

## EL PLAN FENIX, MODELO 2006

En diciembre de 2002 se presentó Plan Fénix, propuestas para el desarrollo con equidad (el cual fue analizado en la entrega No. 698 de **Contexto**, del 24 de diciembre de 2002), y en agosto de 2005 se realizaron jornadas que reunieron a 161 expositores, con 139 ponencias debatidas por más de 1.000 asistentes.

Pues bien, bajo el título Plan Fénix, Proyecto estratégico de la Universidad de Buenos Aires, en octubre de 2006 se dio a conocer un documento titulado “La inclusión social, el bienestar y la educación: imperativos para el desarrollo. Plan 2006-2010”. Se trata de una obra de 110 páginas, las primeras 53 de texto, el resto contiene un “Ejercicio de simulación y consistencia macroeconómica del plan”.

¿Quién es el autor? El documento lista alfabéticamente los 40 integrantes del Plan Fénix, aclarando que se realizó bajo la dirección de Abraham L. Gak y la coordinación académica de Alberto Muller.

Las líneas que siguen destacan 2 aspectos del documento: la significativa orientación “mucho Estado, poco mercado” y el hecho de que denominan modelo matemático a un conjunto de identidades y modificaciones exógenas de las variables. La primera cuestión sugiere interrogantes como los siguientes: ¿Vivieron en Argentina los autores del plan, hasta fines de la década de 1980? ¿Cuántos miles de profesionales requerirá el “Ministerio de estrategia-diseño-verificación” de la política económica, implícito en la suma de las tareas que, según el plan, debería tomar el Estado a su cargo? La segunda hace surgir la siguiente pregunta: ¿son conscientes los integrantes del Plan Fénix, de que lo que denominan modelo matemático, dice –en ecuaciones- que el consumo de este período es igual al consumo del período anterior, multiplicado por uno más la tasa de crecimiento del consumo, tasa de crecimiento que no se sabe cómo se determina?

El documento invita a un debate... condicionado. En sus palabras: “Nos orientamos a la apertura del debate sobre la viabilidad de cada uno de sus aspectos... En lo que no transamos es en el retorno a las recetas que nos han llevado al atraso y a la frustración. Nos ubicamos en el

campo popular”. Es entendible que no se transe en los objetivos, pero si no se transa en los instrumentos; ¿en qué puede consistir el debate?

## 1. Rol del Estado

La siguiente es una selección de afirmaciones, que en el texto se postulan dado que para los autores parecen ser evidentes (el número que aparece entre paréntesis, corresponde a la página en el documento original).

La recuperación ha concluido. La economía ingresa en una nueva trayectoria de crecimiento, cuyo perfil se encuentra aún en vías de definición. El proceso de recuperación se asentó sobre el esfuerzo interno: una renovada actitud del Estado y la progresiva reconstrucción de nexos sociales básicos, diluidos por la obsesiva remisión al mercado propio de los años 90... Hay que avanzar en la definición del patrón económico y social que adoptará Argentina de aquí en adelante. Esta tarea dista de ser trivial (6)

Lo que se le encarga al Estado. Es el Estado quien debe actuar como regulador y árbitro en las distintas instancias, y promover asimismo la participación de la sociedad civil a través de organizaciones. Esta tarea debe afirmarse sobre el reconocimiento del conjunto de los derechos humanos, que abarcan desde las libertades civiles hasta las condiciones de vida de las personas (9). Es obligación del Estado brindar al conjunto de la población una educación que tienda a la transformación de la sociedad y no meramente a la reproducción de la fuerza de trabajo (10). Más allá del eventual mantenimiento de políticas puntuales relacionadas con la emergencia social, el objetivo estratégico es que la acción estatal amplíe su alcance (12). El país necesita contar con una oferta de servicios de infraestructura de un nivel acorde con los requerimientos de sus habitantes y actividades, superando los retrasos de provisión que actualmente se verifican (como ocurre en particular en la provisión de agua y saneamiento y del sistema ferroviario [¡energía no se menciona!]). El rol del Estado como planificador de estas tareas es irremplazable y debe superar las conocidas fallas de los mercados para dar señales adecuadas en estos ámbitos, caracterizados por inversiones masivas y plazos muy largos de maduración (13). Debe advertirse que no sólo se requiere vigor y eficacia en el Estado, sino también independencia frente a intereses particulares y sectoriales de cualquier índole (15).

