eliminar incentivos perversos. En términos cuantitativos, es más lo que se puede lograr en términos fiscales en las provincias que en el Estado nacional. Los aumentos en la recaudación y las reducciones en el gasto necesarios para producir altos y sostenidos superávit fiscales en los próximos años deben surgir más de las provincias que de la Nación. La mayoría del gasto público nacional se asigna al pago de la deuda (que, aunque se reducirá por la inevitable renegociación que deberán encarar el gobierno argentino y sus acreedores, aumentará en términos relativos debido a la devaluación), al pago de jubilaciones y pensiones (que, excepto por las especiales y/o de privilegio, son muy reducidas en la Argentina) y al sostenimiento de servicios mínimos de justicia, seguridad, defensa, relaciones exteriores, etcétera, que también han sido muy recortados en los últimos años. Es cierto, como se sostuvo en el párrafo anterior, que hay gasto ineficiente y/o improductivo, pero no parece que sea una proporción demasiado elevada del gasto público nacional. El

1. Siempre es bueno recordar los numerosos nichos de privilegio e ineficiencia que aún pueblan al gobierno nacional, como las irritantes jubilaciones de privilegio de los políticos, los apenas menos injustos regímenes especiales de retiro de que gozan los ciertos nichos de empleados públicos, la intolerable auto exención del impuesto a las ganancias de los jueces y personal judicial en general, los ejércitos de ñoquis en el PAMI, el ANSeS, la aduana y el Congreso, etcétera.

punto aquí es que buena parte del esfuerzo fiscal deberá ser hecho por las provincias, donde hay una proporción mucho más elevada de gasto discrecional.

Ahora bien, los gobernantes provinciales no tienen demasiados incentivos para implementar políticas fiscales razonables. No les conviene recaudar demasiado, ya que en ningún lado es popular el pago de impuestos. Tampoco, y por el mismo motivo, son propensos a disminuir el gasto. Además, en la mayoría de los casos los ingresos fiscales de las provincias que provienen de la coparticipación (y otras transferencias de origen nacional) son muy superiores a los provenientes de la recaudación propia. En consecuencia, resulta una estrategia mucho más racional hacer *lobby* para conseguir más recursos del Estado nacional que implementar un sistema fiscal responsable. Hay, además, un evidente problema de acción colectiva: el comportamiento fiscal de una sola provincia no es suficiente para afectar significativamente la macroeconomía nacional, con lo cual ningún gobernador tiene incentivos para cooperar con el equilibrio fiscal general. Es más, si la situación nacional es tan grave que la coparticipación se reduce drásticamente (como ocurrió en 2001-2002), los sectores públicos provinciales se protegen emitiendo su propia (cuasi) moneda. En otras palabras, el sistema de coparticipación, como está, no puede más que generar déficit y endeudamiento.

El próximo gobierno deberá tener entre sus máximas prioridades, entonces, la modificación del actual sistema de coparticipación federal. Los lineamientos básicos de la nueva ley deberían apuntar a: 1) elevar las responsabilidades recaudatorias de las provincias; 2) reducir la dependencia de las provincias de recursos nacionales; 3) reducir drásticamente las transferencias nación-provincias de naturaleza discrecional; 4) limitar severamente la capacidad de los Estados provinciales de emitir cuasi monedas y endeudarse. La idea básica es que la misma autoridad política (cada gobierno provincial) deba enfrentar al mis-

mo tiempo los beneficios políticos de gastar y los costos políticos de recaudar.

