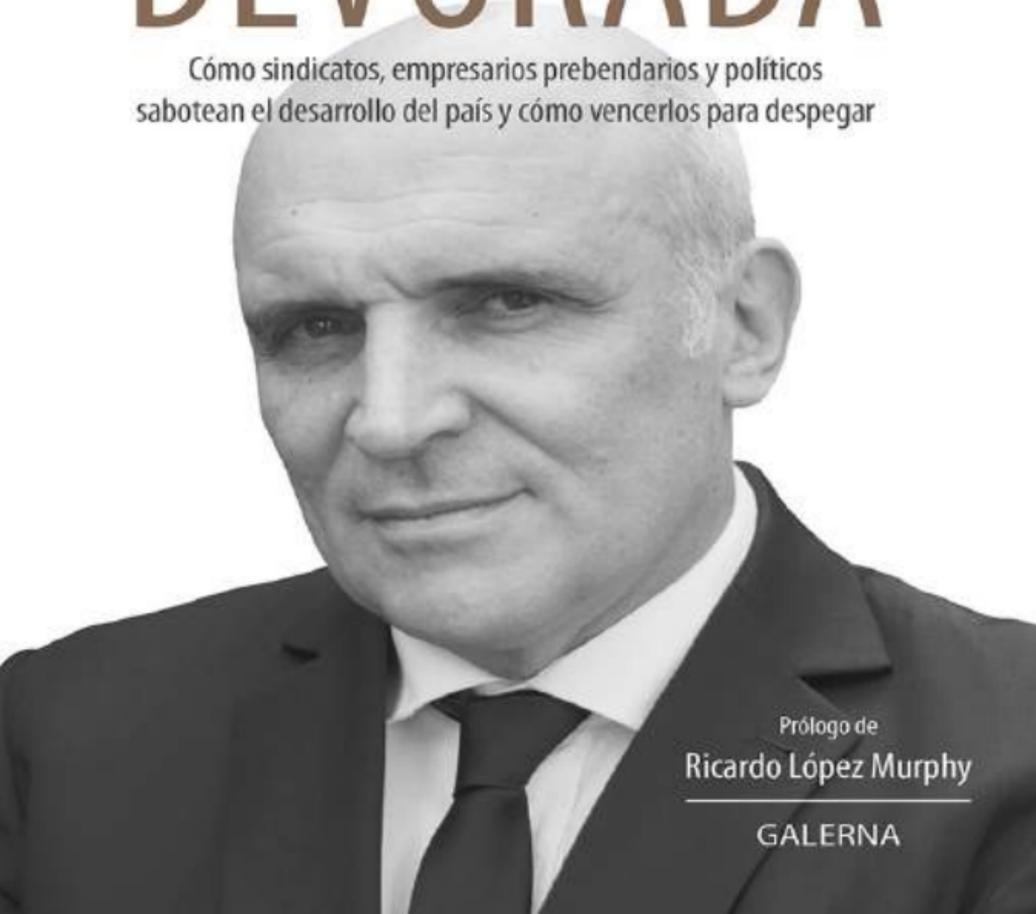


# José Luis Espert

## LA ARGENTINA DEVORADA

Cómo sindicatos, empresarios prebendarios y políticos  
sabotean el desarrollo del país y cómo vencerlos para despegar



Prólogo de  
Ricardo López Murphy

---

GALERNA

José Luis Espert

# La Argentina devorada

# Índice de contenido

**Portadilla**

**Legales**

**Agradecimientos**

**Prólogo**

**Introducción**

**Capítulo 1 - Una historia que duele**

**Capítulo 2 - ¿Qué es crecer?**

**Capítulo 3 - El trabajo en la Argentina**

**Capítulo 4 - Comerciar (de verdad) para crecer**

Aprovechar nuestras ventajas comparativas

Extravíos de una década perdida

La explotación sufrida por el sector agropecuario... ¡En la Argentina!

El mito de la industria naciente

Anexo - Breve historia de la integración del sistema económico mundial

**Capítulo 5 - ¿Por qué pagar impuestos en la Argentina?**

La estructura de recaudación en los países de la OCDE 1980-2015

El gasto público como pilar de la demagogia argentina

El problema del déficit fiscal y su financiamiento

Anexo para nerds: el dinero pasivo y el banco central

**Capítulo 6 - Propuesta de cambio**

**Capítulo 7 - Metodología**

**Referencias bibliográficas**

Espert, José Luis

La argentina devorada / José Luis Espert. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Galerna, 2017.

Libro digital, EPUB

Archivo Digital: descarga

ISBN 978-950-556-700-3

1. Economía Argentina. I. Título.

CDD 330.82

Todos los derechos reservados

© 2017, José Luis Espert

© 2017, Queleer S.A.

Lambaré 893, Buenos Aires, Argentina

Diseño de portada: Margarita Monjardín

Diagramación de interior: B de vaca [diseño]

Fotografía de tapa: Agustina Dattilo

Primera edición en formato digital: marzo de 2017

Digitalización: Proyecto451

Queda rigurosamente prohibida, sin la autorización escrita de los titulares del “Copyright”, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio o procedimiento, incluidos la reprografía y el tratamiento informático.

Hecho el depósito que dispone la ley 11.723

ISBN edición digital (ePub): 978-950-556-700-3

La versión digital de este libro cuenta con un capítulo, *Metodología*, no incluido en la edición impresa.

# Agradecimientos

Hubiera sido difícil escribir este libro sin la inestimable colaboración de Marcos MacMullen, un brillante joven de la Maestría en Economía de la UCEMA. Marcos siempre estuvo atento a mis pedidos, haciendo sugerencias, evacuando mis dudas y haciendo un excelente *research* para el banco de datos que alimentó las líneas de este texto. Y también al licenciado Axel Cardin, por el orden y la lógica que le dio al banco de datos que está disponible online ([www.espert.com.ar](http://www.espert.com.ar)) para quien desee verificar los datos manejados en este libro.

A mi entrañable amigo Marcelo Rosatto que me taladró la cabeza por años para que emprendiera este verdadero trabajo de escribir un libro.

A mi amada mujer Mercedes, la inigualable @ladivagante en Twitter, por acompañarme tanto durante muchos meses de duro trabajo y a veces también, de angustias por una tarea, como la de escribir un libro, que no conocía y que varias veces me enfrentó al pánico de la hoja en blanco.

Una mención especial merece mi amigo y mentor como economista, Mario Teijeiro (UChicago, UCEMA), un profesional brillante y de una generosidad inigualable. Lo conozco hace más de un cuarto de siglo y no hay una vez que tenga intercambios con él donde no aprenda algo. Además leyó y comentó partes del libro

A Carlos Rodríguez (UChicago, UCEMA) por sus sugerencias para el capítulo de comercio y a Federico Ferrelli Mazza (UCEMA) por sus observaciones en el mismo.

A Alejandro Rodríguez (U. Chicago, UCEMA) y a Jorge Ávila (U. Chicago, UCEMA) por los fructíferos intercambios que me permitieron tener sobre comercio, apertura, entrada de capitales y crecimiento.

A Julio Nogués (U. Minnesota) por permitirme compartir y discutir su trabajo sobre la política comercial argentina durante 2001-2011 y su documento sobre la promoción industrial en Tierra del Fuego.

A Mariana Conte Grand (UCLA, UCEMA) por sus comentarios sobre la parte de metodología (\*) de la ciencia económica y el “Óptimo de Pareto”.

A Roberto Zorgno (UChicago, UCEMA) por ser el artífice del interesante apartado que escribimos juntos sobre salarios y política monetaria.

A Daniel Lema (UCEMA, Instituto de Economía del INTA) por la paciencia para explicarme su trabajo con Marcos Gallacher (UKentucky, UCEMA) sobre las transferencias del agro argentino al resto de los sectores de la economía.

A Roberto Cortes Conde y Juan José Sebreli por sus aportes para la parte histórica y brindarme su sabiduría de manera muy generosa.

A Ariel Coremberg (UBA, UTDT, UNLP) del prestigioso proyecto Arklems por nuestros fructíferos intercambios sobre cuentas nacionales, crecimiento de largo plazo, productividad de factores, etc.

A Julián de Diego y Juan Luis Bour (UBA, FIEL) por sus aportes sobre el mercado de trabajo, los sindicatos y toda la problemática laboral en general.

A Gonzalo Garcés, de la editorial Galerna, por ser siempre tan solícito ante mis pedidos de asistencia de libros para consultar y los fructíferos intercambios para pulir el texto final.

Deseo expresar también mi agradecimiento institucional a la Universidad de Buenos Aires, la UCEMA y la Universidad de Tucumán, lugares donde completé mi formación académica y donde tuve la fortuna de poder dar clases y compartir tiempos con jóvenes (de hace tiempo) brillantes y creativos de los cuales aprendí mucho.

A mis padres, por el apoyo y esfuerzo incondicional para que yo pudiera dedicarme *full time* a mis estudios durante muchos años de formación.

Y también a mis amados hijos, Ignacio y María Belén, dos de las más grandes alegrías de mi vida, sin cuya paciencia no sería el padre que soy, afortunado y feliz.

Finalmente, cualquier error a lo largo de las líneas que siguen es sólo responsabilidad mía.

---

\*. El capítulo donde se desarrolla la metodología es exclusivo de la edición digital.

*A mis padres, Norma y José, a mis hermanos, Alejandra y Gustavo, a mis hijos, Ignacio y Belén, y a mi gran amor, Mechi.*

“Por eso fue muy afortunada Roma, ya que sus reyes se corrompieron pronto y fueron expulsados antes de que su corrupción se contagiase a las vísceras de aquella ciudad.”

“Cuando la materia no está corrompida, las revueltas y otras alteraciones no perjudican; cuando lo está, las leyes bien ordenadas no benefician a no ser que sean promovidas por alguno que cuente con la fuerza suficiente para hacerlas observar hasta que se regenere la materia.”

“No puede haber un hombre de vida lo suficientemente larga como para acostumbrar bien a una ciudad por mucho tiempo mal acostumbrada”.

Nicolás Maquiavelo:  
*Discursos sobre la primera década de Tito Livio*

# Prólogo

Por Ricardo López Murphy

Durante muchos años José Luis Espert ha pregonado puntos de vista bien alejados del consenso predominante, con un gran énfasis en la necesidad de una reforma estructural del régimen económico. Como el autor reconoce, alguna de dichas ideas fueron esbozadas de modo inicial por Mario Orlando Teijeiro en sucesivas contribuciones del Centro de Estudios Públicos, aún cuando cubren aspectos parciales de la discusión que se presenta en el libro.

Esta obra tiene el propósito de sintetizar y definir el marco conceptual referencial del autor acerca del tema del retraso relativo de Argentina en los últimos 70 años. Enfatiza en particular el impacto del régimen laboral corporativo, del aislamiento de la economía y del desbordado estatismo. En primera instancia se hace una prolífica exposición del retraso relativo de Argentina respecto a una muestra amplia de países y el carácter tendencial que tal fenómeno conlleva. La lectura despierta un gran interés, porque los resultados son muy importantes. El retraso es sistémico y ha adquirido dimensiones muy marcadas.

Luego se aborda la cuestión laboral, mostrando el efecto deletéreo de la regulación laboral y la organización sindical en el empleo formal, con sus consecuencias de fuerte incremento de la informalidad y menor empleo. Allí no solo se describe el mecanismo económico operante, sino también, con lujo de detalle, la historia del régimen de Asociaciones Profesionales y su consecuencia en cuanto a un régimen rígido y de liderazgos cuasi inamovibles. También aborda el gravoso régimen de accidentes de trabajo, su historia y las distorsiones que se han acumulado.

Otro tema muy importante que se revisa intensamente es el régimen impositivo que se aplica a la contratación de mano de obra, revelándose la razón de los efectos ya mencionados. El tópico que se analiza a continuación es el aislamiento de la economía argentina, con una explicación pedagógica sobre las

ventajas del comercio y las bases sobre las cuales argumentar las políticas propuestas. En particular, debe señalarse el acierto de explicar la simetría de Lerner en cuanto incorporar la importancia y similitud de los gravámenes a las exportaciones y a las importaciones en sus efectos económicos.

Otra experiencia que resulta valiosa para la divulgación es el hecho de que cuanto más pequeño en tamaño económico es el país, tiende más a ganar con el intercambio con otros países.

Los otros aspectos de la teoría del comercio son abordados para computar o completar los efectos y mecanismos de una visión estática, o sea sin incluir la inversión. En el capítulo siguiente se focaliza en el estudio de la visión dinámica, es decir la vinculación entre inserción en el mundo y crecimiento. El tema aquí se vuelve apasionante, ya que el gran costo del aislamiento es el efecto dinámico, con el riesgo de un crecimiento o acumulación de recursos empobrecedores. La magnitud e importancia del tratamiento es muy significativa, porque quizá sea el tema menos discutido en los debates sobre el rol de la inversión.

En el capítulo posterior se aborda el régimen de política comercial y los extremos a los cuales éste ha llegado, incorporando las restricciones cuantitativas, el régimen de Tierra del Fuego, el control de cambio, el sesgo anti exportador y el efecto discriminante sobre la producción agropecuaria. Luego aborda con lujo de detalles la cuestión fiscal, que, como el lector recordará, ha sido obsesiva en sus argumentaciones públicas; con buen criterio, por otra parte, porque allí es donde más desbordes se han producido. En esta área recorre con cuidado, tanto el sector de erogaciones, como recursos y el financiamiento en sus distintas variantes, haciendo un esfuerzo pedagógico importante, para explicar su vinculación, tanto con otros países como a lo largo de la historia.

El peso muerto del Estado, con la nada sutil creciente exacción y las dramáticas consecuencias de los déficit descontrolados ameritan una cuidadosa reseña, como la que presenta el capítulo. El libro finaliza con notas metodológicas vinculadas al esfuerzo y cosmovisiones del autor sobre cómo se deben abordar los temas económicos.

Seguramente este libro tendrá una acogida importante. En primer lugar, porque aclara y detalla la perspectiva teórica y conceptual de uno de los polemistas más significativos en términos económicos. En segundo lugar,

porque ayuda a comprender los términos y argumentos prevalecientes en los debates. En tercero porque, no obstante su carácter polémico, permite una orientación sobre la naturaleza de las diferencias. Es, además, un libro que se esfuerza por facilitar la divulgación de hechos, datos y conceptos. Tiene, eso sí, un carácter extremadamente controversial para el relato prevalente sobre estos temas. Sin duda hay algunos juicios de valor y calificaciones que se pueden o no compartir, como le ocurre al suscripto.

Ello no es óbice para señalar que tanto el régimen laboral, como el aislamiento del mundo, y el desenfrenado estatismo han tenido una importancia decisiva para una performance de crecimiento de Argentina tan pobre como la descrita. Posiblemente un énfasis adicional en el riesgo país y en las instituciones débiles, como ocurre con el derecho de propiedad, agregaría más a la explicación central en cuanto a mostrar la decadencia relativa.

La propuesta presentada al final se deriva del marco conceptual esbozado, sin hacer ninguna concesión a moderar sus perfiles más nítidos.

El esfuerzo de lectura vale la pena por el caudal de información y de conceptos que ofrece. Y permite, por otro lado, entender el fuego pasional, el vigor, la energía y el coraje con que José Luis Espert defiende sus puntos de vista, a veces contra viento y marea.

# Introducción

La Argentina debería ser un país desarrollado, pero no lo es. ¿Por qué? Porque tres corporaciones se la fuman en pipa.

Hablo de los empresarios prebendarios que le venden a la gente, a precio de oro, lo que afuera se consigue por monedas. Hablo de los que ruegan por más obra pública porque al parecer en la Argentina, sin el dinero de los contribuyentes, no se construye ni un nicho de cementerio. Hablo de los sindicatos, que dicen defender los derechos de los trabajadores y que se comportan como “empresas”; digo empresas entre comillas, porque los sindicalistas, aunque ganan sumas incalculables, no invierten un peso de sus bolsillos y no asumen el menor riesgo. Y hablo, en fin, de los políticos, que con el canto –o para estar a tono con el pasado reciente, con el relato– de la “mejora distributiva”, le sustraen a cada trabajador, a través de los impuestos, el equivalente a la mitad de un año de trabajo. La Argentina no vive *con* estas corporaciones: vive *para* ellas. Por eso no es un país desarrollado.

No es un secreto. Empresarios amanuenses que luego de doce años de hacer negocios con y gracias al kirchnerismo, como los vinculados a la obra pública, o representantes de los sectores industriales más proteccionistas, reconocieron públicamente ante la prensa su esencia corrupta y extorsionadora, aunque más tarde, ante la justicia, hayan relativizado sus dichos.

El sistema no es sólo inviable económicamente, sino también homicida. Nuestros sindicalistas constituyen verdaderas monarquías hereditarias: son reelegidos en sus cargos de manera permanente y reemplazados por sus propios hijos sólo una vez que mueren o renuncian. Algunos de ellos han terminado presos por integrar asociaciones ilícitas: fue el caso de Juan José Zanola, del gremio bancario, o José Pedraza, ex líder de la Unión Ferroviaria, preso todavía por haber sido partícipe necesario del asesinato del militante del Partido Obrero Mariano Ferreyra.

La función de los políticos se ha desnaturalizado por completo. De tener que trabajar sólo para brindar los bienes públicos básicos necesarios como justicia,

seguridad, diplomacia, salud y educación básicas se han transformado en una verdadera corporación. Como toda corporación, primero se defiende a sí misma con uñas y dientes; este reflejo corporativo es especialmente notorio (y obsceno) cuando se trata de tapar sus propios escándalos de corrupción. Recién después, para beneficio de la tribuna, simulan pelearse por el voto de la gente. Son, por regla general, corruptos y transas como los peores elementos de la sociedad.

Este libro, entonces, no es neutro. Para eso están los periodistas militantes. O los que te venden gato por liebre: los economistas que revolotean alrededor de los políticos diciendo lo que es políticamente correcto, aunque económicamente hablando den vergüenza; los empresarios tautológicos que dicen que está todo bien mientras está todo bien hasta que está todo mal y comienzan a decir que está todo mal; los políticos que conforman un elenco estable que se va reciclando, reconvirtiendo y cambiando de piel para vivir siempre de tus impuestos sin hacer más esfuerzo que mover la lengua repitiendo frases vacías cuando les prenden la cámara de TV o el micrófono de una radio; y también los sindicalistas que, con el cuento de la defensa de los intereses de los trabajadores y los miles de millones de pesos que manejan de manera absolutamente discrecional, constituyen una nueva oligarquía con casos de corrupción, aprietos y asesinatos dignos de Al Capone.

Este libro es una denuncia, un grito de frustración, de bronca. También busca interpelar a la gente que cree que la economía es poco menos que brujería, a pesar de que trabaja con datos objetivos, como toda ciencia, y a los que creen que la política es un culto sin filtro a líderes con hambre de poder. Finalmente es una demanda hacia nuestra lamentable y siniestra élite gobernante (en la que incluyo a muchas más personas que los políticos llamados profesionales) por haber causado una de las decadencias más lacerantes del mundo en el último siglo.

Estábamos entre los diez países con mayor ingreso per cápita hace cien años. Fuimos el granero del mundo. Recibíamos corrientes migratorias de toda Europa. Supimos ser el faro cultural de América Latina. Aquí se imprimían los libros importantes de habla hispana para todo el mundo. Fuimos el primer país de América Latina en lograr la alfabetización, el subte. De los primeros de la región en tener el ferrocarril esparcido por toda la geografía de nuestro país.

Hoy nuestro ingreso per cápita languidece en la mitad inferior de la tabla. Apenas terminada la Segunda Guerra Mundial se decía que podíamos ser

Australia. Hoy Australia tiene un ingreso per cápita casi cinco veces superior al nuestro. A mediados de los 90 competíamos con Brasil por el liderazgo de América del Sur. Hoy Brasil se sienta como invitado a las reuniones del poderoso G-7 mientras Argentina lucha por no perder su posición de preeminencia respecto de Colombia, Perú, Ecuador o Bolivia. Chile ya tiene un ingreso per cápita superior al nuestro, cuando en 1945 lo duplicábamos.

¿Qué nos pasó para que sufriendo esta auténtica implosión económica?

Esta es una sociedad que hace unos cien años (por lo menos desde fines de la Primera Guerra Mundial) comenzó a alejarse de los ideales de la auténtica libertad política, el republicanismo, el respeto a las instituciones, el libre comercio como principio rector de la asignación de recursos, el capitalismo de la libre competencia como forma de acumulación de la riqueza y la excelencia educativa como eje rector de la meritocracia social.

Cuando nos alejamos de estos valores la Argentina quedó presa de un empresariado prebendario y una clase política y un sindicalismo corruptos que le hacen de socios. El empresariado prebendario se enriquece sin esfuerzo competitivo y luego reparte entre los tres los frutos de sus ganancias espurias.

Sin competencia con el mundo, gracias a esa estafa llamada sustitución de importaciones o “vivir con lo nuestro”, la élite empresaria nos impone los precios que se le antojan. La eficiencia económica no puede importarle menos. Menos aún le importan las consecuencias que esto tiene sobre los niveles de pobreza y la inequidad con la que se distribuye el ingreso. Es cierto que la eficiencia económica no tiene nada que ver con el modo en que se distribuye el ingreso (aunque sí está relacionada inversamente con la pobreza), pero es probable que cuanto más se deba competir para ganar dinero y prosperar, más verdadera conciencia social se tenga. De hecho, los números muestran que cuanto más competitivos y eficientes son los países, mejor es su distribución del ingreso.

El mecanismo que impera en la Argentina es perverso. Al no haber conexión alguna entre el ideal de la eficiencia económica y los precios de los bienes y servicios (los precios son carísimos y los bienes y servicios, pésimos), a la élite empresaria no le molesta pagar una presión impositiva salvaje como ofensa a los políticos y salarios alejados de la productividad del trabajo para que los sindicatos no los martiricen con paros, boicots o cortes de calles.

Cuando vemos al sector agropecuario y a las pymes quejarse por las migajas

que reciben por lo que producen cuando al mismo tiempo en la góndola del supermercado o el mostrador del comercio el consumidor paga fortunas, es esto. Impuestos indirectos, costos laborales, regulaciones y costos de intermediación que engordan los precios para financiar una ineficiencia monstruosa y el enriquecimiento (muchas veces ilícito) de ciertos empresarios, políticos y sindicalistas que, más que defensores de los derechos del trabajador, son verdaderos señores feudales que tienen programas de radio, televisión, diarios (Víctor Santa María del SUTERH) y se dedican con gran impacto a manejar clubes de fútbol (Luis Barrionuevo del gremio gastronómico en Chacarita Juniors) y hasta tener aspiraciones de presidir la AFA (Hugo Moyano de Camioneros).

Tampoco la clase política tiene incentivo alguno para ser responsable con el nivel en el que coloca el gasto público. Total, cuando los impuestos para financiarlo o los salarios en dólares se vuelven impagables o las reservas del Banco Central se agotan o la deuda se torna impagable, se devalúa y chau. Si esto empobrece a la gente, raudos aparecen los empresarios prebendarios, los políticos y los sindicatos con un buen relato de conspiradores, poderes concentrados, buitres que nos quieren hundir. Después de todo, ya se sabe que somos una amenaza para los poderosos del mundo. Y listo: a empezar de nuevo el juego de suba del gasto público, de los salarios y de los precios. Hasta que otra vez no dé para más.

¿Educar a la gente en la insostenibilidad a largo plazo del esquema? Jamás. Todo lo contrario. Hay que perseverar en el expolio, vía retenciones y prohibiciones para exportar, a nuestras industrias más productivas, como el campo, el petróleo y el turismo. A esos sectores se los llama con desprecio “rentistas”, cuando en realidad un grano de maíz, una gota de combustible o un turista que gasta su dinero en nuestro país requieren de inversiones formidables en maquinaria y equipo, investigación y desarrollo, tecnología, infraestructura, capacitación de personal, muy superiores a las que realizan los sectores protegidos con sus super-rentas derivadas del proteccionismo y de los contratos de obra pública a precios, en general, por encima del mercado.

“En la Argentina hay hambre, no porque falten alimentos, como pasa en otros países, sino porque sobra inmoralidad”. Esta frase del ex presidente Raúl Alfonsín tiene mucho de cierto, pero no en el sentido en que la mayoría la interpreta y en el que probablemente el mismo Alfonsín la expresó. La

inmoralidad que causa el hambre no proviene de los empresarios libres de la sociedad que junto a los trabajadores, unidos por el empeño de mejorar su bienestar y el de sus familias, día a día se rompen el lomo para producir bienes y servicios. La inmoralidad que produce hambre en la Argentina es la inmoralidad de los políticos, los empresarios prebendarios que transan con ellos y los sindicalistas corruptos.

La Argentina es como una empresa que ha errado en su objeto societario. Tiene todo para venderle al mundo: alimentos para más de 500 millones de personas; energía para ser, según la ex presidenta Cristina Kirchner, como Arabia Saudita, una industria exportadora no tradicional más que respetable e infinitas hermosuras geográficas para ofrecerle al turismo internacional y obtener dólares genuinos del exterior.

Sin embargo, se ha encerrado en esa práctica bizarra y decadente que es la sustitución de importaciones. Como si el progreso consistiera en blindarse de lo que otros pueden ofrecer mejor y más barato que nosotros, en vez de tratar de ser mejores en lo que ya somos buenos. En lugar de abrirnos al comercio con el mundo para vender lo que hacemos muy bien, y aspirar, por ejemplo, a exportar maquinaria agrícola de manera masiva, tratamos de producir autos, textiles, juguetes y electrónicos gracias a rentas espurias de aranceles de importación, a prohibiciones de importar y a subsidios territoriales impagables. Creamos cotos de caza para armar celulares a precios siderales, como la isla de Tierra del Fuego. Como resultado, los bienes que consumimos son carísimos y, en general, de pésima calidad. En un país de ingresos medios a bajos, hacemos que las cosas sean cada vez más caras. Y después preguntamos por qué somos cada vez más pobres.

En muchos casos, como ocurre con la leche, la yerba mate, el trigo, los cítricos y tantos otros productos primarios, el productor del campo se funde por la miseria que le pagan. Al mismo tiempo, la gente paga fortunas en la góndola del supermercado. Por eso los salarios no alcanzan para llegar a fin de mes, y mucho menos para tener una vida digna. Pero claro: sucede que en el medio están todos los impuestos indirectos, como el IVA, ingresos brutos, los impuestos al trabajo y los márgenes de intermediación abusivos fruto de la falta de competencia en la cadena. El origen de la pobreza y la inequidad distributiva, al revés de lo que afirma el relato populista, está ahí: en los empresarios prebendarios, los sindicatos y los políticos. Éstas son las verdaderas y siniestras

oligarquías que desangran al país.

La idea del industrialismo a la argentina consiste en cerrar todo lo que se pueda la economía a la competencia importada de bienes finales (pero que se pueda importar con aranceles bajísimos a los insumos para producir, de modo que la protección efectiva para la industria sustitutiva de importaciones sea máxima). Además, el agro tiene que tener una rentabilidad mínima para que haya alimentos baratos que aumenten el salario real y las masas urbanas tengan mayor capacidad de comprar bienes industriales (y para que, de paso, el gobernante de turno tenga votos a raudales). Para esto confiscamos la rentabilidad (no la “renta”) agropecuaria gracias a las retenciones a las exportaciones y las prohibiciones para exportar alimentos. Si el agro no puede exportar, o si se ve obligado a exportar a precios menores a los internacionales, el alimento queda acá, no “huye” demandado por los compradores ricos del exterior, y así la mesa de los argentinos queda barata.

Esto implica que se graven las exportaciones de energía y otros insumos industriales con más retenciones, para que la industria tenga costos de producción bajos y pueda “agregar valor” con más facilidad que si tuviera que pagar por la energía los precios internacionales. Pero la sustitución de importaciones “a la argentina” también exige que se controle el sector financiero, para que haya tasas de interés que permitan el financiamiento barato de la industria o el financiamiento del consumo de bienes industriales. También controla las tarifas de servicios esenciales, para evitar la reducción del salario.

Al menos ésta es la teoría. Veamos lo que pasa en realidad.

En realidad, este populismo industrial, al cerrar la economía a la competencia importada, hace caer el tipo real de cambio. Para ponerlo en términos simples: al cerrar la economía baja la demanda de dólares para importar, con lo cual baja el valor del dólar. Esto perjudica al agro, y más todavía a la industria de exportación no tradicional (por ejemplo, el vino), que tiene que pagar mayores salarios reales –puesto que la industria sustitutiva, al incrementar su producción, hace aumentar la demanda de trabajo– sin recibir el beneficio de la suba de aranceles, el crédito o la restricción cuantitativa a las importaciones que sí disfruta la industria sustitutiva.

De esta manera, la sustitución de importaciones beneficia sólo a la industria menos competitiva y perjudica al resto, incluidos los sectores productores de exportables como el agro, la energía, el turismo y las industrias más eficientes

con competitividad exportadora.

El populismo industrial ha destrozado el Mercosur. Este espacio económico, acordado en 1991 por la Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, establecía el comienzo de un mercado común desde 1995 y el libre comercio total (0% de aranceles) entre sus miembros desde 2005. Sin embargo, ese mismo año y a instancias de la Argentina, se acordaron con Brasil Mecanismos de Acción Competitiva. Era un eufemismo para denotar que nunca habría libre comercio con Brasil.

¿Cómo hacemos para romper el oxímoron que representa crecer con una economía casi en autarquía como propone el populismo industrial? ¿Cómo crecemos sin estar abiertos al comercio con el mundo? Digámoslo de un modo más simple todavía: ¿cómo hace para crecer una empresa que tiene todo para venderle al mundo pero no le vende a nadie y pone todas sus energías en tratar de que los competidores no le vendan a ella?

Un modelo así sólo se sostiene mientras circunstancias internacionales extraordinarias lo permitan. El agro aguanta mientras un precio excepcional de la soja compense el atraso cambiario. La producción de petróleo y gas aguanta gracias a inversiones anteriores hasta que se desploma la producción. Las exportaciones industriales desaparecen por falta de competitividad y por las represalias de otros países. Los depósitos y el crédito se sostienen hasta que la inflación y el atraso cambiario hacen de la compra de dólares el único refugio contra la expoliación de las tasas de interés negativas. El aumento del gasto público y la presión impositiva se sostienen hasta que empieza la contracción económica y el déficit fiscal se vuelve inmanejable.

Hoy tenemos una presión impositiva nunca antes vista: el 50% del PBI para los que están en blanco. Como referencia, en la Unión Europea es del 55%, con un PBI per cápita dos veces y media superior al nuestro. El déficit fiscal es del 7,5% del PBI, el tercero más grande de los últimos veinte años, sólo superado por la crisis del Rodrigazo (1975), la crisis de la *tablita* de Martínez de Hoz (1981) y la crisis del Plan Austral (1988).

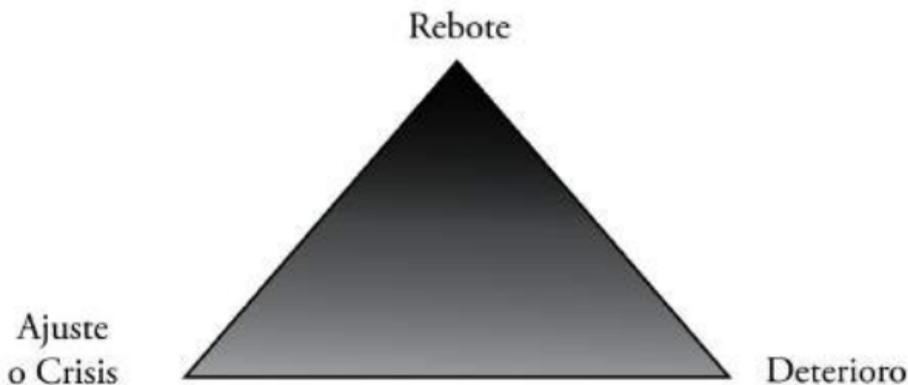
Pero la situación actual es más delicada todavía. Puede parecer que el gasto en intereses de la deuda pública (con niveles extravagantes de déficit fiscal en las etapas de alta inflación de mediados de los 70 y 80) ha sido históricamente alto. Pero si a esos intereses se les quita la parte que representa, en realidad, una compensación al tenedor del bonos de deuda –compensación por no tener ajuste

por inflación o, si lo tiene, por ser inferior a la tasa de inflación—, en otras palabras, si se tomaran como gasto público sólo los intereses reales que se pagan sobre la deuda pública, entonces el déficit fiscal de 7,5% del PBI es récord histórico, al menos desde 1961, cuando el Ministerio de Economía empezó a publicar datos consistentes de déficit fiscal.

Sigamos. El financiamiento monetario y con reservas desde el Banco Central permite una demanda interna pujante hasta que la tasa de inflación y la pérdida de reservas empiezan a hacer estragos en los bolsillos de los consumidores y en las mentes de nuestros *policymakers*, que, frente a la pérdida de reservas producto de la fuga de capitales y el déficit fiscal, nunca tardan en establecer controles de cambio. A su vez, estos controles generan más incertidumbre, más suba del riesgo país y más fuga de capitales. El mismo razonamiento cabe si el financiamiento del déficit se hizo con deuda externa, porque cuando comienzan las especulaciones sobre la posibilidad de una suspensión de pagos, se desata la fuga de capitales, otra vez con resultados devastadores.

En la vida suele pasar que cada fenómeno sea una moneda con dos caras. Lo que la Argentina hace en materia económica también tiene otra cara: me refiero a cómo hemos transformado aquí a la ciencia económica en un chamuyo tercermundista. No importan los avances teóricos y prácticos que se hayan hecho. Hacemos los que se nos da la gana porque “los condicionamientos políticos o sociales” así lo dicen. O inventamos eslóganes estúpidos como “Que los números cierren con la gente adentro”. Como si la economía no tuviera leyes tan implacables como la gravedad; leyes que se cumplen en forma mecánica, sin importar los costos sociales o políticos que acarreen. Si emitís dinero sin pausa para financiar el déficit fiscal, tendrás inflación. Si en vez de dinero emitís deuda, a la larga tendrás que devaluar, defaultearás y reestructurarás la deuda. Así son las cosas.

Nuestra experiencia con el populismo industrial es desastrosa. Sin embargo, estamos más aferrados a él que Guillermo Moreno, el deplorable ex secretario de Comercio kirchnerista, a sus modales de baja estofa. Estamos atrapados en una suerte de triángulo vicioso, donde uno de los vértices es el ajuste o la crisis, otro la recuperación posterior y el tercero el deterioro porque la recuperación no se sostiene. Ese deterioro precede al nuevo ajuste o la nueva crisis, y así sucesivamente, desde hace 70 años.



Pasó a fines de los 80. Estalla la crisis de la hiperinflación (primer vértice del triángulo), seguida por la recuperación 1991-1998 (salvo 1995 por el efecto Tequila (1)), que a su vez es seguida por el deterioro 1999-2001 (tercer vértice del triángulo). Volvió a pasar a fines de los 90, cuando estalla la crisis en diciembre de 2001 (primer vértice del triángulo), seguida por la recuperación 2003-2011 (salvo el recesivo 2009 por la crisis de Lehman Brothers (2)), seguida a su vez por el deterioro 2011-2015 (tercer vértice del triángulo) y seguida de nuevo otra vez por un ajuste, el del gobierno del presidente Macri en 2015-2016. Un ajuste que, dicho sea de paso, se ha quedado corto, así que lo seguirán más ajustes o una nueva crisis...

A este modelo populista lo aplicamos, con muy breves interrupciones, desde 1930. Los resultados están a la vista. Antes de la Gran Depresión teníamos un PBI per cápita cuatro veces superior al brasileño y hoy es sólo 50% superior. Era dos veces el de Chile y ahora es 25% inferior. Era 3,5 veces mayor que el de Venezuela y ahora sólo lo supera en 25%. La lista sigue, pero en todos los casos la conclusión es clara: la sustitución de importaciones nos empobreció.

Se podrá argumentar que muchas de las potencias mundiales de hoy fueron proteccionistas antes. Quizá, pero sucedió hace siglos y en contextos diferentes, lo habrán hecho bien y hoy son economías muy abiertas al comercio. Pero sobre todo: en el último siglo, las experiencias de países emergentes como el nuestro con aperturas bien hechas han sido muy exitosas. Generaron crecimiento sostenido a tasas altas y mejoraron los indicadores sociales.

Ya tenemos a sindicalistas dueños de hoteles y dirigiendo clubes de fútbol, a empresarios prebendarios que se sienten con derecho a decirle al presidente de turno lo que tiene que hacer, a la mayoría de la clase política convencida de que la actividad privada es solo una molestia necesaria para recaudar más impuestos.

Y hacia fines de 2016 los dirigentes piqueteros, cuyo trabajo consiste en cortar calles y rutas para convertir en un infierno la vida del ciudadano de a pie, consiguieron por ley cuantiosas sumas de dinero hasta 2019, una suerte de CGT que defienda sus derechos (¿?), una obra social y negociaciones paritarias. Otra corporación que se agrega a las anteriores tres (3).

Y así la Argentina se ha convertido en el mejor lugar para que gente de poco o ningún mérito consiga de manera fraudulenta (a través del *lobby*, la prebenda o las leyes ridículas) lo que no podría conseguir en una sociedad abierta y competitiva. El método es siempre el mismo: extorsionar (como lo hacía Moyano en la “década ganada”, impidiendo la salida de los camiones de los centros de distribución) y al final conseguir una resolución que le arme el currito, la quintita, el zoológico cerrado para dedicarse a cazar. ¿A quién? A la gente de a pie: la que tendrá que pagar caras las cosas que en el mundo son baratas, con costos laborales alucinantes e impuestos que les expropián más de la mitad del año de trabajo para el barril sin fondo del gasto público.

¿Qué más hace falta para demostrar que el capitalismo de amigos, prebentario y corrupto sólo genera decadencia, pobreza e inequidad? Lo único que se debería hacer es enterrarlo y poner una lápida que diga: “Aquí yace la causa de la destrucción de un país que estuvo entre los diez más ricos del mundo”.

Las ideas que voy a presentar en las páginas que siguen no son originales. Existen desde hace siglos. Las enunciaron los grandes maestros de la economía, como el pequeño gigante Milton Friedman, Adam Smith, David Ricardo, Gary Becker, John Maynard Keynes, Juan Bautista Alberdi y otros. Si en este país parecen escandalosas, es sólo porque después de tantas décadas de populismo los argentinos pensamos con los pies.

Me propongo mostrar la necesidad de un cambio hacia un capitalismo competitivo, en el que el empresario compita con el mundo de manera abierta, sin intervención del Estado. Que éste se dedique a la prestación de bienes y servicios básicos (seguridad, justicia, diplomacia, parte de la salud y parte de la educación) y que la defensa del trabajador la asuman verdaderos dirigentes

sindicales y no barones ignorantes y corruptos, a veces vinculados a asesinatos, aferrados a una institucionalidad más propia del medioevo que del dinámico y poco formal siglo XXI. (3\*)

---

1. Crisis Económica de México de 1994 (s/f). En Wikipedia. Recuperado de: [https://es.wikipedia.org/wiki/Crisis\\_econ%C3%B3mica\\_de\\_M%C3%A9xico\\_de\\_1994](https://es.wikipedia.org/wiki/Crisis_econ%C3%B3mica_de_M%C3%A9xico_de_1994)
2. Lehman Brothers (s/f). En Wikipedia. Recuperado de: [https://es.wikipedia.org/wiki/Lehman\\_Brothers](https://es.wikipedia.org/wiki/Lehman_Brothers)
3. Hay más corporaciones decadentes para agregar, como la Iglesia, pero Juan José Sebreli en su último libro *Dios en el laberinto* dejó como insignificante cualquier comentario que yo podría hacer en estas páginas.
- 3\*. Este cambio es imposible sin una revolución educativa. Este tema, de extrema importancia, merece un libro completo, así que no se toca aquí salvo al final con la propuesta de cambio para salir de la decadencia. Además hay varios capítulos del libro que quedaron en el tintero, como por ejemplo el descalabro institucional argentino que inhibe la inversión y el rol de los flujos de capitales en los ciclos económicos que tan bien ha estudiado el profesor Jorge Ávila (UChicago, UCEMA).

# Capítulo 1

## UNA HISTORIA QUE DUELE

Nuestra independencia, como se sabe, no se hizo en un día. Empezó en 1810 con un movimiento más bien de tipo urbano, como ocurría en otros países de América Latina, y fue muy resistida en el resto del país, hasta que pudo formalizarse en 1816. Pero el país tal cual lo conocemos hoy nace en 1880, cuando el general Roca lleva a la práctica las ideas que un adelantado a su época, Domingo Faustino Sarmiento, tenía en mente desde 1861, después de la batalla de Pavón. Ya Juan Bautista Alberdi había hablado de la necesidad de poblar nuestras tierras y traer el ferrocarril. Cundía el ejemplo de los Estados Unidos, que gracias a la baja de los costos del transporte había comenzado una gran expansión económica. Todo parecía anunciar el nacimiento de una gran potencia, un país pacífico y próspero, un faro para el mundo, capaz de rivalizar en un futuro no demasiado lejano con los propios Estados Unidos.

Eso no sucedió.

El economista Daron Acemoglu sostiene que las economías extractivas son malas siempre, casi por definición. La realidad lo desmiente (igualmente, en el capítulo final de la propuesta de cambio, utilizo una idea “sistémica” suya que me pareció fantástica): la principal potencia del mundo, los Estados Unidos, antes de ser una potencia industrial fue una economía extractiva, de acuerdo con la definición de Acemoglu. Se enriqueció, y mucho, exportándole algodón a Inglaterra, cuando ésta era el epicentro de la primera Revolución industrial. Pero, ¿qué les importa la realidad a los ideólogos? Ciertos economistas son escuchados por los gobiernos y los gobiernos han decretado que la economía extractiva es mala. Ergo, hay que subsidiar a la industria en contra del agro. Más tarde el argumento se volvió más refinado: se dijo que el agro vive de rentas, no genera valor agregado. De ahí al proteccionismo industrial, para luego empalmar con la sustitución de importaciones, había pocos pasos.

Volvamos a nuestra historia. La Argentina capitalista más o menos

organizada tiene su origen en 1880, con la primera presidencia de Roca. En aquellos años tenía lugar en el mundo, de la mano de la segunda Revolución industrial, la primera globalización. La gran virtud de nuestra élite ilustrada, en aquel momento clave, fue ver que se abría una oportunidad: la de un shock exógeno favorable al país de una magnitud extraordinaria. Supieron ver lo que se avecinaba, pero sobre todo adaptaron para las necesidades del momento las instituciones de un país todavía bastante salvaje. Antes de 1880 la Argentina era una economía rudimentaria, de un capitalismo muy básico. Por ejemplo, en la época de Juan Manuel de Rosas una de las pocas exportaciones que realizaba era carne de tasajo a países vecinos, y alguna que otra a Cuba.

A partir de 1880, con la explosión del ferrocarril en la Argentina (se construyeron más de 30.000 kilómetros de vías férreas hasta 1930), el barco a vapor en Estados Unidos y Europa (gracias al cual hubo una caída de más de 70% de los fletes marítimos en el mundo) y las grandes corrientes inmigratorias, nuestro país tuvo un shock tecnológico (por ejemplo, llegaron los grandes frigoríficos del mundo) y un shock favorable de oferta de factores de producción (es decir capital y trabajo, porque tierra ya tenía en grandes extensiones) que provocó el mayor y más largo período de crecimiento de nuestra historia: se extendió hasta el estallido de la Primera Guerra Mundial en 1914. Con una baja relación capital-producto, tecnología y mano de obra, la actividad económica voló. La baja en los costos de transporte fue tan brutal que hizo aparecer mercados que antes no existían: en particular el europeo. Fue como si hubiéramos tenido geográficamente a los Estados Unidos donde ahora está Bolivia. Un shock externo que nada tenía que ver con lo que estaba ocurriendo aquí. Fue extraordinario.

El ferrocarril argentino, clave en nuestro boom económico desde 1880, hubiera tardado veinte años en extenderse tanto como los ingleses consiguieron en cuatro o cinco años, con sus ingentes aportes de capital. Todo lo que desarrolló el floreciente capitalismo argentino de aquél entonces fue de la mano de los ingleses. No hay nada de tilingo o de cipayo en esta afirmación. En el mundo moderno, las economías son casi siempre complementarias. No hay desarrollo sin socios y los ingleses, sin duda, lo fueron. En cambio, con los norteamericanos nunca pudimos establecer una alianza económica porque, más allá de las diferencias políticas (por ejemplo, declaramos la guerra al Eje un mes antes de la rendición de Alemania), son dos economías competitivas, mientras

que con los ingleses teníamos una relación complementaria. Los norteamericanos no necesitan trigo, ya que lo tienen de sobra; los ingleses sí. Ahí ya tenemos un factor ajeno a la política argentina que nos acercó a los ingleses y nos enfrentó en lo económico a los estadounidenses.