Se propone la implementación de un seguro de empleo y formación, que facilite la inserción laboral de la población activa, sea generando oportunidades de empleo, sea viabilizando la recapacitación laboral. El Estado puede y debe desempeñar un rol de impulsor activo del empleo mediante un Plan Federal de Obras Productivas y Sociales, a desarrollar por pequeños núcleos de trabajadores. También se propone la activación de un Servicio Público Nacional de Empleo (17). En materia de salud, es necesario redireccionar los planes oficiales vigentes, reduciendo a la mínima expresión la transferencia de recursos al sector privado... Se requiere un rol activo del Estado y de la suma de esfuerzos para lograr equidad y universalidad

en el efectivo ejercicio del derecho a la salud... Es indispensable que el hospital público asuma un rol central (22). En materia de vivienda, entre otras cosas, el plan propone evitar el exceso de financiamiento a construcciones de alto costo, a fin de contener el consumo suntuario; y evitar además procesos de sobrevaluación especulativa de la tierra (como de hecho se está observando hoy), de nefastos efectos en términos de la promoción de la inversión productiva... La Argentina requiere además desarrollar eficientes políticas de uso del suelo, algo para lo cual los estados municipales encuentran severas dificultades, en función de la escasez de recursos técnicos y de la acción de intereses vinculados con la valorización (24).

Una estrategia efectiva de crecimiento con equidad demanda alcanzar y mantener tasas de inversión más elevadas que las que caracterizaron la economía de los últimos lustros... Existen debilidades como lo revelan la falta de estímulos regulatorios, los problemas de supervisión, la naturaleza del sistema financiero y, en general, las imperfecciones o deficiencias de información y asignación que surgen de mercados incompletos (26). Para eso se necesita negociar con las principales empresas nacionales y transnacionales establecidas en el país, normas de desarrollo de proveedores locales y orientaciones productivas... Las políticas productivas, comerciales y tributarias deberán promover la inversión y reinversión de utilidades, y desalentar el endeudamiento externo privado. Denunciar o renegociar los mejores términos los tratados de protección de inversiones firmados sin límites durante la década de 1990. Mantener ciertos límites a la inversión en activos y pasivos en el exterior (27). Para facilitar la inclusión, en el caso de las cooperativas y proyectos asociativos, empresas recuperadas y las microempresas informales que tanto crecieron durante los últimos años, los requerimientos de estos sectores incluyen el acceso al crédito, a la capacitación y a las distintas infraestructuras de carácter económico y social: cadenas de comercialización, facilidades edilicias, transporte, etc. Deberá encararse decididamente la regularización dominial de las tierras hoy ocupadas de hecho (37). Las iniciativas de crecimiento con equidad social propuestas para las diferentes regiones del país suponen una intervención amplia y sistemática del Estado, que debe jugar un rol clave en la puesta en marcha de las políticas diseñadas (39).

En materia de infraestructura y servicios públicos el rol del Estado resulta central y fue siempre decisivo. Se requiere la operación de empresas públicas, a fin de asegurar objetivos sectoriales y desarrollar capacidad empresarial en el sector público. El Estado debe asumir explícitamente una función activa en el sector de petróleo y gas. Ello comprende la regulación de los precios internos, el registro del nivel real de reservas y la instrumentación de una política nacional para su manejo. La provisión de energía eléctrica partirá de una estrategia conjunta en el transporte y la generación, superando la segmentación regulatoria actual. Se deberá reconvertir los contratos de concesión de transporte de energía de modo que otorguen plena iniciativa al Estado (43). El transporte aéreo de cabotaje debe ser redefinido en términos regulatorios, habida cuenta del fracaso de esquemas competitivos, en función del tamaño del mercado. Se considera al respecto que una prestación regulada es la única sostenible en el largo plazo (45).