No se nos escapa que la factibilidad política de una reforma como la aquí propuesta no es alta, por la sencilla razón que los actores políticos más beneficiados por el actual sistema, las provincias más pequeñas y pobres, tienen mayoría propia en el Senado y una fortísima sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados. Aun cuando la retórica de las provincias contra el “centralismo” porteño parecería indicar lo contrario, la Argentina es el sistema federal del mundo que en mayor medida sobrerrepresenta a los distritos pequeños (en forma constitucional, a través del Senado, y en forma anticonstitucional, a través de la ley que establece un mínimo de 5 diputados por provincia). La reforma del sistema de coparticipación, entonces, será muy difícil de implementar. No debe perderse de vista, sin embargo, que todas las grandes reformas enfrentan resistencia política y que circunstancias de crisis como las actuales son particularmente adecuadas para cambiar instituciones que durante épocas normales serían consideradas intocables. No es del todo difícil imaginar una coalición política en condiciones de enfrentar con éxito la resistencia de las *élites* de las provincias pequeñas. Dicha coalición incluiría un gobierno nacional reformista y decidido, a los 5 ó 6 distritos más grandes del país (en los que se recaudan impuestos que en buena medida son gastados en el resto de los distritos), a los intelectuales de las ciencias sociales y económicas que en forma consensual han criticado el actual sistema, a los organismos financieros internacionales y quizás a los medios, que son cada vez más conscientes del carácter oligárquico, clientelístico y semi-autoritario de los regímenes políticos de muchas provincias pequeñas.

Objetivo 2: modificar drásticamente la estrategia de desarrollo hacia un modelo de *export-led growth*. Entre las décadas de 1930 y 1950 la Argentina desechó su anterior estrategia de

desarrollo basada en la integración comercial y financiera con el mundo, y adoptó una basada en el proteccionismo, la demanda del mercado interno y el incremento del gasto público. En esas décadas, la Argentina pasó de ser uno de los mayores jugadores del mercado mundial, tanto en términos de exportaciones como de importaciones (y también de inversiones extranjeras), a un actor marginal del sistema internacional de comercio. Aunque el país regresó, más por necesidad que por convicción, al mercado financiero internacional (por ejemplo con el endeudamiento de fines de los 70 o de casi todos los 90), nunca volvió a ser un país abierto al comercio mundial. Aún después de la liberalización comercial de fines de los 80 y principios de los 90, que resultó en una acelerada expansión de importaciones y exportaciones, la Argentina continuaba siendo uno de los países con menor grado de apertura de su economía. La experiencia de los países que han logrado en décadas recientes rápidos procesos de desarrollo, como Corea, Taiwán, Chile, España o Irlanda, muestra que la locomotora del crecimiento es el sector externo, no el mercado interno. Numerosos estudios econométricos indican que la mayor apertura al comercio internacional está asociada con mayores tasas de crecimiento, mayor estabilidad macro económica e iguales o mejores índices de distribución del ingreso. El argumento a favor de una estrategia de desarrollo exportadora es mucho más contundente para las economías pequeñas, que por cuestiones de escala se benefician en forma particularmente intensa del comercio internacional.

Las décadas de proteccionismo e inestabilidad macro económica no sólo produjeron un estancamiento de nuestras exportaciones (e importaciones) sino que también resultaron en una oferta exportable de bajo valor agregado. A diferencia de otros países con fuertes ventajas competitivas en alimentos y/o minería, como Australia, Canadá o Nueva Zelanda, la mayoría de nuestras exportaciones son todavía productos primarios sin procesar (granos, frutas, petróleo) o de baja elaboración (hari-

nas, aceites, carne, cueros, pescado, etc.). Nuestro país se destaca apenas en algunos bienes industriales de exportación (como tubos de acero sin costura, productos petroquímicos, medicamentos, alimentos elaborados) y muy pocos bienes de alto valor agregado (como reactores nucleares y biotecnología). Hoy, un país mucho más pequeño como Chile exporta apenas menos que la Argentina, y México o España exportan unas cinco veces más.