### *a) País católico, país liberal*

La Argentina también fue escenario de una gran batalla entre el país católico y el liberal. Triunfó el segundo: la ley 1.420 prohibió que se impartiera educación religiosa en las escuelas públicas. Esta ley hizo que Argentina estuviera entre los países con menor número de analfabetos en el mundo, y lo hizo a una velocidad inusitada. Sarmiento, Roca y la mayoría de los miembros de la Generación del 80 constituían una oligarquía; pero a diferencia de la oligarquía que llegarían a constituir sindicalistas, políticos y empresarios prebendarios, aquella era progresista y democrática. Nunca más la Argentina volvería a tener en su élite a personas con esos valores.

También el liberalismo de Roca, tal vez demasiado avanzado y poco comprendido en su época (a la luz de los hechos de hoy parecería que el liberalismo, para nuestra desgracia, no es apto para argentinos), sufrió derrotas. En el Congreso perdieron, por sólo un voto, la separación del Estado y la Iglesia y el divorcio vincular. Esto no fue así en Uruguay, motivo por el cual, dentro de sus posibilidades más limitadas, siempre fue un país más moderno y menos autoritario que el nuestro. Roca consiguió la libertad de culto, pero no pudo conseguir la igualdad de culto, porque la Iglesia tenía demasiado poder. En realidad, antes de Roca casi todo estaba en manos de la Iglesia.

La Primera Guerra Mundial (1914-1918) puso en duda en todo el mundo la idea del progreso basado en el individualismo liberal. Argentina no fue la excepción, y si bien como política de gobierno la sustitución de importaciones recién se impuso a partir de 1945, ya desde 1914 Alejandro Bunge (1880-1943) advertía que no era posible expandir más la frontera agropecuaria; esto, sumado al proteccionismo de los países occidentales debido a la guerra, creaba un nuevo escenario, en el que se tornaba urgente la industrialización. Ésta debía ser gerenciada desde el Estado, porque el mercado por sí solo no la haría nunca; la ventaja del agro lo impediría siempre. La crisis de 1930 profundizó todavía más

estas ideas, que ya eran enarboladas con enjundia por la Unión Industrial Argentina (UIA).

Digresión: ni la potencia hegemónica del siglo XIX, Inglaterra, ni la que nace en el siglo XX, los Estados Unidos, se hicieron grandes con la sustitución de importaciones, o sea con una política desarrollada desde el gobierno, con esquemas de aranceles, restricciones a la importación, subsidios a la tasa de interés, desgravaciones impositivas, gravámenes a las exportaciones agropecuarias, cierre de los registros de exportación para los productos agropecuarios, etcétera. Es cierto que fueron proteccionistas (impusieron aranceles altos a la importación y otras medidas a tono) durante algún tiempo. Pero lo pudieron hacer con éxito porque eran economías muy grandes (Estados Unidos es como un mercado común con regiones enormes que se equilibran entre sí, lo mismo que Inglaterra con su Commonwealth), algo que no ocurre ni con Chile ni con la Argentina. Economías grandes, con enormes reservas de fuerzas de trabajo, pueden progresar gracias al proteccionismo, como puede hacerlo también, si vamos al caso, gracias a otras políticas así, la Unión Soviética, que realizó obras de infraestructura gigantes al precio de explotar y oprimir a sus trabajadores casi hasta la inanición. La Alemania nazi construyó, en su momento, el ejército más poderoso de la Tierra sobre la base del látigo y la violencia. No hay una receta única y universal para todos.

En cuanto a nuestro país, si bien la Primera Guerra Mundial puso en duda que se pudiera sostener el crecimiento basado en políticas económicas liberales, esto no impidió algunas reformas profundamente modernas y democráticas, como la ley Sáenz Peña, que consagró el sufragio universal y secreto. La Argentina, tampoco está de más recordarlo, fue uno de los primeros países del mundo en tener un partido socialista democrático, en el que destacó Juan Bautista Justo (1865-1928).

## *b) Primeras derrotas*

La primera derrota que sufre el país democrático y progresista que construía trabajosamente la Generación del 80 fue el triunfo de Hipólito Yrigoyen. En las elecciones presidenciales de 1916 el candidato rival de Yrigoyen era Lisando de la Torre (1868-1939), un liberal clásico, que pensaba llevar a cabo lo que Roca

no había podido terminar: por ejemplo, la separación de la Iglesia y el Estado. Por desgracia para el país, el ala más reaccionaria de los conservadores no apoyó a De la Torre, que terminó siendo derrotado por Yrigoyen. Éste fue el fundador del populismo en la Argentina, un populismo que en contraste con el de Perón ahora nos parece suave, pero populismo al fin. El radicalismo tiene dos alas, una populista y la otra democrática. El ala democrática estaba representada por Leandro N. Alem (1842-1896), que se suicida cuando ve que Yrigoyen se está robando el partido y que además lo lleva a un lugar contrario a sus ideas democráticas y republicanas.

El triunfo del populista Yrigoyen no está desligado de la crisis de confianza en las ideas liberales que trajo la Primera Guerra. En nuestro país todavía no se había desarrollado una conceptualización intelectual alrededor de la sustitución de importaciones como ocurre de manera definitiva desde 1945, aunque ya desde comienzos del siglo XX se hacía oír el reclamo para proteger a nuestras industrias.

Todavía no estaba todo perdido, sin embargo, porque después de la primera presidencia de Yrigoyen vino, en 1922, la de Marcelo Torcuato de Alvear (1868-1942), lo mejor que tenía el radicalismo. Probablemente el error de los radicales fue dejar que Yrigoyen fuera su candidato para un segundo mandato, que comenzó en 1928, pero su espíritu altamente democrático pudo más.

La segunda derrota que sufre el ideal de un país democrático y progresista es el golpe militar del 6 de septiembre de 1930 (seis meses antes de las elecciones legislativas de medio término, en las cuales Yrigoyen iba a ser derrotado y perder el control del Congreso). El golpe fue encabezado por el general José Félix Uriburu (1868-1932), quien, al derrocar a Yrigoyen, no sólo comete el primer golpe de Estado de la etapa constitucional, sino que marca la irrupción del ejército como actor político, presencia que se extenderá durante más de medio siglo, hasta 1983.

A pesar de esto la Argentina tenía todavía gente como Raúl Prebisch (1901-1986), un hombre brillante, a pesar de ser socialista. Prebisch, como asesor del entonces ministro de economía Federico Pinedo, elaboró un programa económico que logró, ya a principios de 1933, sacar al país de la crisis del 29, mientras que los Estados Unidos lo arrastró hasta la Segunda Guerra Mundial.

Pero el golpe de 1930 sentó las bases del otro, que sobrevendría en 1943 y que fue quizá el más exitoso de la historia argentina, porque logró que la

gravitación del Ejército y la Iglesia, sus naves insignia, llegaron hasta 1983 (Arturo Illia ejerció el gobierno con alguna independencia, pero duró menos de tres años, desde octubre de 1963 a junio de 1966).

Hay una continuidad desde 43 hasta el 83. Es el período de la hegemonía militar, con el apoyo de la iglesia, aunque en un segundo plano. Tanto Videla como Onganía fueron católicos: estaban convencidos de que obraban en defensa del cristianismo. A tal punto que, cuando un obispo importante fue a visitar a Videla cuando éste ya estaba en la cárcel y cerca de morir, éste le dijo: “Y aquí estamos, por hacer lo que ustedes nos enseñaron”. Todos estos militares iban a seminarios católicos. Todos los prelados estaban a favor de los militares.

### *c) Ayuda celestial*

El Ejército no estaba solo en el golpe de 1930. Tuvo la celestial compañía de la Santa Iglesia Católica, que le aportó la ideología (los militares siempre han sido, en general, demasiado brutos para tener una ideología propia) del nacionalismo católico, un engendro que mezcla la xenofobia típica del nacionalismo con su rechazo al mundo, a la competencia, a la integración con otros países, y los contubernios a los cuales nos tiene acostumbrada la Iglesia cuando se mete en política.

Aunque a Uriburu lo sucedió el General Agustín Pedro Justo, elegido presidente (1932-1938) en elecciones fraudulentas, el golpe de estado como tal había fracasado. La sociedad argentina todavía era democrática; mucho más democrática, de hecho, de lo que sería en 1983, cuando se recupera la democracia. Pero lo que sí logró instalar el golpe de Uriburu fue el acceso a las altas esferas del poder del nacionalismo católico, con una fuerza que no había tenido desde la época de Rosas. Ese movimiento fue nefasto para el país, lo que no impide reconocer que incluía a gente muy preparada y culta como Leopoldo Lugones, Matías G. Sánchez Sorondo, monseñor Gustavo J. Franceschi, Carlos Ibarguren y otros.

Como dije antes, la participación de los católicos en la política argentina ya existía antes del golpe de Uriburu; pero eran católicos más liberales que la versión que se instala en el poder desde 1930. La nueva ola nacionalista estaba impregnada del espíritu del fascismo italiano. Mussolini ya había tomado el

poder en Italia, y aunque Hitler todavía no conducía a Alemania, ya se perfilaba como la figura política central de ese país.

El grupo de nacionalistas católicos que perpetraron el golpe de 1930 junto al Ejército es el mismo que protagoniza el golpe de 1943, y a partir de entonces el nacionalismo católico será central en el desarrollo histórico argentino. De hecho, cuesta imaginar el triunfo de Perón en 1946 sin el apoyo de la Iglesia y de los nacionalistas católicos. El domingo anterior a las elecciones, en las iglesias se prohibía a los fieles votar por cualquier partido que propiciara el divorcio, el matrimonio civil o la enseñanza laica.

Todo hay que decirlo, Perón no creía en nada de modo demasiado categórico. Su ideología era el fascismo, pero como éste había caído en 1945, para apuntalar su presidencia en 1946 no dudó en acercarse a la Iglesia.

Pero la misma Iglesia que ayuda a que Perón sea elegido presidente en 1946 es la que ayuda a derrocarlo en 1955 (en los aviones de la Revolución libertadora estaba pintada la leyenda “Cristo Vence”). ¿Paradoja? No tanto. La Iglesia es absolutista y Perón también; dos absolutismos no pueden coexistir. Así que en el 55 vuelve el esquema conservador de los golpes de 1930 y 1943, pero esta vez dura poco. Se impone el ala más “liberal”, que termina llamando a elecciones en 1958. Este esquema se repite, como dije antes, casi sin solución de continuidad.

## *d) La Argentina cerrada*

En lo económico, el estallido de la Primera Guerra Mundial y la crisis de 1930 dieron sustento conceptual y estratégico a la voluntad de cerrar la economía al comercio mundial: era el mundo el que se había cerrado. Parecía imposible escapar a esa realidad. La libertad de mercados y el libre comercio no tenían coartada para subsistir. Pero lo que la Argentina no percibió fue que la recuperación económica durante el primer gobierno de Perón (1946-1952) se debió a que se estaba consumiendo el stock de capital acumulado durante los gobiernos de la Generación del 80. Algo parecido a lo que el peronismo kirchnerista (2003-2015) hizo con el capital acumulado por algunas medidas liberales durante el gobierno menemista (1989-1999). Por eso Perón, antes de ser desalojado por los militares en 1955, tuvo que lanzar un fuerte ajuste

económico.

La mala política desconoce que la economía es una ciencia social. La palabra a destacar en este caso es *ciencia*. Por algo el Premio Nobel la premia junto a ciencias duras, como la física y la química. El hecho es que la economía tiene sus leyes de gravedad; como ésta, son leyes impiadosas, que no reparan en la corrección política. Desconocerlas sólo trae crisis, decadencia y pobreza. En 1949 Perón, el creador de nuestro cáncer inflacionario, tuvo su primera crisis en la balanza de pagos; tras expandir demasiado el crédito interno desde el Banco Central, para que la industria sustitutiva de importaciones tuviera una demanda interna pujante, se vio obligado al ajuste.

Con ese ajuste, en algún sentido, Perón prácticamente daba casi por clausurada (aunque la Argentina no pararía de insistir) la posibilidad de continuar con el modelo sustitutivo. De todas maneras, no tenía sentido que cuatro años después de terminada la autarquía comercial provocada por la Segunda Guerra, la Argentina siguiera enfascada en su cierre al comercio. No sólo no tenía sentido, sino que era imposible: para seguir sustituyendo importaciones de bienes finales necesitaba producirlos localmente; para ello necesitaba de importar insumos; para pagar esos insumos, a la corta o a la larga son necesarias más exportaciones, y para poder exportar hay que abrirse al comercio.

Luego de esa crisis, pero todavía con grandes dificultades económicas y hasta su derrocamiento en 1955, Perón aplica una política económica más inteligente: deja de hacerle la guerra al campo, o al menos disminuye la agresividad de su primera presidencia, y se acerca algo a los Estados Unidos. De la mano de Alfredo Gómez Morales (presidente del Banco Central entre 1949 y 1952 y simultáneamente ministro de Finanzas), Perón frena la industrialización a la bartola, frena la suba de salarios a la bartola y se torna más razonable en lo económico. Por desgracia, para disimular su conservadurismo económico, se vuelve más a autoritario en lo político. Los libros de lectura peronistas, tristemente célebres, son de la segunda presidencia de Perón. Si no hubiera habido un golpe en 1955 (que fue, de todas maneras, nefasto) es probable que hubiéramos terminado en un régimen totalitario.

*e) Populismo, autoritarismo, totalitarismo*

Perón tenía un solo objetivo: el avance del estatismo, que le era útil para dominar a una sociedad en la que él podría monopolizar la facultad de distribuir premios y castigos, y así diseñar una máquina electoral inexpugnable.

Estuvo muy cerca de conseguirlo. En 1955 el Estado controlaba el 80% de la generación de electricidad, el 65% del transporte aéreo y marítimo, el 65% de los bancos, el 80% de la industria siderúrgica y tenía el monopolio en gas, petróleo, carbón, ferrocarriles y teléfonos. El comercio exterior estaba ferreamente monopolizado por el IAPI, que llegó a pagar a los agricultores entre el 35 y el 40% del valor del lino, el trigo y el maíz. Las importaciones se adjudicaban selectivamente. La propiedad urbana estaba coartada por la ley de alquileres y la rural por la ley de arrendamientos y aparcerías rurales. El comercio minorista estaba sujeto al control policial con la ley contra el agio y la especulación.

Ahora bien, los militares de aquella época eran golpistas y en los años 70 serían además criminales, pero no eran totalitarios. Una de las tantas condiciones necesarias para ejercer un gobierno totalitario, o por lo menos para instaurarlo, es ser un líder carismático. Ni Videla ni Onganía lo fueron. Videla, por caso, tenía que lidiar con la Junta de Comandantes; eran tres individuos, no él como única figura. Videla sin duda era un criminal, pero no un gobernante totalitario. El totalitarismo intenta imponer una nueva concepción de la vida que abarque todo. Busca la politización de todos los aspectos de la vida. Moviliza a las masas. Las dictaduras tradicionales, al contrario, las desmovilizan. El totalitarismo requiere que la gente esté en la calle gritando; las dictaduras militares exigen que se quede en su casa y en silencio. Los proyectos populistas que más se acercaron al totalitarismo fueron los de Perón y Cristina.

Mención aparte merece la teoría del corporativismo puro, que fue promovida en la Argentina por Alejandro Bunge. Los cuatro volúmenes de *La Economía Argentina* (1928-1930) influyeron mucho en el peronismo. Esta teoría implica la destrucción total de los partidos políticos. El corporativismo puro es la sustitución de los partidos políticos por las corporaciones: sindicatos, empresarios, Iglesia y Estado. Sin embargo, en la práctica es improbable que esas corporaciones tengan el mismo peso. En la Argentina de Perón, por caso, el Estado llegó a tener una enorme predominancia sobre las otras tres corporaciones. La Iglesia apoyó tanto como rechazó a Perón; los empresarios y sindicatos quedaron, a efectos prácticos, subsumidos en el Estado. Esto no les impide a los intelectuales corporativistas creer, utópicamente, en el balance entre

las corporaciones.

Lo cierto es que el populismo que enferma y destruye a la Argentina desde hace un siglo (recordemos que Yrigoyen en 1916 fue nuestro primer líder populista) no nació en nuestro país, sino en Francia. Lo fundó Napoléon III en 1848, a diferencia de lo que creía (o cree) Cristina Kirchner, que hablaba en sus actos de “bonapartismo” como si el término aludiera a Napoleón Bonaparte. En realidad, el término fue acuñado por Marx a propósito de Charles-Louis Napoléon Bonaparte, sobrino del emperador, que gobernó con el nombre de Napoléon III. Consta en su brillante ensayo *El 18 Brumario de Louis Bonaparte* (1852), a tal punto que hoy, 165 años después, no ha perdido actualidad.

Con Napoleón III sucede por primera vez en la Historia que el sufragio universal lleve a la presidencia a una persona elegida por mayoría absoluta, sobre todo de las clases populares. En aquella época las clases populares en Francia eran, sobre todo, campesinas. Napoleón fue un líder carismático, rasgo típico del líder populista, que suele llegar al poder a través de elecciones democráticas impecables, como sucedería con Hitler en 1933. El sufragio universal es un elemento necesario, pero no suficiente, para que dictadores como Perón lleguen al poder.

Si el primer análisis importante sobre el populismo fue el de Marx, que lo llamó “bonapartismo”, el segundo fue el de Max Weber (1864-1920), que le pone un nombre más exacto: “cesarismo plebiscitario”. Esto es, una dictadura plebiscitada, como lo fue la de Julio César (100 al 44 a. C.), pero con el pueblo convocado a votaciones con gran frecuencia para los asuntos más urgentes de la Nación. Sin haberlo conocido, Weber preanuncia la llegada del fascismo.

Los peronistas suelen hablar del populismo como un fenómeno latinoamericano. Están equivocados. Su origen está en Europa y fue analizado allí hasta el último detalle. Del populismo de Napoléon III deriva el fascismo.

¿Qué rasgos le agrega el fascismo al populismo? A diferencia del segundo, el fascismo termina siendo una dictadura perfecta. En 1922 Mussolini y sus acólitos marchan sobre Roma y el rey Víctor Manuel lo nombra presidente del Consejo. Al principio Mussolini permitió la subsistencia del Parlamento. Más tarde, sin embargo, disolvió ese cuerpo, prohibió a los demás partidos políticos, clausuró todos los diarios opositores, instituyó una policía secreta e instauró la pena de muerte. Yo diría que el fascismo es un populismo exacerbado y el

populismo es un fascismo suave.

## f) *Las contradicciones de la economía populista*

Desde el punto de vista económico, la definición de populismo es la “industrialización sustitutiva”, es decir, una economía cerrada al comercio internacional. Una economía proteccionista: es decir, por definición, una economía de baja productividad. Si el objetivo es mantener todas las industrias, sin que importe su productividad, y además lograr el pleno empleo, lo único seguro es que habrá baja productividad: ahora bien, con baja productividad no pueden haber salarios reales altos.

En la política populista, a la larga, los industriales no pueden pagar salarios altos porque hay baja productividad. Lo que hace el populismo entonces es controlar los precios de los insumos para producir, el costo de la canasta familiar, el costo de vida de los que trabajan, los alimentos, las tarifas, etcétera. Y al controlar los precios y colocarlos por debajo de su nivel real aparece otro problema, que es el déficit en los servicios públicos, en la energía, en el transporte. También en el agro, sólo que la sobreabundancia natural de nuestra pampa hace que las crisis de escasez tarden en llegar más que en otras áreas.

De nuevo: económicamente hablando, el populismo persigue metas que lógicamente se contradicen. Se quiere asegurar pleno empleo y salarios reales altos con baja productividad, pero es imposible tener esas cosas *al mismo tiempo*. Algo parecido a la llamada “trinidad imposible” en la técnica económica, que dice que no se puede mantener al mismo tiempo un tipo de cambio fijo, una política monetaria autónoma desde el Banco Central y la libre movilidad de capitales.

Vivir de contradicciones tiene un costo. Entre 1945 y 1955 el PBI agropecuario continuó la tendencia al estancamiento que había comenzado en los años 30 con la Gran Depresión, con un 2% de crecimiento anual promedio, mientras que el PBI industrial aceleraba su crecimiento bajo una estructura muy proteccionista al 4,7% (entre 1930 y 1945 había sido del 3,6%). Por su parte, el PBI per cápita acentuaba su relativa declinación.

Resultaba claro que el sector industrial crecía a expensas de otros. Por desgracia para el país, se desarrolló una ideología que propugnaba el

industrialismo casi a cualquier costo, incluido el estancamiento para todos.

Para colmo, incluso para la industria que ahora recibía elevada protección, la tasa de crecimiento fue más baja que la observada durante el primer proceso de globalización, entre 1875 y 1930, cuando había crecido en promedio a una tasa anual en los períodos 1870-1890, 1890-1913 y 1920-1939 un 6,6%, 8,9% y 5,6% respectivamente. Como consecuencia de las políticas proteccionistas, el área sembrada sufrió una profunda caída. A su vez, la sequía de la campaña en 1952-53 acentuó la caída en la producción, a tal punto que durante el año 1953 Argentina tuvo que importar trigo por única vez en el siglo XX.

En este contexto, el comercio exterior se desplomó y la Argentina perdió una participación importante en los flujos mundiales de comercio. Mientras que en 1929 el país tenía una participación del 3,1% en las exportaciones mundiales, para 1950 había caído a 2,3%, una disminución del 26%. Las importaciones también cayeron, pero en menor magnitud, dado que la política autárquica había hecho a muchas industrias sumamente dependientes de insumos importados.

Las políticas de Perón fastigaban al capital. En parte como consecuencia de esto, y luego de la crisis de principio de los 50, la inversión extranjera prácticamente desapareció y los ahorros nacionales fueron absorbidos por importantes déficits fiscales (Taylor, 1997). Desaparecieron las esperanzas de que la economía pudiera pagar salarios más elevados y cubrir a un mayor porcentaje de obreros con beneficios sociales. Las políticas populistas destruyeron las posibilidades de crear una sociedad más justa.

Entre 1947 y 1955 el número de trabajadores rurales disminuyó un 15%, mientras que el mayor incremento de empleo urbano se observó en el sector manufacturero, donde creció un 29%. Así se desarrollaron las mega urbes de la Argentina donde han crecido la miseria y la desigualdad.

Según Alejandro Díaz (1975), las políticas peronistas “dan la impresión de un gobierno interesado no tanto en fomentar la industrialización cuando en desplegar una política nacionalista y popular... Persiguió estos objetivos a expensas de la formación de capital... La paradoja final es que la mayor atención a los bienes exportables de 1943 a 1955 habría determinado no una menor, sino una mayor industrialización, como lo demuestran los ejemplos de Australia y Canadá”.

## *g) La Argentina congelada*

El modelo sustitutivo de importaciones peronista entra en crisis en 1949, cuando el mundo comenzaba un ciclo de crecimiento económico a tasas históricamente altas luego del fin de la Segunda Guerra Mundial. El mundo de la posguerra dejaba atrás la autarquía económica, volvía a tener relaciones diplomáticas, retomaba la costumbre de comerciar, de invertir en otros países a través de la Inversión Extranjera Directa (IED), y sin embargo la Argentina seguía congelada en un modelo más propio de un mundo en guerra; bien es cierto que Perón estaba persuadido de que una Tercera Guerra Mundial era inminente, algo que no habla especialmente bien de sus dotes de clarividencia.

Como es bien sabido, el hecho de que Europa se haya recuperado con tanta rapidez debe mucho a causas que estaban fuera del viejo continente. La recuperación llegó de la mano de Estados Unidos, a través del Plan Marshall (1948-1952). El gigante del norte lo ofreció a cambio de que Europa liberalizara sus economías y profundizara el libre mercado. Fue una especie de Fondo Monetario Internacional, pero con mucho más dinero, al menos en comparación con los inicios del FMI, que nace a fines de 1945.

Europa aceptó esta imposición sin dudarla. Rusia acechaba al otro lado de la Cortina de Hierro. El miedo al totalitarismo y a la barbarie rusa pudo más en los europeos que el disgusto que hayan podido provocarles las condiciones americanas para recibir el Plan Marshall. Además, EE.UU. les había permitido ahorrar miles de millones de dólares al eximirlos de financiar un mega ejército capaz de limitar los apetitos expansivos de los rusos.

En un capítulo anterior hablamos de la teoría del corporativismo. Esta teoría va a influir en la Argentina, a partir de 1957, de un modo que nadie dice, ya sea por ignorancia o porque se prefiere callarlo (en esta Argentina políticamente correcta que apaña todo lo que no sea liberalismo económico). Influye en el desarrollismo. Las ideas del frondizismo –Frondizi de economía no sabía nada– son de Rogelio Frigerio, que fue su secretario de Relaciones Socio-Económicas desde 1958 hasta 1959. La idea de Frigerio era desplazar totalmente a los partidos. Después de todo, ¿cuál era el partido de Frondizi? Su partido, la UCR, lo había abandonado. La política se hacía entre Frondizi y Frigerio. El ejército no entró en esa componenda, sino que terminó por echar a Frondizi.

La gente habla de frondizismo, pero la verdad es que como movimiento no

existió nunca: fue apenas una idea de Frigerio. Como Frondizi era un presidente débil, más adelante le impusieron un ministro de Economía que era todo lo contrario a Frigerio: el ingeniero Álvaro Alsogaray (1958-1961), y luego a Roberto Alemann (1961-1962). La idealización de la que hoy es objeto Frondizi (aunque se pueda rescatar su política petrolera) es un disparate. Por supuesto, hubiera sido infinitamente preferible que no existiera el golpe de 1962 y que Frondizi terminara su mandato. Pero no fue un gran estadista, sino un títere del ejército y la iglesia. Peor: impuso el co-gobierno con la iglesia, que dominaba muchísimo en aquellos años. Un vez más, la Argentina aparecía congelada en modelos del pasado.

Como máximo, podemos conceder que Frondizi realizó una apertura importante al mercado de capitales (aunque no al comercio: la economía siguió cerrada). Lo hizo porque el financiamiento de los déficits fiscales a través del Banco Central había llevado la inflación a niveles intolerables (para esas épocas de baja inflación). Esto significó, en relación con los desastres de política económica que se pensaban en aquella época, un salto de calidad importante en política económica. No sólo por la apertura al mercado de capitales, en especial en el área del petróleo; Frondizi además fue consciente de que el ingreso de capitales requería de estabilidad económica, motivo por el cual se resignó a firmar un acuerdo, que fue muy duro, con el Fondo Monetario Internacional.

Pero en materia industrial la concepción de Frondizi abrevaba fatalmente en ideas de los soviéticos que habían permeado en la CEPAL (Comisión Económica para América Latina). De acuerdo con estas ideas, a los problemas de balanza de pagos había que resolverlos “cerrando” el círculo de la sustitución de importaciones con la industria más pesada y al de los insumos. O sea, cerrar más todavía la economía a la competencia extranjera (de Pablo, 1998) (4).

## *h) El populismo durante la Guerra Fría*

El papel del individuo en la Historia importa. ¿Qué ocurre, por ejemplo, cuando los únicos que tienen una posibilidad de imponer un gobierno civil razonable mueren con poco tiempo de diferencia? Esto sucedió con Marcelo Torcuato de Alvear (muerto el 23 de marzo de 1942), Roberto Marcelino Ortiz (muerto el 15 de julio de 1942) y Agustín Pedro Justo (muerto el 11 de enero

de 1943). Entonces surgió Perón. Si hubiesen estado vivos los tres anteriores, tal vez hoy no hablaríamos de Perón. Hubiera sido un funcionario, el secretario de algún ministerio o algo similar. Justo manejaba el ejército. Ortiz estaba dispuesto a terminar con el fraude. Hubiera sido un gobierno muy progresista. Y Alvear no era una lumbrera, pero dominaba al principal partido de esa época, la UCR, y no militaba en su ala populista sino en la democrática.

Lo cierto es que tras la caída de Perón el país siguió sin contar con líderes democráticos, republicanos y antipopulistas de relieve.

La Iglesia, entretanto, continuó su deriva. En 1949 había estado detrás de la entronización de Perón como líder de la nueva Argentina que supuestamente nacía y pocos años después no había dudado en ayudar a los militares a voltearlo. Luego del Concilio Vaticano II, relizado entre 1962 y 1965 de la mano de Juan XXIII, también fue sustento ideológico de muchos grupos subversivos en los 60 y 70

Para entonces, en plena Guerra Fría, la Iglesia había llegado a la conclusión de que la Unión Soviética saldría victoriosa. En esta apreciación influyó, probablemente, el fracaso de EE.UU. en la guerra de Vietnam (1955-1975). Había que posicionarse al lado del supuesto ganador. Pero la Iglesia es flexible: cuando en 1981 Ronald Reagan, elegido presidente, inicia su revolución conservadora, aquella no dudó en girar nuevamente y comenzar a mirar con extrañeza a los curas tercermundistas. Por su agilidad para cambiar de piel y reciclarse en el poder, la Iglesia merecería formar parte del Partido Justicialista...

El retroceso de la Argentina en los años de la Guerra Fría se explica porque el peronismo fijó, como factores permanentes de la economía argentina, medidas que en otras partes del mundo habían sido apenas una respuesta provisoria a una situación de emergencia. Por ejemplo, en los años 30 Alemania estableció un control de cambios. Pero en ese país el control de cambios fue abandonado apenas fue posible, mientras que en el nuestro llegó para quedarse.

En 1935 Argentina crea el Banco Central de la República Argentina, siguiendo la tendencia mundial a recrear el más blando “dinero fiduciario” en contraposición a la dureza del “patrón oro” (en rigor, la capacidad de emitir dinero interno había aparecido dos décadas antes, con la inconvertibilidad del peso, cuando estaba en vigencia la llamada caja de conversión). Era un instrumento que podía ser útil para situaciones inéditas y transitorias como la Gran Depresión, pero nuestro país usó esta alternativa para que el Estado tuviera

más déficits todavía, ahora financiados con emisión monetaria.

La Gran Depresión hizo que todo el mundo se cerrara al comercio, pero en muy pocos países se usó ese hecho, como en Argentina, para tomar la decisión estratégica de llevar a un país con claras ventajas comparativas en la producción agropecuaria exportable a sustituir importaciones y cerrarse al comercio internacional. Lo desesperante es que la Argentina ha repetido esta práctica, que a los pocos años de implementarse ya había tenido su primera crisis, durante más de setenta años.

## *i) Devaluaciones y golpes de Estado*

¿Cambió algo después de 1955? Sí y no. Si observamos el período 1955-1990, podemos decir que, salvo por el interludio del fracasado intento de apertura comercial en 1978-81, estos años comparten una característica con lo que sucedió a partir de 1945: un alto nivel de protección industrial y continuas políticas antiagropecuarias.

Todo esto, claro, agravado por el deterioro institucional. “Sólo un presidente constitucional terminó su mandato, cuatro presidentes civiles fueron removidos o derrocados, hubo diez golpes de estado exitosos y tantos golpes fallidos que su cómputo desafía la prolijidad del historiador”, (Llach, 2002). Desde 1983 la Argentina vive en democracia. Las instituciones democráticas renacieron y se fortalecieron, pero los efectos económicos no alcanzaron para compensar el agudo desequilibrio estructural de la economía que se había desarrollado durante las anteriores décadas.

La política comercial del período 1955-1990 fue un poco más transparente que la de 1945-55, pero no menos proteccionista. El mundo se abría, nosotros no. Para la segunda mitad de la década del 50 ya se habían concluido cuatro rondas de negociaciones comerciales multilaterales bajo el paraguas del GATT (luego Organización Mundial del Comercio). Los logros en términos de apertura multilateral fueron muy importantes para los países que fueron participantes activos. ¿Y la Argentina, mientras tanto? Bien, gracias: insistió con sus políticas de cerramiento. Sólo recién hacia fines de los 80 asomó la sospecha de que tantos esfuerzos unilaterales y regionales de integración podían traer beneficios.

Impresiona recordar cuán altos fueron los aranceles antes de la reforma de 1967. Por ejemplo, el arancel para el sector automóviles y tractores era del 521%. Para la vestimenta era del 306%. En el sector papel era del 206%, en el sector cuero del 239%, en el sector metales del 212% y en el sector maquinaria eléctrica del 207%.

A partir de la reforma de 1967 los aranceles parecen indicar que se generó un proceso de apertura comercial, pero debido a los elevados niveles de eso que los economistas llamamos *agua* (es decir, redundancias) en el arancel pre-1967, resulta que esto era una ilusión óptica (5). Los aranceles de 1967 variaban según el tipo de bien, el grado de elaboración y si se producían o no domésticamente. El objetivo de este esquema seguía siendo el mismo, es decir, proteger a nivel prohibitivo la producción manufacturera de la competencia externa. El primer estudio exhaustivo de la Tasa de Protección Efectiva (TPE) fue realizado por Berlinski y Schydrowsky (1977) con datos de 1969. El promedio ponderado de la TPE recibido por la industria sustitutiva de importaciones era de 130%, mientras que la industria exportable o agroindustria estaba discriminada con una TPE negativa de -2,6%.

Por otra parte, las muchas devaluaciones durante este período fueron compensadas, de forma tal que cuando ocurría una, la estructura arancelaria de importaciones disminuía y aumentaban los derechos de exportación (las “devaluaciones compensadas”). Esto ocurrió a fines de los 50, entre 1966 y 1968, a principios de los 70, entre 1976 y 1977, durante los 80, con la devaluación de 2002 y hasta la actualidad.

Todos estos episodios tenían lugar cuando el déficit de balanza de pagos (causados, en realidad, por crisis de financiamiento del déficit fiscal) llegaba a una situación insostenible. Estas devaluaciones tenían efectos recesivos, porque hacían caer el salario real. Si a esto le agregamos la estructura proteccionista, el resultado era una economía que a corto plazo no se movía.

La apertura comercial con sobrevaluación entre 1977 y 1981 explica la caída del PBI industrial de 16%, mientras que durante esos años el PBI agropecuario creció sólo un 10%. La sobrevaluación afectó a todos los sectores productivos de bienes transables. En 1983 se acaba el experimento económico-militar, dejando un déficit fiscal de más de 10% del PBI. ¿La solución? La de siempre: devaluar. Y reintroducir los controles cuantitativos.

## j) *Que lluevan los dólares*

Una cosa tuvieron en común los gobiernos civiles y militares: intentaron atraer la inversión extranjera. Al mismo tiempo, a las empresas que invertían en los sectores claves de la política desarrollista de entonces (esencialmente metales básicos, y petroquímica) se les aseguraba un mercado totalmente protegido de la competencia externa.

Un ejemplo: la ley 14.180 le otorgó al capital extranjero el mismo trato que al nacional. Ambos estaban protegidos por la política comercial del decreto 11.917 de 1958, y clasificaban a los productos de importación en varias listas. Los productos en la lista 1 ingresaban libres de aranceles e incluían insumos estratégicos como combustibles, mineral de hierro y papel. Otros insumos intermedios como acero, materiales eléctricos, vidrios, algunas máquinas y motores industriales estaban incluidos en las listas 2 y 3 y pagaban aranceles de 20% y 40% respectivamente. Estas importaciones debían además afrontar el costo asociado con un régimen de depósitos previos que quedaban inmovilizados por 180 días y que eran equivalentes a entre el 40% y el 300% del valor de las importaciones. Los productos no incluidos en estas listas debían pagar un arancel del 300% “y un depósito previo del 500%, porque éstos no son momentos para gastar divisas en lo que tenemos ni en artículos de lujo” (Memoria Anual del BCRA 1959).

En fin: “Cambiar todo para que nada cambie”, dice el protagonista de la novela *El Gatopardo*. El control de cambios y las disparidades cambiarias que estuvieron vigentes durante las décadas de 1930 y 1940 fueron desmantelados y reemplazados por una estructura de aranceles. Cambiaban las estructuras, pero el resultado era el mismo: una economía proteccionista.

Si por lo menos algo de todo esto hubiera beneficiado a los trabajadores. Pero no fue así: en estos años el salario se estancó. Por un lado, crecieron los impuestos sobre el salario; por otro, aquel sindicalismo confrontativo que se había fortalecido durante la era de Perón potenció, de hecho, el efecto de las políticas sobre el precio relativo de los factores, capital y trabajo, incentivando el uso de técnicas intensivas en capital. La mayor dotación de capital por trabajador determinó mejores salarios en las industrias beneficiadas con la protección, pero a nivel de país el salario real sufrió un largo período de estancamiento. La sociedad terminó sufriendo elevados costos de asignación y

distribución. La desigualdad creció. Hacia 1989 muchos argentinos vivían aún con el recuerdo de los gloriosos salarios reales de fines de la década del 40. ¿Qué tenía para ofrecerles una economía inflacionaria con productividad estancada o decreciente, que no encontraba el rumbo?

### *k) Mercosur, sobrevaluación y déficit: otra oportunidad perdida*

A finales de la década del 80, sin embargo, empieza un proceso de liberalización. De hecho, en 1989 se dismantelaron las licencias de importación discrecionales y la protección arancelaria promedio se redujo de 39% en 1988 a 18% en 1989. En 1991 se firma el Tratado de Asunción y en 1994 los Tratados de la Rueda de Uruguay. ¿Cuál es el rol estratégico de estos tratados?

El primero establecía un cronograma gradual de eliminación de aranceles para el comercio intraregional entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Los líderes del Mercosur se inclinaron por la creación de un mercado común, y su primer gran paso fue el establecimiento de un arancel externo común (AEC) cuya implementación, a los fines prácticos, se completó en 1994.

Por su parte, la firma de los Tratados de la Rueda de Uruguay en 1994 y las consiguientes obligaciones contraídas ante la OMC representan el segundo pilar institucional de la estrategia para consolidar la apertura unilateral en este caso. La Argentina asumió el compromiso multilateral de no establecer aranceles superiores al 35%, compromiso del cual el país nunca se apartó. Vale la pena pensar en la importancia de los compromisos externos como sostén de políticas abiertas.

A principios de los 90 se dismantelaron prácticamente todos los derechos y restricciones cuantitativas. También se eliminaron los subsidios a las exportaciones no tradicionales y se abolieron la Junta Nacional de Carnes y la Junta Nacional de Granos. Para mediados de los 90, Argentina tenía una economía tan abierta como la que en promedio mantuvo entre 1870 y 1929.

El otro hecho saliente de este período fue la apreciación del peso. Como consecuencia, hacia el final del período las importaciones se aceleraron y las exportaciones disminuyeron de forma tal que Argentina se enfrentó, una vez

más, con uno de sus males recurrentes: una crisis de balanza de pagos.

¿Por qué ocurrió esto en los 90? Debido al establecimiento de un tipo de cambio fijo con políticas macroeconómicas que son inconsistentes con el nivel fijado. La inflación inercial y los crecientes déficits fiscales, cubiertos temporalmente por entrada de capitales, demoraron la devaluación más allá de lo necesario dañando en el camino los sectores productores de bienes transables, incluyendo el agropecuario y el industrial.

## *l) El déficit no sale gratis*

Quiero insistir sobre este punto: el déficit fiscal tiene consecuencias.

Posemos cifras fiscales confiables desde 1961. Pues bien, de los 57 años que pasaron desde entonces, en 53 ha habido déficits fiscales. Es decir que el Estado gastó en salarios, jubilaciones, obra pública, etcétera, más de lo que recaudó por impuestos como IVA, ganancias, etcétera. Los únicos cuatro años de superávits fiscales fueron 2003, 2004, 2005, 2006, los que corresponden al período presidencial de Néstor Kirchner, quien usufructuó los beneficios del congelamiento nominal del gasto público primario que impuso Eduardo Duhalde, en medio de la peor crisis de la historia argentina, cuando el dólar pasó de 1 a 4 pesos en solo seis meses, el ahorro en el pago de intereses de la deuda pública por el default declarado en diciembre de 2001 y la recaudación del impuesto al cheque y las retenciones a las exportaciones que recién empezaron a generar recursos con la normalización económica que comenzó en 2003.

Las cuentas fiscales argentinas están casi en permanente déficit desde hace casi sesenta años, a pesar de que la recaudación impositiva pasó de 15/18% del PBI en los años 60 al 33% del PBI en la actualidad. Si algo demuestra esto es la irresponsabilidad de la clase política a la hora de sancionar los presupuestos de gastos nacionales en el Congreso, los gastos provinciales en las legislaturas y los gastos municipales en los consejos deliberantes. El principal problema es el nivel alucinante de gasto –mejor dicho, malgasto– público, no la recaudación. Es más, como espero mostrar a lo largo de las páginas de este libro, la presión impositiva formal en Argentina es de las más altas del mundo. Esto, sumado a lo poco de los impuestos que paga la gente, le vuelve como gasto público (el grueso es robo de la oligarquía política y el clientelismo más rancio) y provoca

que la evasión de impuestos ya no esté lejos del 40%, una de las más altas de mundo e inexistente en los países miembro del G20.

El hecho de que de 57 años en 53 el fisco argentino haya tenido déficit está en el centro de las cuatro crisis homéricas que sufrimos en los últimos cuarenta años. Esto, a su vez, es clave para explicar por qué la pobreza desde hace treinta años está en 30%. El Rodrigazo a mediados de los 70, la crisis de la *tablita* de Martínez de Hoz a principios de los 80, la hiperinflación a fines de los 80 y la crisis 2001-2002, fueron todas crisis en las cuales las crisis de financiamiento del Estado fue clave.

El dólar barato de los 90, como consecuencia de los déficits fiscales financiados con deuda externa, multiplicó los esfuerzos que debieron hacer los productores nacionales, principalmente las industrias sustitutivas de importaciones, para enfrentar el fuerte aumento de la competencia externa asociada con la disminución de los aranceles.

Las exportaciones durante los 90 crecieron en forma sostenida como consecuencia de la apertura, a pesar de la apreciación del tipo real de cambio (el dólar barato) y de las recurrentes crisis externas que golpearon al país como el efecto tequila (1994), la crisis asiática (1997), la crisis rusa (1998), la devaluación de Brasil (1999) y la importante baja de los precios internacionales de productos primarios en la segunda mitad de la década del 90, que coincidió con un período de elevadas tasas internacionales de interés. Entre 1996 y 1999 el índice de precios de exportación disminuyó un 25%, volviendo todavía menos sostenible a la convertibilidad. A esto se agregaban niveles crecientes de los servicios de deuda con un empeoramiento del riesgo país (Nogués y Grandes 2001). En resumen, un marco externo sumamente desfavorable.

Uno de los ganadores de este período fue el campo. Entre 1965 y 1989 el uso de fertilizantes en el mundo había crecido ininterrumpidamente, mientras que en argentina se estancaba en niveles muy bajos. Reca (2006) encuentra cuatro fallas económicas e institucionales que explicarían este retraso: la Secretaría de Agricultura y Ganadería no promovió el uso de fertilizantes, la investigación agropecuaria estatal priorizaba la conservación de suelos a través de programas de rotación, la producción nacional de fertilizantes estaba concentrada en una planta altamente protegida, y la sociedad civil tampoco priorizó el uso de fertilizantes.

La apertura abarató la modernización tecnológica. Esto hizo posible un

aumento importante de la producción y las exportaciones, a pesar de la sobrevaluación cambiaria. El largo estancamiento en el uso de fertilizantes que había vivido la Argentina se rompió durante los 90. La apertura destruyó el poder oligopólico de la producción nacional de fertilizantes y permitió a los productores agropecuarios acceder a los insumos a precios mucho más cercanos a los internacionales que los que habían enfrentado hasta entonces (Reca 2006). La apertura también permitió una modernización de la maquinaria agrícola.

Como consecuencia, la introducción de la siembra directa y el acelerado desarrollo e incorporación de las variedades provocó una importante expansión de la frontera de posibilidades de producción agropecuaria. El mayor uso de fertilizantes y otras innovaciones tecnológicas explican parte del crecimiento relativo del sector agropecuario que entre 1990 y 2001 creció un 31%. Por su parte, como consecuencia de los costos de ajuste y la sobrevaluación, el PBI del sector manufacturero creció menos: un 21%. Pero en el sub-período de la recesión 1998-2001 el sector manufacturero cayó un 18%. El sector agropecuario prácticamente se estancó.

### *m) De la crisis del 2001 a la década K*

Al poco tiempo de la crisis de diciembre de 2001 se reinstauran los derechos sobre todas las exportaciones. Al principio estos derechos variaban entre el 10% para las tradicionales incluidas en una lista específica, y 5% para el resto (Resolución 11/2002) Las barreras contra las exportaciones agropecuarias continuaron aumentando, mientras el tipo de cambio real se reducía.