Perfil productivo. El Plan propone un perfil productivo donde coexistan de manera armónica la explotación de los recursos primarios y el desarrollo industrial con una oferta moderna y eficiente de servicios (12). Hay que propender a una explotación racional de los

recursos naturales no renovables, en particular los hidrocarburos, con políticas que prioricen la decisión soberana nacional sobre estos recursos (13). Las actividades industriales y los servicios de tecnología avanzada podrán tanto capitalizar las ventajas de la producción primaria, mediante la elaboración de productos derivados de alto valor agregado y diferenciación, como constituirse sobre la base de ventajas competitivas existentes o por desarrollar (13). Argentina debería aprovechar la oportunidad histórica que brinda la actual coyuntura, para modificar su patrón de especialización productiva e intentar revertir la tendencia pasada hacia la ‘primarización’ de la economía. Los eslabonamientos tendrían que estar enfocados al mercado interno, no como estrategia de autarquía, sino como una táctica para generar un espacio de aprendizaje tecnológico local, para superar la brecha de productividad nacional respecto de la internacional (29).

Argentina no puede ni debe priorizar un sólo sector de la economía, como proponen algunos voceros ingenuos o interesados. Una política de desarrollo exige avanzar con todos los sectores en un proceso de fortalezas mutuas, donde el agro, la industria y los servicios de calidad se apoyen mutuamente en su impulso de avance. El agro pampeano debe ser estimulado con medidas que incentiven los aumentos de producción y productividad. El agro extrapampeano debe ser apoyado e impulsado al desarrollo de nuevos cultivos y productos que han quedado rezagados por la diferencia de rentabilidad diferencial respecto de la pampa. El Estado deberá afianzar su presencia en las actividades agrícolas, a través de instrumentos financieros y de apoyo tecnológico. En el caso de la industria el impulso debe orientarse hacia algunas cadenas que ofrecen la posibilidad de utilizar recursos en los que el país tiene ventajas comparativas naturales. La producción debe efectuarse en condiciones competitivas, eliminando la antigua dicotomía mercado interno o externo. Las políticas regionales y locales se diseñarán de modo que permitan la participación de empresas medianas y pequeñas que puedan obtener financiamiento. La experiencia internacional indica que es esencial implementar mecanismos de financiamiento direccionado. La creación de una banca de desarrollo surge como una herramienta estratégica imprescindible. Se requiere la implementación de eficientes políticas antitrust, para prevenir abusos de posición dominante, e incluso procesos de espiralización de precios. Es imperativo que el poder político adopte una postura de compromiso activo con esta temática (36).

Empleo, salarios, jubilaciones y pensiones. Una economía de mercado no garantiza por sí misma la inserción laboral de toda la población, en términos de lo que la Organización Internacional del Trabajo denomina empleo ‘decente’; tampoco asegura un adecuado nivel de ingreso (16). Hay que fortalecer el ingreso y la permanencia de los jóvenes en el sistema educativo, antes que pretender su inserción laboral anticipada, generalmente en actividades precarias (17). Es necesario desarrollar políticas orientadas a administrar la salida del mercado de empleo. Para esto se requiere evitar la prolongación excesiva de la vida laboral activa, ampliar la cobertura del sistema previsional y mejorar el nivel de los beneficios otorgados (17). Es necesario realizar reformas al derecho individual de trabajo orientadas a reducir el período de prueba, terminar progresivamente con los contratos precarios, controlar las empresas de trabajo temporario o de servicios estudiantiles, supervisar los procesos de tercerización y externalización de la fuerza de trabajo, reformar normas referidas a duración y condiciones de la jornada de trabajo, con el objetivo de reducir su extensión máxima legal...