En nuestra opinión, entonces, no hay otra salida que una estrategia de desarrollo exportadora, es decir, una radical modificación de lo hecho en las últimas 5 ó 6 décadas. Dicha estrategia requerirá de la implementación simultánea, consistente y agresiva de varias medidas:

Política pública 2.a. Sostenimiento de un tipo de cambio estable y alto. Sin necesidad de mantener el tipo de cambio real en los estratosféricos niveles de 2002, sí es necesario que el mismo sea razonablemente competitivo. Además, la certidumbre y previsibilidad necesarios para el nacimiento y desarrollo de proyectos de inversión requerirán una mínima estabilidad del tipo de cambio, que no debería ser fijo pero sí evitar niveles elevados de volatilidad que caracterizaban a la Argentina preconvertibilidad.

Política pública 2.b. Avance hacia una mayor apertura comercial. Deben reducirse las tarifas todavía elevadas y las numerosas barreras no arancelarias²: un país exportador necesita acceder a bajos costos a insumos y bienes de capital importa-

2. Está claro que la capacidad de acción en este campo está fuertemente limitada por la pertenencia de la Argentina al MERCOSUR. La idea es que dentro del MERCOSUR y de otros acuerdos de integración a los que el país acceda en el futuro (como el ALCA), la Argentina debería ejercer su influencia y sus opciones siempre en el sentido de esquemas regionales lo más abiertos posibles. Hoy en días muchas reglas comerciales del MERCOSUR son un obstáculo para una estrategia exportadora como la que aquí se propone.

dos, especialmente cuando la relativa pequeñez de su economía no permite el abastecimiento local eficiente de muchos de ellos. Debería avanzarse hacia un modelo como el chileno, de aranceles bajos, decrecientes y uniformes.

Política pública 2.c. Eliminación de los desincentivos fiscales a la exportación. No sólo deberían eliminarse los actuales impuestos a las exportaciones³, sino también todo otro impuesto que encarezca su precio. Aunque podría inclusive pensarse en la posibilidad de establecer incentivos fiscales, las normas de la OMC limitan fuertemente la posibilidad de establecer subsidios impositivos a las exportaciones. La estructura tributaria, en estas condiciones, debería, por lo menos, ser neutra hacia las ventas externas.

Política pública 2.d. Establecimiento de incentivos crediticios a la exportación. En general, y mucho más en el actual contexto de escasez de crédito, el Estado debería asegurarse que exista crédito a costo razonable para todo aquel que quiera aumentar sus exportaciones o iniciar un emprendimiento exportador. Si, como todo parece indicar, el Estado argentino no privatizará su sector bancario, entonces debería utilizarlo para promover prioritariamente el crédito a los sectores exportadores.

Si las empresas argentinas fueran expuestas a un tipo de cambio alto y estable, una estructura arancelaria favorable a la importación de equipos e insumos, una estructura tributaria

3. Se puede argumentar, razonablemente, que en el actual contexto de crisis fiscal, tipo de cambio extremadamente elevado y emergencia social, gravar las exportaciones es socialmente beneficioso. Sin embargo, no debe perderse de vista que en el largo plazo dicho impuesto es altamente distorsivo. Algo debería decirnos el hecho de que ningún otro país del mundo impone retenciones a sus exportaciones.

favorable a las exportaciones y un mercado de capitales dispuesto a financiarlas, sin duda que en pocos años impulsarían un salto cuantitativo y cualitativo en las exportaciones del país. Es más, también surgirían, en respuesta a los nuevos incentivos, muchos nuevos emprendimientos que, aprovechando el contexto favorable, buscarían generar ganancias vendiendo en el exterior. Esto no es ciencia ficción o algo que ocurra sólo en países lejanos, como Taiwán o Corea. Es lo que está ocurriendo desde hace 25 años en Chile y más recientemente en México.

Objetivo 3: Combatir la corrupción y el crimen organizado.