Hasta mediados de 2007, sucesivas reformas a la Resolución 11/2002 llevaron la estructura de derechos de exportación a siete tasas del 5%, 10%, 15%, 20%, 25%, 27,5% y 45%. Las seis primeras eran aplicadas sobre las ventas externas de la cadena agroindustrial, y la última, sobre las de gas natural. A partir de allí, las tasas de los derechos sobre varios productos importantes de exportación continuaron aumentando mientras el peso se apreciaba. Los aumentos de los derechos introducidos el 7 de noviembre de 2007 variaba entre 27% para soja y girasol y 40% para maíz y trigo. En marzo de 2008 el gobierno intentó pasar la resolución 125 que hubiera introducido derechos móviles.

La combinación de las tasas por derechos de exportación y los precios

internacionales permitió llegar a un récord de recaudación por las exportaciones agropecuarias, del 3,14% del PBI durante el 2008.

Por supuesto, los elevados derechos de exportación golpearon los ingresos de los productores. Peores han sido las restricciones cuantitativas administradas por la ONCCA (Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario). Buen ejemplo son las restricciones sobre las exportaciones de carne vacuna y trigo; pero los efectos negativos sobre la producción primaria de otros productos como los lácteos también son muy graves. Durante 2007 los precios recibidos por los productores de carne vacuna eran un 33% inferior a los que recibirían en ausencia de las barreras sobre las exportaciones. Como el derecho de exportación es del 15%, la diferencia del 18% representa el equivalente ad-valorem de las restricciones cuantitativas (Nogués J., Porto A., Ciappa C., Di Gresia L. y Onofri A., 2007).

Sin embargo, dada la absoluta arbitrariedad con que se administraron estos controles, el daño ocasionado a los productores es mucho mayor que el equivalente ad-valorem que pueda determinarse en un momento particular del tiempo.

Como las desgracias no vienen solas, durante 2008-09 se sumaron los efectos de una seria sequía que terminó por derrumbar la producción de varios productos agropecuarios. Los siguientes son ejemplos de las variaciones proporcionales de las cosechas de la campaña 2008-09 en comparación con anteriores:

Soja: -34% (de 48,5 en 06/07 pasó a 37 millones de toneladas en 08/09)

Maíz: -40% (de 22,4 en 06/07 pasó a 13,5 millones de toneladas en 08/09)

Girasol: -12% (de 3,4 en 06/07 pasó a 3 millones de toneladas en 08/09)

Trigo: -45% (de 15,4 en 07/08 pasó a 8,5 millones de toneladas en 08/09)

A su vez, comenzó a darse una reversión en el ciclo del stock ganadero con el crecimiento de la faena de hembras, que durante el 2009 continuó acentuándose. Esta liquidación de cabezas y de madres estuvo impulsada por los bajísimos precios recibidos por los productores, explicados a su vez por el cierre de las exportaciones.

Esta caída en la producción también arrastró a varios sectores industriales proveedores de insumos. De esta manera, por ejemplo, se observan los siguientes efectos: entre 2007 y 2008 las ventas de fertilizantes disminuyeron un 31%, durante el último cuatrimestre de 2008 la venta de cosechadoras disminuyó un 50%, y durante el mismo cuatrimestre la venta de tractores

disminuyó alrededor de un 30% (Nogués J., Porto A., Ciappa C. y Onofri A., 2009).

El rápido aumento de los precios internacionales y los favorables términos de intercambio generaron un aumento en el valor de las exportaciones. Gracias a esto, el balance comercial fue superavitario, lo que incrementó las reservas del Banco Central. No solo respondieron las exportaciones agropecuarias y las relacionadas a la agroindustria a los altos precios internacionales netos, sino que el elevado tipo de cambio real también fue un incentivo para las exportaciones de manufacturas de origen industrial.

Sin embargo, a pesar de esta recuperación el país no llegó a superar la participación que llegó a tener en las exportaciones mundiales durante los 90. Las exportaciones aumentaron, pero no más que las internacionales, y como consecuencia de las elevadas barreras, Argentina sigue siendo un país de baja competitividad y continúa sacrificando oportunidades de crecimiento.

Como consecuencia de las barreras sobre las exportaciones, la recuperación del sector industrial fue más acelerada que la del agropecuario, prosiguiendo de esta manera la tendencia que se observó entre 1930 y 1990.

## *n) El presente*

La política tiene una tendencia lamentable, pero natural, a culpar por todos los males a la anterior administración sin rescatar lo positivo. Esto facilitó la reversión de la liberalización de los 90. E implica que un eventual retorno a políticas comerciales más abiertas generará nuevos costos sociales, y si no lo hace, seguirá donde ha estado parada por décadas. De esta manera, y en el mejor de los casos, la Argentina termina pagando al menos el doble de lo que han tenido que pagar otros países que también han encarado importantes reformas económicas e institucionales, pero que han sabido sostenerlas.

El gobierno de Mauricio Macri, merced a una serie de medidas adecuadas (eliminación del cepo cambiario, salida del default, reducción en el crecimiento de la cantidad de dinero y realineamiento con Occidente), a fines de 2015, logró evitar la quinta crisis en 40 años luego del descontrol fiscal del gobierno de los Kirchner. Aunque la recaudación de impuestos creció al 4% del PBI entre 2004 y 2015, el deterioro del resultado fiscal fue de 11% del PBI (se pasó de 4% del

PBI de superávit en 2004 a 7% del PBI de déficit en 2015). ¿Por qué? Porque el gasto público creció 15% del PBI en el mismo periodo, algo jamás visto antes en la historia Argentina.

En su primer año de gobierno, Macri aumentó el déficit fiscal de 7% del PBI en 2015 a 8% del PBI en 2016 y el Proyecto de Presupuesto para 2017 repitió el número de 8% del PBI. Así que parecería que tampoco este gobierno considera que el déficit sea un problema serio.

Ojalá que Macri haga honor al nombre de su espacio, “Cambiamos”, para que Dios y la Patria no se lo demanden.

---

4. Juan Carlos de Pablo (UHarvard, UCEMA, UdeSA).

5. La “redundancia arancelaria” también conocida como agua en el arancel es la diferencia entre el arancel implícito, calculado como la diferencia porcentual entre los precios internos y externos y el arancel legislado. Por ejemplo, si el arancel legal es 100% y la diferencia de precios de los productos en el mercado interno con los internacionales es de 50%, la redundancia arancelaria es de 50%.

# Capítulo 2

## ¿QUÉ ES CRECER?

### *a) Los números y la gente*

Una frase hizo escuela en la Argentina populista: “Que los números cierren, pero con la gente adentro”. Suena bonito. Por desgracia, demuestra nuestra profunda ignorancia de lo que son los números y de lo que es la gente. En realidad, cuando los números no cierran la gente *nunca* queda adentro. Ésta es la verdad que el populismo, insultando tanto a nuestra inteligencia como a nuestra dignidad, intenta ocultarnos desde hace setenta años.

“Si buscas resultados distintos”, dijo Albert Einstein, “no hagas siempre lo mismo”. Pero claro, a nosotros ningún físico alemán va a venir a decirnos qué hacer. Y cómo no, desde hace setenta años vamos contra las leyes de la economía, y desde hace setenta años no para de irnos mal. El nuestro es casi un experimento de laboratorio. Y resulta cínico que los mismos que nos conducen una y otra vez a estrellarnos contra la pared nos adviertan desde sus púlpitos que los números tienen que cerrar con la gente adentro. Como si ellos no hubieran dejado, año tras año y década tras década, cada vez más gente afuera. Pero no: para estos paladines de la sensibilidad social, es reaccionario decir que dos átomos de hidrógeno más uno de oxígeno hacen una molécula de agua.

¿Muy abstracto? Abramos entonces el diario de hoy. Macri reconoce que el Estado tiene 1.400.000 de empleados públicos de más. La política, por supuesto, no los quiere echar, porque son sus clientes. Le gente de a pie tampoco, porque se siente solidaria con esos empleados. Pero veamos qué sucede: para generar los \$250.000 millones anuales que se necesitan para pagar los salarios de esos 1.400.000 empleados públicos, la presión impositiva que hay que cobrar a los trabajadores en blanco es tan feroz que la gente no tiene cómo consumir y el empresario no tiene ganancia para invertir. Sin esas cargas, el sector privado con toda probabilidad generaría otros 1.400.000 puestos de trabajo, y como el empleo privado casi siempre genera más riqueza que el

estatal, esto frena el crecimiento de toda la economía, cosa que deja a la gente afuera.

O sea que la verdad es justo lo contrario de lo que dice el dogma populista: que los números no cierran es, justamente, lo que deja a la gente afuera.

## *b) Capital, trabajo, productividad*

Son las palabras clave de la economía. ¡Qué frías suenan! ¡Qué lejos de la experiencia cotidiana! Nadie propone matrimonio prometiendo productividad eterna. Ningún chico invita a sus amigos a jugar al capital. Nadie hace el amor invocando cifras de empleo en blanco. Y sin embargo, sin estas cosas no hay casa donde vivir juntos, ni patio donde jugar, ni cama donde hacer el amor.

Traducida al lenguaje de la economía, esta verdad se expresa así: la producción de todo bien o servicio se puede pensar como una “función”, es decir que es una amalgama de elementos diferentes que se conjugan para que aparezca ese bien o servicio.

O sea que para hacer ciertas cosas se necesita hacer funcionar a ciertas otras. Por ejemplo, para producir pan se necesita capital: digamos, un horno. Se necesita también trabajo: el panadero que manipula la pala que va y viene del horno. Y para terminar se necesita la receta para hacer el pan más sabroso, el método para obtener más pan usando la menor cantidad posible de masa, al horno con el panadero (la productividad).

Pero para producir el pan (producción) se necesita trigo y al trigo se lo hace cosechándolo de la tierra en el campo (la tierra) con una máquina (el capital) conducida por el peón rural (el trabajo) que tiene que saber muy bien a qué velocidad manejar la cortitrilla para no dejar sin levantar el grueso de las espigas de trigo (productividad). A su vez, para recolectar el trigo (producción) con la máquina cosechadora (el capital) previamente hubo que sembrar semillas de trigo que, a su vez, fueron mejoradas por ingenieros químicos (el trabajo) en laboratorios con recetas que las hacen resistentes a la lluvia, al frío, a los insectos, a las bacterias, a la humedad (la productividad).

¿Suena muy oligarca hablar del campo? Muy bien, hablemos de la ciudad. Un corte de pelo (producción) necesita unas tijeras y una máquina de rebajar (el capital), del peluquero amigo de la infancia (el trabajo). Tu peluquero amigo

tiene que conocer los distintos cortes de pelo para poder satisfacer preferencias diversas de sus clientes (la productividad).

O sea que el capital, el trabajo y la productividad interactúan todo el tiempo para producir bienes y servicios.

Quizá porque la economía es una ciencia social (aunque más ciencia que social), o sea que se quedó a mitad de camino entre las ciencias duras, como la física, y disciplinas blandas como la sociología, tal vez medio acomplejada inventó conceptos que sonaran imponentes: al capital y al trabajo los llamó “factores de producción”. Luego, a lo buenos o malos que somos para combinar esos “factores de producción” y así obtener bienes y servicios, la economía lo llamó pomposamente “productividad total de factores”. O sea, dado el trabajo y el capital que tenemos, cuántas unidades del bien o servicio logramos obtener de ellos.

A su vez, la “productividad total de factores” (PTF) tiene tres componentes. El primero es la tecnología, el segundo es la eficiencia y el tercero la escala.

La tecnología es la técnica, o sea la manera en que combino mis factores de producción, capital y trabajo, para obtener bienes y servicios. En el ejemplo del pan, digamos que tengo una buena técnica si tengo la pala adecuada, cuento con el mejor panadero del barrio y además sé cuántos pasos tiene que dar el panadero desde que saca el pan del horno con el pan caliente en su pala hasta ponerlo en las bandejas como para que no se pegue.

La tecnología suele mejorar con el tiempo. Por ejemplo, con la misma cantidad de capital y trabajo hoy se consiguen más bienes y servicios que hace un cuarto de siglo, porque la tecnología es más avanzada. Pero a veces la diferencia no está en el tiempo sino en la geografía o la cultura. Imaginemos a un productor en Taiwan y otro en Argentina. Tienen la misma cantidad de capital y trabajo, pero lo que producen es muy diferente en términos de cantidad y de calidad, porque tienen diferentes tecnologías.

Vamos ahora al segundo componente de la “productividad de factores”, que es la eficiencia. Para definir lo que es la eficiencia, y siguiendo con nuestro ejemplo del pan, digamos que hace ya un tiempo que me dedico a producir pan, y como soy observador, noto que puedo hacer lo que recomienda la tecnología, pero a una velocidad mayor, porque aun así el pan no se me pega cuando lo pongo en las bandejas. Al sacar más rápido el pan del horno puedo hacer más pan con la misma pala, el mismo panadero y la misma tecnología. La eficiencia,

entonces, consiste en aprender a hacer las cosas para, con la misma técnica, obtener más bienes y servicios

El tercer componente de la “productividad de factores” es la escala. Hay tecnologías que generan ganancias de productividad cuando se produce en grande. Produzco con el mismo panadero, con la misma técnica, pero en un horno más grande. O para usar otro ejemplo que me queda cerca: si la tirada inicial de este libro hubiera sido de sólo 800 ejemplares, el costo de producción de cada ejemplar habría sido muy alto, es decir que la productividad hubiera sido muy baja; por suerte, el entusiasmo de mis editores hizo que se hiciera una tirada mucho mayor, y esto bajó sensiblemente el costo de cada ejemplar.

Por otro lado, al capital le sucede lo mismo que a todas las cosas e incluso a nosotros mismos: con el tiempo se pone viejo, se desgasta, se deprecia. A eso (si se me permite una leve licencia para ser más claro) se lo llama “amortización”. Para reponer el capital que se va desgastando no queda más remedio que incurrir en gastos; a esto se lo llama “inversión para amortización”. Tener que gastar recursos nos pone de mal humor, pero evita que el stock de capital caiga. Después, a toda inversión que se hace por encima de la reposición del capital se la llama “inversión neta”, y eso nos pone de buen humor, porque permite una suba del stock de capital existente.

Repasemos entonces: la *producción* de cualquier bien o servicio necesita *inversión*, *trabajo* y que la tecnología combine a ambos de una manera adecuada (*productividad total de factores*).

### *c) Crecer después de crecer*

Llega un momento, en cualquier empresa, en el que ya no tiene sentido aumentar la cantidad de máquinas por trabajador (invertir) porque ya se hicieron todas las inversiones necesarias para equiparlos. Entonces la principal fuente de crecimiento es la habilidad que se tenga para combinar los “factores de producción”, o sea la “productividad total de factores” (algo de inversión habrá que hacer para reponer el capital que desgasta).

A largo plazo también la oferta de trabajo crece a la misma velocidad a la que crece la población total (por supuesto, hay oscilaciones por cuestiones macroeconómicas y otras, pero éstas ocurren sólo en el corto y mediano plazo).

Para medir el bienestar económico de un país es común usar al PBI dividido por la población total para obtener lo que se llama PBI per cápita. Por lo tanto, podemos reemplazar al factor productivo *trabajo* por la población total.

Así que ahora podemos plantear las cosas de otro modo. Al modelo de producción de nuestro ejemplo inicial, donde había capital, trabajo y productividad total de factores, lo reformulamos en uno donde el capital es reemplazado por la inversión. Finalmente, para una mirada de largo plazo reemplazamos el trabajo por la población. De esta manera podemos relacionar nuestro “modelo” con el PBI per cápita.

Éste último es lo que hace a la prosperidad de los países. Para decirlo de una vez: esto es lo que importa.

Ahora la cosa se pone interesante ¿Qué factores generan crecimiento del PBI per cápita? En el corto y mediano plazo, la acumulación de capital, es decir, la inversión, y la mejora de la productividad total de los factores, o sea la mejora tecnológica. Pero en el largo plazo, donde no hay acumulación de capital porque la inversión es tal que sólo repone el capital que se deprecia, la única fuente de crecimiento es la mejora de la productividad total de los factores.

Hablando en general, y a pesar de todos los avances que se han hecho en las últimas décadas para hacer más sofisticadas las mediciones del bienestar de una población, los científicos sociales coinciden: cuanto mayor sea la cantidad de bienes y servicios por persona que una economía genera dentro de las fronteras del país a lo largo de un año, mayor será su bienestar. Es decir, cuanto mayor sea su “producción per cápita”, su “ingreso per cápita” (me tomo esta licencia para ser más claro), más rica y próspera será la sociedad. En eso consiste el bienestar de un país: en tener disponibles más bienes y servicios para cada uno.

Así que no es abusivo decir que cuanto más alto sea su PBI per cápita, mejor estará una sociedad. Se podría refinar un poco el razonamiento y probar cómo quedarían las conclusiones anteriores si se las pensara en términos de “equilibrio general”, o sea, si dejáramos de medir las variaciones de un PBI per cápita respecto de sí mismo y lo comparáramos con el resto del mundo: respecto de los países más ricos (para ver si nos acercamos a ellos o nos alejamos cada vez más), respecto de sus pares (para ver si se despega o no hacia las “ligas mayores”) y respecto de los más pobres. Así veríamos cómo ha evolucionado en el tiempo su posición en el ranking mundial de ingreso per cápita para tener una idea más global.

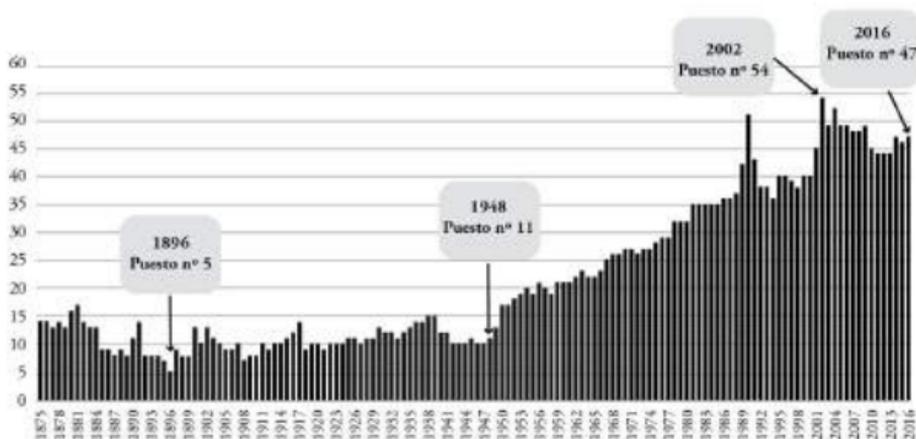
O podemos hacer aun más complejo el análisis y pensar en otros indicadores como la pobreza, la indigencia, la inequidad en la distribución del ingreso, etcétera. Pero primero hay que superar la prueba menos ácida, la más blanda: la que mide si la cantidad de bienes y servicios dentro del país, por individuo y en un determinado período de tiempo, es mayor, igual o menor que antes. Y si a esto, como dijimos antes, le agregamos la comparación con respecto a otros países, tanto mejor.

## d) La decadencia argentina

Así las cosas, desde 1875, el año más lejano en nuestra historia económica del que tenemos información confiable sobre la actividad económica, la tasa de crecimiento del PBI per cápita de largo plazo ha sido del 1,4% anual (promedio).

Pero dentro de esos 142 años de historia económica argentina hay dos Argentinas bien diferentes si se mira la posición en el ranking mundial de ingreso per cápita. Una hasta 1948 y otra desde ahí hasta nuestros días.

GRÁFICO 1. RANKING ARGENTINA EN EL PBI PER CÁPITA MUNDIAL.\*



Fuente: Elaboración propia en base a The Maddison-Project.

<http://www.ggdgc.net/maddison-project/home.htm>, 2013 version, INDEC

[http://www.indec-mecomar/nivel4\\_default.asp?](http://www.indec-mecomar/nivel4_default.asp?)

[id\\_tema\\_1=3&id\\_tema2=9&id\\_tema3=47](#) y WEO abril de 2016.

En el Gráfico 1 se puede ver que en el período 1875-1948, es decir, desde los albores de la Generación del 80 hasta casi la mitad del primer gobierno peronista, Argentina flotó entre el puesto número 10 y el 15 en el ranking mundial de ingreso per cápita al crecer a una tasa de largo plazo (nivel máximo contra nivel máximo del período) del 1,6% anual. Sí, puede sonar irreal, pero fue así. Argentina, entre el último cuarto del siglo XIX y mediados del siglo XX estuvo entre los países más ricos del mundo. Era top ten mundial.

Desde 1949 a 2016 la tasa de crecimiento se desaceleró a 1,3% anual (18% menos de ingreso per cápita comparado con lo que hubiera ocurrido de crecer a la tasa del 1,6% anual del periodo 1875-1948). Importante, pero nada dramático. El problema es que el mundo, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, y medido como el PBI mundial per cápita, ha crecido a una velocidad mayor al 2,2% (0,9% más), de manera que Argentina pasó de estar entre los diez primeros países del mundo a flotar entre el puesto 38/40 desde el fin de la hiperinflación hasta el 2002 y entre el 45/50 luego de la “década ganada” (2003-2015).

Prácticamente cuarenta puestos de caída, a pesar de que su tasa de crecimiento no fue demasiado diferente de la que tuvo cuando su posición en el ranking mundial era un envidiable quinto o décimo puesto. Una cifra en apariencia insignificante puede ser mucho, muchísimo, si se acumula durante suficiente tiempo.

Contra lo que muchos piensan, la Argentina no cambió dramáticamente su tasa de crecimiento de largo plazo entre los dos sub-períodos mencionados (1,6% contra 1,3%). Por desgracia, el mundo sí lo hizo, y de manera sustancial, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. Pasó a crecer al doble, 2,6%, de lo que lo hizo Argentina. La pregunta del millón, por supuesto, es: ¿por qué?

Para contestarla, permítanme dar un rodeo.

La clave del crecimiento de largo plazo tiene un nombre: progreso tecnológico. ¿Cómo sabemos si hay progreso tecnológico? Es bastante simple:

lo medimos, justamente, mediante la Productividad Total de Factores (PTF). Ésta se obtiene como un “residuo”. Se calcula cuánto aportó al crecimiento la acumulación de capital (inversión física), la educación, el trabajo, y todo otro tipo de factores que incluyamos, y lo que al final de cuentas termina no siendo explicado por ninguno de estos factores (el “residuo”) es el progreso tecnológico.

A partir de la segunda mitad del siglo pasado, el boom tecnológico permitió que muchos países tuvieran saltos de crecimiento económico que dejan sin aliento. El desarrollo de tecnologías como internet bajó de una manera vertiginosa los costos de integración; entre otras cosas, permitió que los países pudiesen adquirir nueva tecnología a un muy bajo costo. La integración de la economía mundial permitió, además, coordinar las actividades productivas a lo largo y ancho del mundo. Los argentinos tenemos una extraña capacidad para disociar estos hechos de realidades que experimentamos en carne propia. Quiero decir: cuando viajamos a los Estados Unidos o a Europa y encontramos ropa de excelente calidad, supermercados atestados de productos de todo el mundo, el último modelo de smartphone o de computadora, y todo a precios mucho más bajos que los que pagamos los argentinos –por no mencionar los salarios altos, la inflación baja, la posibilidad palpable del ascenso social–, sería bueno recordar que se debe al proceso de integración económica que acabo de explicar.

La Argentina, por el contrario, desde la llegada de Perón, cerró su economía. Esto nos impidió sumarnos a la aventura de la integración económica mundial y el crecimiento. No supimos aprovechar las oportunidades que abrió la revolución tecnológica de la segunda mitad del siglo XX, como sí lo hicieron, y con ganas, países como Australia, Corea del Sur, Nueva Zelanda, Canadá, Singapur o nuestro vecino Chile.

Vaya el siguiente cuadro para mostrar, en el caso de Argentina y de otros diecinueve países, los años que cada uno tardó en superar un cierto rango de PBI per cápita.

Como se puede observar en el Cuadro 1, el PBI per cápita de Argentina tardó casi cuarenta años –desde 1966 hasta 2005– en superar la franja de los u\$s 6.000 a u\$s 9.000. No es precisamente un retroceso, pero tampoco es para descorchar champagne.

En especial porque la experiencia de otros países, por comparación, es demoledora. Para superar la franja que a la Argentina le tomó cuarenta años,

Japón tardó cuatro (1966-1969), Corea del Sur cinco (1986-1990), Chile siete (1989-1995), España nueve (1969-1977), Francia diez (1955-1964), Finlandia diez (1960-1969), Noruega doce (1955-1966), Dinamarca catorce (1947-1960), Irlanda quince (1969-1983), Canadá veintiuno (1941-1961), Australia veintidós (1940-1961), Suecia veintitrés (1947-1969) y Uruguay veintiocho (1979-2006). El único país que tardó más que nosotros es nuestro compañero de relaciones carnales durante la “década ganada”, Venezuela, que se tomó cincuenta y nueve años en superarlo (1947-2005).

CUADRO 1

Primer y último año donde el PBI per cápita se encuentra en el respectivo rango (cantidad de años en formar parte del rango)						
	u\$s 6.000 - u\$s 7.000	u\$s 7.000 - u\$s 8.000	u\$s 8.000 - u\$s 9.000	u\$s 9.000 - u\$s 10.000	u\$s 10.000 - u\$s 11.000	u\$s 11.000 - u\$s 12.000
Argentina	1966-1991 (26)	1969-2004 (36)	1974-2005 (32)	2006-2009 (4)	2007-2008 (2)	2010-2016 (7)
Estados Unidos	1923-1939 (17)	1940 (1)	1941-1949 (9)	1942-1950 (9)	1951-1938 (8)	1943-1962 (20)
Dinamarca	1947-1952 (6)	1953-1957 (5)	1958-1960 (3)	1961-1963 (3)	1964-1965 (2)	1966-1968 (3)
Francia	1955-1959 (5)	1966-1961 (2)	1962-1964 (3)	1965-1967 (3)	1968-1969 (2)	1970-1971 (2)
Noruega	1956-1959 (4)	1960-1963 (4)	1964-1966 (3)	1967-1969 (3)	1970-1971 (2)	1972-1973 (2)
Suecia	1947-1952 (6)	1953-1956 (4)	1957-1969 (13)	1970-1972 (3)	1973-1975 (3)	1976-1977 (2)
Canadá	1941-1947 (7)	1943-1954 (12)	1955-1961 (7)	1962-1964 (3)	1965-1966 (2)	1967-1969 (3)
Japón	1966 (1)	1967-1968 (2)	1969 (1)	1970 (1)	1971-1972 (2)	1973-1976 (4)

Finlandia	1960-1963 (4)	1964-1967 (4)	1968-1969 (2)	1970-1971 (2)	1972 (1)	1973-1978 (6)
Irlanda	1969-1973 (5)	1974-1977 (4)	1978-1983 (6)	1984-1987 (4)	1988-1989 (2)	1990-1991 (2)
España	1969-1971 (3)	1972-1973 (2)	1974-1977 (4)	1978-1986 (9)	1987 (1)	1988-1989 (2)
Australia	1940-1948 (9)	1942-1954 (13)	1955-1961 (7)	1962-1964 (3)	1965-1967 (3)	1968-1969 (2)
Nueva Zelanda	1937-1948 (12)	1946-1953 (8)	1950-1955 (6)	1956-1962 (7)	1963-1968 (6)	1969-1977 (12)
Chile	1989-1991 (3)	1992-1993 (2)	1994-1995 (2)	1996-1999 (4)	2000-2003 (4)	2004 (1)
Colombia	2003-2009 (5)	2010-2012 (3)	-	-	-	-
México	1980-1999 (20)	2000-2011 (12)	-	-	-	-
Perú	2011-2016 (7)	-	-	-	-	-
Uruguay	1979-1991 (13)	1992-2003 (12)	1994-2006 (11)	2007 (1)	2008-2009 (2)	2010 (1)
Venezuela	1947-2003 (57)	1948-2002 (55)	1954-2005 (52)	1956-2010 (55)	1957-2011 (55)	1977-1978 (2)
Corea del Sur	1986-1987 (2)	1988 (1)	1989-1990 (2)	1991-1992 (2)	1993 (1)	1994 (1)

Fuente: Elaboración propia en base a Angus-Maddison.

### e) *Los primeros y los últimos*

Una característica de los países con más crecimiento es que todos, en general, superaron el rango de los u\$s 6.000 a u\$s 9.000 de PBI per cápita en pocos años a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial, a diferencia de los cuarenta años, entre 1966 y 2005, que nos tomamos nosotros en Argentina. Pero hubo otro grupo de países que ya había superado el umbral de u\$s 6.000 a u\$s 9.000 de PBI per cápita antes de la Segunda Guerra: me refiero a Australia, Nueva Zelanda y Canadá

Parece claro: la baja performance de nuestra economía, comparada con la alta de los demás países, demuestra que el poco crecimiento en nuestro país fue consecuencia de no sumarse al grupo de países que formaron parte de la integración económica y se beneficiaron del proceso de globalización que, con saltos y tibiamente, comenzó después de la Segunda Guerra Mundial.

Claro que también podemos fijarnos en la tasa de crecimiento anual para la segunda mitad del siglo XX y los dos sub periodos 1950-1985 y 1986-2016. El siguiente cuadro resume lo anterior para Argentina y otros siete países:

CUADRO 2

Tasa de Crecimiento Anual			
Países	1950-2016	1950-1985	1986-2016
Corea de Sur	5,34 %	5,73 %	4,90 %
Irlanda	3,19 %	2,96 %	3,71 %
Chile	2,29 %	0,93 %	3,92 %
Australia	2,02 %	2,22 %	1,89 %
Canadá	2,00 %	2,62 %	1,36 %
México	1,97 %	2,87 %	1,26 %
Nueva Zelanda	1,36 %	1,42 %	1,33 %
Argentina	1,30 %	0,93 %	1,62 %

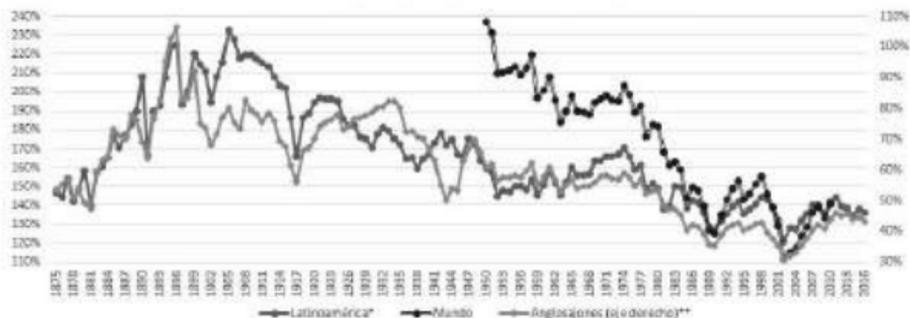
Fuente: Elaboración propia en base a Angus-Maddison.

De nuevo, duele ver la pobre performance argentina. Nuestro país es, entre estos ocho, el que presenta la menor tasa de crecimiento anual para el período completo. Si tomamos el primer subperíodo 1950-85, vemos que Argentina también está última, junto a Chile.

Sin embargo, durante el período 1986-2016 Chile nos supera cómodo (por más de dos puntos) en la tasa de crecimiento anual. Durante este último subperíodo la Argentina mejora con respecto a sí misma, ya que pasa de crecer del 0,93% al 1,62% anual, y también mejora en términos relativos, es decir, frente a otros países como Nueva Zelanda, México y Canadá.

Por desgracia, la mejora no fue homogénea. Si tomamos un grupo conformado por Nueva Zelanda, México y Canadá, vamos a ver que la decadencia no ha parado. El Gráfico 2 muestra el PBI per cápita relativo de Argentina frente al grupo de países anglosajones, Latinoamérica y el mundo en su conjunto. Cuando la línea va para arriba significa que Argentina crece relativamente más que el otro grupo y si la línea va para abajo es porque los demás crecen más que nosotros y de esa manera Argentina pierde PBI per cápita relativo.

## GRÁFICO 2. INGRESO PER CÁPITA RELATIVO DE ARGENTINA.



\* Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, Uruguay, Venezuela, Paraguay, Ecuador y Bolivia

\*\* Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Estados Unidos.

Fuente: Elaboración propia en base a Angus-Maddison.

El Gráfico 2 muestra que entre 1875 y 1896 Argentina creció más rápido que el promedio entre Australia, Canadá, Estados Unidos y Nueva Zelanda y llegó a tener el mismo nivel de PBI per cápita que ellos. En cambio, desde principios del siglo pasado entramos en un período de decadencia (que ya es tendencia), al punto que hoy nuestro PBI per cápita es el 40% de ese conjunto de países.

Por otro lado, crecimos más rápido que el promedio de los países latinoamericanos hasta 1906. Es decir, Argentina crecía mucho, tanto que superaba a los demás países y se separaba más todavía de quienes eran más pobres y nos acercábamos a los que eran más ricos que nosotros. Pero ese período de inigualable prosperidad para nuestro país quedó en el olvido, porque desde principios del siglo pasado no hemos parado de perder en crecimiento frente a los demás países del mundo. Esto ya era grave, pero se aceleró de manera virulenta desde 1945. Los que eran más pobres que nosotros se nos han acercado o incluso nos han superado, como es el caso de Corea del Sur, Chile, Singapur y Japón.

## f) *¿Por qué perdemos?*

No hay que buscar explicaciones paranoicas o fatalistas para lo que nos pasó. No, por lo menos, si queremos entenderlo y recuperar el camino del crecimiento y la prosperidad.

El proteccionismo, el corporativismo, el gasto público rampante, las rupturas al derecho de propiedad y los golpes de Estado, la guerra de Malvinas, la sangrienta lucha interna entre la guerrilla y el terrorismo de Estado, han impedido a nuestro país acceder a las tasas de crecimiento del mundo libre: el que ganó la Segunda Guerra Mundial. Este crecimiento fue resultado de un capitalismo competitivo, con libre comercio y un Estado relativamente pequeño para el tamaño de su economía, como EE.UU., o bien un Estado grande, como en Europa, que presta los servicios básicos de educación, salud, seguridad y justicia de manera lo bastante eficiente como para que el sector privado no tenga que volver a pagarlos con sus ingresos propios, como ocurre en Argentina.

Hay, si se quiere, una buena noticia: después de la hiperinflación de 1989-1990 la tasa de crecimiento de largo plazo ha subido al 2%, mientras que la del mundo está en 2,2%. Es decir que seguimos cayendo en el ranking mundial de ingreso per cápita, pero a una velocidad mucho menor. Si quisiéramos jugarla de argentinos exististas, soñadores y siempre campeones morales, podríamos decir: “¡Ganamos, se terminó la decadencia!”

Dados los finales que suelen tener nuestros accesos de euforia, mejor no excitarse antes de tiempo. Podemos sanamente dudar si esa desaceleración en el parate de nuestra decadencia es transitorio o permanente. Porque si bien hubo dos crisis tremendas, la hiperinflación y la del 2001-2002, que derrumbaron al PBI, también hubo dos shocks favorables que trajeron grandes ingresos de dólares al país, como las reformas promercado de los 90 y los altísimos precios de nuestro commodities de exportación durante la primera década del siglo XXI, que trajeron fuertes recuperaciones cíclicas de nuestra actividad económica. Por decirlo de algún modo, un empate dos a dos entre eventos favorables y desfavorables. Mi escepticismo, luego de la asunción del presidente Macri, se debe a que no veo que los argentinos hayamos cambiado sustancialmente nuestra cabeza.

Además, mi lamentable afición por el rigor científico me obliga a revisar otra vez los cuadros que mostré antes. Este análisis, basado en el ranking mundial de

ingreso per cápita, reduce la mirada a dos subperíodos dentro del período total de ciento cuarenta y dos años que va desde 1875 hasta hoy. El primero de los subperíodos, 1875-1948, muestra una estabilidad en el top ten y el segundo, 1949-2016, una franca caída. Sin embargo, cada uno de estos dos subperíodos contempla dentro de sí ciertos “sub-subperíodos” para analizar, porque las tasas de crecimiento de largo plazo del PBI per cápita de Argentina han sido muy diferentes, insisto, más allá de decadencia delatada por nuestra posición en el ranking mundial.

Podemos remarcar algunos de estos “sub-subperíodos”. Uno de expansión económica que duró treinta y siete años, desde 1875 a 1912, antes del estallido de la Primera Guerra Mundial (1914-1918), cuando el país creció a una tasa récord histórica de 2,4% anual. Un segundo “sub-subperíodo” de bajo crecimiento que se extiende desde 1912 a 1948, pocos años después del fin de la Segunda Guerra Mundial (1945), con una tasa positiva del 0,8% anual. Un tercero de aceleración del crecimiento que va desde 1948 a 1974, al 1,8% anual. Un cuarto de contracción económica abierta que se extiende desde 1974 hasta 1987, con una caída del PBI del 1,0% promedio anual, y finalmente un quinto período donde Argentina retoma el crecimiento a tasa alta del 2% anual, que se extiende desde 1987 hasta nuestros días.

Si juntamos el análisis del ranking mundial de ingreso per cápita con el anterior, se podría decir que gran parte del mantenimiento del país en un puesto de privilegio en el ranking mundial de ingreso per capita entre 1875 y 1948 se debe al arrastre que dejó el período de crecimiento acelerado de 1875 a 1912 al 2,4% anual, y que nunca más el país pudo lograr de nuevo. Después de esa etapa, y a pesar de que el país se vio muy beneficiado, por ejemplo, por la enorme demanda mundial de alimentos después de la Segunda Guerra, la globalización financiera de los 90, los mejores términos del intercambio de la Historia durante los trece años del kirchnerismo y el boom de la soja transgénica desde mediados de los 90, nunca más volvimos a experimentar tasas de crecimiento del 2,4% anual (per cápita), aunque es cierto que desde los 90 nos acercamos a esa cifra, al crecer en el largo plazo al 2% anual, cosa que ha sido clave para frenar nuestra caída en el ranking mundial de ingreso per cápita.

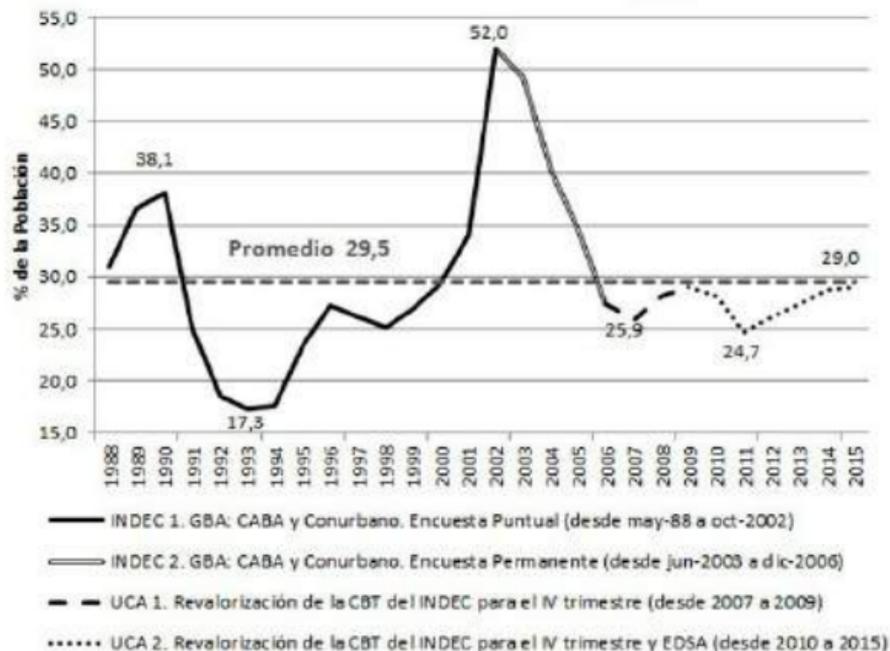
Pero nuestra decadencia no es sólo una caída en el ranking mundial de ingreso per cápita como un número frío sino que, en parte, como ha sido provocada por crisis homéricas en los últimos 40 años como el Rodrigazo, la

*tablita* de Martínez de Hoz, la hiperinflación y el 2001-2002 con grandes colapsos del PBI, enormes devaluaciones de nuestra moneda y grandes saltos inflacionarios, la pobreza ha permanecido en los últimos 28 años en un nivel promedio robusto (baja dispersión) y enorme (como muestra el Gráfico 3) de 30% (sobre una población argentina de 45 millones de personas, son 13.500.000 argentinos pobres). Y si le agregamos que hay más de 3.000.000 de argentinos viviendo en villas miseria, además de la droga y la inseguridad, queda claro que el rumbo equivocado que Argentina ha tomado hace más de 70 años ha causado estragos sociales casi imposibles de encontrar en países de desarrollo medio y mucho menos en miembros del G20 como Argentina.

Lo preocupación de haber llegado a estos niveles alucinantes de pobreza y miseria es doble. Son una fuente de preocupación en el corto plazo por lo difícil que es el manejo de la utilización política por parte de los principales actores sociales y políticos de esta situación y en el largo plazo, ¿cómo hacer para proponer cambios hacia otra cultura de vida cuando debido a la destrucción de la educación y la mala alimentación no se tiene la capacidad para discernir? Además, detrás de la drogadicción y la inseguridad ciudadana que sufrimos, claramente está la pobreza.

Si bien en el mundo hoy se está dando una discusión sobre la desigualdad en la distribución del ingreso, eso ocurre en países que tienen entre tres y cuatro veces nuestro ingreso o PBI per cápita. Nosotros estamos a años luz de esto porque antes de discutir distribución del ingreso (discusión que para mí no hay que dar (5\*)) tiene que haber niveles mínimos de pobreza (a fines de 2016 era del orden de 35%) y antes de ello hay que crecer a tasas de alrededor de 4% per cápita durante décadas.

### GRÁFICO 3. POBREZA EN LA ARGENTINA.



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC y UCA.

### g) La importancia de la PTF (Productividad Total de Factores)

El siguiente cuadro muestra la tasa de crecimiento anual del PBI per cápita y la Productividad Total de Factores (PTF) y la tasa de inversión promedio para Argentina para varios sub períodos.

CUADRO 3

	1950- 1964	1964- 1970	1970- 1980	1980- 1990	1990- 2000	2000- 2010	2010- 2015
PBI per cápita	1,3 %	4,3 %	1,3 %	-2,7 %	3,0 %	3,0 %	1,7 %
Inversión / PBI promedio	-	21,6 %	23,5 %	16,8 %	17,1 %	16,3 %	16,3 %
PTF *	0,6 %	1,9 %	-0,6 %	-1,5 %	0,3 %	0,1 %	-1,0 %

\* PTF aparente 1950-1989 y PTF estricta 1990-2015.

Fuente: Elaboración propia en base a Angus-Maddison, WEO IMF y ARKLEMS.

El período de mayor crecimiento en el PBI fue el de 1964-70, período que coincide con tasas de inversión relativamente altas y con el mayor crecimiento registrado de la PTF. La importancia de la PTF sale a la luz al analizar el período 1970-80 con respecto al anterior. Durante el período en cuestión, si bien la inversión en promedio creció, el PBI per cápita se desaceleró. La razón es la caída que hubo en la PTF, probablemente como consecuencia de la inestabilidad política y económica de aquel período. Hay que recordar que desde mediados de los 70, después del Rodrigazo, la Argentina pasó a tener durante más de quince años tasas de inflación anual de tres dígitos, proceso que culminó con la hiperinflación del 89-90. Además ocurrieron el baño de sangre entre la guerrilla y el terrorismo de Estado, el default que comenzó con la guerra de Malvinas, la propia guerra, la confiscación de depósitos del Plan Bonex, la renuncia anticipada de Alfonsín y la asunción de Carlos Menem, por mencionar sólo algunos desastres.

El siguiente período, 1980-90, muestra el menor crecimiento de los años analizados, ya que el PBI per cápita cayó un 2,7% anual. Esto coincide con una caída importante de la inversión promedio, que pasó de ser, entre 1970 y 1980, del 23,48%, a ser del 16,82% entre 1980 y 1990, pero también coincide con el período de mayor caída en la PTF, que cayó un 1,4% anual.

A partir de la década del 90 podemos observar que la tasa de crecimiento del PBI per cápita aumentó significativamente al 3% comparado con los cuarenta años previos, y ni hablar si se la compara con la “década perdida” de los 80, cuando el PBI per cápita cayó al 2,7% promedio anual, acumulando una pérdida de casi 25% en esos diez años.

La recuperación de tasas de crecimiento del 3% anual trajo, como dijimos antes, un estancamiento en la caída de Argentina en el ranking mundial de PBI per cápita. Pero este parate en la decadencia se interrumpió desde 2012, cuando ingresamos en una larga estanflación (con leves caídas en las recesiones y pequeñas recuperaciones en las expansiones) de más de cinco años y volvimos a crecer a tasas menores al 2% per cápita, con baja inversión y la PTF en declive.