Complementariamente a las políticas de inserción laboral, hay que desarrollar políticas de sostenimiento de ingresos, centradas sobre los grupos económicamente dependientes: infancia y adultos mayores (18). La reforma previsional implementada en la década de 1990 no sólo se ha mostrado ineficaz a la hora de incentivar el empleo formal, sino que dio lugar a un sistema muy costoso, que detrae considerables recursos del afiliado (18). Esta reforma constituyó un verdadero fracaso y requiere una reformulación integral, asentada sobre bases diferentes (19).

Sistema financiero. Es primordial contar con un sistema financiero en moneda local. Hay que limitar las operaciones pasivas en divisas sólo para el fondeo de operaciones de comercio exterior. El sector financiero debe limitar el descalce de monedas entre activos y pasivos, mantener sus activos y pasivos en pesos, y evitar de todas maneras la reaparición del fantasma de la dolarización que aceleró el colapso financiero (30). La independencia del BCRA, y la adopción del inflation targeting, son apuestas riesgosas ante las experiencias de crisis. Se recomienda incorporar a la Carta Orgánica del BCRA, como objetivo adicional, el de propender al crecimiento económico y la inclusión social (30).

Fisco. En materia fiscal el compromiso estratégico es reducir el endeudamiento neto y a la vez redituarse al Estado como palanca de desarrollo, regulador y árbitro eficaz, e instrumento clave para alcanzar las metas de equidad (31). Deberá fortalecerse la imposición sobre las rentas personales y los patrimonios (reintroduciéndose, además, el impuesto ‘a la herencia’ y las donaciones a título gratuito) y, atenuarse la carga sobre los consumos de carácter masivo (los sueltos deberán ser gravados en mayor medida) (31).

## **2. Ejercicio de simulación y consistencia. Modelo matemático**

El referido ejercicio “ensaya un escenario económico y social que se presume posible conforme a los lineamientos de las políticas propuestas por el Plan Fénix. Su despliegue temporal está considerado en términos indicativos, y no deben tomarse como predicciones”.

Para el período 2006-2010 el ejercicio arroja un crecimiento del PBI de 7,5% ea (equivalente anual), de 6% ea en el consumo y de 12% ea en la inversión. La tasa de inflación - ¡lo dice el documento, no lo digo yo!- constituye una variable exógena (sic) dentro del modelo, pero puede llegar a un tolerable 5% anual en la segunda mitad del período, por aplicación de medidas políticas antiinflacionarias activas. La pobreza disminuirá de 23,3% de los hogares, a 15,5%; en 2010 la desocupación se ubicará entre 4 y 5% de la fuerza laboral, y la informalidad laboral caerá de 50% en 2006, a 25% en 2010... El ejercicio trabaja con una hipótesis de aumento de la proporción de empleo registrado sobre el total de ocupados, del orden del 7% anual, no muy lejana a la que se registra para los últimos trimestres.

Ahora bien, el “modelo matemático” está compuesto por 37 ecuaciones, algunas de las cuales son identidades (ejemplo: la número 1, según la cual el PBI es igual a la suma del consumo, la inversión, las exportaciones menos las importaciones) y otras son... también identidades (ejemplo: la número 2, según la cual el consumo del período  $t$  es igual al consumo del período  $t-1$ , multiplicado por 1 más la variación del consumo entre los periodos  $t-1$  y  $t$ ). El lector que crea que lo estoy jodiendo, que lo verifique en la página 92 del original.

Todo es exógeno, todo se postula, no parece haber restricciones de ningún tipo, no se sabe cuál es la relación entre las medidas de política económica que se recomiendan, y los resultados que se esperan. ¿Qué es esto?, pregunta mi tía Carlota.