Puede parecer extraño que este objetivo aparezca entre los prioritarios, pero en nuestra opinión buena parte de los problemas políticos y económicos que ha sufrido nuestro país en los últimos tiempos pueden explicarse por la enorme extensión de la corrupción en el sector público y por la elevada influencia de las mafias en los asuntos gubernamentales. Ambos factores están presentes en todos los sistemas políticos del mundo, pero, aunque es muy difícil y hasta peligroso probarlo, creemos que su importancia en la Argentina es superior a la de otros países comparables. De hecho el Índice de Percepción de Corrupción elaborado anualmente por Transparencia Internacional viene asignando al país calificaciones llamativamente bajas (de 3 puntos en promedio, en una escala de 0 a 10), muy por debajo de la de países de la región de similar nivel de desarrollo como Costa Rica, Chile y Uruguay, y en paridad con países mucho menos desarrollados como Costa de Marfil, Honduras, Malawi y Tanzania.

El modelo más acabado de organización criminal asociada a la corrupción estatal son los grupos narcotraficantes. Sin duda que los mismos tienen una importantísima injerencia en la política de países como Colombia, México, Panamá, Paraguay y Perú. Otros grupos de similar naturaleza son los dedicados al

lavado de dinero, el tráfico de armas y el contrabando. También hay mafias que se dedican a delitos fundamentalmente económicos, como los que por medio del soborno y/o la coacción obtienen subsidios estatales o contratos públicos. La Argentina parece haber estado particularmente asolada por estos grupos en los últimos años. Si por los menos algo de las numerosas denuncias al respecto que se han hecho es verdad, entonces la situación es más que preocupante. Recordemos brevemente los casos de personajes muy cercanos al poder supuestamente vinculados al lavado de dinero, tráfico de drogas, tráfico de armas, y otras actividades similares: Erman González, Ibrahim Al Ibrahim, Monzer al Kazar, José Luis Manzano, Gaith Pharaon, Alfredo Yabrán, Amira Yoma, Emir Yoma e incluso el ex presidente Carlos Menem. Los casos de corrupción administrativa no son menos. Además de los personajes ya mencionados, se ha acusado a muchos otros como Víctor Alderete, María Julia Alsogaray, Eduardo Angeloz, Eduardo Bauzá, Claudia Bello, Emilio Cantarero, Graciela Fernández Meijide, Alberto Flamarique, Carlos Grosso, Alberto Kohan, *Mary* Sánchez. Las acusaciones de negocios ilegales y corrupción contra sectores financieros vinculados al poder no han sido pocas, involucrando, entre otros, a los bancos de Beraja, Moneta, los Rhom y los Trusso. Los contratistas del Estado son otro blanco inagotable de denuncias de accionar mafioso y/o corrupto. Grupos empresarios tan importantes y diversos como IBM, Vitorio Américo Gualtieri, Socma, Yabrán y Yoma han sido acusados de sobornar, coaccionar y/o engañar a funcionarios públicos para obtener contratos, concesiones o acceso privilegiado al crédito de los bancos públicos.

Aunque las condenas judiciales no han sido la norma, los argentinos hemos sido expuestos a evidencia sumamente convincente sobre la existencia de organizaciones criminales y sistemáticas prácticas venales en instituciones claves del Estado, como el Poder Judicial, la Cámara de Senadores, la policía, la

aduana, los bancos públicos, etcétera. Algo similar se ha visto al nivel de varias organizaciones sociales con relevancia política, como los sindicatos y los clubes de fútbol.

En resumen, puede argumentarse que el nivel de injerencia de las mafias y el nivel de incidencia de la corrupción en la Argentina es sustancialmente superior al “normal” o promedio. El hecho de que, de acuerdo a las mediciones de Transparencia Internacional, nuestro país tiene un Índice de Percepción de Corrupción peor que el de Colombia, y sólo un punto superior al de Paraguay y Nigeria (tres países en los que el crimen organizado tiene una enorme influencia), sugiere que la situación es bastante peor de lo que muchos argentinos imaginan.