El siguiente gráfico muestra la evolución de la inversión y la PTF para el período 1950-2015.

GRÁFICO 4. TASA DE INVERSIÓN Y PRODUCTIVIDAD TOTAL DE FACTORES (PTF)



\*TFP Aparente 1950-1989 y TFP Estricta 1990-2015. Año índice 1993 = 100.

Fuente: Elaboración propia en base a WEO IMF y ARKLEMS

¿Qué vemos aquí? En primer lugar, que la PTF entre 1950 y 1964 se mantuvo más o menos constante, a pesar de algunos períodos de crecimiento y otros de caída. Entre 1964 y 1974 crece fuertemente, a una tasa del 1,4% anual. Pero luego se pierde todo ese crecimiento obtenido, al caer entre 1974 y 1990 al 1,5% anual. Luego la PTF se estabiliza hasta la actualidad, con algunas fluctuaciones de por medio. Es decir: parecería que volvimos a los niveles de PTF previos a la década del 70.

La tasa de inversión venía fluctuando en alrededor de 20% del PBI durante los años 60, hasta que salta unos 10 puntos del PBI y alcanza el 30% (merced a un gasto público en obras absolutamente insostenible) con el gobierno peronista

de la primera mitad de los 70. Desde el Rodrigazo de julio de 1975 hasta que el país logra salir de la hiperinflación, a fines de los 80, la inversión cayó, entre puntas, a poco más del 10% del PBI. Es decir que perdió un 20% del PBI en ese período. Luego, a partir de la década de los '90 y con el proceso privatizador de Menem, que sustituyó mucha inversión pública de las empresas del Estado por inversión privada, la inversión total del país casi se duplicó al saltar al 20% del PBI.

No era todavía el pleno desarrollo, pero resultaba prometedor. Por desgracia, desde 2008, cuando en EE.UU. tiene lugar la quiebra de la banca Lehman Brothers, con su tremendo impacto en el mundo, y por otro lado en Argentina el gobierno de Cristina Kirchner decide emprender una guerra absurda de la mano de “la 125” (6), la inversión retomó la senda descendente: pasó del 20% del PBI mencionados antes a estar por debajo de 16% del PBI en 2015.

## *h) Crisis homéricas*

Como vamos viendo, nuestra decadencia no consiste sólo en una caída en el ranking mundial de ingreso per cápita, que después de todo es un número frío, sino que fue provocada en buena parte por crisis homéricas en los últimos cuarenta años, como el Rodrigazo, la *tablita* de Martínez de Hoz, la hiperinflación y el 2001-2002. Cada uno de estos desastres trajo grandes colapsos del PBI, enormes devaluaciones de nuestra moneda y grandes saltos inflacionarios. La pobreza en los últimos veintiocho años mantuvo un nivel promedio robusto (baja dispersión) y enorme de 30% (sobre una población argentina de 45 millones de personas, son 13.500.000 argentinos pobres). Y si agregamos que hay más de 3.000.000 de argentinos viviendo en villas miseria, queda claro que el rumbo que la Argentina ha tomado hace más de setenta años causó estragos sociales casi imposibles de encontrar en países de desarrollo medio, y mucho menos en miembros del G20 como Argentina.

Haber llegado a estos niveles alucinantes de pobreza no es sólo inmoral y humillante. En el corto plazo, además, significa la manipulación de esta situación por parte de los principales actores sociales y políticos, lo cual agrega al problema una nueva capa de inmoralidad y de humillación. En cuanto al largo plazo: ¿cómo proponer cambios hacia otra cultura de vida cuando muchos ni

siquiera están seguros de tener qué comer?

Cierto, en el mundo actual se está debatiendo la desigualdad en la distribución del ingreso. Pero eso ocurre en países que tienen entre tres y cuatro veces nuestro ingreso o PBI per cápita. Nosotros estamos años luz de esto, porque antes de discutir la distribución del ingreso (discusión que personalmente opino que no hay que dar (7)) tiene que haber niveles mínimos de pobreza (a fines de 2016 era del orden de 35%), y antes hay que crecer a tasas de alrededor del 4/5% per cápita durante décadas.

## *i) El camino del crecimiento*

En síntesis: para que un país crezca en forma sostenida la inversión debe ser alta, pero también debe serlo el crecimiento de la PTF. Cuando analizamos el caso argentino, es muy claro que la inversión ha sufrido una caída entre los 70 y 90, de la que no nos hemos podido recuperar más allá de las oscilaciones cíclicas. Si queremos crecer a una mayor tasa debemos aumentar la inversión. Pero para que este crecimiento sea sostenido en el tiempo la PTF debe crecer también en forma sostenida, cosa que no ha ocurrido. Si bien no se ha reducido como la inversión, no se observa un crecimiento sostenido de la PTF.

La única posibilidad de revertir nuestra caída en el ranking mundial y volver a crecer a tasas altas es aumentar tanto la inversión –como mínimo un 5% del PBI, del 16% del PBI al 20% del PBI– como la PTF, que tiene que pasar de estar estancada (como en los últimos 20 años) a crecer mínimo 1,5% anual sostenidamente.

Para que esto ocurra hace falta poner en marcha una economía de mercado abierta al comercio mundial y con un Estado que cobre pocos impuestos, que los gaste bien (para decirlo con delicadeza, que no sea la contracara del robo para la política) y sin déficit fiscal. Argentina necesita de una economía que no esté a merced de la discrecionalidad política que tanto ha caracterizado a nuestro país desde mediados del siglo pasado. Sólo una mayor estabilidad y racionalidad, tanto económicas como políticas, que amplíen el horizonte temporal de los inversores, locales y externos, nos podrá sacar de nuestra decadencia. Sobre esto volveremos al final del libro, cuando exponga mi propuesta de cambio para dejar atrás tanta oscuridad.

---

5\*. La redistribución del ingreso tiene límites estrechísimos. Todos nacemos con dotaciones de recursos diferentes, capacidades diferentes, inteligencia diferente, propensión al esfuerzo diferente. Alterar eso es alterar la esencia del hombre: somos diferentes entre sí. El aporte que yo sugiero para redistribuir es educación básica, salud básica dentro de una economía de libre mercado y estado mínimo. Para más detalles ver el capítulo final del libro con la propuesta de cambio.

6. La Resolución 125 del Ministerio de Economía fijaba retenciones móviles a los productos agropecuarios que virtualmente confiscaban la renta agropecuaria  
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/135000-139999/138567/texact.htm>

7. La redistribución del ingreso tiene límites estrechísimos. Todos nacemos con dotaciones de recursos diferentes, capacidades diferentes, inteligencia diferente, propensión al esfuerzo diferente. Alterar eso es alterar la esencia del hombre: somos diferentes entre sí. El aporte que yo sugiero para redistribuir es educación básica, salud básica dentro de una economía de libre mercado y estado mínimo. Para más detalles, el capítulo final del libro con la propuesta de cambio.

# Capítulo 3

## EL TRABAJO EN LA ARGENTINA

### *a) El espíritu de los distintos modelos de trabajo*

No es un secreto: en el último siglo las cosas han cambiado mucho en el mundo laboral.

No quiero pecar de autorreferencial, pero el caso que tengo más a mano es mi propio trabajo. La mecánica de trabajo que con los años desarrollé dentro de mi estudio ha cambiado de manera impactante. Un ejemplo: hace treinta años, cuando se trataba de analizar un cuadro o un gráfico previo a una presentación con cifras de la macroeconomía argentina, era inimaginable hacerlo sin estar físicamente con mis colaboradores, uno al lado del otro, en nuestra mesa de trabajo. Hace veinte años pude comenzar a alternar esas reuniones con el cuadro o gráfico enviado por mail; discutíamos por teléfono la lectura que íbamos a hacer de él. Pero esa dinámica todavía comportaba algún retraso, ya que tenía que esperar que me llegara el mail. En cambio hoy, con Google Drive y WhatsApp, y mientras haya 3G o 4G, puedo discutir desde cualquier lugar del mundo sobre el cuadro o gráfico, exactamente al mismo tiempo que mis colaboradores lo están haciendo, y sin tener que pasar por la tortura del mal servicio de telefonía celular.

Como se ve, el cambio en los modelos de dinámica laboral es enorme. Ahora bien, ¿cambió también la matriz conceptual ideológica? Estoy convencido de que la respuesta es no. La técnica cambia, pero la matriz laboral no. Por eso afirmo que los fenómenos que voy a describir en las próximas líneas, por antiguos que sean, siguen vigentes.

Uno es el modelo chino. Este modelo se basa en las enseñanzas de Confucio. En la línea de las enseñanzas del antiguo sabio, este modelo postula que no haya legislación laboral ni indemnización por despido, porque el que es expulsado de la comunidad, según Confucio, es un inútil, que no colabora o no le es útil; por lo tanto, un despedido no tiene derecho a indemnización.

El segundo modelo laboral es el de los países católicos. En este caso la salvación está en el perdón de los pecados. Pecar, cometer un error, una falta y luego ser absuelto, todo ocurre dentro de una dinámica circular. Recordemos si no a Adán y Eva, expulsados por Dios del paraíso terrenal por haber cometido el pecado “manzanero”, para luego tener que expiarlo en un peregrinaje interminable en el tiempo del hombre en la Tierra. En esta concepción, el trabajo es una maldición, un castigo por el pecado original; por lo tanto, permitir que el hombre trabaje es cumplir con la justicia de Dios. Quien cumple con el plan de Dios se hace acreedor a la salvación. Y por eso, aquel que se preocupa por la salvación (el perdón), tiene que dar algún tipo de sobreprotección al trabajador si éste se queda sin trabajo (el pecado). Podemos encontrar esta línea de pensamiento en textos tan diferentes como el código de Napoleón, el código Canónico o el Derecho Romano. En todos se repite, en un ciclo sin fin, la organicidad de pecado y perdón. Este sería el segundo modelo laboral, más cercano a los argentinos... Como el tango, triste y llorón, pero sexy.

El tercer modelo laboral es el de los luteranos. Si trabajás en EE.UU. y querés salvarte, no tenés que rezar y arrodillarte como los católicos; tenés que ser exitoso sobre la base de la competencia, del mérito para escalar. Por eso en ese país no se estila el preaviso frente al despido.

Y hay un cuarto modelo laboral. Podemos llamarlo el modelo tantálico. Rige en Bangladesh y con menos intensidad en Malasia, Singapur, Taiwán. Lo llamo así en recuerdo de una historia entre el dios Zeus (el padre de los dioses y los hombres) y uno de los habitantes del Olimpo, que era Tántalo. A Tántalo lo llamaban *el depredador* ¿Por qué? La historia es así: Tántalo había sido castigado por Zeus; éste le dijo que sólo sería perdonado si hacía una ofensa extraordinaria. Bien: la ofensa máxima que podía concebirse era matar al hijo mayor. Tántalo mata a su hijo mayor, lo corta en pedazos, lo coloca en una fuente y se lo lleva a Zeus. Éste le dice: “Cierto, pagaste un precio alto (para recibir mi perdón), pero ese precio no lo paga un padre, sino un depredador. Así pues, te devuelvo tu precio y te condeno al inframundo”. Para los griegos, el inframundo era el infierno. Así que el depredador Tántalo quedó condenado por siempre al infierno.

En países como Bangladesh se pagan u\$s 60 de sueldo en promedio por mes. Ahí se fábrica (¿fábricaba?) mucha de la ropa que se consume en muchos

países del mundo. Para vivir o sobrevivir en Bangladesh se necesitan u\$s 150 mensuales. Trabajan el marido, la mujer y los hijos. Hace cuatro años, en mayo de 2013, se cayó un edificio y se mataron 1.300 trabajadores de la industria textil que trabajaban en condiciones de hacinamiento.

Un Levi's producido allí que sale u\$s 7 FOB (Free On Board), la misma Levi's los vende a u\$s 50 en EE.UU. y a u\$s 150 en Argentina. Había doce empresas americanas, cuatro francesas y cuatro argentinas (dos que hacen ropa de mujer).

Estas empresas, de acuerdo con el mito tantálico, son empresas depredadoras. Buscan países donde, pagando una coima al presidente de turno y remunerando con sueldos de hambre a sus trabajadores, obtienen productos de bastante buena calidad a precios de *dumping* social. No hay leyes laborales, no hay ley de riesgos de trabajo, no hay contribuciones laborales, no hay nada.

Pero, ¿qué ocurre desde hace un tiempo? La mayoría de los países líderes (digamos: Zeus) empezaron a identificar las marcas que tenían esta actitud depredadora y denunciarlas a nivel mundial, motivo por el cual muchas empresas han tenido que desarrollar procesos de mayor productividad para poder seguir compitiendo, además de mudarse de país (haciendo un paralelo con el mito tantálico, el país con su gobierno y la empresa serían los depredadores).

Las sociedades comenzaron a hacer boicots contra Adidas, Levi's, etcétera. Y se están comprometiendo cada vez más a salir de esos países. Por ejemplo: Nike y Adidas se instalaron en El Dorado, en Misiones dando empleo a miles de argentinos con las plantas que antes tenían en Bangladesh y son el empleador más importante de la provincia mesopotámica.

## *b) Breve historia sindical argentina*

Dicen que cuando de la chimenea de la capilla Sixtina sale humo negro (para el lector curioso que, como yo, se haya preguntado alguna vez cómo se hace, aclaremos que es producto de la quema de perclorato de potasio, antraceno y azufre) es porque los cardenales no consiguieron los dos tercios de los votos necesarios para elegir al nuevo Papa. Pero sí cuando sale el humo blanco, por la combustión de clorato de potasio, lactosa y colofonia.

Pero esto es la leyenda, casi una fantasía. La realidad es que la Iglesia es una

de las mayores y más verticalistas y piramidales (ver gráfico adjunto) corporaciones que existen sobre la faz de la Tierra... entre otras cucardas.

La elección del Papa es una teatralización, una puesta en escena; en alguna medida, una ficción. Los que allí votan, antes que nada, pertenecen a la cofradía de la rosca política de la conducción máxima de la Iglesia. Para pertenecer a esta última hay que llegar a ser obispo (el sacerdote ejecutivo –trabajador– de más alto rango dentro de la cúpula de la Iglesia), conseguir luego el favor de esta misma cúpula y desde ahí ser nombrado cardenal (el obispo que vota al Papa). Una vez allí, todo es fácil, todo es predecible. El Papa arbitra el poder. Dice: “Este obispo es amigo nuestro, que venga, lo hacemos cardenal. Este otro obispo es medio díscolo, que se quede como obispo nomás”. Una auténtica corporación de “Hombres de Rojo y Blanco”.

La Argentina terrenal, desde la llegada de Juan Domingo “El Pocho” Perón al frente del Departamento Nacional del Trabajo el 27 de octubre de 1943, pero más todavía desde el 27 de noviembre del mismo año, cuando queda al frente de la Secretaría de Trabajo de la Nación (creada especialmente para él por decreto), y ni hablar desde que asume como presidente electo de Argentina el 4 de junio de 1946, funcionó y todavía se puede decir que funciona de manera similar a la Iglesia y los militares. Funciona de manera corporativa, con simulacros de elecciones o ascensos por mérito. Esto es especialmente cierto del sindicalismo peronista. Por eso estas tres corporaciones –sindicalismo, Iglesia y militares– se llevan tan bien.



Las tres corporaciones funcionan de manera absolutamente piramidal. En la base, los trabajadores, los soldados y los feligreses que son el soporte, la base sobre la cual se asientan sus cimientos... o sus abducidos. Un escalón más arriba los delegados sindicales, los suboficiales y los párrocos de las iglesias de pueblo. En un escalón superior ya encontramos a los sindicatos, los coroneles y los obispos. Luego a la Unión o Federación de sindicatos, según corresponda, los generales de brigada y los cardenales. Para terminar, en la cima de la pirámide, allá arriba, casi en el cielo, las Confederaciones (Confederación General del Trabajo, CGT), los generales de división y el Papa.

Entre comienzos de 1939 y el 8 de enero de 1941 (cuando retorna a la Argentina), Perón había sido agregado militar en Italia. En esos años, Benito Mussolini todavía no era el Duce de la República Social de Italia sino

presidente del Consejo de Ministros. Su admiración por el régimen fascista, al que definió como “un ensayo de socialismo nacional, ni marxista ni dogmático” fue tal que desde que puso un pie en la Casa Rosada llevó a la práctica una de las principales experiencias fascistas fuera de la península itálica.

La palabra Duce viene de la raíz latina *ducere*, que significa llevar o conducir. En la concepción de Mussolini, el mandato es un atributo que Dios deriva en el Rey y como yo reemplazo al Rey, mi mandato es divino, soy el poder de Dios. Pero además, soy el poder de los ciudadanos, no porque ellos me votan (aunque lo hacían) sino porque tengo la representación de sus libertades para defenderlas.

Mussolini (1943) cuenta todo esto y más en sus *Memorias* (8) donde afirma que el poder del ser humano no está en el ser humano en sí, porque individualmente no puede defender sus derechos, de modo que se los tiene que ceder a la corporación. La corporación, al unir a todos los representados, podrá ejercer bien esos derechos y su libertad. Dicho de otro modo: ¿quién determina la libertad y los derechos de los ciudadanos? La corporación que lo representa. Está la corporación eclesiástica, la corporación industrial, la corporación laboral, la corporación militar, la corporación de las fuerzas de seguridad, y así. ¿Quién le da el poder a esa corporación para representar a los que están abajo? No el voto, sino la decisión del Duce.

En particular, en el tema de los sindicatos, Mussolini había creado el modelo del *unicato*, que era un sindicato único por cada actividad. Para ejercer el mando de este sindicato único, Mussolini le daba la bendición al sindicalista de su preferencia. A su vez, esta idea de Mussolini estaba plasmada en la “Carta del Lavoro” de 1927, documento que proclama explícitamente los principios y propósitos de la teoría económica del Fascismo y el establecimiento del Estado Corporativo Nacionalista y Autárquico.

Perón consideró que el modelo económico corporativo enunciado en la “Carta del Lavoro” era un modelo ideal para él. Es decir que aspiraba a tener un solo sindicato, que él mismo autorizaría desde el Poder Ejecutivo. El modelo es piramidal, aparentemente democrático, porque los trabajadores votan a sus representantes, pero resulta que no puede haber muchos sindicatos: en los hechos se permite uno solo por cada rama de actividad y en cada territorio. A su vez, el formato, el caparazón, el envase de este sistema, es de dos tipos (9):

Uno es el sindicato único en todo el país, al que se llama “Unión”. Unión Obrera Metalúrgica (UOM), Unión de los Trabajadores Gastronómicos de la

República Argentina (UTGRA), Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina (UOCRA), etcétera. Tienen una sola personería en todo el país y por lo tanto una sola comisión directiva para todo el país. Si bien estas Uniones tienen la forma de un sindicato, en realidad son una Federación (como veremos en el próximo párrafo). Por eso tienen Delegaciones.

La otra versión es la de Armando Cavalieri en Mercantiles, en la que también hay un solo sindicato, pero por zona geográfica (incluso puede haber más de un sindicato en una misma provincia). Por ejemplo, uno en Capital Federal, quince en la Provincia de Buenos Aires, dieciocho en Córdoba, seis en Mendoza, etcétera, y para poder tener la unidad en todo el país forman una federación, la Federación Argentina de Empleados de Comercio y Servicios (FAECYS). Armando Cavalieri, por ser el secretario general del Sindicato de Empleados de Comercio (SEC) de la Capital Federal, el más grande de todos los sindicatos de empleados de comercio del país, también es el Secretario General de FAECYS, o sea de la Federación de sindicatos.

El sindicalismo que existía en Argentina cuando Perón llega a la Secretaría de Trabajo era muy diferente. Se había originado en las grandes oleadas de inmigrantes al país, que incluían a perseguidos en Europa, anarquistas, trotskistas, comunistas revolucionarios, etcétera. Era, por así decirlo, un sindicalismo balcánico, con características de diáspora, y enfrentado con el poder político de Buenos Aires. Entre 1900 y 1940 hubo en el interior del país numerosas sublevaciones y rebeliones perpetradas por grupos anarquistas que formaban sindicatos. Dicho sea de paso, películas como *Quebracho* y *La Patagonia Rebelde* son ilustrativas de este hecho.

Perón llama a estos sindicalistas tempranos y les dice que son un desastre, que cada uno va por su lado, todos se pelean con todos y que acá lo que se necesita es que haya un solo gremio y que sean ellos mismos. Les dice que les hará una ley para consagrarlos. Pero también afirma el General que de aquí en más ningún sindicato se podrá formar si no cumple con el requisito de ser el “más representativo” (o sea, tener base de sustentación, lo que en la jerga sindical se llama “el mejor o máximo representante”) y además ser amigo del gobierno (obviamente, esto último no estaba escrito). A ése, al que cumpla este doble mandato, esta doble condición, se le otorga la “personería gremial”.

Perón ya pensaba en las elecciones presidenciales que terminaría por ganar el 4 de junio de 1946, En sólo cuatro meses, entre septiembre y diciembre de

1944, siendo vicepresidente de la Nación, les dio todo o casi todo a los sindicatos, basándose en (o robando, si se prefiere) las premisas por las cuales Alfredo Palacios había bregado sin cesar durante cincuenta años. Creó los tribunales laborales, extendió la indemnización por despido a todos los trabajadores, creó el preaviso, aseguró las vacaciones, creó el aguinaldo y otorgó todos los beneficios de protección a la maternidad.

Los militares, y en particular el presidente Edelmiro Farrell, comprendieron que Perón se estaba transformando en un escollo insalvable para sus objetivos de continuidad en el gobierno. Por este motivo lo encarcelaron, pero los sindicatos se movilizaron, en particular los frigoríficos, el 17 de octubre de 1945. Perón fue liberado y se convirtió así en el héroe de los trabajadores.

El 4 de junio de 1946 Perón asume su primera presidencia. A esa altura ya había creado un sindicalismo de un enorme poder y grandes conquistas, que luego los sindicatos lograron extender y profundizar; en particular, aunque parezca mentira, con gobiernos no peronistas. Como siempre ocurre, y para usar un término bien de nuestro reciente pasado kirchnerista, “empoderar” a una corporación de las características del sindicalismo peronista significaba el “huevo de la serpiente” al que luego había que combatir, anular, destruir. Cuando Perón, sobre el final de su primer mandato, tuvo claro que el sindicalismo empezaba a constituir una amenaza, no dudó en combatirlo con la misma fuerza y encono con el que lo había hecho casi tocar el cielo con las manos.

En 1949, cuando se redactaban las modificaciones a la Constitución Nacional que pronto iban a promulgarse, Perón empieza a recibir presión de los sindicatos. Hasta que en 1951 el paro fue declarado por decreto, y por primera vez en la historia argentina, como delito de sedición. Perón encarceló a los cabecillas. Casualidad o no, en la Constitución de 1949 figuran todos los derechos y protecciones a los trabajadores que Perón había otorgado desde su incorporación al gobierno del general Pedro Pablo Ramírez en 1943, pero no el derecho de huelga. Éste sería incorporado por Alfredo Palacios en el Artículo 14 bis, una de las dos únicas, pero importantes, reformas pro sindicales con toques casi socialistas que se hicieron en la Asamblea Constituyente de 1957. La otra, el artículo 67, inciso 11, también referida a los trabajadores, mandó hacer un Código del Trabajo desde el Congreso Nacional (o sea, mediante ley) por ser parte de la legislación de fondo, como el Código Civil, el Comercial, etcétera.

Hasta ese momento la legislación laboral era local, cada provincia dictaba sus normas. El artículo 67, inciso 11, transformó la legislación laboral en federal.

Si bien en sus formas cumplía con todas las de la ley, en los hechos la Asamblea de 1957 fue una formalidad para que la corporación política y la sindical volvieran a hacer de las suyas. Le dio unas pinceladas socialistas a una Constitución que ya tenía fuertes toques corporativistas desde la reforma de 1949. La liberal Constitución de 1853 iba quedando cada vez más lejos, tanto como el ideal de progreso de los próceres de la Generación del 80.

Perón fue muy violento y salvaje con las corporaciones que él mismo había empoderado hacia fines de su primer mandato. Tenía miedo de perder la reelección. Por eso conquista el voto femenino gracias a la figura de Evita, además de ponerla como abanderada de los trabajadores.

Hay una anécdota muy interesante que suele contar, entre copas, un importante abogado laboralista argentino, y que muestra el espíritu salvaje de Evita. La propia abuela del abogado conoció a Eva y entre sus amigos le decían “la mujer del látigo”. Sucedió en 1948, durante una de las tantas salidas de Eva de campaña para apoyar a Perón. Eva viajaba en tren para entregar colchones, comida, etcétera, en un pueblo. Bajó para participar de un acto al cual asistía la abuela del abogado. En un momento dado, un grupo de leprosos se acerca a Eva; ella le da a cada uno un beso en la frente. Su secretario trata de alejarla para evitar un eventual contagio (pensemos que la lepra hace setenta años era peor que el sida de hace veinte). Evita lo para con una mano y le dice: “Hijo de puta, si querés vivir, jamás trates de impedir que yo me acerque a alguien que lo necesita”.

Casi todo el poder que los sindicatos obtuvieron después de Perón no se debió al “corazón y las manos abiertas ante la noble causa de los trabajadores” de gobiernos peronistas –como acabamos de ver, el mismo Perón había tratado de restringirlos–, sino a la generosidad interesada de gobiernos militares y la debilidad o la inocencia (¿la estupidez?) de gobiernos radicales. La ley 18.610 de Obras Sociales, que les otorga a los sindicatos la fortuna de dinero disponible que tienen hoy para manejar la política, es del gobierno de facto de Juan Carlos Onganía (1966-1970). Y la importantísima Ley de Asociaciones Sindicales que es la Ley 23.551 fue promulgada durante el gobierno de Alfonsín (1983-1989).

A propósito de esto, el ya fallecido Jorge Triaca (padre), que fue el primer ministro de Trabajo de Menem y el gestor de la Ley 23.551, solía contar una

anécdota sin desperdicio sobre los bemoles que rodearon su discusión y posterior sanción. Quiero recordarla porque muestra como pocas cómo los sindicalistas se fuman en pipa a los políticos no peronistas.

Aquí va. El alfonsinismo ya había perdido su batalla con los sindicatos en 1984, con la fracasada Ley Mucci, por el nombre del ministro de Trabajo de aquel entonces, Antonio Mucci. En la jerga de los peronistas, Mucci era un “gorila” típico, que quiso eliminar la personería gremial, o sea, que en lugar de un solo sindicato hubiera todos los sindicatos que los trabajadores quisieran. Como esto atomizaba el poder de los sindicalistas de cuño peronista y destruía al movimiento sindical. La ley no pasó por el Congreso.

En 1987 el sindicalismo le propinaría al alfonsinismo gobernante el golpe de gracia en sus intentos de limitar el accionar gremial. Luego de la sublevación carapintada de Semana Santa y la derrota en las elecciones legislativas de octubre, el gobierno radical se quedó sin poder de fuego y sin chances de poner límites al peronismo opositor, que ya había olido sangre y se sabía capaz de hacer daño y condicionar al gobierno de Alfonsín. Así que el sindicalismo le impuso un nuevo ministro de Trabajo, Carlos Alderete, del sindicato de Luz y Fuerza, y se disponía a ir por más con la Ley de Asociaciones Sindicales, la 23.551 del 23-03-1988.

Contaba el extinto Jorge Triaca (padre del actual ministro de Trabajo del gobierno del presidente Macri) que al discutir, en nombre de los sindicatos, con los legisladores radicales sobre la letra de la Ley 23.551 de Asociaciones Sindicales, él instruyó a sus asesores para que pusieran todo lo imprescindible en un núcleo duro, las cosas para discutir o ceder en el núcleo intermedio y cosas para regalar (a los radicales) en el bloque blando, de modo tal que cuando se sentaran a discutir la ley con ellos, en el núcleo duro los sindicalistas no cederían nada, en el núcleo intermedio aceptarían cambios de redacción y en el bloque blando les regalarían todo. Sin embargo, seguía Triaca, “fueron tan brutos” los legisladores alfonsinistas, que no hizo falta prácticamente ninguna discusión con su gobierno. Les concedieron todo, el núcleo duro, el intermedio y el blando.

*c) Sindicalistas blindados*

Lo que pasó con la negociación sobre la tutela sindical es un buen ejemplo de lo anterior.

La “tutela sindical” (que formaba parte del proyecto de ley) es un eufemismo para denotar lo que en los hechos es otorgarles a los dirigentes sindicales una protección casi como la que tienen los legisladores del Congreso Nacional con sus fueros parlamentarios.

Decía Triaca que para ellos (los sindicalistas) el núcleo duro era una tutela para los dirigentes sindicales electivos, el núcleo intermedio era una tutela para los dirigentes sindicales representativos (los que se eligen a dedo) –como por ejemplo cuando a un dirigente sindical lo nombran como delegado ante el PAMI– y el núcleo blando era una tutela para los que tienen cargos políticos en los poderes públicos, no sólo para los sindicalistas, sino para cualquier persona. Esto último era para regalarlo, pero quedó también. Así es que hoy en nuestro país tiene tutela sindical y protección parlamentaria un concejero vecinal que es ad honorem de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Algo así como inmunidad para casi todos y todas... los que participan de la runfla política.

¿Qué es lo que no tenían los sindicatos antes de la Ley 23.551 que luego sí tuvieron?

Prácticamente nada. Tenían y tuvieron casi lo mismo. Pero lo reforzaron. Por ejemplo, cristalizaron el unicato: el único sindicato que tiene derecho a representar a los trabajadores, declarar una huelga, negociar los convenios y ser agente de retención de los aportes y contribuciones es el que tiene la personería gremial. Antes todo esto estaba difuso en distintas normas separadas. Ellos lo compactaron todo y lo hicieron muy sólido con la ley de Asociaciones Sindicales.

En cuanto a la tutela sindical, que también, como el unicato, ya existía antes, la nueva ley hizo una tutela sindical más viable. La tutela anterior era como tener de derecho y en los hechos algo más que fueros parlamentarios, como los jueces, que sólo podían ser detenidos si los pescaban *in fraganti* cometiendo un delito.

Hay una vieja anécdota del juez Sabattini que ocurre a comienzos del gobierno de Alfonsín, cuando el juez va con la policía en busca de un delegado gremial de una fábrica que había violado a una compañera de trabajo. En el momento en que le están por poner las esposas, el delegado dice: “A mí no me pueden meter preso, porque soy delegado gremial y tengo fueros sindicales”.

(Así se llamaban en la ley anterior que era la 20.615 del 29-11-1973). Sabattini lo detiene igual, alegando que el fuero sindical es inconstitucional porque viola el principio de que somos todos iguales ante la ley (artículo 16 de la Constitución Nacional).

Con ese precedente, los demás jueces comenzaron a animarse a declarar la inconstitucionalidad de la ley 20.615. Ahí los sindicatos se dan cuenta de que tienen que reformar la tutela y tener protección contra el despido, etcétera, es decir, seguir siendo intocables, pero desde el punto de vista laboral solamente.

Básicamente, la “tutela sindical” está regulada en los artículos 47 y siguientes de la Ley 23.551. En sustancia, estipula lo siguiente:

Que los delegados de personal, miembros de comisiones internas y organismos similares, los trabajadores elegidos para ocupar cargos electivos o representativos en asociaciones sindicales con personería gremial, en organismos que requieran representación gremial o en cargos políticos en los poderes públicos tendrán estabilidad reforzada durante todo el tiempo que duren sus mandatos y hasta un año posterior, plazo durante el cual no podrán ser despedidos, suspendidos ni con relación a ellos podrán modificarse las condiciones de trabajo, si no mediara una resolución judicial previa de un tribunal que los excluya de la garantía. La violación por parte del empleador de las garantías establecidas dará derecho al afectado a demandar judicialmente, por vía sumarisima, la reinstalación en su puesto de trabajo, más los salarios caídos durante la tramitación judicial, o el restablecimiento de las condiciones de trabajo. Si se decidiere la reinstalación, el juez podrá aplicar al empleador que no cumpliere con la decisión firme, sanciones pecuniarias progresivas para conminarlos a cumplir el mandato judicial.

Idéntica protección tendrán los postulantes para cargos de representación sindical por el plazo de seis meses (computados desde que el órgano de la asociación sindical, con competencia para ello, tenga por recibida la lista que lo incluye como candidato, con las formalidades necesarias para expedirse acerca de su oficialización). Esta protección cesará para aquellos trabajadores cuya postulación no hubiera sido oficializada según el procedimiento electoral aplicable y desde el momento de determinarse definitivamente dicha falta de oficialización. Igual efecto a la no

oficialización producirá la circunstancia de que el candidato incluido en una lista oficializada obtenga un número de votos inferior al 5% del número de votos válidos emitidos.

El trabajador que goza de la protección podrá optar por considerar extinguido el vínculo laboral en virtud de la decisión del empleador, colocándose en situación de despido indirecto, en cuyo caso tendrá derecho a percibir, además de las indemnizaciones por despido, una suma equivalente al importe de las remuneraciones que le hubieran correspondido durante el tiempo faltante del mandato (o del período de estabilidad aún no agotado en el caso del candidato no electo) y año de estabilidad posterior.

La estabilidad en el empleo no podrá ser invocada en los casos de cesación de actividades del establecimiento o de suspensión general de las tareas del mismo.

Así es que llegamos a nuestros días, cuando todo el mundo sabe que los sindicalistas son personajes varias veces millonarios por malversación de fondos y con toques mafiosos, pero poco se hace con ellos, salvando las excepciones que fueron el bancario Zanola por robo, el ferroviario José Ángel Pedraza por instigación al asesinato del militante del Partido Obrero Mariano Ferreyra en 2010 y, mucho más cerca, en 2016, el caso del dirigente marítimo, el *Caballo* Suárez y la asociación ilícita que tenía montada.

## *d) El buque Platense, símbolo de la impunidad sindical*

Sobre el *Caballo* Suárez la siguiente historia es más que “tierna”. Es el caso “Sedaril / Tsakos / Buque Platense”, que está radicado en el ámbito de la Justicia.

Esta empresa uruguaya de capitales griegos, dueña a su vez del astillero Tsakos en Montevideo, tenía un buque que transportaba camiones entre Uruguay y Buenos Aires denominado *Platense*. Era un buque de bandera uruguaya con tripulación uruguaya, como corresponde a la ley del pabellón, y como sucede en

todo el mundo.

Navegaba casi a diario, con relativo éxito. Hasta que un día de febrero de 2012 los señores SOMU, en pleno apogeo de su patoterismo paraestatal, con el *Caballo* Suárez a la cabeza y la espada de sus colaboradores más violentos, Rigoberto Suárez (uruguayo, sin parentesco con el jefe de la banda) y Jorge Vargas, siempre alertas para robarse lo que fuera por orden y gracia de la ex presidenta Cristina Kirchner, se les ocurrió apretar a esta empresa. Les exigieron primero algo supuestamente “gremial” para que subieran tripulantes argentinos, aduciendo el cuento nacional y popular, a sabiendas que eso no sería aceptado por ser, además, de imposible cumplimiento desde el punto de vista de las normas sobre navegación.

Un paréntesis: cabe recordar que en el final de ciclo del *Caballo* Suárez, Rigoberto Suárez y Jorge Vargas se agarraron a cuchillazos por la supuesta sucesión del *Caballo*, aunque algunos testigos dicen que no fueron puntazos, sino que alguno de ellos, en medio de vapores etílicos, cayó sobre la punta de un escritorio... Luego el *Caballo* se arrepintió y dijo que seguiría en el cargo *porque el papa Francisco (!) así se lo había pedido*.

Volvamos a la historia. Como la empresa contestó lo que se suponía, desde el gremio le dijeron que no iban a permitir más que atracaran en la Argentina. Ordenarían a los remolcadores que no le prestaran servicio de atraque y desatraque; sin este servicio es imposible que un buque entre a puerto. Es decir, no iban a *permitir* más que su buque ingresara a aguas jurisdiccionales argentinas, como si fueran un Ministerio de Relaciones Exteriores o la propia Prefectura Naval Argentina.

Luego de varias discusiones, el SOMU terminó por comunicar que si quería seguir operando en nuestros puertos, la empresa propietaria del *Platense* tendría que erogar una suma mensual de entre u\$s 35.000 y u\$s 40.000 dólares a los señores del SOMU o a algunas de sus “empresas” satelitales, como por ejemplo la Fundación Azul o Marítima San Jorge S.A.

El director general de la empresa, Aristide Rhigas, pidió asesoramiento legal a un prestigioso abogado para actuar ante el Ministerio de Trabajo o ante Relaciones Exteriores. En ese momento el Ministerio de Trabajo estaba totalmente rendido a los caprichos y negocios del *Caballo* Suárez y ni el ex ministro Carlos Tomada ni su vice, Noemí Rial, parecían dispuestos a frenar el atropello de ese gremio. Por lo que el mencionado abogado le contó al

propietario del buque que sus gestiones serían en vano, cosa que se confirmó en los hechos: nadie en el ministerio, ni en Prefectura, ni en el Ministerio de Relaciones Exteriores les prestó atención alguna ni se opuso a que el *Caballo Suárez* extorsionara a este empresario.

Finalmente, la empresa SEDARIL quedó repleta de deudas (una empresa de navegación que opera un buque incurre en muchísimos costos que, además, son previos a facturar: por ejemplo el pago de salarios a la tripulación, gastos de puertos, combustibles, lubricantes, agencia marítima, víveres, reparaciones, servicios portuarios, certificados de las autoridades, seguros, sistema de gestión, etcétera) y simplemente discontinuaron el trabajo. Echaron a todos los empleados y tripulantes y dejaron que el buque se pudriera en la costa uruguaya, práctica bastante habitual, por cierto, en el sector.

No pudo afrontar esas deudas por la sencilla razón de que se le había impedido seguir recalando en nuestro país. Quien se lo había impedido no tenía ninguna autoridad legal para ello. El representante de la empresa sufrió un infarto, producto de momentos tan tensos y, por cierto, inexplicables en cualquier rincón del mundo civilizado.

El buque *Platense* sigue hasta hoy pudriéndose en orillas uruguayas. Aunque las condiciones han cambiado y el SOMU está intervenido judicialmente, es materialmente imposible poner ese buque de nuevo en funcionamiento (10).

## *e) Personería Gremial y Convenios Colectivos*

Las relaciones del mundo laboral argentino descansan sobre la base de cuatro leyes principales. La ley 14.250 de Convenciones Colectivas de Trabajo, que es de 1953, la 18.610 de Obras Sociales (también conocida como de “Obras Sociales Sindicales”), que es de 1970, la 20.744 de Contrato de Trabajo (que regula los aspectos particulares del contrato de trabajo: por ejemplo, cómo se hace un contrato, la jornada, el aguinaldo, etcétera) de 1974 y la 23.551 de Asociaciones Sindicales de 1988 (11).

En Argentina, el sistema sindical está diseñado sobre la base de lo que se llama el “sindicato único”; también se habla del “más representativo” o el que tiene la “personería gremial” (las tres frases quieren decir, en los hechos, lo mismo).

Hay un solo sindicato por cada rama de actividad económica. Una vez que un sindicato logró que un gobierno le dé la “personería gremial”, se transforma en sindicato único. Entonces queda unido de un poder tan omnímodo que eso explica por qué, salvo algunos casos puntuales como la CTA (Central de Trabajadores Argentinos) (11\*), los metrodelegados de los subtes en Buenos Aires y algún otro, las personerías gremiales daten de la década del 50 del siglo pasado. También esto explica por qué la democracia sindical no existe.

Por ejemplo, en la industria metalúrgica todas las empresas negocian con la UOM (Unión Obrera Metalúrgica). No importa si son Aluar o un taller mecánico de cuatro empleados de Famaillá. El único sindicato para negociar es la UOM. Desde que se le reconoció la personería gremial en la década del 40 no puede nacer ningún sindicato que le dispute a la UOM su carácter de “más representativo”, porque ese sindicato no está autorizado por la ley (esto ya ocurría de manera larvada desde las primeras resoluciones de Perón como secretario de Trabajo a mediados del siglo pasado y sigue ocurriendo hasta nuestros días con la Ley de Asociaciones Sindicales de 1988) para hacer nada que no sea sólo representar a los trabajadores individualmente, es decir, no tiene las aptitudes para competir contra la UOM, luego no resulta atractivo.

En Argentina el sindicato que está reconocido como el “más representativo” es el que tiene la exclusividad de todas las acciones relevantes propias de un sindicato. Es el que tiene la “personería gremial”; es decir, tiene la exclusividad para negociar en forma colectiva, para administrar las obras sociales, para cobrar por planilla sus contribuciones sindicales, etcétera. ¿Y si otro sindicato quiere competir con éste? Es como si fuera un club de barrio: no puede hacer nada de lo que un sindicato debe hacer para ofrecer servicios a sus afiliados, y así nunca resultará atractivo como alternativa para los trabajadores. Por si fuera poco, los sindicatos que recién comienzan tienen poco o ningún financiamiento, por la sencilla razón de que no tienen ingresos compulsivos; hasta que el Ejecutivo les otorga la personería, todos los aportes son voluntarios.

Pero aunque los demás problemas se superen, queda un hecho: la personería gremial es otorgada a los sindicatos por el Ministerio de Trabajo, es decir, por un órgano del Poder Ejecutivo Nacional. El sistema es totalmente corporativo: el que unge de poder al sindicato para que represente a todos los trabajadores es el Poder Ejecutivo. Por eso una frase típica de los sindicalistas es: “Ningún secretario general (de la Confederación General del Trabajo) se puede dar el lujo

de no ser una persona cercana al presidente de la Nación de turno”.

De esta forma, es imposible que se desarrolle una competencia genuina entre los sindicatos. En realidad, en la Argentina ni siquiera existe la idea de que *debe* haber competencia entre sindicatos. Las personerías gremiales fueron otorgadas hace setenta años y así han quedado *freezadas* desde entonces. Casi nadie ha logrado disputarlas.

Llamemos las cosas por su nombre: en la Argentina rige un régimen de sindicato único. Un ejemplo: en la Unión Obrera Metalúrgica de Villa Constitución, en algún momento en los 70, Alberto Pichinnini trató de crear un sindicato paralelo; terminó integrándose a la UOM porque no podía competir.

Un sindicato con “personería gremial” es el único autorizado a negociar las condiciones de un convenio colectivo de trabajo como mejor le parezca. Poco importa que muchos trabajadores ni siquiera estén afiliados: lo que negocie el sindicato es obligatorio para todos. Y lo más importante: el sindicato con “personería gremial” es el único que puede manejar las obras sociales. Sus ingresos son descomunales: \$100.000 millones corrientes en 2016, es decir el 1,5% del PBI. Pero hay más: estos ingresos son recaudados por el Estado a través de la AFIP y de ahí derivados a las obras sociales. Es decir que el Estado recauda fondos que después terminarán en las manos de personas jurídicas de sujeto privado como los sindicatos.

Que los sindicatos posean un poder monstruoso e indebido no significa que la patronal sea más respetable: del lado de las Cámaras Empresarias sucede algo similar a lo que venimos describiendo. No hay ninguna comprobación rigurosa de que las que negocian desde hace años con los sindicatos sean las más representativas. Participan las mismas que lo vienen haciendo desde hace muchas décadas. El sistema es casi perfectamente opaco. Vale recordar que la Ley de Convenios Colectivos, luego de treinta años, fue modificada por ley en 2004, durante la presidencia de Néstor Kirchner. La meta era actualizar los criterios que debían cumplir las Cámaras para erigirse como representantes de los empresarios. Bueno: desde hace trece años esperamos que esa reforma se reglamente para poder aplicarla.

Pero un sistema tan cerrado, que pretende establecer las mismas reglas para casi todas las actividades, por disímiles que sean, inevitablemente tiene filtraciones. Un caso es el de los metrodelegados.

El sindicato que nuclea a los choferes de ómnibus, colectivos, subtes y

combis es la Unión Tranviarios Automotor; todos los que conducen transportes públicos pertenecen a la UTA, salvo los trabajadores de los subterráneos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ahí un conjunto de trabajadores, los metrodelegados, decidieron separarse de la UTA, gestionaron la inscripción como sindicato, la lograron después de un largo peregrinaje y años después, el 1 de diciembre de 2015, lograron además la personería gremial (12).

Los metrodelegados están lejos de disputarle la personería gremial a la UTA a nivel nacional; pero sí lo han logrado en ese pedacito de poder que representan los subtes en la capital. No les ha ido mal: incluso antes de lograr la personería gremial, los metrodelegados lograron negociar salarios mejores que los de la UTA. Ahora que lograron la personería gremial, pueden negociar lo que quieran sin tener en cuenta a la UTA. La han desplazado por completo como gremio para los trabajadores del subte de Buenos Aires.

Hecho curioso: dentro del Estado hay algún grado de democracia sindical, pero no en los privados (un solo sindicato por cada rama de actividad). Dentro del Poder Legislativo los sindicatos son tres, no uno solo: la Unión Personal Civil de la Nación (UPCN), Asociación Trabajadores del Estado (ATE) y Asociación del Personal Legislativo (APL). En teoría esto no debería haber podido hacerse, dada la ley de asociaciones sindicales, que consagra el sindicato único por rama de actividad: en este caso el Estado; sin embargo se hizo. Hoy en día, cuando el presidente de la Cámara de Diputados llama a discutir salarios, se arman comisiones paritarias cuya composición varía de acuerdo a la cantidad de afiliados que tiene cada uno de esos tres sindicatos; las decisiones se toman por mayoría.

## *f) Los sindicatos en otros países*

¿Qué sucede en otros países? Lisa y llanamente, hay pluralidad sindical. Cada trabajador de cada empresa se afilia al sindicato que mejor le parece, de los muchos que existen dentro de la rama industrial a la cual pertenece la empresa. Seguramente muchos o todos los sindicatos tendrán sus representantes trabajando en la empresa. En un determinado momento se vota para ver cuáles son los delegados sindicales más representativos de los trabajadores de la empresa; así queda constituida una mesa con representaciones plurales de los

trabajadores, además de existir mayorías y minorías. El empresario negocia con una mesa de delegados sindicales provenientes de distintos sindicatos.

En España y en muchos países de Europa, por ejemplo, en una misma empresa pueden coexistir trabajadores que ni siquiera están afiliados a ningún sindicato, pero que representan a los trabajadores, con otros que sí están afiliados. Los que están afiliados pueden estarlo en distintos sindicatos (o sea, más de uno por empresa), por más que haya uno que sea el “más representativo” (porque esa categoría no tiene las atribuciones monopólicas que existen en Argentina).

¿Y cómo son las negociaciones salariales con más de un sindicato representando a los trabajadores de la misma empresa? El que negocia colectivamente es un órgano integrado por todos los sindicatos en proporción a la votación que hicieron los trabajadores de una empresa con decisiones que se toman como en la política, con negociación entre los sindicatos que tienen las mayorías (dentro del cual está, como uno más, el que tiene la mayor cantidad de votos, el “más representativo” si fuera en Argentina) y los que tienen las minorías.

Por supuesto que para participar de una negociación colectiva los sindicatos tienen que tener un piso de votos por parte de los trabajadores, pero una vez superado ese piso, todos los sindicatos que lo cumplen participan de la negociación colectiva. Hay pocos países en el mundo con la figura de la “personería gremial” o “sindicato único” como en Argentina.

En EE.UU., en cada empresa los trabajadores votan un sólo sindicato (no una mesa con varios sindicatos como en el caso de España y Europa) para que los represente en cada negociación colectiva. Además, el sindicato (*Union*) en cada votación, para cada negociación colectiva, pone a prueba su representatividad con los trabajadores de la empresa.

España y EE.UU. podrán tener dos modelos sindicales diferentes, pero comparten un hecho fundamental: la democracia sindical, cosa absolutamente ausente en la Argentina. Acá el sindicato que logra la “personería gremial” queda autorizado para negociar lo que se le antoje, lo quiera la gente o no, y esté afiliada o no. La norma del convenio colectivo es obligatoria para todos.

Además, en los convenios colectivos de trabajo los sindicatos argentinos se ven potenciados por el artículo 6 de la Ley 14.250 de Convenciones Colectivas de Trabajo, que les permite mantener en vigencia el último convenio colectivo

de trabajo firmado (los últimos se firmaron en 1975, en el cénit histórico de la actividad sindical) hasta que sea reemplazado por uno nuevo. En el resto del mundo desarrollado, por contraste, rara vez se firman por más de uno o dos años. Por ejemplo: el convenio de la UOM se firmó en el 75, lo mismo que Comercio y el resto de los grandes gremios. Sistema monárquico si los hay.

## g) *Del “Fordismo” al “Toyotismo”*

Hubo algún esbozo de negociación en materia de convenios cuando en los 90 se llevaban a cabo las privatizaciones –Entel, Ferrocarriles Argentinos, Obras Sanitarias– porque muchas de esas empresas se fragmentaron (Entel se dividió entre Telefónica y Telecom), pero sólo a nivel de empresa. A nivel de rama se mantuvieron inalterados. También a nivel de grandes empresas en los últimos veinte años hubo alguna actividad de negociación, pero sin cambiar los viejos convenios colectivos de los 70, sino suplementándolos; por ejemplo empresas como Aluar o Siderar tuvieron que cambiar parte de los convenios colectivos de mediados de los 70.

Cuando la negociación colectiva se hace para toda la rama industrial, se cierra con el mínimo común denominador, o sea, con el mínimo salario promedio que todas las empresas puedan pagar. Pero eso significa que a las Aluar de este mundo le queda mucha plata en el bolsillo, porque semejante pedazo de empresa, por supuesto, podría pagar un salario mayor que el salario mínimo común denominador. De manera que Aluar cierra un convenio colectivo que se aparta del convenio de rama y negocia mayores salarios, pero con la condición que los trabajadores trabajen como Aluar necesita que trabajen. Por ejemplo, que sean polivalentes, que se reemplacen entre sí, que hagan cierto tipo de turnos, etcétera.

Hay que señalar que los salarios básicos de convenio durante los 90 no se movieron, tuvieron 0% de aumento. Las empresas que crecieron en esos años usaron parte del mucho dinero que ganaron para modernizar sus organizaciones de trabajo. Hicieron una frondosísima negociación con los delegados gremiales en las empresas y a veces hasta con los propios dirigentes de la UOM (Unión Obrera Metalúrgica), a través de acuerdos de empresa, informales, que no están publicados en ningún lado porque son internos. Siderca hizo el suyo, Siderar el

suyo, Aluar, Fate, etcétera.

Cada una de estas grandes empresas firmaron sus acuerdos colectivos según sus propias características. Esa fue la manera que tuvieron para, por decirlo de algún modo, salir del “Fordismo” (13) e ir hacia el “Toyotismo”. Con esto quiero decir que pasaron de convenios colectivos para empresas del tipo de la Ford, es decir empresas muy estructurados, que trabajan en serie, a otros con formas más flexibles y alternativas, a la manera de la japonesa Toyota; este segundo modelo es “just in time”, no suele tener stocks acumulados, funciona en línea con lo que pide el cliente.

Este cambio de modelo, en la Argentina, necesitó de circunstancias favorables y una dosis de picardía. Consideremos que el sindicalista no permite cambiar un convenio colectivo. El costo político de las “desmejoras” en las condiciones de trabajo lo paga él, que es quien lo firmó, mientras que el eventual despido porque esas condiciones de trabajo se toman impagables para el empresario las paga este último, salvo que se esté dispuesto a pagar mejores salarios por ello. En los 90 las empresas, al ver que Cavallo había congelado los básicos de convenio, crearon *por arriba* del convenio colectivo una diversidad considerable y acuerdos de todo tipo: de empresa, sectoriales, etcétera.

No sólo fueron acuerdos de modernización de la organización, sino también de reestructuración. Porque por esa vía lograron también ajustar la plantilla de trabajadores que tenían. Esos nuevos modos de trabajar “toyotistas” requerían de menos gente. Un ejemplo: Siderca, a principios de los 90, pasó de ser una simple proveedora de caños sin costura para YPF a ser una empresa de clase mundial que cotiza en New York, en Italia y otros lugares. Hizo una gran inversión en tecnología, adquirió nuevas máquinas que sustituyeron mano de obra. Había que enseñar a la gente cómo se manejaban esas nuevas máquinas, había que revisar las tareas de los trabajadores que quedaban en la empresa.

Se pasó así de pagos de adicionales fijos en esas empresas a adicionales en función del desempeño, en definitiva de la productividad. Es más, esas nuevas modalidades de trabajo y nuevos formatos de remuneración tenían contenido colectivo. Digamos que tengo este grupo de trabajadores que trabaja de manera integrada; si uno falta, los demás lo tienen que reemplazar y el proceso tiene que seguir funcionando igual. Discutir esa simpleza en un convenio colectivo de rama hubiera sido (y sigue siendo) virtualmente imposible. Este proceso modernizador sólo fue posible a nivel de empresa.

Como es lógico, esto introduce también un nuevo tipo de disciplina en la empresa. Porque una cosa es (bajo el convenio colectivo de rama) que el trabajador falte sin aviso y se arriesgue a que el empleador le imponga una sanción; pero otra muy diferente es (con el convenio por empresa) ser maldecido por los propios compañeros, que tienen que trabajar por todo lo que no trabaja el que se ausentó.

## *h) Los convenios colectivos, clave de la rigidez del sistema*

Para decirlo con llaneza, uno de los grandes problemas de las leyes laborales argentinas es que fundamentalmente dicen: “Esto es lo que hay que hacer y nadie se puede mover de lo que aquí está escrito”, en vez de planear las cosas de un modo más civilizado: “La solución es ésta, salvo que las partes acuerden una solución diferente”. En el segundo caso, la ley llena el vacío en caso de no haber acuerdo entre sindicato y empleador. Ésta es la tendencia de los sistemas laborales más modernos del mundo.

En un mundo con empresas que se tienen que adaptar a cambios permanentes, lo lógico es que la ley del trabajo dé espacio a cierta autonomía. Si el empresario acuerda con el sindicato que para cierto desafío la mejor solución es diferente de lo que está escrito en el convenio, entonces el cambio debería poder llevarse a cabo. En Argentina, dada la dureza y rigidez de las normas laborales, es más fácil cerrar una empresa que reestructurar sus condiciones de trabajo.

Por ejemplo, la ley 14.250 de Convenciones Colectivas de Trabajo estipula que las bajas nominales de salarios están prohibidas para todo tipo de trabajador: desde el de “cuello azul” que cobra \$15.000 mensuales hasta el de “cuello blanco” que cobra \$500.000 mensuales. Un absurdo total. Está bien que la ley proteja al que menos gana, pero debería permitir, como mínimo, flexibilidad para negociar cambios en las condiciones de trabajo al nivel de los más calificados. Pero en la Argentina no se puede. Lo cual da una idea de las aberraciones que nosotros entendemos como progresismo. En el salvaje y despiadado mundo neoliberal, increíblemente, se protege a los más vulnerables,

mientras que para los trabajadores de mayores niveles de ingreso hay menos normas imperativas y más flexibilidad.

Conviene aclarar algo: cada vez que se firma un acuerdo salarial, como los que se anuncian de manera periódica en los diarios, supuestamente está cambiando el convenio colectivo de trabajo, pero en realidad no sucede así. Sólo se está modificando el salario de los trabajadores (no sólo los salarios de convenio, sino todos esos adicionales en porcentaje fijo sobre el básico que les encantan a los sindicalistas y que hacen a la remuneración del trabajador, además del infaltable adicional por antigüedad), mientras que los convenios tienen todas las definiciones de la categorías de los empleados de una actividad, vacaciones, aguinaldo, condiciones edilicias que el empleador tiene que ofrecerle al trabajador, etcétera.

Como dijimos antes, el grueso de los convenios colectivos vigentes vienen de mediados de los 70 (14) y para tener la fuerza de ley que tienen, dado que son hijos de la ley 14.250 de Convenciones Colectivas de Trabajo, o sea, para que la letra del convenio sea de cumplimiento obligatorio para todas las empresas de una rama industrial, tienen que ser negociados por el sindicato de rama, la central empresaria más representativa de la rama y además ser homologados por el Ministerio de Trabajo; no así los convenios por empresa, que de todas maneras tienen que respetar lo firmado por el sindicato y la gremial empresaria.

Esto es importante, así que lo repito: todo lo anterior vale para los trabajadores afiliados o no al sindicato y para las empresas afiliadas o no a la cámara empresaria que firmó el convenio colectivo.

¿Por qué el Ministerio de Trabajo tiene que homologar un convenio colectivo de trabajo? No sólo para darle eficacia general, sino también para controlar que el interés sectorial de las partes que están involucradas en el convenio colectivo (trabajadores y empresarios de una rama industrial) no dañe el bien común.

Algún sentido podría tener la homologación estatal de los convenios colectivos. Por un lado, hay que comprobar la legalidad del convenio colectivo, o sea: que el convenio colectivo no viole la ley. Por otro, comprobar lo que se llama “oportunidad, mérito y conveniencia”, o sea, que el convenio colectivo no sea algo que pueda dañar el funcionamiento de la economía porque altera el precio de un factor productivo importante, como el de la mano de obra en un determinado sector. (15) En resumen, que el interés sectorial no dañe el interés

general (16).

Lo cierto es que tanto en el caso de los sindicalistas como de los empresarios hay una representación implícita: por un lado, la ley y el Estado ya avalan al sindicato como representante de todos los trabajadores de rama, estén o no afiliados, por ser ese sindicato el más representativo (hasta que otro lo desplace); en cuanto al sector empresario, la cámara puede negociar en representación del conjunto, porque también el Ministerio de Trabajo sostiene que esa cámara es la más representativa.

¿El lector se siente confuso? No se afija: lo confuso es la realidad. Todo el sistema es de una gran opacidad, en particular en lo referido a la representatividad de los empresarios, porque no hay forma de que el Ministerio de Trabajo compruebe realmente el grado de representatividad de las cámaras. De modo que todo funciona por inercia pura. A tal punto que la ley de convenios colectivos de trabajo, cuya última reforma, en lo referido a la representatividad empresaria, se hizo durante el gobierno de Néstor Kirchner en 2004, dice que los criterios para definir esa representatividad surgirían de la reglamentación de la ley. Personalmente, no veo por qué: el criterio bien podría ser la cantidad de empresas y trabajadores que se nuclean en esa cámara. Trece años después de la sanción de la ley, seguimos esperando la reglamentación. Otra desaparecida de la democracia.

## *i) Por qué los sindicatos decayeron en el mundo*

Repasemos entonces: tenemos sindicatos con personería gremial basada en el criterio del más representativo y cámaras empresarias definidas como representativas sólo por la costumbre. Este sistema se impone sobre el vasto y diverso universo del trabajo y de los que asumen riesgos empresarios.

Quiero hacer notar de nuevo un hecho, aunque me obligue a volver sobre un tema tedioso: para que un convenio colectivo de trabajo tenga carácter general y obligatoriedad para todos los trabajadores de una rama de actividad, se necesita que el Ministerio de Trabajo lo homologue. En cambio, en los convenios colectivos por empresa, el empresario no necesita que el Ministerio lo apruebe, dado que sólo negocia dentro del ámbito de su empresa. Pero ese convenio por empresa *siempre* debe respetar la letra del convenio colectivo de rama; por eso,

si en algún punto el convenio por empresa introduce cambios respecto del de rama, sólo puede ser para mejorar la situación de los trabajadores, nunca para empeorarla.

Es importante entender esto: los convenios colectivos de trabajo, a efectos prácticos, son leyes. El problema es que sus cláusulas no distinguen las miles de realidades diferentes que existen dentro de las empresas. Tampoco distinguen los cambios que aporta el simple paso del tiempo: los convenios vigentes en su mayoría fueron firmados hace más de cuarenta años. Todo esto configura un disparate monumental.

Así sucede en la Argentina. Mientras tanto, en el resto del mundo la actividad sindical decayó. Veamos por qué.

La época de oro de los sindicatos fueron los años 50 del siglo XX. Es decir los años dorados de la posguerra, hasta la crisis de los precios del petróleo a comienzos de los 70. En ese momento entran en crisis la confianza en el Estado de Bienestar y la idea del progreso permanente. Los sindicatos estaban ligados a estas ideas, porque se suponía que, en medio de la prosperidad sin techo, buscaban obtener para los trabajadores el mayor grado de participación posible.

Cuando irrumpe la crisis y el capitalismo empieza a sufrir tensiones de adaptación, el rol de los sindicatos se complica en la misma medida, porque se espera que el sindicato busque acuerdos que permitan la adaptabilidad de las empresas a un contexto cada vez más cambiante y competitivo. No todos los sindicatos respondieron de la misma manera y no todos los trabajadores se sintieron adecuadamente representados en ese contexto

Como consecuencia, a nivel global tuvo lugar una pérdida de presencia de los sindicatos en la vida laboral de las empresas.

En América Latina la tasa de afiliación de los trabajadores a los sindicatos es bajísima, prácticamente marginal. En Brasil hay una fuerte presencia sindical en la industria, pero no en otras áreas. En otros países, como Colombia, Perú y Chile, la vida sindical es casi inexistente (además, en Chile se negocia por empresa). En cuanto a Europa, hay países donde la tasa de afiliación sigue siendo alta, como Alemania, Francia o Italia, pero incluso en esos casos está en declive.

Detengámonos un momento en el caso de Francia. En ese país hay cinco confederaciones sindicales: CGT, CGN, CGB, CCC y CTC. ¿De qué viven? Depende: si el gobierno es socialista, las favorecidas son la CGT y la CGN; si

es de derecha, las otras tres. Más abajo en la escala están los sindicatos. Hay pluralidad sindical: tantos sindicatos como los trabajadores quieran. El índice de afiliación es del 8,5%.

Veamos ahora qué pasa en España. Allá hay dos sindicatos o comisiones obreras: una es la Central Comunista y la otra es la UGT, o Unión General de los Trabajadores. Las dos piden al gobierno español una contribución por cada trabajador que representan, más lo que puedan recaudar sobre los afiliados de manera voluntaria. Cantidad de afiliados en España: 18%.

En comparación, la Argentina destaca no sólo por su altísimo índice de afiliación, que ronda el 45%, sino por haber cambiado muy poco a lo largo del tiempo. Pero ¿los trabajadores argentinos gozan de un estándar de vida y unas condiciones de trabajo mejores que las de sus pares europeos o norteamericanos? Como mínimo, podemos ponerlo en duda.

## *j) La caja y el poder*

Los sindicalistas sufrieron una pérdida de ingresos importante desde los 80 hasta hoy, debida a la menor sindicalización de los trabajadores; para compensarla, incorporaron en los convenios colectivos supuestos beneficios para el trabajador, como capacitación, servicios fúnebres, la llamada *contribución solidaria* (es decir, el porcentaje del salario de los trabajadores no afiliados que, les guste o no, se apropia el sindicato) y otros. Todos estos “beneficios” se financian con aportes personales, por afuera de las obras sociales, simplemente para recaudar más.

Todos los intentos de limitar estos abusos fracasaron. En 2001 Patricia Bullrich, por entonces ministra de Trabajo de Fernando de la Rúa, intentó infructuosamente que los trabajadores presentaran recursos de amparo contra esas contribuciones compulsivas, que significaban menores salarios de bolsillo. Esas cajas no están sujetas a ninguna clase de control. Para mayor desfachatez, muchas de las empresas que prestan servicios a los sindicatos y sus hoteles son de los mismos sindicalistas: empresas de limpieza de oficinas, lavaderos o ambulancias para las obras sociales.

En nuestro país la afiliación al sindicato es voluntaria... en teoría. ¿Por qué? Porque existe lo que se llama *la doble ventanilla*. Supongamos que tengo un

dolor de muelas y acudo a la obra social. Me piden el carnet de afiliado. Explico que no tengo. Perfecto, me responden, en ese caso tiene turno con un dentista en Uganda dentro de seis meses. Ahora bien, si usted tiene la gentileza de pasar a la ventanilla de al lado y afiliarse, fíjese que tenemos un dentista que lo espera ya mismo y es buenísimo. Como es lógico, los trabajadores se afilian. Sobre todo porque padecer mala atención médica ya es grave cuando hay que arreglarse una muela, pero cuando está en juego un embarazo o un hijo con neumonía, puede convertirse en una tragedia.

Entiéndase: los sindicatos suelen tener un peso importante en todo el mundo. Participan de la elaboración de leyes, intervienen en las comisiones mixtas parlamentarias para opinar de los distintos modelos y reformas. En tiempos recientes fueron invitados a participar en la reforma sanitaria de Obama. Pero el nivel de injerencia que tienen a todo nivel en la Argentina supera todos los parámetros de lo razonable. Por ejemplo, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) valida la idea de otorgar ciertas prerrogativas al sindicato “más representativo”; pero en ningún lugar del mundo sucede, como en la Argentina, que el sindicato que detenta la “personería gremial” asfixie a toda la actividad sindical por fuera de él. A esto, por supuesto, deben los sindicatos argentinos el poder desmedido que ejercieron a lo largo de décadas, sin que importara si los gobiernos eran peronistas, radicales o militares.

### *k) Un fallo histórico... y sin efecto*

Con ese fundamento, en 2008 la Corte Suprema declaró inconstitucional el régimen de “sindicato único”. Esto se conoce como el fallo ATE (17) (Asociación de Trabajadores del Estado). La Corte impugnó con su fallo (17\*) el Art 41 inciso a) de la ley 23.551, que estipula que para que un trabajador pueda ser delegado gremial en una empresa tiene que estar afiliado a la respectiva asociación sindical con personería gremial. De manera similar, si en una empresa ya existe un sindicato por actividad, no puede haber otro sindicato distinto, o sea que la “democracia” dentro de la empresa se limita sólo a una competencia entre distintos delegados del sindicato con personería gremial. La Corte consideró que todo esto es contrario a la libertad sindical, ya que no permite a los trabajadores elegir libremente; por lo tanto, es violatorio del

artículo 14 bis de la Constitución Nacional, que sostiene que los trabajadores pueden fundar un sindicato mediante la simple inscripción en un registro oficial. Según la Corte, en una empresa debe poder funcionar un sindicato distinto del sindicato por actividad que ejerce la “personería gremial” dentro de la misma empresa.

En teoría, entonces, desde el fallo de la Corte no hace ya falta ser delegado del sindicato que tiene la “personería gremial” para competir por la representación de los trabajadores de una empresa en particular. Los delegados gremiales en una empresa pueden no pertenecer al sindicato con “personería gremial”. Digamos que no hace falta ser delegado de la Unión Obrera Metalúrgica para participar de las elecciones internas de una fábrica metalúrgica; basta con pertenecer a un sindicato debidamente inscripto. Esto es la teoría; el problema es que en la práctica, para poder actuar en el plano de las relaciones laborales, el sindicato meramente inscripto tiene atribuciones muy limitadas, mientras que el sindicato con personería gremial tiene prácticamente todas las que son relevantes.

Más recientemente (2016) con el fallo Orellano (17\*\*) la Corte completó el fallo de 2008, al afirmar que un sindicato simplemente inscripto, es decir, un sindicato que no tiene “personería gremial”, también tiene derecho a declarar la huelga. Sin embargo, toda la vieja estructura previa a estos dos fallos de la Corte Suprema sigue intacta. Nadie dictó una norma para adecuar el sistema legal argentino al dictamen de la Corte. La razón es simple: no hay voluntad política para hacerlo. El sindicato con “personería gremial” sigue siendo el único que representa a los trabajadores dentro de las empresas; las excepciones se cuentan con los dedos de una mano.

No se puede minimizar el gesto político que significó este fallo de la Corte Suprema. Fue lisa y llanamente un ataque, en medio de un gobierno peronista como el de Cristina Fernández de Kirchner, a una de las vigas maestras del régimen sindical pergeñado desde las épocas del General. Lo cierto es que hasta ahora, en los hechos, ha quedado en la nada.

Sería lícito preguntarse: ¿cómo llevar a cabo los fallos de la Corte? Podría ser una iniciativa del Ejecutivo. O podrían ser iniciativas del legislativo. Se necesitaría mandar al Congreso un nuevo proyecto de ley para modificar este absolutismo de la personería gremial. Pero nadie toca este tema hoy. En buena medida porque los propios empresarios no quieren hacerlo: en la Argentina de

hoy, con la crisis de representatividad que se percibe en algunos sindicatos, muchos empresarios temen la irrupción de formaciones sindicales confrontativas. En el interior de la industria de la alimentación, por ejemplo, hay una fractura considerable entre la línea tradicional, que encabeza Rodolfo Daer, y las formaciones de izquierda.

En fin: si los involucrados en el curso sindical se tomaran en serio los fallos de la Corte, o si la sociedad saliera a la calle para reclamar su cumplimiento, como lo hizo contra la inseguridad o para reclamar el esclarecimiento de la muerte de Nisman, etc., el sistema que el peronismo perfeccionó hace más de setenta años se vendría abajo. Demasiado lindo para ser verdad.

## *1) Kafka en la Argentina*

He tratado de mostrar algunos de los abusos que fomenta la organización de los sindicatos en la Argentina. Supongamos ahora que una empresa no puede cumplir con el “convenio colectivo” porque atraviesa una crisis, ¿Qué hace? Intenta salirse del convenio colectivo. Para esto está obligada a pactar tanto con el sindicato como con la cámara empresaria que lo suscribió, hasta alcanzar un acuerdo especial en el marco de un “procedimiento preventivo de crisis”. Pero esto no se pacta sólo con los delegados gremiales de la empresa, sino con la cúpula máxima del sindicato de rama que firmó el convenio a modificar. Además, las desmejoras para los trabajadores respecto del convenio colectivo sólo pueden durar mientras dure la emergencia, cosa que se discute en el Ministerio de Trabajo entre la cúpula del sindicato de rama, la empresa y la cámara que firmó el convenio colectivo. Kafkiano.

Pero tanta regulación e intervención tiene sus consecuencias. Hoy la Argentina tiene problemas de competitividad, de precios relativos distorsionados (por ejemplo, una nafta demasiado cara a nivel internacional o una electricidad demasiado barata) y salarios demasiado altos en relación a su productividad ¿Cómo se soluciona esto? En la Argentina, para nuestra desgracia, las respuestas a los problemas siempre toman la forma de una disrupción: megadevaluaciones, inflaciones alucinantes, etcétera. Como el sistema no se adapta adentro de la institucionalidad, no queda otro camino que el quiebre. Como el sistema no permite cambiar el marco regulatorio por

acuerdos, se opta por comerle el 10% de los salarios reales a los trabajadores a través de la inflación. Y todo para que este sistema perverso vuelva a recrearse.

No sólo nuestra institucionalidad, que es pétrea, no permite adaptaciones, sino que nadie asume la responsabilidad y los costos de cambiarla. Por lo tanto, cada vez que es necesario reajustar el sistema, se hace a través de medidas draconianas. *Off the record*, no pocos sindicalistas dicen: “No me toques el convenio colectivo [que es su carta de triunfo frente a sus representados], si tenés que echar gente, hacelo”. Total, después la culpa es del empresario insensible y angurriente de ganancias extraordinarias. En definitiva, por los despidos el sindicalista le puede echar la culpa al empresario, pero de la flexibilización del convenio colectivo hay un único responsable, él mismo. Antes que pronunciar la palabra tan temida, “ajuste”, se intenta hacer más flexible el conjunto de beneficios para que más gente pueda quedarse adentro. Y por eso, cuando todo se vuelve insostenible, el ajuste es brutal.

Otro resultado colateral de este sistema kafkiano es que para sortearlo las empresas, en particular las chicas, recurren al pago de una parte del salario en “negro”. El empresario paga lo mínimo indispensable en blanco y todo lo que puede en “negro”; en caso de crisis, baja el salario en “negro” o directamente despide trabajadores.

La institucionalidad laboral de Argentina parece hecha para una empresa fordista integrada de la década del 70. Es como si hubieran tomado a la General Motors y hubieran hecho un marco regulatorio para todas las empresas a la medida de ella. Imposible para una pyme, como son la mayoría de las empresas de nuestro país. Tenemos un traje cortado a medida, pero para un cuerpo que no es el nuestro. Por desgracia, cuando se plantean estas cosas con sindicalistas la respuesta es: “En la Argentina no hay trabajadores de primera y de segunda”. Como siempre, la frase suena bonita, pero el resultado es una economía en negro cercana al 40%.

### *m) Historias de la Argentina sinuosa (I): los accidentes de trabajo (18)*

Para quien no esté todavía convencido de que nuestra tendencia a burocratizar

y retorcer todas las reglamentaciones laborales nos hace la vida más difícil a todos los argentinos, puede servir como historia ejemplar la de las Administradoras de Riesgos de Trabajo (ART).

Estas entidades manejan los fondos destinados a cubrir los accidentes y enfermedades provocadas por el trabajo. En el mundo hay dos modelos para hacer frente a esta erogación: uno que podríamos definir como de Seguridad Social, donde al trabajador que pierde total o parcialmente su capacidad de trabajar como producto de un accidente o una enfermedad se le cubren las prestaciones médicas necesarias para su curación, y si luego queda con alguna incapacidad, se le sustituye el salario que deja de percibir por esa suerte de indemnización que es el pago del seguro contra el siniestro de los accidente del trabajo. En este modelo, esa cobertura se financia del mismo modo que la jubilación, con aportes personales y contribuciones patronales que se fijan por leyes, decretos y resoluciones oficiales.

El otro modelo plantea que, como cualquier accidente o infortunio se litiga en la justicia civil, el juez debe establecer cuál es la magnitud del daño y la indemnización que tiene que pagar el empleador de la persona accidentada. Sería un tratamiento similar al de los accidentes de tránsito, salvo que los jueces también evalúan, en el momento de fijar la indemnización, a la familia del accidentado, la proyección de carrera que tenía, un daño moral, la pérdida de oportunidades; para decirlo con truculencia, no es lo mismo la pérdida de una filange para Paco de Lucía que para un maquinista en el campo, aunque a los dos les duela igual.

La mayoría de los países fue migrando hacia el sistema de Seguridad Social. La razón no es compleja: en el segundo sistema, suele ocurrir que el empleador de la persona accidentada no tiene cómo afrontar la sentencia del juez y el trabajador se queda con su incapacidad y sin cobrar nada. Al contrario, en un sistema de riesgos de trabajo con el formato de la Seguridad Social, todos los empleadores aportan a un fondo común con cotizaciones obligatorias para proteger al trabajador y de ahí se redistribuye en función de los siniestros que vayan ocurriendo. No todos los empleadores aportan lo mismo, ya que de lo contrario el sistema sería injusto. No todos los trabajos tienen el mismo riesgo físico; no es lo mismo ser cajero de banco que obrero de una acería.

El problema es hacer convivir a los dos sistemas. En efecto, con el avance de la responsabilidad civil de los empleadores respecto de la salud de sus

empleados, se teorizó que primero el empleador tiene que pagar la indemnización por el sistema de Seguridad Social y además el empleado puede reclamar a la justicia civil. Como respuesta a esto, se impulsó la separación de los dos sistemas.

La Argentina tuvo una de las primeras leyes de accidentes de trabajo en 1915, la 9.688. Esta ley estableció un fuero especial de responsabilidad distinto del civil. No se aplicaba el Código Civil sino sólo la ley 9.688, salvo cuando había culpa o dolo del empleador y el trabajador litigaba por ello. El fuero laboral, donde se sustanciaban las causas por accidentes de trabajo, era mucho más ágil y menos oneroso que el de la justicia civil.

La 9.688 establecía una responsabilidad individual para cada empleador por la salud de su empleado. Desde ya, si el empleador quería asegurar frente al siniestro de un accidente de trabajo a su empleado podía hacerlo, pero era voluntario. El contrato del seguro no eximía al empleador de la responsabilidad del daño sobre el trabajador. Por ejemplo, si la compañía de seguros quebraba, el empleador tenía que pagar igual al empleado. Sin embargo, como dijimos antes, salvo en los casos de dolo o culpa de parte del empleador, nunca se cruzaba esa línea. Los accidentes de trabajo se sustanciaban en el marco de la ley 9.688, nunca en la justicia civil.

Pero la sensatez de la 9.688 recibió una de sus primeras estocadas en 1968, año en el cual se modificó el Código Civil con la ley 17.711, cuando se introduce la figura del “riesgo” (artículo 1.113). Según ella, aun sin existir culpa o dolo, es responsable civil del daño que pueda sufrir un tercero quien “crea”, por la razón que sea, ese “riesgo”. Como es obvio, en casi todos los trabajos puede haber riesgo de *algo*; hasta una costurera en una textil puede pincharse el dedo con una aguja. Si bien ese artículo fue introducido con las mejores intenciones por el excelente civilista Guillermo Borda (1914-2002), ministro de Justicia de Onganía, las típicas costumbres argentinas lo transformaron en el ariete para que se abriera una auténtica caja de Pandora en el sistema de riesgos de trabajo.

La 17.711 cambió todo. A partir de ella los trabajadores saltaron con garrocha del fuero laboral al civil. Y no sólo eso, sino que todos aquellos que tuvieran algún problema pasado como fruto de su actividad laboral comenzaron a demandar a sus empleadores por la vía civil. Esta ley, sin haberlo buscado, provocó un verdadero shock de demandas por accidentes de trabajo en el fuero

civil (19).

Un segundo misil contra la sensatez de la 9.688 estalló hacia fines de los 70. Se sabe: nadie mejor que los abogados para inventar nuevas fuentes de renta (dicho esto con el mayor de los amores a todos mis amigos abogados), y ni hablar cuando se trata de temas laborales en un país con tanta sensibilidad social como la Argentina (20). Bien: uno de sus grandes inventos fue la teoría de la “indiferencia de la concausa”. Vamos a explicar lo que significa esto.

En muchas dolencias o enfermedades las causas son múltiples. Si nací con escoliosis lumbar y luego trabajé toda mi vida como estibador en el puerto, es probable que a la larga me cueste caminar con normalidad. Pero entonces, ¿cuánto de ese problema es por el trabajo y cuánto por un problema congénito? Claramente, el trabajo no puede ser la única causa. Hay concausas laborales y no laborales para la explicación de muchas dolencias o enfermedades. Pero los abogados inventaron la teoría de que la concausa no laboral era indiferente y que el patrón debía pagar el 100% del daño o problema físico de un trabajador con independencia de cuál fuera la proporción que se atribuyera al trabajo; de ahí la expresión “concausa indiferente”. Este resultaba patentemente escandaloso. Pie plano, problemas de vista, renguera, depresión, eyaculación precoz: cualquier enfermedad era indemnizable. Por lo tanto, el sistema era inasegurable. ¿Qué seguro serio se podía tomar si todo era sujeto de indemnización?

¿Qué se hizo entonces?

Por un lado, en 1991 se derogó la “indiferencia de la concausa”. Pero como los problemas creados en el marco de la 9.688 ya la habían vuelto insalvable, Domingo Cavallo, en aquel entonces ministro de Economía, encargó a un grupo de cordobeses que averiguen cómo se trataba la cuestión en los países desarrollados. La conclusión fue rotunda: la solución radicaba en el establecimiento de un sistema financiado por contribuciones obligatorias por parte de los empresarios, pero que tuviera una definición precisa de los accidentes y enfermedades que iba a cubrir. Además, todos deberían usar el mismo baremo (21) para darle valor económico a la incapacidad. Volviendo al espíritu de ley de 1915, se estableció también la prohibición de recurrir a la justicia civil salvo dolo del empleador. Un sistema bien cerrado, que además puso un límite al costo: 3% de la masa salarial.

Otra discusión era quién debía gestionar el sistema. En la mayoría de los países del mundo lo hace el propio Estado a través de un organismo

descentralizado; en otros hay mutualidades, como sucede en Chile y España, que son entidades sin fines de lucro. En la Argentina, el gobierno de Menem consideró mejor la intervención de entidades con fines de lucro. Así es como nacen las ART (Administradoras de Riesgos de Trabajo) las cuales en muchos casos fueron desprendimientos de las mismas aseguradoras de riesgos generales. Así nacen las ART, con la ley 24.557 sancionada el 13 de septiembre de 1995.

Parecía un caso cerrado. Pero al poco tiempo, durante el gobierno de Néstor Kirchner, la justicia comenzó a declarar inconstitucionalidades por todos lados. Primero los jueces decidieron que la lista de enfermedades no podía ser cerrada, sino que cada vez que el trabajador demostrara la existencia de una dolencia, daño, accidente vinculado al mundo laboral, debía formar parte del seguro. La consecuencia fue que se abrieron las listas.

Un segundo problema fue que la obturación a la vía civil fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema (fallo Aquino de 2004). ¿Qué hacían entonces los trabajadores con accidentes de trabajo? Cobraban primero por el sistema de ART y luego iban contra la empresa por la vía civil. El empleador estaba en el peor de los mundos, ya que pagaba un sistema obligatorio, las ART, y además tenía que pagar los juicios por la vía civil, que perdía en la mayoría de los casos.

En tercer lugar, para garantizar la uniformidad dentro del sistema de riesgos de trabajo, la ley de ART había creado un sistema obligatorio por el cual se constituían comisiones médicas encargadas de examinar al trabajador. Si éste no estaba de acuerdo con el resultado, apelaba ante una comisión médica central, y si tampoco estaba de acuerdo, podía apelar a la justicia federal de la seguridad social. Sobre este tema también se expidió negativamente la Corte Suprema; su argumento fue que la garantía de acceso a la justicia, según la propia Constitución Nacional, está provista desde las jurisdicciones provinciales. O sea, cada provincia puede organizar su sistema judicial como prefiera. Una ley nacional no puede modificar el sistema judicial provincial, razón por la cual los trabajadores tienen derecho a ir a los tribunales de cada provincia a discutir también los accidentes de trabajo.

Así, el régimen se abrió por completo. Las enfermedades ya no están en una lista fija sino abierta, el baremo no es uno solo sino que en cada provincia hay uno diferente, y la vía civil ya no está cerrada. Volvimos a un caos similar al que existía antes de la ley que había creado a las ART.

En 2012 la UIA convenció a la ex presidenta Cristina Fernández de Kirchner de modificar la ley. Así nació la 26.773, sancionada el 24 de octubre de 2012, que reestableció el régimen de opción: el trabajador tiene que acudir a un lado (ART) o al otro (el civil). El empleador puede contratar un seguro que lo cubra. Se volvió al esquema de la 9.688, cuando los sistemas no se podían acumular, a excepción del dolo o la culpa de parte del empresario. Ahora bien, obturada la vía civil para que los trabajadores litigaran contra los empresarios, lo empezaron a hacer contra las ART; consideremos que el listado de enfermedades había vuelto a quedar abierto en los primeros años del kirchnerismo, de modo que los empleados demandaban por todo lo que les ocurriera.

A cambio de obturar la vía civil para los accidentes de trabajo, la ley 26.773 mejoró de manera sustancial las prestaciones que deberían proveer las ART a los trabajadores accidentados, al establecerse que las prestaciones en pesos de 2009 se actualizarían desde enero de 2010 hasta 2012 (y desde allí semestralmente) por el índice RIPTÉ (Remuneraciones Imponibles Promedio de los Trabajadores Estables).

El problema que apareció a raíz de esto fue que la justicia laboral interpretó que la actualización de los montos de las prestaciones abría la puerta a la actualización de los contratos, que venía prohibida por ley desde 1991 con la Ley de Convertibilidad, hacia atrás y hacia adelante. Esto produjo una gran explosión de juicios por actualización de las prestaciones ya percibidas en el pasado. Dado que en general todos prosperaron, esto provocó un aumento extraordinario de los pasivos de las ART, que ha dejado al sistema al borde de la quiebra (22) (23). Para remediar parte de estos problemas, a mediados de 2016 la Corte dijo que la interpretación correcta de lo decidido por la 26.773 era una actualización *por única vez* de las prestaciones, sin abrir la actualización a la indexación. Pero el problema de solvencia en las ART ya estaba sembrado.

De todas maneras, en este capitalismo trucho en el que vive la Argentina no todos los problemas de las ART son de solvencia producto de la litigiosidad, sino también de sus propias ineficiencias. Son un mercado cartelizado (totalmente diferente a sus comienzos, cuando primaba una competencia feroz: venían en fila y una te ofrecía un precio más bajo que la otra) y básicamente lo que hacen es marcar la alícuota en función del riesgo de trabajo y trasladarlo automáticamente al empresario sin demasiado control sobre los damnificados por los accidentes de trabajo ni de cuándo se reincorporan a sus tareas. Es

común que se pierda control sobre el accidentado por responsabilidad de la ART. El empresario sabe cuándo el trabajador dejó de asistir a su empresa porque se lastimó, pero no cuando retorna.

En 2016 el presidente Macri estaba decidido a resolver la creciente litigiosidad contra el régimen de riesgos del trabajo que supone un costo laboral estimado de alrededor de u\$s 5.000 millones, con un stock de 360.000 juicios acumulados, con un nuevo proyecto de ley que buscaba devolver al fuero de la seguridad social los litigios por los accidentes de trabajo (24).

## *n) Historias de la Argentina sinuosa (II): el impuesto al trabajo (25)*

Muchos se escandalizaron cuando Cristina Kirchner pronunció su famoso: “¡Vamos por todo!”, aquel 27 de febrero de 2012, durante los festejos del Bicentenario. Pero ¿por qué nos sorprendemos, si desde mediados del siglo XX el sindicalismo argentino no sólo ha pronunciado incontables veces esa frase, sino que, lo que es mucho más importante, la ha aplicado sin cesar, con un entusiasmo digno de Terminator? La analogía sirve: igual que aquel siniestro robot interpretado por Arnold Schwarzenegger, el sindicalismo vuelve una y otra vez, como una máquina cruel y al parecer indestructible, con la misión de impedir que tengamos un futuro.

Si el sindicalismo es una máquina, podemos también compararlo con el Pac-Man. Los que tienen mi edad y los amantes de lo retro recordarán a ese simpático ser, todo boca, dedicado a comer todo lo que encuentra a su paso. Igual que el Pac-Man, el sindicalismo argentino goza de un sistema cerrado, hecho a su medida, dentro del cual puede devorar *a piacere*.

De todas las paredes de ese circuito cerrado, ninguna tan opresiva como eso que los economistas llamamos “impuestos al trabajo”.

Si bien no figura en ningún diccionario de economía, es un hecho que las “cargas sociales”, también llamadas “Aportes Personales y Contribuciones Patronales (26)” a la Seguridad Social, no son impuestos como el IVA o Ganancias, porque a diferencia de ellos, que van a Rentas Generales sin ninguna contraprestación directa por parte del Estado, las cargas sociales que se calculan

y cobran sobre los salarios de los trabajadores sirven para solventar beneficios específicos (estatizados o no) originados por necesidades personales que puede tener el trabajador: la vejez o jubilación, la pérdida del empleo (Fondo Nacional de Empleo), la enfermedad (obras sociales), un accidente de trabajo (ART), la enfermedad una vez llegada la jubilación (Ley 19.032 o PAMI).

A veces también incluyen seguros por fallecimiento y, en el singular caso argentino, cuyo parangón no se encuentra en casi ningún otro lugar del mundo, las asignaciones familiares, la cuota sindical y los seguros de sepelio.

O sea que las “cargas sociales” son aportes compulsivos que el trabajador y el empresario pagan para financiar los seguros sociales del empleado, salvo las asignaciones familiares y los aportes a los sindicatos y los seguros de sepelio. Es una suerte de *quid pro quo*. Muy diferente a un impuesto común, detrás de un aporte salarial esta la promesa específica de un beneficio... aunque desde lo económico se parezcan bastante: las leyes laborales establecen de manera muy clara qué porcentaje de cada prima de cada seguro de los siete nombrados antes es aportado por el empleado y cuánto por el empleador, pero, como sucede con los impuestos ordinarios, quién realmente la pagará es otro tema.

Todo impuesto que grava un bien, un servicio o un factor productivo, introduce una cuña, una diferencia entre el precio que paga el consumidor o adquirente y el precio que cobra el productor o quien lo ofrece; de ahí que haya pérdidas de bienestar económico en términos de eficiencia para sociedad cuando se introduce un impuesto de este tipo. En el caso de los “impuestos al trabajo”, esa diferencia, económicamente hablando (o sea, sin importar lo que diga la ley) en parte será pagada por el empleador de la mano de obra con mayores costos laborales y en parte por el empleado o trabajador con menor salario de bolsillo. Cuánto pagará cada uno del impuesto dependerá de la sensibilidad de la oferta de trabajo a los cambios en el salario de bolsillo (salario bruto menos los aportes personales) y de la sensibilidad de la demanda de trabajo a las alteraciones en los costos laborales (salario bruto más las contribuciones patronales).

Cuanto más reaccione la demanda de trabajo a los costos laborales y menos la oferta de trabajo al salario de bolsillo –por ejemplo, porque la gente le da más valor a tener un puesto de trabajo que al salario de bolsillo que cobra–, mayor la proporción que pagará el trabajador de la suma de los impuestos al trabajo, con un salario de bolsillo más bajo que antes del impuesto.