No es el objeto de este artículo discutir sobre las implicancias morales de las prácticas mafiosas y corruptas en la política. Sí, en cambio, le corresponde llamar la atención sobre sus consecuencias en términos de bienestar y desarrollo. Aunque muy difícil de cuantificar, la corrupción tiene por definición un costo (que en general se supone muy elevado en el caso argentino) en términos de eficacia y eficiencia estatal. Los recursos que deberían usarse para implementar políticas públicas beneficiosas para la población terminan, en una proporción no menor, en el bolsillo de políticos, funcionarios, legisladores o jueces, sea para uso personal o, quizás en mayor medida, para financiar campañas y otras actividades políticas.

La acción del crimen organizado y de la corrupción también perjudica la equidad social, ya que sus beneficiarios son típicamente grupos poderosos política y/o económicamente, mientras que los perjudicados son fundamentalmente la mayoría de los ciudadanos cuyo bienestar depende críticamente de la provisión de servicios gubernamentales tales como la salud, la educación, la seguridad y la justicia.

Existe una tercera forma en que la venalidad pública perjudica el bienestar social. La incidencia del cohecho y la coacción en las decisiones de los funcionarios públicos promueve las así

llamadas *rent-seeking activities*: las empresas, en un contexto de corrupción generalizada, enfrentan incentivos contrarios al desarrollo porque perciben, correctamente, que es más rentable accionar ilegalmente sobre los funcionarios para que tomen decisiones que las favorezcan, que invertir en actividades productivas. Así, el tiempo, el dinero y el talento de los empresarios tenderá a concentrarse en conseguir subsidios, desgravaciones impositivas, protecciones arancelarias, contratos públicos innecesarios o inflados, etcétera. Típicamente el gasto necesario para obtener alguna de estas cosas es menor al que demandaría la inversión en maquinarias, tecnología, capacitación o investigación y desarrollo. Queda claro que un peso invertido por el sector privado en actividades productivas es infinitamente más beneficioso para la sociedad que un peso gastado en sobornar o chantajear funcionarios.

Los expertos en el tema corrupción recomiendan una batería de políticas y medidas que todavía no han sido implementadas en la Argentina. En este caso nosotros no propondremos políticas específicas, pero sí tres principios orientadores sin los cuales el próximo gobierno no podrá avanzar en el tema.

Principio 3.a. Ejemplaridad. Las experiencias de gobierno del menemismo y la Alianza parecen indicar que la extensión de la corrupción y el accionar del crimen organizado están fuertemente correlacionados con las señales que envían los más altos dirigentes políticos. Si los funcionarios sospechados son protegidos o incluso promovidos, si los amigos y familiares del presidente aparecen involucrados en negocios turbios, si los ministros que denuncian corrupción son destituidos, entonces la sociedad “aprende” que así son las cosas, que la corrupción paga, que nadie es castigado. No cabe duda de que los líderes políticos son grandes docentes. El próximo gobierno debería, entonces, enviar señales opuestas a las que predominaron en la Argentina de los 90.

Principio 3.b. Transparencia. No hay dudas respecto del papel clave de la transparencia pública en el combate contra el crimen organizado y la corrupción. Sin embargo, numerosas normas de nuestro sistema político todavía promueven la oscuridad. Así, por ejemplo, no hay en la Argentina una buena ley de acceso a la información pública. Tampoco existe, para citar un ejemplo políticamente muy relevante, un listado único, actualizado y riguroso de todos los funcionarios y empleados del sector público. En la Argentina todavía muchas votaciones en el Congreso (por ejemplo la de octubre de 2002 sobre el juicio político a la Corte Suprema) se realizan en forma secreta, de manera tal que los ciudadanos no podamos averiguar qué hizo cada legislador. Aunque a veces hay motivos razonables para imponer ciertas restricciones al acceso a la información (como la seguridad nacional o la imposibilidad material), la próxima administración debería, en nuestra opinión, tener un fuerte sesgo pro transparencia: ante la duda siempre a favor del acceso simple y rápido a la información sobre el accionar del gobierno.