Veamos esto un poco más de cerca: supongamos, para empezar, que en el

mercado de trabajo las empresas y los trabajadores negocian libremente el salario con un valor de 100. A esto lo llamamos situación de equilibrio, o sea una situación que tiende a perpetuarse en el tiempo, a menos de un shock exógeno. De pronto aparece el Estado y fija un impuesto sobre el salario del 10% para financiar el servicio médico para los trabajadores en actividad. El Estado también dice que el impuesto lo tienen que pagar las empresas y depositarlo ellas mismas en las cuentas de la Seguridad Social. Si la demanda de trabajo cae mucho, porque éstas consideran excesivo el aumento del costo de la mano de obra, y al mismo tiempo la oferta de trabajo no cae ni sube (después de todo, el Estado estableció el impuesto sobre las empresas), lo que ocurrirá es que se contratarán menos trabajadores a un menor salario. Si los trabajadores no bajan su oferta, porque necesitan ante todo trabajar, con relativa independencia de lo que les paguen, el precio del trabajo, o sea el salario de bolsillo, caerá hasta que la oferta y la demanda de trabajo alcancen un nuevo punto de equilibrio.

¿Se comprende por qué hablamos de hechos económicos, independientes de lo que diga la ley? En el caso que acabamos de exponer, aunque la ley diga que el impuesto lo paga el empresario, económicamente lo termina pagando casi en un 100% el empleado, que cobra un salario de bolsillo inferior: tal vez hasta un 10% inferior (es decir, la alícuota del impuesto), porque la demanda de trabajo es muy sensible al precio del trabajo –muy elástica, decimos los economistas– y la oferta muy inelástica.

Es así: igual que la física o la química, la economía tiene sus leyes, que operan en forma mecánica, independientes de la ley y de las consecuencias (negativas en este caso) que tenga sobre las partes o toda la sociedad.

En el cuadro siguiente están los números de los 9 conceptos mencionados más arriba y luego del cuadro su desarrollo.

## CUADRO 1

ARGENTINA - CARGAS SOCIALES (año 2015, % sobre Salario Bruto)				
		Aporte Personal	Contribución Patronal	TOTALES
1	Jubilación	11	10,17	21,17
2	Fondo Nacional de Empleo	0	0,89	0,89
3	Obra Social	3	6	9
4	ART	0	5/8	5/8
5	Ley 19032 (INSSJP)=PAMI	3	1,5	4,5
SUB TOTAL = Argentina1		17	23,56/26,56	40,56/43,56
6	Asignaciones Familiares	0	4,44	4,44
7	Sindicato	1,5/3,0	0	1,5/3,0
8	Seguro de Vida	0	¿?	¿?
9	Seguro de Sepelio	1,5	0	1,5
TOTALES CARGAS SOCIALES = Argentina2		20/21,5	28/31	48/52,5

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, <http://www.trabajo.gov.ar/>

1) Para la jubilación, el 21,17%, 11% a cargo del empleado (Aporte Personal) y 10,17% a cargo del empleador (Contribución Patronal). Se deposita en AFIP y ésta deriva al Anses para el pago de las jubilaciones. El empleador es responsable ante la AFIP del depósito, también, que le corresponde al empleado.

2) Para el Fondo Nacional de Empleo (subsidio de desempleo) 0,89% a cargo del empleador (Contribución Patronal). No hay Aporte Personal. Se deposita en AFIP y ésta deriva al Anses para el pago del subsidio

3) Para obras sociales (sindicales) 9%, del cual 3% está a cargo del empleado (Aporte Personal) y 6% a cargo del empleador (Contribución Patronal). El 15% del 9% va al Fondo Solidario de Redistribución (FSR) también conocido con el nombre de ANSAL (Administración Nacional de la Salud) y el 85% del 9% a la obra social del sindicato. Se deposita en la AFIP y ésta lo deriva al FSR, que depende de la Superintendencia de Servicios de Salud, y luego ésta a su vez lo distribuye entre las obras sociales. El 85% restante del 9% va directo, también, a las obras sociales. El empleador es responsable ante AFIP del depósito, también, que le corresponde al empleado.

4) Para la Aseguradora de Riesgos del Trabajo (ART) entre 5%/8% dependiendo de la actividad (para los trabajadores rurales es de 8%). 100% a cargo del empleador. No hay Aporte Personal. Se deposita en AFIP y ésta deriva a la prestadora que el empleador eligió para su empleado

5) Para lo que se llama “Ley 19.032” para el Instituto Nacional de Servicios

Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP), también conocido como PAMI (Prestación de Atención Médica Integral), 4,5%, 3% a cargo del empleado (Aporte Personal) y 1,5% a cargo del empleador (Contribución Patronal). Se deposita en AFIP y ésta deriva al Anses para el pago de los servicios médicos de los jubilados. El empleador es responsable ante AFIP del depósito, también, que le corresponde al empleado.

6) Para Asignaciones Familiares, un verdadero subsidio a la familia numerosa, 4,44% a cargo del empleador (Contribución Patronal). No hay Aporte Personal. Se deposita en AFIP y ésta deriva al Anses, quien a través del Sistema Único de Asignaciones Familiares (SUAF) abona directamente las Asignaciones Familiares a los trabajadores por sus cargas de familia (esposa e hijos) (27), a través de los bancos, correos, o mediante acreditaciones en cuentas bancarias o cuentas sueldos. Los empleados perciben, así, las Asignaciones Familiares sin intermediarios.

7) Para el sindicato 2,5%/3% de “Cuota de Afiliación” si el trabajador está afiliado al sindicato y entre 1,5%/2,0% de “Contribución Solidaria” si el trabajador no está afiliado al sindicato. Así que en los hechos, todos los trabajadores aportan a sus sindicatos, estén o no afiliados. En los hechos, también es un Aporte Personal más porque el 2,5%/3,5% se descuenta del salario bruto del trabajador y el empleador está obligado a depositarlo (es agente de retención) en la cuenta del sindicato.

## *ñ) Las obras sociales, base del poder sindical*

Hablemos ahora un poco de las obras sociales. Según los propios datos de la AFIP, los fondos depositados por esta dependencia oficial en 2016 a las obras sociales estuvo en el orden de los \$100.000 millones, o lo que es lo mismo, el equivalente al 1,5% del PBI argentino. Una suma demencial, recaudada por el Estado para que termine en las manos de entidades privadas como los sindicatos.

Es más: a esta impresionante cifra habría que sumarle como mínimo otros \$20.000 millones que los sindicatos manejan de manera más discrecional todavía: a saber, el monto de cuota sindical, la cuota solidaria y algunos seguros de sepelio manejados por empresas de los propios sindicalistas. En total son

\$120.000 millones (cerca de 2% del PBI). Los sindicatos constituyen así la segunda empresa que más factura en la Argentina, junto con Tenaris: con la *pequeña* diferencia de que el gigante del acero del grupo Techint cotiza en la bolsa más grande del mundo, Wall Street... Sin olvidar todo lo que tuvo que hacer Tenaris para estar ahí.

El Fondo Solidario de Redistribución (FSR) está administrado por el Estado, pero al final termina también en manos de las obras sociales, porque se distribuye entre ellas para atender casos de enfermedades de alta complejidad y alto costo (sida, cáncer, cinturón gástrico, fertilidad) que las obras sociales presentan al Estado de parte de sus afiliados y que el Estado decide a qué obra social se los da. Tiene un carácter distributivo (28).

Esto es una genialidad ciento por ciento argentina. No hay otros ejemplos en el mundo de sindicatos que por ley tengan el manejo de la medicina de los trabajadores activos.

No siempre fue así. Antes de las obras sociales sindicales tal como las conocemos hoy (según la ley 18.610 de 1968, promulgada durante el gobierno de Onganía), la medicina para los trabajadores era provista por la salud pública y por algunas cooperativas y mutuales que se llamaban Sociedades de Socorros Mutuos y se sostenían con aportes voluntarios. También algunos sindicatos habían empezado a recaudar un aporte de los trabajadores. El primero fue Empleados de Comercio, con el fin de darle una cobertura de salud, no para accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, sino para la maternidad y todo lo que fuera ajeno al trabajo. Incluso esto venía desde la década del 40.

Además de todo lo que sabemos hoy acerca del proyecto político de Onganía y su intención de volver a legitimar al peronismo, que le costó la cabeza, el hombre tenía un incentivo muy grande para ayudar a los sindicatos: las relaciones con la Iglesia. Todos los movimientos corporativos tienen afinidad, pero los sindicatos se llevaron especialmente bien con esa otra corporación que es la Iglesia, además de la corporación empresaria, sobre todo la contratista del Estado, y los militares.

La historia de la relación de Onganía con los sindicatos y la Iglesia está llena de ironías y recovecos. Para empezar, la idea de darle las obras sociales a los sindicatos se la trajo a Onganía nadie menos que monseñor Escrivá de Balaguer, el fundador del Opus Dei, a través de tres integrantes de la secta de España: Sanguinetti, Loitegui y Bernardez. Ningún gobierno militar gozó del apoyo

sindical tanto como el de Onganía.

Más tarde, algunos de esos sindicalistas lo pagarían con sus vidas, pero ésa es otra historia. Lo cierto es que un buen día Onganía llamó a José Timoteo Vandor, por entonces referente máximo de la CGT, y a todos los grandes sindicalistas de la época, y les anunció que les daría el dinero necesario para administrar la salud, porque la salud pública es un desastre. Como fuente de financiamiento les otorgó el 9% sobre los salarios brutos dividido en 3% de retención del trabajador (Aporte Personal) y 6% de contribución del empleador (Contribución Patronal). Ya esto representaba una transferencia de recursos y poder a los sindicatos como ni siquiera Perón había soñado.

Pero Onganía no se andaba con chiquitas. Les dio algo más importante, o por lo menos tan importante como las obras sociales: los designó como agentes de retención de esos recursos. (Años más tarde, en 1988, acorralado por los sindicatos, Alfonsín extendería esa potestad a la cuota sindical, a la cuota solidaria y otras). Onganía determinó además que tanto por el Aporte Personal (el 3% en cabeza del empleado) como por la Contribución Patronal (el 6% en cabeza del empleador) la empresa es la responsable, es decir, se convierte en deudora frente al sindicato. ¿Qué pidió Onganía a los sindicatos a cambio de todos estos dones fastuosos? El general de los mostachos famosos les pidió una sola cosa: lealtad. Lealtad a los sindicalistas argentinos. Tierno, ¿no?

Pero volvamos a los impuestos al trabajo. Los recursos de las obras sociales son recaudados por AFIP, porque son fondos públicos administrados por privados, que son los sindicatos. La AFIP envía esos recursos a las cuentas de las obras sociales, que tienen que estar radicadas en bancos oficiales.

El sistema de salud, al principio, tenía muchísimos recursos, porque además del 9% disponía de muchos aportes complementarios que se fueron creando; por ejemplo, de todas las facturas de gas, de luz, de todo lo que se vendía de nafta y de agua, los sindicatos respectivos tenían una participación en la factura que iba para la obra social. Si bien eso se eliminó casi todo, todavía sigue yendo algo de la factura de luz directo al sindicato. Por eso Luz y Fuerza recuperó muchos de los hoteles que había perdido en Mar del Plata. Los recompró o se reacomodó, porque los había cerrado por falta de recursos para administrarlos.

En la Argentina el sistema de salud que proveen las obras sociales tienen un componente de redistribución importante, porque contra el 9% de carga social (3% a cargo del empleado y 6% a cargo del empleador), recibe la misma

cobertura un empleado de altos ingresos que uno de bajos ingresos.

Cuando se crean las obras sociales de trabajadores, los empresarios, al mismo tiempo, crearon en paralelo las propias, las obras sociales de Personal de Dirección (OSDE, por ejemplo; Luis Pasteur para los dirigentes empresarios de la Sanidad). Estas obras son mucho más ricas que las sindicales y manejan muchos más recursos, porque el que paga es el que tiene sueldos altos. Como el aporte de 9% sobre el salario bruto del trabajador es compulsivo, o sea, nadie en blanco puede dejar de aportar, sea empresario, dirigente de empresa o trabajador, los empresarios también vieron el negocio. OSDE es la más grande, pero hay unas cuarenta en el país. Así, en el mismo momento que se sanciona en 1968 la Ley de Obras Sociales, se crean las obras sociales de personal de dirección, que serían (y son todavía) controladas por las cámaras empresarias.

De nuevo: la obra social es para todo el personal en forma obligatoria. A los que están fuera de convenio se los inscribe en empresas prepagas de salud que administran una obra social de personal de dirección, como es el caso de OSDE, Luis Pasteur, Medicus, Galeno, Swiss Medical, etcétera.

Ahora bien: ¿dónde se corta la línea que dice que éste es trabajador y éste es personal de dirección de empresa? En el encuadramiento sindical, que a su vez es el que otorga la personería gremial (personería que, a su vez, otorga el PEN a través del Ministerio de Trabajo) y está en la Ley 23.551. Dice, por ejemplo: “Sindicato de Camioneros representa al chofer y ayudante del chofer de los camiones de empresas cuya actividad principal es el transporte de carga”. Ésa es exactamente la personería gremial de camioneros. O sea que el gremio Camioneros sabe perfectamente que sus representados son el chofer del camión y su ayudante.

Claro, el jefe del chofer del camión y su ayudante, están fuera del convenio. Ahora hay también sindicatos de personal jerárquico. Hay muchas actividades que, con el solapamiento del salario que se creó sobre todo en la era K, que aumentaban más los salarios de la base que el de los gerentes, éstos dijeron: “Yo no tengo ningún sindicato; hagamos algo” y formaron así los sindicatos de personal jerárquico. En la era K se crearon 2.000 sindicatos nuevos, de los cuales 600 son de gerentes, o sea, de personal jerárquico.

Hagamos ahora una pregunta simple: ¿sería más barato el sistema de salud si no estuviera en manos de los sindicatos?

A decir verdad, ahora es discutible que pudiera ser más barato, porque

durante toda la etapa inicial de la ley 18.610 de Onganía todos se lanzaron a poner sus propias clínicas y las administraron muy mal. ¿Qué hicieron entonces? Las tercerizaron. Hoy cada vez menos obras sociales tienen servicios propios; la mayoría tiene servicios tercerizados. Si uno acude a cierta clínica, resulta que ahí atienden traumatismo y hay gente de la UOM o de Textiles. Los sindicatos, entonces, se limitan a recaudar. Recaudan y administran.

### *o) Las Asignaciones Familiares, o cómo financiar al Tesoro Público con un “superávit” abusivo*

El sistema de Asignaciones Familiares es un verdadero subsidio a la concreción de una familia (subsidio por esposa o concubina) y a la familia numerosa (subsidio por cada hijo menor a los 18 años) en particular. Este subsidio se suma a la AUH (Asignación Universal por Hijo (29)) que también es un subsidio por hijo para las familias carenciadas. Y por si fuera poco, el Impuesto a las Ganancias tiene deducciones por esposa e hijos. Si se me pregunta, yo diría que es preferible que el trabajador cobrara un mejor salario, incorporando todos estos subsidios al salario bruto y que fuera él quien decidiera lo que hace con ese dinero.

Casi no hay casos en el mundo de sistemas como el de Asignaciones Familiares argentino que se financien exclusivamente con impuestos al trabajo y que además sean superavitarios, es decir, que se le saque a los trabajadores más de lo que les vuelve. (30)

Hasta los 90 el Estado cobraba más del 4,44% a los empleadores, pero devolvía una parte a través de las cajas de asignaciones familiares. Éstas eran un antro de corrupción y el ex presidente Menem las mandó a intervenir y las liquidó. Entonces quedó el 4,44% en cabeza del empleador, fueran todos sus empleados solteros o todos casados. Ese 4,44% va a un fondo en el que hay que acreditar las asignaciones. Todo está informatizado: se entra al régimen y en el sistema se ve, por ejemplo, que una determinada persona tiene dos hijos en escolaridad primaria y uno en escolaridad secundaria. Entonces se escanea la documentación y el gobierno deposita directamente en su cuenta bancaria todas las asignaciones.

El sistema tiende a tener superávit de caja por la simple razón de que casi todos los gobiernos mantienen atrasadas las asignaciones familiares (o sea, el gasto del sistema) respecto de sus ingresos, que son los salarios de convenio y los ajustes que éstos reciban por inflación o productividad. A ese superávit en general se lo lleva el Tesoro mediante la colocación de deuda pública para financiarse.

## *p) La cuota de afiliación*

Recordemos ahora el punto 7 del Cuadro 1: la Cuota de Afiliación. Tanto ésta como la Cuota Solidaria son un pago que el trabajador hace por el supuesto servicio de defensa de sus intereses que hacen los sindicatos. Algunos trabajadores que decidieron no afiliarse al sindicato y no querían que se les descontara de su salario la Cuota Solidaria litigaron (sorprendentemente, no son mayoría). Si algunos ganaron esos juicios, no fue porque los jueces consideraran irrazonable que los sindicatos cobren la Cuota Solidaria, Dios no permita, sino porque la Cuota Solidaria era superior a la Cuota Sindical, o sea que el no afiliado pagaba más que el afiliado, y porque no duraban por un tiempo determinado (como los jueces pretendían) sino que por la ultra actividad de los convenios colectivos, el descuento por la Cuota Solidaria venía durando décadas y décadas de manera ininterrumpida.

La Cuota de Afiliación (la que pagan los afiliados) se fija por las asambleas o congresos del sindicato (ley 23.551 de Asociaciones Sindicales). La “Contribución Solidaria”, que se les descuenta a los trabajadores que no están afiliados a ningún sindicato, invocando el servicio que, de todos modos, les presta el sindicato, al negociar el convenio colectivo del que se benefician. Ésta se negocia con los empleadores en el convenio colectivo y está prevista en la ley 14.250 de Convenciones Colectivas de Trabajo. Específicamente, la norma establece: “Las cláusulas de la convención por las que se establezcan contribuciones a favor de la asociación de trabajadores participantes, serán válidas no sólo para los afiliados, sino también para los no afiliados comprendidos en el ámbito de la convención”. (31)

No hay ejemplos en el mundo de una sistematicidad comparable de la Cuota Sindical. Mucho menos de que el empresario sea el agente de retención de los

aportes de los trabajadores al sindicato.

## *q) Seguros de vida, de sepelio, de jubilación*

Volvamos al Cuadro 1 para hablar de los seguros de vida, de sepelio y de jubilación, que en total suman entre el 2 y el 2,5%.

El seguro de vida (32), que fue creado por el decreto 1567/74, es obligatorio. La prima del seguro está a cargo del empleador; es de \$6,83 por empleado por mes, más un pago anual de \$12 por empleado por la renovación de la póliza. El beneficio es un pago único de \$20.000 a la esposa o concubina (en este caso condicionado a que se verifiquen cinco años de convivencia sin hijos, o dos años de convivencia con hijos reconocidos por ambos o por causante) del trabajador fallecido. Si el empleador omite la contratación del seguro obligatorio, asume el pago del total de la cobertura de ocurrir el fallecimiento del trabajador. Los trabajadores rurales están fuera de este régimen y tienen uno propio, en el que hay Aporte Personal y Contribución Patronal. Algunas compañías de seguros tienen mayoría accionaria de un gremio y no sólo venden el seguro de vida, sino también el de sepelio. (33)

El seguro de sepelio es un seguro voluntario que se transforma en obligatorio en algunas actividades por haberse incorporado al Convenio Colectivo de Trabajo como un beneficio para el trabajador. Suele pagarse con una retención sobre el salario bruto del trabajador. Sin embargo, hay seguros compartidos entre el trabajador y el empleador, y hay unos pocos que paga sólo el empleador. En todos los casos brinda una cobertura de sepelio muy elemental, motivo por el cual ha sido muy criticada por los trabajadores. Algunas compañías de seguros tienen mayoría accionaria de un gremio y no sólo venden el seguro de sepelio sino también el de vida. Aunque pertenezcan a los sindicatos total o parcialmente, son personas jurídicas distintas a las obras sociales sindicales y a los sindicatos.

Además, a veces se fijan contribuciones especiales o extraordinarias con un régimen similar al de la Cuota Sindical y/o la Contribución Solidaria. Suelen compartirse entre el empleador y el trabajador, por partes iguales, o son solo a cargo del empleador. Son comunes en petróleo, petroquímicos y minería. También existen los aportes y contribuciones de capacitación; éstos se inferen

de la Ley de Asociaciones Sindicales, se pactan en los CCT y se descuentan del trabajador en parte; la otra la paga el empleador. Casos típicos son gastronómicos, pasteleros y comercio.

## *r) La profunda injusticia del impuesto al trabajo*

Ahora podemos empezar a observar en perspectiva el funcionamiento perverso del impuesto al trabajo.

Como surge del Cuadro 1, la suma de los aportes personales y las contribuciones patronales para jubilación, subsidio por desempleo, obra social, accidentes de trabajo y la medicina para los jubilados que está al nivel de la fila “Subtotal” –o sea, lo que en general en la literatura especializada se llama “Seguridad Social”– llega hasta a un máximo del 43,56% (Argentina 1 en el Cuadro 1), que se eleva al 52,5% (Argentina 2) en cuanto se agregan las asignaciones familiares, la cuota sindical y los seguros de vida y de sepelio para tener una idea del total de cargas que pesan sobre el salario.

Pero esta suma meramente algebraica de las cargas sociales que están a cargo del empleado más las que están a cargo del empleador, si bien nos dice cuánto suma el impuesto al trabajo (34) sobre un salario bruto de 100, no nos da una información económicamente relevante de lo que es la *piramidación* impositiva que ocurre con un impuesto como las cargas sociales, que gravan tanto a la oferta de trabajo (el trabajador), bajando lo que cobra en mano, como al demandante de trabajo (empresario), subiendo lo que éste tiene que pagar por un trabajador.

Esa piramidación o exponenciación del impuesto, o lo que es lo mismo, la “cuña” entre la oferta y demanda de trabajo en el mercado del factor productivo llamado trabajo, o sea, el impuesto efectivo sobre el salario (no el nominal que surge de aquella suma algebraica) se mide por la diferencia porcentual entre el costo laboral que paga el empresario por el trabajador y el salario de bolsillo que recibe el trabajador, obvio, para el mismo salario bruto.

Una forma intuitiva de hacer este cálculo para lo que se llama “Seguridad Social” es plantear que, sobre la base de un salario bruto de 100, el empleador paga un impuesto de 27% y el empleado de 17% (fila “Subtotal Argentina 1” del Cuadro 1). Entonces, entre estos dos extremos hay una diferencia de

$(100+26,56\% (35))/(100-17\% (36))=126,56/83=52\%$  entre el costo que paga el empleador por un salario bruto de 100 y el salario de bolsillo que recibe un trabajador con ese mismo salario bruto de 100. Sí, en Argentina, la diferencia entre el costo laboral y el salario de bolsillo es del 52%, sólo para lo que denomina en general la Seguridad Social.

Ahora bien, si se toma la totalidad de las cargas sociales, que incluyen exageraciones, como las deducciones sobre el salario para el sindicato y contribuciones patronales para el régimen de asignaciones familiares, nos queda un total de contribuciones patronales de 31% y un total de aportes personales de 22%. Si se realiza la misma cuenta anterior  $(100+31\%)/(100-21,5\%)=131/78,5=67\%$  nos queda que la diferencia entre el costo laboral y el salario de bolsillo es del 67%.

O sea, las cargas sociales en nuestro país oscilan entre 43,56% y 52% según analicemos sólo la Seguridad Social o la Seguridad Social, más otros agregados propios de nuestro capitalismo corporativo. Y si transformamos esas cargas en el impuesto efectivo que grava el salario, el intervalo es del 52,5% (Argentina1) y 67% (Argentina2), respectivamente.

Si tomamos grandes agregados como bienes de consumo durable, no durables y de inversión, no hay impuesto en Argentina con una alícuota formal tan alta como el trabajo. En el país de los argentinos “derechos y humanos”, con orgullo de progresistas, el salario de los trabajadores sufre una presión impositiva récord.

Pero si nos animamos a la comparación internacional, y haciendo un ranking ordenado de mayor a menor, como se puede observar en el Gráfico 1, el gravamen del 68% (Argentina2) constituye todo un récord entre los 52 (más del 75% del PBI mundial) países computados. Ningún país en el planeta tiene una tasa impositiva (efectiva) sobre el salario del 67%. El segundo lugar en el mencionado ranking mundial lo ocupa... ¡otra vez Argentina! con el 52% (Argentina1) cuando excluimos (del cálculo del impuesto al salario) a las asignaciones familiares, los aportes a los sindicatos y los seguros de vida y sepelio. O sea, si tomamos la definición estándar de Seguridad Social también Argentina es récord mundial.

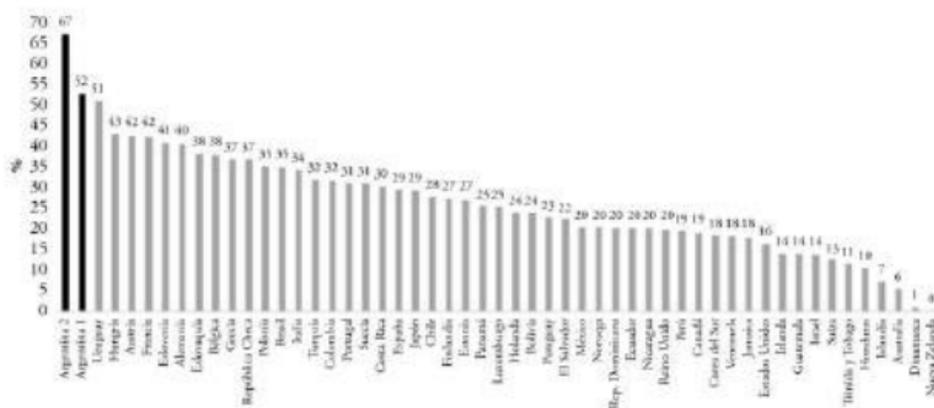
Si tomamos un grupo saliente de países latinoamericanos, el tercer lugar del podio mundial le corresponde a Uruguay con 51%, Brasil se sitúa en el puesto número 14 con 35%, lo sigue Chile con 28% en el puesto 23, luego Paraguay

con 23% en el lugar 30º y México con 20% en el puesto 32.

Los países europeos oscilan entre el 25% y el 40% situándose la mayoría por encima de la mitad de tabla, EE.UU. tiene un 16% de impuesto sobre el salario, ocupando el puesto número 43, bien debajo de la mitad de tabla (53 países), Australia y Canadá (aquellos que parecía que íbamos a emular hacia mediados del siglo XX) cierran la tabla con niveles muy bajos del 6% y el 0%, ocupando la posición 51 y 53 respectivamente.

Como vemos, en el decadente y ya inexistente Mercosur hay altas tasas impositivas efectivas sobre el salario, que lo colocan por encima de la mitad de la tabla mundial. Y eso que estamos hablando de países con clara raigambre populista, con énfasis en políticas sociales, de redistribución del ingreso, etcétera. Todo un contrastado... o no. Después de todo, el populismo consiste en usar a la gente para obtener dinero y poder. Para esto hay que cobrar muchos impuestos sin que se note demasiado.

GRÁFICO 1. IMPUESTO EFECTIVO AL SALARIO.



Fuente: Elaboración propia en base a Taxing Wages OCDE y PBI per cápita a precios corrientes Banco Mundial.

Año 2013: Paraguay, Ecuador, Bolivia, Colombia, Chile, Venezuela, Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Panamá, República Dominicana, México, Perú, Honduras, Trinidad y Tobago, Jamaica y Costa Rica.

Año 2015: Argentina, Uruguay, Hungría, Austria, Francia, Eslovenia, Alemania,

Eslovaquia, Bélgica, Grecia, República Checa, Polonia, Brasil, Italia, Turquía, Portugal, Suecia, España, Japón, Finlandia, Estonia, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Reino Unido, Estados Unidos, Canadá, Corea del Sur, Irlanda, Israel, Suiza, Islandia, Australia, Dinamarca y Nueva Zelanda.

Usted, estimado lector, entenderá de economía mucho, poco o nada; con independencia de esto, y dado que todos sufrimos la presión impositiva salvaje de la Argentina, quizá sospechará que si *algo* tiene una alícuota impositiva que oscila entre el 52% (Argentina1) y el 67% (Argentina2), entonces es alta. Como referencia, Ganancias tiene una alícuota máxima de 35%. El IVA es del 21%. El 67% parece excesivo, ¿no? Piense, por ejemplo, que en las discusiones sobre el ajuste de tarifas de 2016 se pudo constatar que el componente impositivo dentro de las facturas de servicios públicos como el gas, la luz y el agua, estaba entre el 40 y el 50%, y flor de polvareda levantó. Bueno: ahora sabe mejor que antes que sobre su salario pesa un impuesto efectivo del 52% (que sube al 67% si se incluyen las asignaciones familiares, los aportes a los sindicatos y los seguros de vida y sepelio).

No puede haber mucho debate sobre esto. Lo que podemos debatir es, de ese 52/67%, cuánto paga el empleador con menos ganancia empresaria, y cuánto el empleado con menos salario de bolsillo. Tiene que quedar claro que una cosa es medir bien la tasa impositiva efectiva que paga el salario y otra es quién la paga al final, con independencia de lo que diga la letra de la ley.

Pero si asumimos (como ya hemos sostenido más adelante) que la gente, si tiene que elegir entre trabajar por un mal salario y no trabajar, muy probablemente elegirá estar empleada, aunque sea mal paga, esto significa que la oferta de trabajo de la gente es menos sensible (menos elástica) que la demanda de trabajo de los empresarios. Por lo tanto, el impuesto al salario recaerá más sobre el trabajador que sobre el empresario, bajando más el salario de bolsillo que la ganancia empresaria.

Digámoslo de una vez y con todas las letras: la carga impositiva sobre el salario la paga, en los hechos, el trabajador. Quien gana menos, quien se empobrece, es ante todo el trabajador.

Señores dedicados a la política ¿quieren mejorar los salarios de bolsillo, los que cobra la gente? Entonces hay que bajar los impuestos al trabajo, entre otro montón de cosas.

## s) *El impuesto al trabajo causa salarios bajos, precios altos y pobreza*

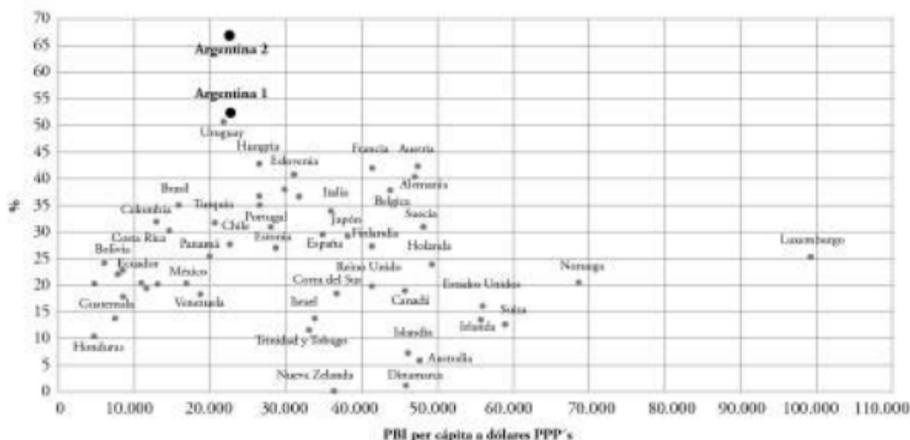
Hay otro aspecto perverso del sistema. Los altos impuestos al trabajo, pagados en esencia por los trabajadores con menos salario de bolsillo (de los que cobrarían con menos impuestos al trabajo), generan presiones en las negociaciones colectivas por mayores ajustes en los salarios (para compensar el impuesto). Como el Ministerio de Trabajo es el que tiene que homologar esas convenciones, el gobierno queda como el responsable último de esa negociación colectiva entre privados.

Si los empresarios trasladaran a los precios esos aumentos de salarios, sin que el BCRA emitiera moneda para validarlos, habría caída en la cantidad real de dinero (se produciría un exceso de demanda real de dinero), recesión y despidos cuyos culpables serían los *malditos empresarios* que, para no quedar como tales, presionarán al gobierno por más emisión monetaria. Éste a su vez presionaría al BCRA, que emitiría el dinero necesario. Al final, los salarios parecerían ser la causa de la inflación, cuando en realidad se podría decir que la suba de precios causa emisión monetaria del BCRA. Así que los altos impuestos al trabajo, toda vez que tienen que ver con los costos laborales que pagan las empresas, tienen también algo, algo que ver con la dinámica inflacionaria de Argentina (37).

Sospechamos, entonces, que el 52/67% de impuesto al salario es alto (aunque en realidad *todos* los impuestos en la Argentina, más que altos, son salvajes). Pero vayamos más allá y hagamos otra comparación internacional para ver si el gravamen sobre el salario de Argentina es *rigurosamente* alto, normal o bajo. (38)

Comparemos en el Gráfico 2, las alícuotas sobre el salario que pagan los países OECD versus la Argentina. En el eje horizontal están los PBI per cápita de los países, ordenados de menor a mayor, yendo de izquierda a derecha en el gráfico. De manera similar, en el eje vertical se mide la alícuota que pesa sobre el salario con fines de seguridad social.

GRÁFICO 2. IMPUESTO EFECTIVO AL SALARIO VS. PBI PER CÁPITA A DÓLARES PPP'S.



Fuente: Elaboración propia en base a Taxing Wages OCDE y PBI per cápita a dólares PPP's IMF WEO 2016.

Año 2013: Paraguay, Ecuador, Bolivia, Colombia, Chile, Venezuela, Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Panamá, República Dominicana, México, Perú, Honduras, Trinidad y Tobago, Jamaica y Costa Rica.

Año 2015: Argentina, Uruguay, Hungría, Austria, Francia, Eslovenia, Alemania, Eslovaquia, Bélgica, Grecia, República Checa, Polonia, Brasil, Italia, Turquía, Portugal, Suecia, España, Japón, Finlandia, Estonia, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Reino Unido, Estados Unidos, Canadá, Corea del Sur, Irlanda, Israel, Suiza, Islandia, Australia, Dinamarca y Nueva Zelanda.

Cada punto en el Gráfico 2 es la intersección entre el nivel de PBI (Producto Bruto Interno) de un país determinado y la alícuota formal que grava el salario en ese país. Cuando se relacionan, para varios países, variables como el PBI per cápita y, por ejemplo, el impuesto efectivo que grava al salario, uno podría esperar alguna relación; que a mayor PBI per cápita corresponda una mayor imposición sobre el salario, o bien a la inversa, que el impuesto al salario caiga a medida que el PBI per cápita crece.

En el Gráfico 2 tiende a verse, usando bastante la imaginación, una suerte de curva en la que, a medida que nos desplazamos sobre el eje horizontal de izquierda a derecha con el PBI per cápita creciendo, también crece la presión

impositiva sobre el salario, pero sólo hasta un cierto nivel de PBI per cápita, dentro del rango de los u\$s25.000 y u\$s 30.000, y un impuesto al salario de entre 25% y 45%; intersecciones correspondientes a países que estaban detrás de la cortina de hierro hasta 1989, como Polonia, Eslovenia, Estonia o Hungría. A partir de ese nivel, y siempre si continuamos desplazándonos de izquierda a derecha, vemos que a medida que el PBI per cápita crece, la presión impositiva sobre el salario *cae*.

En efecto, a medida que en el Gráfico 2 pasamos de los PBI per cápita de Italia y España a los más elevados de Japón y Corea del Sur y luego a los más elevados todavía de Finlandia y Reino Unido, luego a los de Canadá e Islandia y luego a los de USA e Irlanda, el impuesto al salario va cayendo, lo que dibuja eso que los economistas llamamos una “Curva de Laffer” (39). A medida que los países van teniendo un PBI per cápita mayor, primero el impuesto sobre el salario crece, luego deja de crecer y queda aproximadamente constante. Al final, cae. O sea que dentro de un cierto rango de PBI per cápita hay una relación positiva entre el PBI per cápita y el impuesto al salario, luego deja de haber relación (entre PBI per cápita entre u\$s25.000 y u\$s 30.000) y partir de ese punto de inflexión, la relación es negativa.

¿Será que, entre otras cosas, los países con altos PBI per cápita, o sea los países ricos, los son porque cobran bajos impuestos al trabajo?

## t) *El ruido del atraso*

Algo de esto parece haber. Después de todo, la teoría de la Economía Positiva (es decir, la economía como ciencia) nos dice que los impuestos que (como los impuestos al salario) gravan específicamente un bien, servicio o factor de producción, son distorsivos, porque introducen una diferencia o *cuña* entre el precio que cobra el oferente del servicio de trabajo (empleado) y el demandante (el empresario). O sea que el sistema de precios tiene un “ruido” que impide que oferente y demandante de trabajo paguen y cobren lo mismo.

Ese “ruido” tiene costos en términos de bienestar, definido como eficiencia, y esto a la larga significa menos crecimiento y menor PBI per cápita, que es, como el lector habrá notado, la gran preocupación que cruza los renglones de este libro.

Por supuesto, alguien podría argumentar que los Aportes Personales (no así las Contribuciones Patronales) sobre el salario son meros “prepagos” que el sector privado haría de todas maneras por la salud, el desempleo, la futura jubilación, etcétera, y no, como sostiene este libro, verdaderos impuestos.

A esto yo haría en primer lugar una observación: si el sector privado percibe a los aportes personales como pagos por contraprestaciones por parte del Estado, o sea, por cosas que en teoría debería valorar, entonces tenderá a verlos como pagos “voluntarios” por servicios; en este caso estarían cerca de ser pagos por consumo. A la inversa, si por la razón que fuera no los ve como pagos naturales que tiene que hacer por aquellas contraprestaciones, los aportes personales serían como impuestos.

En este segundo caso (el que realmente nos interesa en este libro dedicado a algunas de las distorsiones importantes que tiene la economía argentina y que son causa de su decadencia), es más natural un análisis como el de arriba, que supone que al ser los aportes personales como impuestos, o sea, exacciones a los ingresos del sector privado sin contraprestación alguna, y encarecer artificialmente (lo cual causará pérdida de bienestar económico (40)) la decisión de trabajar contra la de dedicar ese mismo tiempo al ocio, la oferta de trabajo caerá, el salario tenderá a subir, la demanda de trabajo tenderá a bajar, el salario también, la oferta de trabajo tenderá a bajar, el salario a subir y así sucesivamente, hasta que en el nuevo equilibrio el trabajador estará cobrando un menor salario que antes de la introducción de los aportes personales y la oferta de trabajo pagará un costo laboral más alto.

En este supuesto extremo, en el que la gente no le daría valor alguno a los aportes personales que realiza y los considerarían como un impuesto más, las distorsiones que genera un impuesto a los salarios versus un impuesto al consumo (para financiar la misma cantidad de servicios de Seguridad Social) en términos de menor cantidad de empleo y de bienes y mayores precios tranzados, dependerán de la elasticidad relativa de la oferta laboral (respecto de la demanda laboral) en relación a la elasticidad relativa del consumo (respecto de la oferta del bien sobre el cual recae el impuesto al consumo). Si la oferta de trabajo fuera más inelástica que la de demanda de bienes de consumo (supuesto realista), sería preferible un impuesto al salario basado en el principio, discutido por cierto, de la optimalidad de gravar en función inversa a la elasticidad (Schenone, 1984).

Dicho en términos más llanos: si la oferta de trabajo es poco sensible al

salario real que le pagan, un impuesto sobre el salario reducirá poco la cantidad de trabajo ofrecida y por lo tanto cambiará poco el equilibrio en el mercado de trabajo (tanto del salario real como la cantidad de empleo de equilibrio).

### *u) ¿Y el empleo informal?*

Ahora, cuando nos metemos en el mundo real de la evasión, hay que sumar el tema de cuál impuesto es el más evadido, si las cargas laborales o el IVA. El IVA, cuando es evadido, es un subsidio a la producción en negro. El impuesto laboral, cuando es evadido, es un subsidio implícito al empleo informal.

Si las cargas laborales fueran más evadidas, se sumaría un argumento a favor del impuesto al consumo. Por el contrario, si el IVA fuera más evadido, la preferencia en teoría a favor de los impuestos al consumo se diluiría.

Dado que en los países desarrollados seguramente hay más relación entre lo que se paga y lo que se recibe, la brecha real, la brecha relevante entre países emergentes y desarrollados, sería mayor aún, pues no sólo las alícuotas son superiores, sino también los beneficios recibidos son menores en relación a la alícuota pagada. De esta manera, la distorsión (pérdida de bienestar económico de la sociedad) sería más grande en los países emergentes que en los desarrollados ante la misma cantidad de aportes patronales. Lo cual ahonda más todavía la brecha entre ricos y pobres.

### *v) Una visión global*

Para terminar, una duda general sobre la anterior conclusión, en apariencia inobjetable. Las tasas impuestas sobre el salario son una guía muy imperfecta de la verdadera incidencia de los impuestos. Si miramos las tasas sobre el salario, estamos suponiendo implícitamente que finalmente lo pagan los asalariados, y que si esos impuestos al salario fueran reemplazados por impuestos a las ganancias, la incidencia sería parte sobre los salarios y parte sobre el capital gravado con ganancias. Pero ¿sería realmente así? En otras palabras, si ponemos un impuesto a las ganancias ¿realmente lo pagan los capitalistas?

Dudo seriamente que así sea, en particular cuando el capital es móvil y puede moverse a otros países. Porque en este caso el pretendido gravamen al capital puede frustrarse por la movilidad del capital y el salario puede terminar pagando todo el peso del impuesto a las ganancias que reemplaza a las cargas sobre el salario.

Por lo tanto, el análisis, antes de fijarse en casos particulares, como el impuesto al salario (41), tiene que ser de naturaleza global. Ahí la conclusión, que ya hemos visto, es que la presión impositiva de la Argentina es alta a nivel mundial, de las más altas del mundo si tenemos en cuenta que somos un país de ingresos medios y con una pésima asignación. Recién a partir de esto deben venir disquisiciones como las anteriores sobre las distintas alternativas para obtener una misma cantidad de impuestos para un cierto fin. No hay duda de que semejante nivel de tasas impositivas sobre el salario tiene que ser muy distorsiva. Pero no quiero concluir implícitamente que para arreglar las cosas habría que bajar drásticamente las cargas sociales sin bajar el gasto público.

Lo único que asegura una disminución de la evasión es una baja paralela del gasto público que permita evitar el reemplazo de las cargas salariales con la suba de otros impuestos. En otras palabras, no hacer como el ex ministro Domingo Cavallo, que en 2001 dispuso bajar las cargas patronales sin bajar el gasto público.

Si bajamos las cargas sociales y las reemplazamos por una suba del IVA sin tocar el gasto público, no podemos argumentar que se reducirán los incentivos a la informalidad, ya que la evasión en las cargas sociales se puede transformar en una mayor evasión del IVA.

## *w) Los principales cánceres del sistema sindical*

De muchos de ellos ya hemos hablado en este capítulo. Pero así como el indicador más blando de progreso o decadencia económica es la posición, a lo largo del tiempo, en el ranking mundial de ingreso per cápita, en el tema sindical son dos como mínimo los temas que hay que abordar para desbaratar esta verdadera oligarquía sindical que se encarama en una mentirosa defensa de los “derechos del trabajador”.

Es una verdad que los tres protagonistas del diálogo social –empresarios,

sindicalistas y Estado— son contrafiguras que se explican y se alimentan recíprocamente. Los sindicatos son lo que son en gran medida porque los empresarios reaccionan y moldean las respuestas sindicales a imagen y semejanza del diseño institucional que los distintos gobiernos le han ido imprimiendo al país desde la década del 40. No es casual todo lo que nos ha pasado y nos pasa.

Como dijimos al principio de este capítulo, el sistema sindical argentino está diseñado sobre la base de un sindicato que es reconocido por el Estado como el “más representativo” y por ello tiene la “personería gremial”. Eso quiere decir, por ejemplo, que en toda la industria metalúrgica —o sea, en todas las empresas, en todas las provincias, departamentos, ciudades y pueblos— se negocia con un único sindicato del gremio metalúrgico, la Unión Obrera Metalúrgica (UOM).

El cáncer número uno es el poder político de los sindicatos. Son un tercio del movimiento justicialista, o sea, un tercio de la representación del PJ por estatutos corresponde a los sindicalistas. Ponen gobernadores, intendentes, tienen la mayor cantidad de representación en todos los parlamentos, tienen cincuenta legisladores entre diputados y senadores. Tienen un poder social, por la cantidad de representación que tienen, que si bien varía según el gremio, en todos los casos es fabuloso. Y como es evidente, tienen un poder económico extraordinario. Como ya dijimos, constituyen, después de YPF y junto con la multinacional argentina Tenaris, la segunda empresa en facturación de la Argentina, entre las obras sociales y los aportes compulsivos a los sindicatos, con alrededor de \$120.000 millones al año, casi el 2% del PBI. Todo esto con controles administrativos que tienen la solidez de un flan.

El sistema está armado para que siempre estén los mismos, para que no haya mayorías y minorías. El que gana se lleva el 100%, lo cual es contrario a cualquier sistema democrático. Si tengo dos o tres listas, debería de haber una representación proporcional de todas ellas.