Principio 3.c. Penalización. Un gobierno éticamente ejemplar y un sistema político transparente son factores de enorme importancia en la lucha contra la corrupción y las mafias. Sin embargo, aun en tal contexto, habrá individuos y grupos que actúen ilegalmente dentro del Estado. La existencia de castigos legales duros y de efectiva aplicación es sin duda el principal instrumento para combatirlos. A menudo se olvida que en esta Argentina con tanta corrupción, prácticamente no hay personas encarceladas por tal motivo. ¿Cómo esperamos que la situación mejore si la probabilidad de que un funcionario venal sea castigado tiende a cero? El nuevo gobierno deberá promover legislación severa e impulsar la designación de jueces, fiscales, auditores, etcétera de credenciales intachables tanto en lo profesional como en lo ético. Deberán desecharse criterios como

el ser amigo o ex socio del presidente, esposa del diputado u operador político del ministro. Aunque la designación de funcionarios judiciales y de control no está enteramente en manos del Ejecutivo, éste en todos los casos tiene recursos legítimos para influir sobre esas designaciones o para, por lo menos, evitar las manifiestamente improcedentes. La combinación de leyes duras, funcionarios dispuestos a aplicarlas, un sistema político transparente y un gobierno comprometido con la lucha contra la mafia y la corrupción producirían una mejora notable en este frente.

Objetivo 4: Construcción de un Estado capaz de implementar políticas públicas en forma efectiva. Las políticas públicas recomendadas en los párrafos anteriores y cualquier otra que desee aplicarse serán efectivas en la medida en que el Estado lo sea. A esta altura del debate sobre el desarrollo resulta clarísimo que buena parte de los fracasos se explican no sólo por los contenidos de las políticas implementadas, sino por la (escasa) calidad de las instituciones y funcionarios encargados de llevarlas adelante.

Una reforma impositiva, una adecuada política de gasto público, una estrategia exportadora o una ofensiva contra la corrupción requieren dosis importantes de capacidad institucional y talento tecnocrático. Y queda claro que, salvo por unas pocas islas de eficiencia, el Estado argentino es de calidad entre mediocre y decididamente pobre. En esta área también hay numerosas políticas públicas que se han recomendado. Desde nuestro punto de vista la más importante es la siguiente:

Política pública 4.a. Profesionalización del Estado. El próximo gobierno debería concentrar sus esfuerzos en esta área en extender la aplicación de criterios meritocráticos de reclutamiento y promoción a la mayor cantidad posible de funcionarios, escalafones y organismos. Inversamente, debería reducirse

drásticamente el número de cargos cubiertos mediante nombramientos políticos y, más en general, discrecionales. La idoneidad técnica, la experiencia profesional y la integridad deberían ser los criterios para nombrar desde los subsecretarios del Poder Ejecutivo hasta las recepcionistas de los entes descentralizados, desde los asesores del Congreso hasta los generales del Ejército, y desde el directorio del Banco Central hasta el último empleado de un ente regulador.

Terminamos indicando que la enumeración realizada por este artículo de ningún modo implica que otras políticas no son importantes. Simplemente destaca unas pocas en las que, según piensa el autor, el próximo gobierno debería concentrarse si pretende sacar al país de su actual postración. Nadie puede negar la importancia de otras políticas públicas como las vinculadas a la lucha contra la pobreza, la educación o el medio ambiente, ni tampoco la acuciante necesidad de encarar problemas de la coyuntura como la reestructuración bancaria, la renegociación de la deuda pública o la renegociación de contratos con las empresas privatizadas. El tiempo, la energía y los recursos políticos de un gobierno, sin embargo, son limitados. Ninguna nueva administración puede encarar todos los problemas de un país al mismo tiempo con la misma prioridad. Este artículo ha sugerido algunos objetivos y políticas públicas que consideramos apropiadas y prioritarias para resolver los problemas más graves y estructurales del país. En nuestra opinión, los temas aquí resaltados deberían ocupar un lugar preponderante en la agenda de los gobiernos de los próximos años.