Los estatutos sindicales son normas privadas que, como se articulan a partir de la ley de asociaciones profesionales (o sindicales), tienen fuerza de ley y según estos estatutos, en la mayoría de los casos, para ser secretario general del sindicato hay muchos más requisitos que para ser presidente de la Nación. Para ser presidente de la Nación tengo que ser argentino nativo y tener más de treinta y cinco años. Para ser secretario general de un gremio, tengo que haber hecho

una carrera dentro del sindicato. Si no fui delegado, si no estuve en la comisión interna zonal, si no estuve en la comisión interna provincial, no puedo nunca ser secretario general. El universo de los que pueden ser secretarios generales queda convenientemente reducido.

El segundo cáncer es la “personería única”, porque eso viola la democracia sindical, tal como lo afirmó la Corte en su fallo ATE en 2008. Un ejemplo de sindicato único, válido para casi todos los sindicatos: Armando Cavalieri, del Sindicato de Mercantiles, se presentó a elecciones el año antepasado y ganó, como lo hace sin falta desde hace cuarenta años. ¿Cuál es su técnica ante cada elección? La lista única. A los representantes más importantes de la lista disidente que tienen posibilidades, cosa que ocurre cada vez que hay elecciones cada cuatro años, les dice algo así como: “Si vos renunciás a tu lista, te hago secretario de (por ejemplo) derechos humanos, y empezás a rosquear con nuestra plata. Si te mantenés en el concurso y perdés, preparate, porque de acá te echo a patadas”. De manera que gana siempre las elecciones con lista única. Si se presenta alguno que amenaza su hegemonía, directamente lo expulsan, aunque ahora la Justicia está un poco más dura ante esto y los sindicalistas tradicionales han tenido que morigerar un poco su agresividad.

Es una monarquía hereditaria, porque además de todo legan su poder a sus hijos; un ejemplo notable es Pablo Moyano. Hay varios casos similares. Por otro lado, como manejan el aparato también manejan las urnas, lo que significa que hay fraudes a lo loco.

También hay accidentes de la historia, como uno que ocurrió en la Unión Obrera Metalúrgica. Lorenzo Miguel, líder histórico de la UOM, venía preparando a su sucesor con mucho cuidado. Se llamaba Guerrero y estaba casado con una de sus hijas. Los dos eran muy compinches y se mantuvieron muy firmes en la conducción de la UOM durante treinta años. Cuando llega el gobierno de Menem, muere Lorenzo Miguel de un ataque cardíaco a los ochenta y siete años y asume Guerrero, pero también muere, y además a la misma edad que su suegro. De pronto, todos los miembros de las cúpulas sindicales se encontraron sin interlocutor. Quedó el espacio libre para unas elecciones libres, que ganó Antonio Caló.

En fin, son historias propias de la picaresca que reina en este país sin ley.

En la mayoría de los países, para democratizar a los sindicatos, sencillamente se impuso por ley que hubiese dos mandatos continuos o tres alternados, pero

nada más. Esto es fundamental: sólo impidiendo la reelección indefinida en los sindicatos se ganaría lo indecible en materia de democracia sindical y transparencia de sus actuaciones. La reelección indefinida, junto con la personería única y la ultra-actividad, han cristalizado la dirigencia sindical de antaño y han transformado a los dirigentes sindicales en verdaderos burgueses o burócratas sindicales, desconectados de los cambios que en el mundo han ocurrido en el campo laboral, sólo preocupados por luchas de poder, sus negocios y negociados.

Para terminar, otro cáncer que afecta a la Argentina en general, y a la oligarquía sindical en particular, es el rechazo a la libertad. En este caso a la libertad de contratación... y de despido.

¿Cómo, de despido? ¿Es que somos antipueblo, oligarcas, fascistas? ¿Es que odiamos a los trabajadores? Señores: somos un país con alto desempleo crónico. Y una de las causas es ésta: si no se puede despedir con facilidad, no se contrata fácil. Como además las indemnizaciones por despido son alucinantes, ningún empresario se vuelve loco por contratar trabajadores nuevos desempleados. Lo primero que hace, ante una suba de sus ventas, es exigir que sus empleados cumplan más horas extras, y en todo caso blanquean a trabajadores que ya están en su empresa. Como ya se dijo antes, el “negro” es la flexibilidad de hecho que se da en el mercado laboral, ante la inflexibilidad que fijan los sindicatos.

La libertad no genera crisis. La libertad para contratar y despedir no hará que los empresarios despidan a más trabajadores, comparada con una situación en la que los sindicatos impiden o dificultan los despidos. Formar un trabajador en las específicas tareas que demanda la producción de un bien o servicio representa mucho tiempo, esfuerzo y dinero que invierte el empresario. Dificilmente va a despedir porque sí. No tiene sentido la tirria que hay a la libertad de contratación y de despido.

Es cierto que las pocas veces que hubo alguna flexibilización laboral, ocurrió en escenarios complicados de la macroeconomía, como en la deflación de fines de los 90, y por eso la libertad laboral tiene mala prensa. Pero eso en realidad es consecuencia de nuestra enfermedad populista. En algún momento la falta de respeto a las leyes de la economía complica las cosas y entonces nos acordamos de tratar de aplicar alguna, aunque más no sea de manera chapucera y parcial, como la libertad de contratación. Claro: en ese momento de crisis la libertad

“genera” despidos, cosa tan absurda como decir que la libertad de cambios provoca saltos abruptos del dólar o que la libertad en general nos hará delincuentes. El problema es la mala política económica; no la libertad para que el mercado se exprese contra ella.

Por supuesto que el negocio de los popes sindicales, como el de todo intervencionista, es el control. El control paga porque para “saltarlo” hay que pagar un peaje que engrosa las prominentes panzas sindicales. Es más, muchas veces el control existe expresamente para generar una renta espuria al tratar de evadirlo. Muchas de las fortunas argentinas se han amasado así. Incluidas, no hace falta decirlo, las de muchos sindicalistas.

---

8. *Memorias. Notas del cautiverio* de Benito Mussolini (1883-1945) es un libro que reúne un conjunto de documentos particularmente reveladores sobre la vida política de su autor, cuya recopilación, notas y prólogo llevan la firma del periodista Giuliano Sforza. El libro se divide en cinco capítulos: 1) Diario de la caída y el cautiverio (23-62); 2) Mussolini frente al comunismo (63-89); 3) Mussolini y su política (91-120); 4) Sus opiniones frente a la crisis (121-136); 5) Un programa de postguerra (137-152).

9. A partir de ahora, estimado lector, tendrá que hacer un esfuerzo no menor para acostumbrarse a ciertos términos que corresponden muy particularmente al léxico laboral-sindical.

10. La siguiente historia luce como un cuento de hadas comparada con las de los anteriores caballeros, pero muestra de cuerpo entero lo que es la dirigencia sindical argentina. Cuenta la actual ministra de Seguridad del gobierno del presidente Macri, Patricia Bullrich, que siendo ministra de Trabajo de De la Rúa en 2001, un día le llegó un expediente del Sindicato de Artistas (Unión Argentina de Artistas de Variedades, UADAV) que requería de su autorización para proceder al llamado a elecciones internas. De pronto, leyendo el expediente se da cuenta de que las elecciones se habían hecho hacía solo un año atrás y con mandato por cuatro años. La conducción quería asegurarse siete años de jefatura ininterrumpida sumando otros cuatro a los tres que le quedaban del primer mandato, cuando lo lógico era proceder al llamado a elecciones poco antes de terminar el primer mandato. Claro, el estatuto de la UADAV, no dice de manera explícita el año en el cual se podía llamar a elecciones. Bullrich les negó la autorización, UADAV fue a la justicia y logró el llamado a nuevas elecciones solo un año después de haberse realizado el escrutinio interno

11. Salvo la Ley 18.610 de Obras Sociales, las otras tres están en casi todos los países del mundo. La diferencia es cuán asfixiante es la regulación contenida en esas leyes. El problema con el caso argentino es justamente éste, al romper toda autonomía y dejar casi ningún espacio a las partes para negociar cambios entre trabajadores y empresarios.

11\*. La CTA tiene una estructura atípica porque no sólo agrupa sindicatos sino que también pueden afiliarse a la misma los trabajadores directamente (aunque el sindicato de su actividad no pertenezca a la misma), y hasta organizaciones sociales. Entre estas últimas, se encuentran adheridas a la CTA la Federación de Tierra, Vivienda y Hábitat, la Asociación Tupac Amaru, entre otras. Algunos de los principales sindicatos adheridos: CTERA, ATE, SUTNA (neumáticos), SICA (empleados industria cinematográfica), UOM Seccional Villa Constitución, Asociación Argentina de Actores, Trabajadores del Subte y Premetro.

12. <https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNorma/137200/20151201>

13. Modo de producción en cadena o en serie que impuso Henry Ford. Debutó con la producción del Ford Modelo T en 1908 y se trataba de una combinación y organización general del trabajo sumamente especializada y reglamentada a partir de cadenas de montaje, máquinas especiales, salarios más altos y mayor número de empleados. Hay un dicho sobre la Ford de sus comienzos que decía “Yo le puedo hacer todos los Ford que quiera, mientras sea un Ford T de color negro, con los tapizados de este color, con esto, aquello...”. Bueno, las convenciones colectivas de trabajo que se armaron hace 40 años tienen la antigüedad, la dureza y la inflexibilidad de esa frase.

14. La ultra actividad de los convenios colectivos fue establecida ya en el texto original de la ley 14.250, que data de 1953. Pero al comienzo sólo se refería a la ultra actividad de las “condiciones de trabajo” (esto es: las obligaciones y derechos que regulaban los contratos individuales de trabajo), que eran las que permanecían en vigencia hasta tanto una nueva convención las reemplazara. Normas posteriores establecieron que la ultra actividad también alcanzaba a las normas que establezcan contribuciones a favor de los sindicatos. El fundamento de la ultra actividad es evitar el vacío normativo que se produce cuando fenecce el plazo de vigencia de una convención y hasta que la misma es reemplazada por otra. Naturalmente, tiene la ventaja de que no es lo mismo sentarse a negociar con las condiciones de trabajo “caídas” o “a punto de caer” por vencimiento del plazo, que hacerlo manteniendo el statu quo. De allí que haya sido valorada por los sindicatos como una conquista, que luego tuvo el efecto deformante de cristalizar por cuarenta años el núcleo de una parte importante de los convenios colectivos que se mantienen en vigencia desde 1975. A grandes rasgos podría decirse que –sin perjuicio de algunos ejemplos anteriores- la negociación colectiva formal tiene un fuerte impulso con la regulación de los sindicatos en la segunda parte de la década del cuarenta, y el dictado de la ley de negociación colectiva en 1953, y allí se multiplica en las distintas actividades. Luego sufre múltiples interrupciones al compás de las interrupciones institucionales que se suceden hasta el último retorno de la democracia en 1983. Ejemplo, el primer convenio colectivo metalúrgico data de 1948.

15. En relación con este recaudo, es importante considerar los criterios que ha establecido al respecto la OIT. Esta organización internacional expresó desconfianza hacia las restricciones gubernamentales referidas a la vigencia de los convenios y su exigencia de aprobación previa por la autoridad administrativa. ¿Por qué? Porque considera que podría afectar la autonomía de las partes en la negociación y la libertad sindical. En el mismo sentido, señaló que estas disposiciones no son incompatibles con el Convenio 98 de la OIT (sobre negociación colectiva

voluntaria), pero sólo si el posible rechazo de la aprobación se limita a los casos en los que el convenio presenta vicios de forma o transgrede normas mínimas establecidas. En cambio, estarían en contradicción con el referido convenio las normas que confieran a las autoridades la facultad discrecional de rechazar la homologación o que establecieran que la aprobación dependerá de la armonía del convenio con la política general o económica del gobierno, o las orientaciones oficiales en materia de salarios o condiciones de empleo, porque ello violaría el principio de autonomía de las partes en la negociación.

Las autoridades públicas, dice la OIT, pueden prever procedimientos o mecanismos tendientes a llamar la atención de las partes sobre consideraciones de interés general y alentarlos a tomar en cuenta, en sus negociaciones, aspectos vinculados con la política económica y social del gobierno, pero deberán hacerlo siempre recurriendo a la persuasión y no a la coacción. La decisión final, según la OIT, siempre debería incumbir a las partes. En igual sentido, el Comité de Libertad Sindical de la OIT decidió que las disposiciones legales que someten las convenciones colectivas de trabajo a la aprobación del Ministerio de Trabajo por razones de política económica, de manera que las organizaciones de empleadores y trabajadores no pueden fijar libremente los salarios, no son conformes al art. 4º del Convenio 98 sobre el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación colectiva voluntaria. Originalmente, la legislación argentina otorgaba al Ministerio de Trabajo una amplia facultad al establecer que “será presupuesto esencial para acceder a la homologación que la convención no contenga cláusula violatorias de normas de orden público o dictadas en protección del interés general, como así tampoco que la vigencia de la misma afecte significativamente la situación económica general o de determinados sectores de la actividad o bien produzca un deterioro grave en las condiciones de vida de los consumidores” (Ley 14.250, texto ordenado en 1988). En la reforma de 2004 (Ley 25.877) se restringió esa facultad, y el texto actual de la norma establece: “Será presupuesto esencial para acceder a la homologación, que la convención no contenga cláusulas violatorias de normas de orden público o que afecten el interés general”. A partir de la modificación, algunos autores sostienen que se ha dejado sin efecto el control de conveniencia u oportunidad, y que el Ministerio sólo podría denegar la homologación cuando el convenio colectivo contuviera cláusulas violatorias de normas de orden público (control de legalidad).

16. En Uruguay el gobierno puede “vetar” un acuerdo bipartito entre empresarios y trabajadores, pero es muy poco frecuente. Formalmente el Ministerio de Trabajo acepta los acuerdos y entran en vigencia. O sea que hay necesidad de que el Ministerio de Trabajo homologue el acuerdo, pero rara vez no lo hace (por ejemplo si el acuerdo implicara un aumento que el equipo económico considera que se excede de los lineamientos o pauta). En Brasil la que homologa es la justicia laboral. En Chile no se requiere homologación estatal de los acuerdos entre privados. Lo mismo en EE.UU., Europa, Chile, Australia, Nueva Zelanda, etc. Sindicatos y empresarios pueden celebrar convenios colectivos, pero mientras no sean homologados por el Ministerio de Trabajo, no son de cumplimiento obligatorio para todos los trabajadores de todas las empresas de la rama industrial que lo firma.

17. El fallo se centra en una disputa que mantuvo la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) y la Unión de Personal Civil de la Fuerzas Armadas (PECIFA). ATE había convocado a elecciones de delegados en el Estado Mayor General del Ejército y el Estado Mayor Conjunto de

las Fuerzas Armadas. Pero PECIFA se opuso y a que, argumentó, contaba con la personería gremial para hacerlo. ATE llevó el caso al Ministerio de Trabajo de la Nación que avaló la postura de PECIFA. Lo mismo ocurrió en la Justicia hasta que la causa llegó a la Corte que revocó el fallo de la sala IV de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo.

17\*. <http://www.cij.gov.ar/nota-3082-La-Corte-Suprema-volvi--a-garantizar-la-libertad-sindical.html>

17\*\*. <http://www.cij.gov.ar/nota-21852-La-Corte-resolvi--que-solo-los-gremios-tienen-el-derecho-de-promover-huelgas-y-que-los-grupos-informales-de-trabajadores-no-pueden-promover-medidas-de-fuerza.html>

18. La Organización Internacional del Trabajo, mediante el Convenio N° 102, aprobado por nuestro país por la Ley N° 26.678 y relativo a la “Norma Mínima de la Seguridad Social”, estableció que la composición de los derechos a la Seguridad Social incluyen a las enfermedades profesionales y a los accidentes de trabajo.

19. Se daban así situaciones dantescas. En aquel entonces había tantas demandas por hipoacusia en Las Parejas (con una gran cantidad de empresas metalúrgicas), Santa Fe, que se decía que era “La capital nacional de la hipoacusia”.

20. Es tan grande nuestra sensibilidad social que nos hemos terminando enamorando de aquellos que la requieren. Hace 30 años que la pobreza está en promedio en 30% (más de 13 millones de argentinos) y tenemos más de 3 millones de compatriotas viviendo en villas miserias.

21. Baremo (s/f). En Wikipedia. Recuperado de: <https://es.wikipedia.org/wiki/Baremo>

22. La justicia laboral, más por “progre” que por corrupta, es parte del problema de nuestra decadencia, no de la solución. Entre sindicatos, paritarias y justicia laboral, más “protegido” no podría estar el trabajador argentino. Sin embargo, tanto la informalidad como la pobreza ya superan el 35%

23. Hecho al que también prestó una enorme colaboración a la proliferación de juicios a partir de que la Corte Suprema en 2004 con el fallo Aquino restituyera la posibilidad de que los trabajadores accidentados litigaran en la vía civil también

24. El mencionado “proyecto” de ley terminó siendo un DNU luego de la media sanción del Senado a fines de 2016 y antes, obviamente, de la faltante media sanción de Diputados <https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNorma/158154/20170123>

25. El derecho a la Seguridad Social ha sido reconocido como tal en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los cuales disponen la obligatoriedad, para todos los Estados signatarios, de reconocer el derecho de toda persona a trabajar y a ser sujeto alcanzado por los beneficios de la Seguridad Social.

26. Fijarse la sutileza. El trabajador “aporta” y el empleador “contribuye” como queriéndole dar un toque de “solidaridad”, palabra sin la cual ninguna frase proveniente del ámbito político-sindical merecería respeto.

27. <http://www.anses.gob.ar/prestacion/asignaciones-familiares-54>

28. El 02-08-2016 el Presidente Mauricio Macri anunció la devolución de fondos adeudados del FSR por parte del Estado a las obras sociales por \$30.000M <http://www.sssalud.gov.ar/?page=contenido&id=4925>
29. <http://www.anses.gov.ar/prestacion/asignacion-universal-por-hijo-92>
30. En Uruguay existe pero se financia con rentas generales.
31. No en todos los convenios colectivos de trabajo existe la Cuota Solidaria, porque muchas empresas se niegan a retener una detracción sobre los salarios de quienes no hayan optado por ser afiliados al sindicato; éste, por fuera del convenio colectivo de trabajo, no puede imponer ni la Cuota Sindical ni la Cuota Solidaria, porque eso sería violatorio de la libertad de afiliación que consagra la OIT.
32. El signo de interrogación en el porcentaje de la línea “Seguro de Vida” del cuadro es porque constituye un monto en pesos que dificulta un cálculo, aunque más no sea aproximado, como porcentaje del salario bruto que es la unidad de medida del cuadro.
33. En el Cuadro I coloqué un signo de interrogación en la contribución que hace el empleador por el seguro de vida, porque la prima del seguro se constituye con un monto en pesos nominales, no como un porcentaje sobre el salario.
34. “Impuesto al trabajo” e “impuesto sobre el salario” se usarán de manera indistinta para denotar lo mismo.
35. Fila “Subtotal=Argentina1” en cabeza del empleador del cuadro adjunto.
36. Fila “Subtotal=Argentina1” que se le descuentan al empleado.
37. En el Capítulo Fiscal hay un apartado dedicado especialmente al tema salarios e inflación.
38. Para poder hacer de manera exhaustiva, con peso conceptual o si se quiere, bien hechas, ciertas comparaciones a nivel internacional, existe lo que se llama la “Paridad de Poder de Compra” o “Purchasing Power Parity”. En idioma simple, por ejemplo, medir los PBI (Producto Bruto Interno, el total de bienes y servicios finales que se producen dentro de las fronteras de un país) a dólares de PPP es hacer correcciones de los niveles de precios de los países para que la comparación en dólares sea “comparable”, en el sentido que estemos realmente comparando las cantidades de bienes y servicios, sin “ruidos” por los diferentes niveles precios entre países (por ejemplo, según la OECD Argentina tenía un PBI per cápita de u\$s 22.500 de PPB en 2014 mientras que a dólares de mercado rondaba los u\$s 13.500).
- Si un maestro argentino cobrara en dólares corrientes lo mismo que uno noruego, los niveles de vida que esos dos salarios iguales generarían, serían totalmente diferentes. Noruega es muchísimo más cara que Argentina, por lo tanto, el maestro noruego viviría mucho peor que su par argentino. Valuar esos dos salarios a dólares de PPP, o sea, a un dólar que tenga en cuenta lo caro que es vivir en Noruega comparado con Argentina, permite corregir esa diferencia de costos y así poder comparar de manera correcta los niveles de vida o costos entre dos países totalmente diferentes.
39. <http://www.laffercenter.com/the-laffer-center-2/the-laffer-curve/>

40. Los economistas hablamos de “bienestar económico” en el sentido de óptimo paretiano: nadie puede estar mejor (eficiencia) sin que otro necesariamente empeore.

41. Usamos impuesto al trabajo o al salario de manera indistinta.

# Capítulo 4

## COMERCIAR (DE VERDAD) PARA CRECER

*Somos oficialistas y no nos gusta competir.  
(Escuchado de boca de muchos de los popes industriales)*

El desarrollo de la economía mundial es una historia de prosperidad basada en el comercio internacional (42). Otros factores, como los avances de la tecnología o la demografía, pueden haber jugado un papel; pero el aumento casi milagroso de la riqueza y el bienestar que experimentó el mundo a partir del siglo XVIII se debe, primero que nada, al comercio entre las naciones.

A contrapelo de la historia del mundo, nuestros empresarios prebendarios, los sindicatos y los políticos, o sea los que tienen el poder de *lobby* para fijar la agenda en la Argentina, nos quieren hacer creer que importar destruye empresas, hace que se pierda trabajo argentino, que caigan los salarios reales y que la economía sea un tobogán sin fin. Y lo peor es que les creemos.

No es fácil demoler esa ortodoxia instalada. Las páginas que siguen se proponen esa tarea. Por supuesto, no puedo saber de antemano si voy a lograrlo; ojalá que al final, como mínimo, se le dibuje al lector una mueca de duda cuando aparezcan en la televisión los cavernícolas defensores del supuesto “trabajo argentino” y digan que la importación de bienes es mala para el país o para sus trabajadores.

## EL PROTECCIONISMO INDUSTRIAL EN LA ARGENTINA 2001-2011 (Y

# MÁS ACÁ TAMBIÉN) (43)

## a) *¿Una decadencia sin fin?*

Hace demasiadas décadas que la Argentina descarriló. Se alejó de sus ventajas comparativas y se cerró a las oportunidades del comercio internacional. La consecuencia fue una decadencia que no parece tener fin. Esto no es un debate académico: las pruebas están a la vista de todos. Y quien lo dude, pruebe a encontrar una sola economía abierta al comercio mundial que haya decaído como la nuestra. No existe.

Entre otras cosas, la apertura comercial impone un freno a medidas populistas como las que arruinaron a la economía argentina. También impide que se desarrolle, como un parásito, un sector industrial decadente. ¿A qué llamo decadente? A las industrias que necesitan del proteccionismo, como sucede en la Argentina con el acero, los textiles, los juguetes, los autos o el papel. Nuestros gobiernos siempre cumplieron los deseos de estos empresarios prebendarios; fueron sus facilitadores y sus cómplices a la hora de explotar al consumidor argentino.

Un período interesante para analizar el proteccionismo argentino es el de 2008-2011. Antes que nada, aclaremos que hay dos formas de ejercer el proteccionismo: la directa, que consiste en imponer aranceles (44) a las importaciones, y la indirecta, por medio de barreras para-arancelarias. Y bien: en esos años, aun formando parte de la Organización Mundial del Comercio, fue enorme la cantidad de medidas proteccionistas no arancelarias e informales que se tomaron en el país, con la excusa de la crisis desatada por la caída del Banco Lehman Brothers y la recesión mundial de 2009. Lo cual demuestra, entre otras cosas, la ineficacia de la OMC para evitar un proteccionismo tan rancio como el de la “década ganada”. Proteccionismo que todavía hoy, algo suavizado, continúa (45).

Más que un país proteccionista, la Argentina es un país que hizo de la sustitución de importaciones su principal política económica. La densidad, intensidad y duración de las medidas proteccionistas en este país ha sido casi inigualada en el mundo, y mucho menos entre los países del G-20 o los países

de ingreso medio, grupos a los cuales pertenece la Argentina.

CUADRO 1

Restricciones comerciales 2008-11	
País	Cantidad de Medidas No-Arancelarias
Argentina	61
Indonesia	6
China	5
India	3
Brasil	3
Ucrania	2
Tailandia	2
Kenya	2
Uganda	2
Rusia	1
Estados Unidos	1
Malasia	1

Países con cero medidas no-arancelarias: Unión Europea, Corea del Sur, Sudáfrica, Turquía, Vietnam, Egipto, Perú, Suiza, Nueva Zelanda, Zambia, Colombia, Ecuador, Filipinas, Zimbabue, Sri Lanka, Chile, Costa Rica, El Salvador y Uruguay.

Fuente: en base a Bacarat, Finger, Thorne y Nogués (2013)

Como se ve en el Cuadro 1, durante el período 2008-2011 Argentina adoptó 61 medidas no arancelarias como las licencias automáticas y no automáticas, o sea LA y LNA (46), que en los hechos son restricciones cuantitativas a la importación (las medidas arancelarias de protección contingente más conocidas son las *antidumping* (47)) lo que constituye un récord mundial para el período y para el subgrupo analizado. Además, la cantidad de medidas no arancelarias en la Argentina es diez veces mayor que el segundo país del ranking, Indonesia (con una cuarta parte de nuestro ingreso per capita), doce veces más que China,

veinte veces más que Brasil y sesenta veces más que Estados Unidos (48).

A su vez, y como se puede observar en el Cuadro 2, dentro de esas 61 medidas no arancelarias adoptadas por Argentina, la mayor parte, el 60%, se implementaron a través de un proceso informal como las licencias automáticas y no automáticas (LA y LNA), y sólo 40% por un procedimiento formal (que pasan por canales como la Comisión Nacional de Comercio Exterior con su expediente que se debate, se anteponen posiciones, etcétera), lo que constituye un récord mundial en el período. Indonesia estuvo a la par de nosotros, con la misma proporción de 60/40, mientras que en países como Perú, Australia y Nueva Zelanda la proporción fue de 0% de informales y 100% de formales. Argentina, como siempre y casi a todo nivel, partidaria de la discrecionalidad en vez de las reglas. Así nos va.

CUADRO 2

<b>Medidas de Control Comercial Reportado por el Global Trade Alert 2008-11, por Proceso Formal e Informal de la Aplicación y Administración (en %)</b>		
<b>País</b>	<b>Proceso Formal</b>	<b>Proceso Informal</b>
Argentina	40	60
Indonesia	40	60
Ucrania	56	44
Tailandia	60	40
Japón	64	36
China	67	33
Estados Unidos	76	24

México	85	15
Rusia	85	15
India	86	14
Sudáfrica	90	10
Brasil	91	9
Unión Europea	94	6
Turquía Vietnam	100	0
Perú	100	0
Australia	100	0
Corea del Sur	100	0

Fuente: en base a Bacarat, Finger, Thorne y Nogués (2013)

Proceso formal incluye medidas de defensa comercial y medidas de tarifas.

Proceso informal incluye medidas no tarifarias que no están especificadas, barreras técnicas al comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias, cuotas a la importación y prohibiciones a las importaciones.

## *b) A la cabeza de lo peor*

Pero hay más datos desoladores. La organización Mundial del Comercio (OMC) publica en su página web una base de datos a la que denomina “perfiles de tarifas” (49). Ahí presenta los aranceles a las importaciones y exportaciones para un gran número de países, entre ellos la Argentina.

### CUADRO 3

## Ranking Aranceles a la Importación.\* Año 2014.

Países	Valor Arancel Promedio MFN	Ranking					
		Arancel Promedio	Textiles	Madera, papel, etc.	Ropa	Cuero, calzado, etc.	Resto Manufacturas
Argentina	13,6	1	1	6	3	1	1
Brasil	13,5	2	2	7	4	2	2
Corea del Sur	13,3	3	13	21	14	13	13
Venezuela	12,9	4	3	4	6	4	5
Ecuador	11,9	5	4	2	7	5	3
Bolivia	11,6	6	5	3	2	10	8
Tailandia	11,6	7	14	10	5	9	9
Angola	11,4	8	11	1	15	11	10
Turquía	10,7	9	17	24	20	22	20
Uruguay	10,5	10	7	9	10	3	4
Paraguay	10	11	8	8	9	7	6
China	9,6	12	12	16	12	8	7

Rusia	8,4	13	9	5	17	14	11
Noruega	7,7	14	27	27	24	27	27
Sudáfrica	7,6	15	6	12	1	6	16
México	7,5	16	10	14	8	15	15
Suiza	6,7	17	21	18	27	26	26
Chile	6	18	18	11	25	16	14
Colombia	5,8	19	19	13	19	18	12
Islandia	5,3	20	26	20	13	17	19
Israel	4,6	21	23	17	26	21	18
Canadá	4,2	22	24	23	11	23	21
Japón	4,2	23	20	25	22	12	25
Estados Unidos	3,5	24	16	26	16	24	22
Perú	3,4	25	15	15	18	19	17
Australia	2,7	26	22	19	23	20	24
Nueva Zelanda	2	27	25	22	21	25	23
Singapur	0,2	28	28	28	28	28	28

\* Promedio Arancel Aplicado Most Favoured Nation (MFN)

Fuente: Elaboración propia en base a Organización Mundial del Comercio, <http://stat.wto.org/TariffProfile/WSDBTariffProfileHome.aspx?Language=E>

Utilizando los datos de la OMC realizamos 6 “Rankings” de tarifas a la importación (uno para cada columna desde la tercera columna) para veintiocho países con datos del año 2014. El Cuadro 3 muestra el número en el ranking para cada país en cada categoría tarifaria ordenadas de más cerrados a más abiertos al comercio internacional, o sea desde el arancel más alto al más bajo (orden decreciente).

A esta altura del libro no debe de sorprender al lector que Argentina sea, de los veintiocho países analizados, el que encabeza el ranking del arancel promedio. Como si esto fuera poco, somos los campeones no sólo en el ranking al arancel promedio a las importaciones sino también en las categorías de textiles, cuero y calzado y resto de las manufacturas. También somos parte del podio en gravar a las importaciones de ropa: estamos terceros en el ranking. En

madera y papeles estamos en el sexto puesto.

Nuestro principal socio comercial, Brasil, tiene un comportamiento muy similar al nuestro. En todos los rankings figura en un puesto menos que el nuestro: es segundo en arancel promedio, en textiles, en cuero y calzado y en resto de manufacturas. Es el país más cerrado del mundo... después de nosotros, claro. Buen socio comercial nos buscamos.

Los principales países del Mercosur, Argentina, Brasil, Venezuela y Uruguay, están entre los países más proteccionistas del mundo. Es decir que nuestros principales socios comerciales, con quienes practicamos “libre comercio”, son los más cerrados del mundo. Pongo “libre comercio” entre comillas, porque comerciar con los más cerrados y los más ineficientes de libre comercio no tiene mucho...

Por contraste con esta triste banda, hay tres países que en el último siglo y medio han tenido una gran performance económica: Canadá, Australia y Nueva Zelanda. Cualquiera de los tres sirve para demostrar cómo las políticas económicas correctas (en países de características muy similares al nuestro) llevan a la prosperidad y el bienestar, en vez de la decadencia que nos ha tocado. El ranking anterior lo muestra muy bien. Canadá está en el puesto 22, Australia en el 26 y Nueva Zelanda en el 27. En todos los demás rankings presentan aranceles bajos, excepto Canadá en ropa, que está en el puesto 11. Lo cierto es que estos tres países están, en estos rankings, cerca de mucho otros países desarrollados, como Singapur, Japón y Estados Unidos. No hace falta ser un genio para concluir que los aranceles bajos están relacionados con el éxito económico (50).

Para los economistas liberales esto no es una sorpresa. La teoría del comercio internacional muestra que la apertura comercial expande las posibilidades de consumo del país. En la sección que sigue vamos a verlo.

---

42. No es raro que su estudio, para muchos, se confunda con el estudio de la economía misma; Paul Krugman, Premio Nobel de Economía, sostiene que su disciplina comenzó a existir con los estudios sobre el comercio y las finanzas internacionales. De éstos, el ensayo *Sobre la balanza comercial* (1758), de David Hume, se considera la primera exposición de un modelo económico. En 1977 la Academia Sueca otorgó el Premio Nobel a dos grandes líderes en el desarrollo de teorías vinculadas con el libre comercio: Eli Heckscher y Bertil Ohlin.

43. El período a analizar es 2001-2011, excepto en el apartado de aranceles a las importaciones donde se utilizan datos del 2014.

44. Los aranceles a la importación vigentes en el mundo surgieron de lo que se llamó la Ronda Uruguay del GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), al final de la cual nace, en 1995, la World Trade Organization (OMC) u OMC (Organización Mundial del Comercio).

Existen dos tipos de aranceles. El llamado “Most Favoured Nation” (MFN) o “Nación Más Favorecida” y el “Final Bound”. El arancel MFN es aplicado a los productos provenientes de otras naciones. El nombre de “Nación Más Favorecida” quedó de la crisis de 1930, cuando cada país negociaba con otros distintos aranceles para los mismos productos. Las monedas eran inconvertibles: si desde EE.UU. se quería hacer una importación de Francia, había que traer a EE.UU. los francos franceses para luego pagarla. La discrecionalidad era total. Eso comenzó a desaparecer desde 1947, cuando se crea el GATT, y desde la creación de la OMC en 1995 la discriminación vía aranceles por país ya no se da. Sólo puede haber aranceles diferentes para distintos productos o servicios, pero son los mismos con independencia del país que importa el bien en cuestión. Sin embargo, sigue habiendo negociaciones entre países para el establecimiento de los aranceles dentro de la OMC.

Cuando los países negocian, lo hacen por ejemplo de a pares (aunque en los diarios parecería que los negociaciones son multilaterales) y negocian una tarifa. Por ejemplo, EE.UU. negocia con Japón un intercambio de aranceles: EE.UU. acuerda con Japón disminuir el arancel sobre autos japoneses del 8% al 5% y a cambio Japón disminuirá el arancel para importar motos de EE.UU. del 5% al 2%. Luego EE.UU. y Japón consolidan estos nuevos aranceles en la OMC, por lo que el “arancel final consolidado” (*final bound tariff*) de EE.UU. es 5% en la importación de autos y el de Japón para motos es 2%. En adelante ese 5% es el máximo arancel que EE.UU. puede aplicar sobre los autos que importe de todos los países del mundo, y lo mismo para las motos que importe Japón, que no podrá imponer un arancel mayor al 2%, sin importar de dónde provengan las motos.

Si un país incumple esto, el tribunal arbitral de la OMC puede, llegado el caso, imponer una medida de represalia: una barrera sobre las importaciones del país condenado equivalente al daño hecho a las exportaciones del bien cuyo arancel fue violado.

Al consolidar los aranceles que realmente aplicarán, los países desarrollados consolidan una auténtica estructura arancelaria. Por contraste, los países emergentes no consolidaron, tras la Ronda Uruguay del GATT entre 1986 y 1994, una estructura arancelaria, sino sólo un arancel máximo, para conservar toda la discrecionalidad posible. El mundo desarrollado aceptó esta condición porque había tomado la decisión estratégica de acercar a los países en desarrollo a Occidente tras la caída del Muro de Berlín. Argentina, por ejemplo, consolidó un arancel máximo de 35% que aplica sólo para vestimenta. El arancel promedio que la Argentina aplica (el MFN) es mucho más bajo, 13,6%. Chile consolidó (final bound) uno de 25%, pero aplica uno de 6%. Brasil, al igual que la Argentina, consolidó uno de 35% pero aplica un 13,5% (MFN), casi idéntico a la Argentina.

45. [http://www.cac.com.ar/data/documentos/13\\_Manual%20SIMI.pdf](http://www.cac.com.ar/data/documentos/13_Manual%20SIMI.pdf)

46. A éstas ya las veremos más adelante.

47. Se conoce como “Antidumping” a un tipo de barrera arancelaria (sobre arancel o arancel adicional por sobre el arancel aplicado o consolidado ante la OMC) que es utilizada con frecuencia por los gobiernos de muchos países. Este mecanismo se aplica ante situaciones donde se sospecha que la importación de cierto producto está dañando la producción nacional. Quien busca esta protección debe presentar una solicitud y luego el gobierno determina si es válido o no otorgarla. De acuerdo con los reglamentos de la OMC, para que las autoridades del país se expidan al favor del empresario demandante de un derecho antidumping tienen que ser positivos los resultados de dos investigaciones: tiene que haber “margen” y “daño” simultáneamente. Las autoridades entonces fijan un sobre arancel de importación (al arancel que ya se está aplicando) o una cuota de importación.

La investigación por el “margen de dumping” consiste en comparar el precio de importación de un determinado bien en el país importador con el costo de producción de ese mismo bien en el país exportador. La diferencia del primero con el segundo se llama “dumping”. Si el margen está por encima del umbral, no hay dumping y si está por debajo, sí lo hay. En general la investigación del “margen” de dumping da siempre positiva. Lo que puede darle un freno a la demanda por dumping es la investigación del daño. En este caso el daño es más difícil de demostrar. Se hace a través de medidas de pérdidas de ganancias, puede ser desempleo sectorial, pero tiene que estar todo más o menos correlacionado.

¿Quién hace la investigación del daño? En la Argentina lo hace la Comisión Nacional de Comercio Exterior, que cuando se creó buscaba ser independiente, es decir que tiene un presupuesto autónomo para que no dependa de la secretaria o ministerio de industria. Pero en nuestro querido país esto se transformó en un manejo discrecional con un tinte de economía política.

48. Los datos del Cuadro 1 implican que mientras que en promedio en el mundo el porcentaje de importaciones sujetas a medidas no arancelarias era entre 1 y 2%, en Argentina era del 20%

49. <http://stat.wto.org/TariffProfile/WSDBTariffPFHome.aspx?Language=E>

50. La única curiosidad es la de Corea del Sur, que en el ranking al arancel promedio está tercero. Sin embargo, en los demás rankings está en puestos mayores al top 10. El tercer puesto en el arancel promedio se explica porque el promedio es un promedio simple, es decir no pondera sobre cuántos bienes repercuten los aranceles. Hay algunos bienes sobre el cual aplica altos aranceles Corea del Sur, pero estos bienes representan una pequeña parte de las importaciones. Si se utiliza un promedio ponderado, para los mismos 28 países, Corea del Sur pasa del puesto 3 al 8.

# APROVECHAR NUESTRAS VENTAJAS COMPARATIVAS

## *a) El concepto de “ventaja comparativa”*

Veamos ahora por qué nos equivocamos. Por qué nos empobrecimos. Por qué la apertura comercial, lejos de perjudicar a un país como la Argentina, es justo lo que necesita para desarrollarse. Los conceptos que siguen ya deberían ser conocidos, como mínimo, por nuestros políticos. Pero estamos tan alejados de las leyes básicas de la ciencia económica que no queda más remedio que volver a enunciarlas.

Empecemos con un concepto muy básico: el de “ventaja comparativa”. Todos los cursos introductorios de comercio internacional comienzan con el concepto de “ventaja comparativa”. Lo propuso David Ricardo en 1817. Explica por qué los países comercian entre sí y cuáles son los patrones de comercio, es decir, en qué se especializa cada país y qué bienes exporta e importa. Y lo más importante: por qué existen ganancias al comerciar.

Probemos con un ejemplo (51). Supongamos una economía que produce – digamos– dos bienes. Aquel que es relativamente más barato de producir, o sea que tiene la “ventaja comparativa”, será el que utilice la *menor* cantidad del factor de producción *más costoso*. Supongamos ahora que hablamos de las economías de la Argentina y del Japón. La Argentina tiene tan solo el 32% de la población de Japón, pero un territorio 7,41 veces mayor. En otras palabras, en la Argentina hay mucha tierra en relación a la cantidad de trabajo y en Japón al revés. El factor relativamente más escaso, que en el caso de Argentina es el trabajo, relativamente será el más caro. Si los bienes agrícolas son intensivos en el uso de tierra, entonces aquellos serán relativamente más baratos que los intensivos en el uso de trabajo, como por ejemplo los textiles. La “ventaja comparativa” está dada por el costo relativo de los factores, que depende (inversamente) de la escasez relativa de los mismos.

En otras palabras: si la Argentina es un país agroexportador, no es, digan lo

que digan los políticos, por decisión de una supuesta oligarquía que conspira para mantenernos en el atraso, ni tampoco por presión de los países desarrollados, sino porque nuestros productos agrícolas son más baratos que en el resto del mundo. Es así de simple (52).

Pero desarrollemos un poco más nuestro ejemplo. Vamos a analizar ahora cómo puede ser el intercambio entre el producto en el que la Argentina tiene una ventaja comparativa y aquel en el que la tiene Japón. Digamos que tanto la Argentina como Japón pueden producir trigo y computadoras. Ahora bien, si la Argentina quisiera producir computadoras, tendría que invertir capital, energía, trabajo y otros recursos; recursos que podrían destinarse a producir otros bienes, como el trigo. Para producir computadoras, entonces, la economía argentina tiene que producir menos trigo.

Esto es lo que los economistas llamamos “costo de oportunidad”. En términos de trigo, el costo de oportunidad de las computadoras es la cantidad de toneladas de trigo que se podrían haber producido con los recursos utilizados para producir un determinado número de computadoras. Obviamente, el costo de oportunidad de las computadoras en términos de trigo, como el de los demás bienes, varía según el país. Son esas diferencias las que hacen que los residentes de distintos países en el mundo comercien entre sí. Veamos por qué.

Supongamos que la Argentina produce actualmente cien computadoras por año y que con los recursos empleados para producir esa cantidad de computadoras se podrían haber producido doscientas toneladas de trigo. Entonces, el costo de oportunidad de producir cien computadoras al año es producir doscientas toneladas de trigo, o lo que es lo mismo, el costo de oportunidad de producir una computadora es dos toneladas de trigo. A la inversa, el costo de oportunidad de producir doscientas toneladas de trigo por año es producir cien computadoras, es decir, el costo de oportunidad de producir una tonelada de trigo es de 0,5 computadoras

CUADRO 4

Costo de oportunidad de producir 1 computadora	
Argentina	2 toneladas de trigo
Japón	1/2 tonelada de trigo

Tanto esas cien computadoras como las doscientas toneladas de trigo se podrían haber producido en Japón. Dado que la productividad de la tierra en la Argentina es mayor que la de Japón, que disponemos de mejores condiciones climatológicas y geográficas, y que a su vez los trabajadores japoneses son más productivos produciendo computadoras, por tener tanta más y mejor tecnología como capital, es probable (por no decir obvio) que en Japón el costo de oportunidad de producir cien computadoras en términos de trigo sea menor que en la Argentina. Si en la Argentina, con los mismos recursos durante un año, produzco cien computadoras o doscientas toneladas de trigo, entonces en Japón con la misma cantidad de recursos empleados para producir cien computadoras se producirán menos de doscientas toneladas de trigo. Para redondear, supongamos que podrían producir cincuenta toneladas.

En Japón el costo de oportunidad de producir cien computadoras es de cincuenta toneladas de trigo. Es decir que el costo de oportunidad de una computadora es de 0,5 toneladas de trigo. A la inversa, el costo de oportunidad en Japón de producir cincuenta toneladas de trigo es de cien computadoras. Es decir que el costo de oportunidad de producir una tonelada de trigo es de dos computadoras.

Bien: si con la misma cantidad de recursos que empleo en producir cien computadoras en la Argentina puedo producir doscientas toneladas de trigo, mientras que en Japón puedo producir nada más que cincuenta, entonces los economistas dicen que la Argentina tiene “ventaja comparativa” (un menor “costo de oportunidad”) en la producción de trigo. Por otro lado, si Japón deseara producir cien computadoras, estaría dejando de producir cincuenta toneladas de trigo, mientras que en la Argentina se estarían dejando de producir doscientas toneladas. Por lo tanto, Japón tiene “ventaja comparativa” (un menor “costo de oportunidad”) en la producción de computadoras.

La teoría clásica del comercio internacional dice que los países, al abrirse, se especializarán en la producción del bien en el que dispongan de una “ventaja comparativa” (un menor “costo de oportunidad”). En nuestro ejemplo, si la Argentina y Japón comercian, la teoría sugiere que la Argentina se especializará en producir trigo y Japón computadoras. Algo bastante parecido, vaya casualidad, a lo que sucede en la realidad.

## *b) Todos ganan con el comercio internacional*

Estas diferencias en los “costos de oportunidad” internos de cada país, que dan origen a las “ventajas comparativas” de cada uno, permiten reorganizar la producción mundial de forma beneficiosa para todos los países. Siguiendo el ejemplo anterior, supongamos que inicialmente la Argentina destinaba sus recursos para producir cien computadoras y a la vez doscientas toneladas de trigo, y Japón cien computadoras y cincuenta toneladas de trigo. Esto implica que la producción mundial de trigo era de 250 toneladas y la de computadoras era de 200. Si ambos países decidieran comerciar entre sí, especializándose en la producción del bien en el que tienen una “ventaja comparativa”, es decir, si la Argentina produjera sólo trigo y Japón sólo computadoras, entonces la producción en Argentina sería de cuatrocientas toneladas de trigo y en Japón, de doscientas computadoras.

CUADRO 5

Producción	Autarquía		Comercio	
	Trigo	Computadoras	Trigo	Computadoras
Argentina	200	100	400	0
Japón	50	100	0	200
<b>Total</b>	<b>250</b>	<b>200</b>	<b>400</b>	<b>200</b>

El nivel de vida en ambos países puede aumentar si la Argentina produce trigo para el mercado japonés y Japón, computadoras para el mercado argentino. Es decir, el comercio entre dos países puede beneficiar a ambos si cada uno exporta el bien en el que tiene una “ventaja comparativa”.

El bien que un país exporte será aquel que tiene un precio mayor a nivel internacional que a nivel local; con el importable pasa lo contrario. Si los dos países se benefician, estaríamos en presencia de lo que denominamos “ganancias del comercio”. No debería ser necesario demostrar que el comercio genera ganancias; pero como hay tantas falsedades establecidas sobre esto, vamos a

demonstrarlo.

Para esto es útil ver al comercio como un método indirecto de producción. El comercio le permite a la Argentina “producir” computadoras mediante la producción de trigo y su intercambio por computadoras. Este método indirecto de producción es más eficiente que el directo.

Una vez abierta al comercio, para que a la Argentina le convenga especializarse en la producción de trigo y comerciar con Japón (como venimos suponiendo), el precio que le paguen por el trigo en términos de computadoras debe ser mayor que en autarquía, es decir, le deben dar ahora más computadoras por cada tonelada de trigo. Recordemos que el precio interno de una tonelada de trigo en la Argentina es de 0,5 computadoras (100/200). Por lo tanto, al abrirse la Argentina al comercio, el precio internacional del trigo en términos de computadoras se situará en algún lugar intermedio entre los precios de autarquía de los dos países (entre 0,5 que cuesta en Argentina y dos que es lo que cuesta en Japón). Digamos que por una tonelada de trigo, Japón le da a cambio una computadora. En este caso, a la Argentina le conviene especializarse en la producción de trigo.

¿Por qué este “método indirecto” es más eficiente que el directo? Si en la Argentina elijo producir directamente una computadora, estaría perdiendo dos toneladas de trigo, mientras que si produzco las dos toneladas de trigo y luego voy al mercado mundial y le compro a los japoneses una computadora al precio mundial, que es de una tonelada de trigo por computadora, termino teniendo una tonelada de trigo y una computadora.

No cabe duda de que el comercio me conviene, porque me da la opción de consumir dos toneladas de trigo o una tonelada de trigo y una computadora, mientras que en autarquía solo podía consumir una computadora y nada de trigo. Lo mismo para Japón: si producen una computadora dejan de producir 0,5 toneladas de trigo, mientras que si producen una computadora y van al mercado mundial, a cambio obtendrán una tonelada de trigo. A Japón le conviene especializarse en la producción de computadoras.

Lo que genera la apertura comercial es ampliar las posibilidades de consumo como consecuencia del cambio en los precios relativos. Reasignando la producción interna a favor de una mayor producción del bien en el cual tengo la “ventaja comparativa”, puedo alcanzar mayores niveles de consumo por medio del intercambio comercial. Podemos vender en el mercado internacional los

bienes exportables a un precio mayor que en autarquía. Así, mi ingreso será mayor, y a su vez podré comprar los bienes importados a un precio menor.

El método indirecto de producción –producir el bien en el cual poseo una ventaja e intercambiarlo en el mercado mundial por el que no poseo ventaja– es más eficiente que el directo, que consiste en producir localmente el bien en el cual poseo una ventaja tanto como aquel en el que no. Esto permite alcanzar combinaciones de consumos que en autarquía no hubieran sido posibles debido a la menor eficiencia en la producción “directa”. Explotar el método “indirecto” le permite a la Argentina obtener computadoras de forma más barata y a Japón trigo a un menor costo.

El comercio entre países permite explotar las “ventajas comparativas”, es decir, aprovechar el hecho de que los países, nos guste o no, son diferentes. Por lo tanto, si la Argentina se especializa en la producción de trigo y Japón en la de computadoras, después en el mercado mundial pueden intercambiar esos bienes y obtener ambos canastas de consumo de trigo y computadoras con mayor cantidad que en autarquía. Queda claro, me parece, que todos ganan cuando explotan sus respectivas ventajas comparativas en el mercado mundial. Pero esto nos lleva a otra pregunta: ¿de dónde provienen esas ventajas?

### *c) País chico gana más*

Muchos escépticos del libre comercio, especialmente en los países en vías de desarrollo, suelen argumentar esto: si se abre la economía, los países que son pequeños en relación con los más fuertes, como Estados Unidos o China, serán explotados, porque los segundos aprovecharán su poder para imponer términos de intercambio abusivos. En otras palabras, ante una apertura comercial el país que más gana sería el país más grande. Ésta es otra de las típicas falacias que surgen de la ignorancia.

Imagine el lector el siguiente caso. Hay dos economías que deciden comerciar entre sí: una pequeña isla en la polinesia, con pocos habitantes y poca superficie, por un lado, y por otro una enorme economía, como podría ser la China. Según los típicos adversarios del libre comercio, la pobre isla será explotada por la poderosa China. La realidad es muy diferente. De hecho, que China sea inmensa, en especial con relación a la pequeña isla, es justo lo que

hará que las ganancias del comercio para los chinos sean ínfimas, o incluso nulas, mientras que para los habitantes de la paradisíaca isla sean muy grandes. Como hemos visto hasta el momento, cada uno de estos países, como todos los demás en el planeta, tienen sus propios costos de oportunidad y precios internos y en base a ello surgen sus “ventajas comparativas”, que determinan los patrones del comercio.

Supongamos que en un primer momento los costos de oportunidad y los precios internos de China y la hermosa isla son muy diferentes. Si usáramos el ejemplo de las computadoras y el trigo, esto significaría, por ejemplo, que los mismos recursos que en la isla se emplean en producir una computadora sirven para producir diez toneladas de trigo, mientras que en China los recursos que se emplean en producir una computadora sirven para producir una tonelada de trigo. Esto significa que dentro de la isla el precio relativo de una computadora en términos de trigo es de diez toneladas, mientras que en China es de una tonelada. Ahora bien, si ambos países se abrieran al comercio el precio se ubicará en algún lugar intermedio, o incluso en alguno de los dos extremos. Es aquí donde el tamaño le juega una mala pasada a China. Dado que es enorme en relación a la isla, el precio relativo de las computadoras en términos de trigo se posicionará mucho más cerca del precio interno en China que del precio interno de la isla. O incluso, debido a lo insignificante que es el peso de la isla en el comercio, quizá el precio sea el mismo que en China, o sea de una tonelada de trigo por computadora. Si esto ocurre, ¿quién gana más con el comercio?

China, en este caso, estará igual que en autarquía, es decir, no ganará nada, porque el método de producción directa, es decir, producir con igual recursos o una computadora o una tonelada de trigo, es igual al método indirecto, esto es, producir una computadora e intercambiarla con la isla por una tonelada de trigo. Si el precio relativo internacional es igual al interno entonces no hay ganancia alguna, porque no hay un método más eficiente para alcanzar a menor costo aquel bien en el que no posee una ventaja comparativa. Por ende las posibilidades de consumo no se alteran.

Veamos qué ocurre, al contrario, en la isla. Si un isleño acude al mercado internacional con una tonelada de trigo y a cambio obtiene una computadora, entonces nuestro amigo polinesio, que ya vive bastante contento disfrutando de las paradisíacas playas que tiene a tan solo dos cuadras de su casa, estará mucho más contento. Antes, en autarquía, si quería comprar una computadora debía

dejar de producir diez toneladas de trigo, mientras que ahora, para obtener una computadora, tan solo tiene que dejar de producir una tonelada de trigo.

Veámoslo de esta manera: si el polinesio tenía capacidad para producir o bien una computadora o bien diez toneladas de trigo entonces, en autarquía, podía consumir o bien una computadora o bien diez toneladas de trigo. Pero al abrirse al comercio, si se dedica enteramente a producir el bien en el cual tiene una “ventaja comparativa”, el trigo, va a producir diez toneladas y luego, recurriendo al mercado internacional, puede cambiar una tonelada de trigo por una computadora y consumir las nueve toneladas de trigo restantes. Es decir que en autarquía podía consumir o bien diez toneladas de trigo o bien una computadora, mientras que ahora puede seguir consumiendo diez toneladas de trigo y ninguna computadora, si así lo desea, pero también puede consumir una computadora y nueve toneladas de trigo. O también puede intercambiar seis de las toneladas de trigo que produjo por seis computadoras y consumir entonces estas seis computadoras más las cuatro toneladas de trigo que le sobraron. O cualquier otra combinación posible. Podemos suponer que eligirá aquella combinación de consumo que más feliz lo haga. En definitiva, como ya mostramos, puede consumir lo mismo o más que antes; indiscutiblemente estará mejor.

De nuevo: entre dos países que se abren al comercio, gana más el que es relativamente más pequeño. Esto se conoce como la “paradoja de Mill”. Y la explicación de esta paradoja radica en que el país que sufre el mayor cambio de precios relativos, el de menor tamaño relativo, es el que más se beneficia, debido a que experimenta la mayor expansión en sus posibilidades de consumo, como consecuencia de la mejora de eficiencia en el método de producción “indirecto”.

### *d) Arancel óptimo en país chico*

¿Existe algún tipo de instrumento de política comercial, ya sea un arancel o un subsidio, que permita mejorar el bienestar de la población? La respuesta dependerá de que el país que aplica la política sea un país “pequeño” o uno “grande”.

Con “grande” nos referimos a un país que tiene capacidad de influir en el

precio internacional de alguno o todos los bienes que comercia con el resto del mundo, debido a la gran cantidad de producción o al gran tamaño de su consumo relativo al mercado mundial. En cambio, un país “pequeño” es aquel que no tiene capacidad de influir en el precio internacional de los bienes que comercia, porque su producción es muy chica con respecto a la producción mundial y porque su consumo también es pequeño en relación al mercado mundial. No tiene capacidad de “mover” al mercado.

Por si no quedó claro ya, hoy la Argentina es, en este sentido, un país pequeño.

Ahora bien, lo que se suele creer, o lo que nos quieren hacer creer, es que un país pequeño como la Argentina debe protegerse por medio de los instrumentos de política comercial, para evitar que los países de mayor tamaño se aprovechen de su poder de mercado en detrimento de nuestro bienestar. Es el sentido de expresiones que hemos oído muchas veces durante los gobiernos kirchneristas: “Vivir con lo nuestro”, “No nos caímos, el que se cae es el mundo sobre nosotros” (53) y otras por el estilo. Por desgracia, este tipo de frases no expresan sólo el desvarío de un gobierno, sino una forma de pensar profundamente arraigada en la Argentina, convencida de que el mundo es una amenaza, de que “ellos” sólo pueden ganar si perdemos “nosotros”, de que las potencias acechan para someternos, y frente a esto la única defensa es la intervención del Estado mediante aranceles, subsidios o prohibiciones.

Pero lo que ocurre en la realidad es lo contrario: en un país pequeño el arancel o subsidio óptimo es cero, mientras que en un país grande no necesariamente. Soy consciente de que esto contraría parte de la sabiduría convencional que los argentinos manejamos desde hace casi un siglo, así que será especialmente minucioso para mostrar cuál es la verdad.

Supongamos una economía pequeña que produce y consume dos bienes: manufacturas y cereales. Y que inicialmente se encuentra abierta al comercio, siendo las manufacturas el bien importable y los cereales el exportable. En esta economía habrá una cantidad de producción y consumo doméstico de manufacturas y una cantidad de producción y consumo doméstico de cereales. La diferencia entre lo que se consume y lo que se produce será lo que importa. En este caso, la diferencia entre lo que se produce y lo que se consume será igual a lo que el país exporta. Como mencionamos antes, dado que es una economía pequeña, no tiene capacidad de influir sobre el precio internacional de los

cereales ni de las manufacturas; por lo tanto, los toma como dados.

Podemos imaginar, dentro de esta economía, a un productor de manufacturas industriales: llamémoslo Ignacio de Travesuren. Una mañana, nuestro amigo Ignacio se levanta y piensa: “¿Por qué no salgo a decir en televisión que la industria nacional se está derrumbando, debido a la inundación de manufacturas extranjeras producidas a menor costo, y que para evitar esta desgracia el presidente debe poner un impuesto a las importación? Gracias a este impuesto, aumentará el precio interno de las manufacturas importadas y nos enriqueceremos yo y los integrantes de la Triple A (Asociación Antiimportadora Argentina) a costa de los consumidores argentinos, ¡Qué buenas ideas tengo!”.

Luego de arduas jornadas de canal en canal y de radio en radio, y después de que las nuevas encuestas muestren a la gente aterrada por la invasión y furiosa por la indiferencia del gobierno frente al vaciamiento de la industria nacional, nuestro amigo consigue que el presidente decrete un impuesto a las importaciones.

Si las importaciones de manufacturas se encarecen en el mercado local (no así en el mercado mundial, porque, recordémoslo, somos un país pequeño), entonces el sector productor de este bien se hará más rentable, atrayendo recursos. Pero estos recursos provienen de otros sectores, como el agrícola, que ahora son relativamente menos rentables frente al sector manufacturero. Al final, aumenta la cantidad de factores de producción en el sector manufacturero, incrementándose su producción, y se reduce la cantidad de factores en el sector agrícola, disminuyendo la producción. Vamos a terminar produciendo más manufacturas y menos cereales que en el caso sin arancel.

O sea que el arancel de importación en un país pequeño protege a los productores de manufacturas industriales (el bien importable) y desprotege a los productores agrícolas. Desde el punto de vista de la producción, el arancel de importación genera un movimiento de recursos de un sector a otro. El que expande su producción lo hace en detrimento del otro. El arancel a la importación cambia la producción: la de importables (manufacturas industriales en nuestro ejemplo) aumenta y la del exportable (bienes agrícolas) cae.

El efecto sobre el consumo es más complejo, porque dependerá de qué hace el gobierno con lo recaudado por el arancel de importación. Seamos excepcionalmente generosos con nuestros gobernantes y supongamos que todo lo que recaudan se lo devuelven después a los consumidores. Esto significa que el ingreso para gastar que tienen los consumidores va a ser el mismo que sin el

arancel.

A pesar de esto, las cantidades consumidas doméesticamente de manufacturas y cereales no van a ser las mismas que sin el arancel. Esto se debe a que, si bien el ingreso de los consumidores es el mismo, como cambió la rentabilidad relativa del sector manufacturero en relación al agrícola, se incrementó la producción del primero en detrimento del segundo.

Supongamos que la nueva producción doméstica de manufacturas, si bien se incrementó, todavía no alcanza para cubrir su consumo previo al arancel. Si los consumidores desearan mantener inalterado el nivel de consumo de manufacturas con respecto a la situación inicial, todavía deberían importar desde el resto del mundo una cierta cantidad de este bien, que obviamente sería menor a la que tenían que importar inicialmente, por el hecho de que ahora localmente se producen más manufacturas que antes.

La pregunta es: ¿podemos mantener *al mismo tiempo* tanto el nivel inicial de consumo de manufacturas como de cereales? La respuesta es contundente: ¡no!

Para mantener inalterado el nivel de consumo de manufacturas (nuestro supuesto) debo importar una parte de las mismas y como contrapartida exportar cereales por el mismo valor (a cambio de manufacturas le doy cereales al resto del mundo; dejamos de lado por ahora la posibilidad de endeudarse o prestar). Pero como la producción de cereales cayó, sin duda tendré que consumir menos cereales que antes, para poder exportarlos e intercambiarlos por las manufacturas.

O sea que el arancel de importación provocó una suba en la producción de las manufacturas industriales (el bien importable) y una caída en la producción agrícola (el bien exportable). Bajo el supuesto de que el gobierno reintegra a los consumidores toda la recaudación del arancel de importación, y suponiendo también que se mantiene constante el consumo de manufacturas, el consumo interno de bienes agrícolas caerá.

El ejemplo podría haber sido al revés, es decir, que el objetivo fuera mantener constante el consumo de cereales. Pero de nuevo, esto sólo sería posible si redujéramos nuestro consumo de manufacturas. Cuánto se consuma de manufacturas y de cereales luego del arancel dependerá de los gustos de la población, pero lo que es una certeza es que por lo menos *uno* de los dos consumos tendrá que disminuir, y la combinación de consumos que elegía el país inicialmente ya no estará dentro de nuestras posibilidades.

No vamos a poder alcanzar la canasta de consumo inicial, mientras que las

nuevas canastas, a las que podemos acceder post arancel, estaban disponibles previamente. Es decir: antes podía elegir cualquier combinación de consumo que también puedo elegir ahora, pero además elegía una que ahora no puedo. No hay muchas maneras de interpretar esto: los consumidores, en este escenario, están peor. Para decirlo más claro todavía: si antes podía elegir la canasta A, B o C, siendo C la preferida, y luego del arancel puedo elegir tan solo la A o la B pero no la C, entonces estaba mejor antes. Lo anterior se conoce como el “principio de transitividad” y es una propiedad que no se puede violar: si no, los agentes dejarían de ser lo que los economistas denominamos “racionales”.

Recordemos de nuevo la “simetría de Lerner”: sabemos que un impuesto a la exportación tendrá exactamente el mismo efecto que cuando se gravan las importaciones.

Si eligiéramos hacer una cosa totalmente diferente, como subsidiar las exportaciones o, lo que ya sabemos que es lo mismo, subsidiar las importaciones, el efecto sobre la producción sería el opuesto, ya que en este caso el precio relativo doméstico del bien exportable en términos del importable aumentaría. El sector exportador se expandiría en detrimento del importador, se reduciría el consumo del bien exportable y se incrementaría el del importable. Como la producción ahora se asigna ineficientemente, seguiríamos teniendo un efecto negativo sobre las posibilidades de consumo, lo que perjudicaría al bienestar social.

Conclusión: para una economía pequeña como la nuestra el arancel óptimo es cero, porque es el valor del arancel que maximiza el bienestar social. Cualquier tipo de impuesto o subsidio a las importaciones o exportaciones reducirá las posibilidades de consumo, porque introduce distorsiones que generan una asignación ineficiente de recursos.

Cuando el *lobby* industrial, comandado por nuestro amigo Ignacio de Travesuren, consigue su propósito y el presidente sanciona un impuesto a las importaciones, o los aumenta, se benefician él y sus amigos productores de manufacturas en detrimento de los consumidores de todo el país, que ahora deben comprar esas manufacturas a un mayor costo. Como vimos en el apartado “El comercio y la distribución del ingreso”, el libre comercio maximiza las posibilidades de consumo para el país en su conjunto. Esto significa que cuando los muchachos de las tres A consiguen su objetivo y cierran la economía, se enriquecen a costa del resto del país.

## *e) Arancel óptimo en país grande*

En un país grande, un arancel a las importaciones o retenciones a las exportaciones también genera un efecto negativo en la asignación de recursos, pero se le agrega un efecto positivo, denominado “efecto términos de intercambio” que puede compensar al anterior. Se lo conoce como “efecto términos de intercambio” porque lo que ocurrirá es un aumento en el precio mundial del bien exportable relativo al importable. Esto es equivalente a decir en relación a lo que me cuesta el importable, entonces la relación de precios a nivel mundial se volvió más favorable para nuestro país.

Supongamos que se introduce un arancel a las exportaciones. Esto genera a nivel local que caiga la producción y aumente el consumo del bien exportable. Como consecuencia de lo anterior, caen las exportaciones y por ende la oferta mundial de ese bien. Como el país es muy grande en relación al mercado mundial, si éste deja de producir el bien exportable, entonces la caída en la oferta mundial de ese bien es lo bastante grande como para tener un efecto sobre el precio, en este caso aumentándolo. Al haber menos oferta, el precio sube, es decir, el precio mundial del bien exportable en términos del importable aumenta.

A pesar de que el país grande exporta menos ahora, lo hace a un precio mayor. Si lo que gana por aumento de precio es mayor a lo que pierde por caída en la cantidad que le vende al resto del mundo, entonces el ingreso del país aumentará. Este aumento en el ingreso permitirá aumentar tanto el consumo de los cereales como el de las manufacturas, dependiendo de los gustos de los consumidores. Si este efecto es lo bastante fuerte como para contrarrestar la caída en las posibilidades de consumo que la reasignación ineficiente de recursos genera, entonces las posibilidades de consumo pueden expandirse, es decir, el bienestar puede aumentar.

Por la “simetría de Lerner” sabemos que un arancel a las importaciones tendrá el mismo efecto. En este caso, al aumentar el precio local del bien importable se desalienta el consumo local del mismo y se incrementa la producción, reduciendo las importaciones. Como el consumo de este país es relevante en el mercado mundial, entonces si se importa menos se generará un excedente de este bien en el mercado mundial. Como consecuencia de lo anterior, el precio mundial de este bien caerá. Esto significa que el precio

relativo del bien exportable en términos del importable a nivel mundial es ahora mayor, al igual que en el caso del impuesto a las exportaciones. La conclusión es que en un país grande el arancel óptimo, aquel que maximiza el bienestar de la población, puede llegar a ser distinto de cero (54).

¿Por qué dijimos al comienzo que el efecto se llama “efecto términos de intercambio”? Porque, justamente, lo que ocurrirá es un aumento en el precio mundial del bien exportable relativo al importable. Esto es equivalente a decir que los “términos de intercambio” para el país mejoraron. Si vendo más caro el bien que exporto en relación a lo que me cuesta el importable, entonces la relación de precios a nivel mundial se volvió más favorable para nuestro país.

El enfoque presentado sólo tiene en cuenta a un país grande que busca maximizar el bienestar de su población, pero en la realidad también existen otros países grandes que forman parte del juego (55).

Si un país pone un impuesto a la importación de sus bienes y altera los términos de intercambio a su favor, puede ser que otro país grande que tiene distintas ventajas comparativas, el que exporta el bien que el anterior importa, vea sus términos de intercambio afectados. ¿Por qué éste último no haría lo mismo que el primero? Si éste lo hiciera, ¿el primero no profundizaría más su política proteccionista? ¿Otros países grandes no se verían afectados también y recurrirían a estas políticas comerciales? Si tenemos en cuenta que hay otros jugadores, los demás países grandes, entonces esto podría terminar en lo que se conoce como una “guerra de tarifas”. Para analizar estas situaciones vamos a utilizar la “teoría de juegos”, creada por el conocido matemático y ganador del Premio Nobel de Economía de 1994 (56) John F. Nash, aquel genio torturado en cuya vida está basada la película *Una mente brillante*.

Supongamos que existen dos países, EE.UU. y Japón, con poder de mercado a nivel mundial. Cada uno de ellos puede optar por dos acciones: el libre comercio, es decir, tarifa cero, o por protegerse, lo que beneficiará al país por mejorar sus términos de intercambio. La siguiente matriz representa los niveles de bienestar en cada país bajo los 4 equilibrios posibles: los dos eligen libre comercio, los dos se protegen, Japón se protege pero EE.UU. no y viceversa.

## CUADRO 6

		EE. UU.	
		Libre Comercio	Protección
Japón	Libre Comercio	100 - 100	70 - $\overline{120}$
	Protección	$\overline{120}$ - 70	$\overline{90}$ - $\overline{90}$

Las acciones en las columnas corresponden a EE.UU., mientras que la de las filas corresponden a Japón. El primer número de cada combinación representa el bienestar en Japón en dicha situación y el segundo número el bienestar en EE.UU. Por ejemplo, si EE.UU. elige libre comercio y Japón protección, entonces el equilibrio será 120 - 70. Donde 120 será el nivel de bienestar en Japón y 70 en EE.UU. Nótese que la situación donde ambos eligen libre comercio, 100 - 100, es la que maximiza el bienestar mundial. Es decir, la suma del bienestar en Japón y en Estados Unidos (200) es la mayor entre las cuatro posibilidades. Esto implica que al imponer una tarifa, lo que ese país se beneficia es menor que lo que se perjudica el otro. Por otro lado, un país que estaba en libre comercio era perjudicado por otro que estaba protegido y el primero protege mejor su bienestar, de 70 a 90, pero empeora el del otro, de 120 a 90. De vuelta, cuando uno se protege, lo que gana es menos que lo que el otro pierde.

¿Qué equilibrio prevalecerá en una situación donde a cada país sólo le importa el bienestar propio? Para resolver el problema, vamos a suponer que los dos países juegan al mismo tiempo y por única vez. A esta solución se la llama “solución de juego no-cooperativo”, y es tal que cada país maximiza su propio bienestar teniendo en cuenta la estrategia que el otro puede llegar a hacer.

La pregunta a responder es: dada la estrategia del otro, ¿qué me conviene elegir?

Supongamos que Japón elige libre comercio; en este caso, si EE.UU. elige libre comercio, gana 100, pero si elige protección, gana 120. Por lo tanto, elegirá protección. La “marca” del pago de EE.UU., 120, indica que es el que elegirá en esta situación. Ahora supongamos que Japón elige protección. En este caso, si EE.UU. elige libre comercio, ganará 70, pero si elige protegerse ganará 90. Por lo tanto, elegirá protegerse. De vuelta “marcamos” ese pago.

Y lo mismo ocurre desde la perspectiva de Japón: tanto si EE.UU. elige libre comercio como si elige protección, Japón siempre elegirá protegerse.

¿Cuál será entonces el equilibrio? El equilibrio se dará en una situación donde ningún país tenga incentivos para desviarse de la decisión que tomó. Al equilibrio se lo conoce como “equilibrio de Nash”. Si ambos eligen libre comercio, tanto Japón como EE.UU. tienen incentivos para desviarse. Si uno está protegido pero el otro no, entonces éste último tendrá incentivos para protegerse. Finalmente, si ambos están protegidos no hay incentivos para que alguno se desvíe y elija libre comercio, porque de hacerlo perderá. Esto significa que el “equilibrio de Nash” se dará cuando ambos se protegen, justamente aquel casillero donde ambos pagos están marcados, 90 - 90. Ahí ninguno tiene incentivos para desviarse. Si Estados Unidos se abre al comercio, su bienestar cae de 90 a 70. Lo mismo ocurre para Japón si éste decide abrirse: su bienestar cae de 90 a 70. Las acciones que se eligen en el “equilibrio de Nash” son aquellas donde no hay incentivos para cambiarlas.

En una situación de juego no-cooperativo, donde a cada país sólo le interesa su propio bienestar, el equilibrio es la guerra de tarifas. Esta situación es para cada país peor que si ambos eligieran libre comercio. Pero como hemos visto, esto no será posible debido al incentivo que ambos países tienen a desviarse del libre comercio.

En una situación de “juego cooperativo”, donde lo que se busca es maximizar el bienestar del mundo en su totalidad, en este caso la suma del bienestar en EE.UU. y Japón, la solución será el libre comercio. Esto es lo que justifica la existencia de organizaciones como la Organización Mundial del Comercio (OMC), que fueron creadas para imponer sanciones cuando los países exceden cierto nivel de protección, para evitar los equilibrios de guerras de tarifas.

Si están en libre comercio y un país se protege, entonces la Organización Mundial del Comercio, en teoría, sanciona a ese país. La idea es que la sanción que se imponga al país proteccionista sea tal que el bienestar, en vez de aumentar, disminuya, y por ende no tenga incentivos para desviarse del libre comercio. Bajo esta situación, el “Equilibrio de Nash” es el de libre comercio por parte de ambos países.

## f) Otras enseñanzas sobre el comercio internacional

El hecho de que las “ventajas comparativas” sean las que determinan el comercio internacional significa algo, en cierto sentido, de orden filosófico. Significa que el intercambio comercial es consecuencia de nuestra *diferencia*.

En el ejemplo inicial que usamos para ilustrar el concepto de “ventajas comparativas”, donde las diferencias se encontraban en los costos relativos internos (diferencias en la oferta), vimos que cuando los países se abrían al comercio, lo más conveniente para cada uno era especializarse en la producción del bien en el que poseía una “ventaja comparativa”. Con comercio, Japón produciría sólo computadoras y Argentina sólo trigo. Por lo tanto, si en autarquía la producción de computadoras y trigo tenía costos diferentes, debido a las diferencias de costos relativos que resultan de la apertura comercial, se volvía aún más diferente

Supongamos que los gustos en ambos países fueran los mismos (o sea que tanto en el país A como en el B, el bien X e Y fueran preferidos por igual). A pesar de eso, en autarquía las cantidades relativas entre bienes que se consumían eran diferentes, porque los precios relativos que enfrentaban no eran los mismos entre países. Recordemos que en Japón el costo de una computadora en términos del trigo era de media tonelada del mismo, mientras que en Argentina era de dos toneladas, es decir, las computadoras en nuestro país eran más caras. Si las computadoras en Argentina bajo autarquía fueran mucho más caras que en Japón, aunque nos gustaran tanto como a los japoneses, la cantidad de computadoras que consumiríamos sería menor que en Japón, por ser más costosas.

Luego, al salir de la autarquía y entrar en el comercio, manteniendo el supuesto de gustos idénticos por los dos bienes en los dos países, los consumos relativos se volverán más parecidos, porque el precio que enfrentan los consumidores en Japón y en la Argentina sería ahora el mismo (serán iguales en el caso en que el ingreso de ambos países sea el mismo). Con comercio, habíamos dicho, el costo de una computadora en términos de trigo sería de una tonelada. Ahora los dos países enfrentan ese mismo precio, lo que implica que en la Argentina se abarataron las computadoras y en Japón lo hizo el trigo. Por lo tanto, en la Argentina se consumirá ahora una cantidad relativa de

computadoras mayor y en Japón una cantidad relativa de trigo mayor, o lo que es lo mismo, una cantidad relativa menor de computadoras. Si en la situación inicial la Argentina consumía una cantidad relativa menor de computadoras que Japón y con comercio la cantidad relativa de computadoras consumidas en la Argentina aumentó y en Japón disminuyó, entonces los consumos relativos serán “más parecidos” con comercio.

En el ejemplo anterior las diferencias entre los países surgían por la existencia de distintos costos relativos (distintas ofertas). Habíamos dejado de lado las diferencias en la demanda, distintos gustos de los habitantes de cada país, porque no eran relevantes para ilustrar los conceptos expuestos hasta el momento. Sin embargo, estas diferencias también dan lugar al intercambio.

Supongamos que hay dos países que tienen igual tecnología y cantidad de factores, es decir, tienen la misma oferta de bienes, pero en el país A los habitantes tienen preferencias por el bien X antes que el Y, mientras que en el país B gustan más del bien Y que del X. Los precios relativos de autarquía en cada país serán distintos, a pesar de tener iguales costos relativos, porque las demandas son diferentes. En el país A, donde X es preferido a Y, el precio de X en términos de Y será mayor que en el país B, donde Y es preferido a X.

Saliendo de la autarquía, mediante el comercio, los habitantes de ambos países encontrarán la posibilidad de vender aquel bien del que no gustan tanto a cambio del bien por el que tienen preferencia y así consumir en ambos países una mayor cantidad del bien que más les gusta. Con comercio, el precio estará en algún lugar intermedio entre los dos países, como expusimos hasta el momento. Como ese precio es enfrentado por ambos países, entonces si las ofertas son las mismas se producirá la misma cantidad relativa de bienes.

¿Cómo será el patrón de comercio entre países en este caso? Si producen las mismas cantidades relativas pero en el país A hay preferencias por el bien X y en el B por el bien Y, entonces el país A le venderá el bien Y al país B a cambio de X. Por lo tanto, con comercio el país A consumiría una cantidad relativa del bien X mayor que en autarquía y el país B, a la inversa, consumiría una mayor cantidad relativa del bien Y. Y por lo tanto, los consumos discreparían entre países aún más de lo que ya lo hacían bajo autarquía. Así, al comerciar, la producción relativa entre países será la misma, que era en lo que eran parecidos, mientras que los consumos discreparán aún más que bajo autarquía, que era en lo que eran diferentes.

Lo interesante, en el caso tanto de la demanda como en la oferta, es que el comercio nos hace *más diferentes* en lo que somos diferentes y *más parecidos* en lo que somos parecidos en relación a los demás países.

## *g) El comercio y la distribución del ingreso*

Hasta el momento llevamos a cabo nuestro análisis utilizando el modelo más simple de comercio internacional, el “modelo de Ricardo”. El objetivo fue resaltar el concepto de las “ventajas comparativas” como causa fundamental de que los países comercien entre sí. Vimos cómo se determinan los patrones del comercio y partir de ahí qué es lo que van a producir los países. Si bien el modelo es simple, ha servido para obtener conclusiones fuertes e importantes.

Pero para analizar otras cuestiones, como los efectos distributivos del comercio, necesitamos complejizar un poco más las cosas. Jacob Viner, un economista canadiense de la Escuela de Chicago, fue uno de los primeros en complementar el análisis de Ricardo con el objetivo de analizar los efectos distributivos. El “modelo de factores específicos”, también conocido como “modelo de Ricardo-Viner”, plantea una economía con dos sectores. Por un lado está el sector capitalista que produce un bien, digamos las manufacturas textiles, que utilizan como factores de producción trabajo y capital. Por el otro, el sector agrícola, que produce un bien, por ejemplo cereales, utilizando como factores de producción trabajo y tierra. Vale aclarar nuevamente que este modelo es “estático”, es decir, sirve para analizar cambios de corto plazo.

Lo que sigue son algunos de los párrafos más técnicos de este libro. Si el lector tiene paciencia para seguirlos, la recompensa es entender, de una vez y para siempre, cómo se relacionan el trabajo y los otros dos factores de la producción: capital y tierra. En otras palabras, entender cómo les va a los trabajadores en un mercado abierto.

Como decía, hay tres factores de producción: capital, tierra y trabajo. Los dos primeros son específicos a cada sector (no se pueden mover), mientras que el trabajo es el factor móvil, que está presente en ambos sectores. Incorporar este modelo nos permitirá entender la puja distributiva entre capitalistas, terratenientes y trabajadores ante la apertura comercial.

Entre los factores de producción que estamos analizando, el trabajo es aquel

que tiene el mayor grado de flexibilidad, aunque en realidad existen ciertas cuestiones que dificultan la movilidad laboral entre sectores (57). Por ejemplo, para un trabajador joven, que recién se inicia en su vida laboral, cambiar de empleo puede no resultar muy costoso, mientras que un trabajador que lleva treinta años en una industria específica ha adquirido una serie de habilidades propias de ese trabajo en particular. En algún sentido, es como un factor específico de ese sector en particular; por lo tanto, migrar hacia otro sector puede resultarle muy costoso.

Por otro lado, los sectores industriales en general están ubicados en las grandes urbes, mientras que el sector agrícola está en las zonas rurales y en un país con la superficie de Argentina trasladarse de un sector a otro puede implicar que la migración del trabajador sea muy costosa para él y su familia. En fin, la legislación laboral también determinará el grado de movilidad que tengan los factores, como también la estructura impositiva determinará qué tan dificultoso es crear una nueva empresa, ampliar cierto sector y contratar trabajadores para producir más (58).

Volvamos al modelo de dos sectores productores de dos bienes, que utiliza tres factores: dos específicos a cada sector (tierra y capital) y uno móvil (el trabajo). Los capitalistas ganan una remuneración por el valor del aporte que el capital le brinda a la producción del bien manufacturero, al igual que los terratenientes obtienen una remuneración por el valor del aporte que la tierra tiene sobre la producción del bien agrícola.

La remuneración de los trabajadores, el salario nominal, también es igual al valor del aporte que aquellos hacen a la producción de los bienes. Si una empresa me contrata, ¿cuánto me pagará? Bajo las condiciones de competencia que estamos analizando, donde lo que me pagan es igual al valor de lo que apporto a la producción, si lo que aporto a la empresa son cien unidades más del bien que produce y cada unidad se vende a \$20, recibiré como remuneración \$2.000 ( $100 \times \$20 = \$2.000$ ). La remuneración entre trabajadores de iguales características es la misma. Por ende, esos \$2.000 será la remuneración que recibe cada uno de los trabajadores que tienen las mismas habilidades que yo. Lo que diciendo es que la remuneración del trabajo (así como la remuneración de cualquier factor productivo bajo competencia) es igual al valor de producción que aporta el último trabajador (última unidad del factor) que entra a producir.

Analicemos ahora más en detalle cómo se determinan las remuneraciones en

un mercado competitivo.

Una de las leyes más importantes dentro de la economía es la que se conoce como “Ley de Rendimientos Marginales Decrecientes”. Dice que si aumentamos la cantidad de uno de los factores productivos variables (trabajo) mientras la cantidad de los demás factores está fija (tierra o capital), habrá un punto a partir del cual lo que cada factor variable (trabajo) le agrega a la producción será cada vez menor. Si produzco diez unidades con diez trabajadores y al contratar a un trabajador más paso a producir catorce unidades, decimos que el último trabajador le “aportó” a la producción cuatro unidades. Eso es lo que los economistas llamamos “productividad marginal del trabajo”, es decir lo que le aporta a la producción el trabajador en el margen.

Siguiendo con el ejemplo, si contrato a otro trabajador y paso a producir veinte unidades del bien, entonces la productividad marginal es ahora de seis unidades de producto. Vemos que la productividad marginal de los trabajadores ha aumentado. Ahora bien, la “Ley de Rendimientos Marginales Decrecientes” me dice que a partir de cierto nivel de producción la productividad marginal del trabajo, lo que el último trabajador aporta, empezará a declinar. En este caso, si contrato otro trabajador y la producción pasa a ser de veinticuatro unidades, entonces la productividad marginal del trabajo pasó a ser cuatro unidades cuando el otro trabajador le había aportado seis unidades.

CUADRO 7

Cantidad de trabajadores	Producción	Producto Marginal
10	10	-
11	14	4
12	20	6
13	24	4

La producción aumenta al contratar trabajadores, y luego de contratar al trabajador número doce lo hará también; pero cada vez aumenta menos. Incluso podría ocurrir que al aumentar la cantidad de trabajadores la productividad

marginal sea negativa, es decir, que caiga la producción al emplear más trabajadores. ¿Extraño, no? Pero esto tiene una buena explicación: la existencia de factores fijos.

Como siempre, la mejor forma de presentar estos conceptos es mediante un ejemplo. Supongamos que tenemos una parcela de tierra y ningún trabajador. En este caso nuestra producción será de cero, porque no hay quien trabaje la tierra. Si contrato un trabajador, entonces ahora sí podremos producir. Si aumento la cantidad de trabajadores, entonces la producción aumentará. Pero debido a que la cantidad de tierra de que dispongo está fija, habrá un punto en el que, si bien contratar más trabajadores me permite producir más, ese aumento en la producción es cada vez menor. En definitiva, aumentar la cantidad de trabajador hasta podría disminuir la producción. Habrá un punto en el que la cantidad de trabajadores será tan grande para la parcela de tierra que comenzarán a molestarse entre sí y pisar los cultivos, lo que hará disminuir la producción.

Habíamos dicho antes que, en una situación de competencia, lo que cada factor recibe como remuneración, el salario nominal, es igual al valor de lo que le aporta a la producción. Ahora podemos reformular esto con más precisión y decir que será igual *al valor del producto marginal del trabajo*. Si el producto marginal es la cantidad de producción que agrega el último trabajador, entonces su valor será igual a esa cantidad multiplicada por el precio de venta.

La existencia de factores fijos en el modelo de Ricardo-Viner implica que si aumenta la cantidad de trabajo en cierto sector, como el otro factor (tierra o capital) está fijo, entonces la productividad marginal del trabajo caerá. A su vez, como el precio de venta del bien que producen estos trabajadores está fijo, esto implica que si cae la productividad marginal caerá también el “valor del producto marginal” (que es igual al precio de venta por la productividad marginal). Y como el “valor del producto marginal” es igual al salario nominal que reciben los trabajadores, entonces el salario caerá.

Esto nos sirve para entender (siempre según el modelo de Ricardo-Viner) que dado que existen factores fijos en ambos sectores, si muevo trabajadores de un sector a otro, el salario nominal en el sector donde ingresan trabajadores caerá porque cae la productividad marginal de trabajo (los precios son fijos, por lo tanto cae el valor del producto marginal); y el salario nominal en el sector de donde se están yendo trabajadores sube, porque sube el producto marginal del mismo.

¿Hasta cuándo caerá el salario nominal en el primer sector y aumentará en el segundo? Hasta que el salario nominal en ambos sectores se iguale. En esas circunstancias no habrá incentivos para que los trabajadores se muevan entre sectores y estaremos en una situación de equilibrio.

Por otro lado, como el factor fijo es más productivo a medida que aumenta el factor variable, cuanto mayor sea la cantidad que empleo del factor variable más se puede producir usando la cantidad existente del factor fijo, entonces si ingresan más trabajadores al sector que utiliza capital, como ese capital va a ser más productivo, la remuneración del mismo aumentará. Mientras que la remuneración del factor fijo en el otro sector, la tierra, caerá, al disminuir su productividad por haber menos trabajadores que la pueden trabajar. Si fuese el caso contrario, los trabajadores migran del sector de los capitalistas al agrícola, entonces la remuneración del capital caerá y la de la tierra aumentará.

La remuneración del capital y la tierra no necesariamente será la misma. Esto dependerá de qué tan productivo sean el capital y la tierra en nuestra economía, lo que a su vez depende de la cantidad de trabajo que se emplee en cada sector y de la tecnología disponible. La revolución tecnológica en el agro argentino, a partir de la década del 90, permitió que una hectárea de tierra trabajada por la misma cantidad de trabajadores que antes fuera más productiva.

Lo mismo ocurre en el sector manufacturero: cuánto más productivas sean las máquinas que se utilizan para producir estos bienes, mayor será la remuneración del capital. Como podemos observar, diferencias en la tecnología dan lugar a diferencias en las productividades de los factores fijos, y por lo tanto a diferencias en sus remuneraciones.

En resumen, cuando todo lo demás (precios, cantidad de factor fijo y tecnología) permanece constante, si aumenta la cantidad de trabajadores en un sector, cae el salario en dicho sector y aumenta en el otro. Mientras tanto, la remuneración del factor fijo que ve aumentada la cantidad de trabajo en su sector sube y la remuneración del factor fijo del sector que se achica cae. A su vez, en equilibrio el salario será igual entre sectores.

Con esto en mente, podemos analizar los efectos sobre la distribución del ingreso en esta economía frente a una apertura del comercio internacional. Como vimos en el ejemplo de las “ventajas comparativas”, una apertura comercial debe generar un cambio en los precios de los bienes.

## *h) El caso argentino, I*

Con esto en mente, empecemos a acercarnos al caso de la Argentina.

Nuestro país ha sido históricamente exportador de bienes agrícolas e importador de manufacturas, debido a que poseemos una “ventaja comparativa” en la producción de bienes intensivos en tierra. (59) La naturaleza nos regaló grandes extensiones de tierras y condiciones climáticas y geográficas que hacen que sean de las más productivas en el mundo. Que sea rentable exportar bienes agrícolas e importar bienes manufactureros significa que es más barato comprar las manufacturas en el resto del mundo que producirlas internamente, y a su vez es rentable venderle bienes agrícolas al resto del mundo. Es decir, el precio interno de los bienes agrícolas es menor al internacional –por eso es rentable exportar– y el precio interno de los bienes industriales es mayor que el internacional –y por eso nos conviene importarlos. En autarquía, el precio de las manufacturas sería mayor y el de los bienes agrícolas menor que ante una apertura comercial.

Pregunta: según nuestro modelo, la apertura comercial generaría cambios en los precios. ¿Cómo afectaría ese cambio a la distribución del ingreso?

Como el bien que sufriría el aumento de precios es el agrícola y el que sufriría una caída es el manufacturero, entonces la cantidad de trabajo se movería desde el sector manufacturero al agrícola. El sector agrícola absorberá el trabajo que haya quedado desempleado en el sector manufacturero.

Al comienzo el valor de lo que produce el sector agrícola aumentó y en el capitalista disminuyó; sin embargo, al moverse trabajadores hacia el sector agrícola, la productividad marginal del trabajo en ese sector cae, lo que reduce el salario nominal. Lo contrario ocurre en el sector capitalista, de donde emigraron trabajadores; esto incrementó la productividad marginal del trabajo en dicho sector, y esto a su vez elevó los salarios nominales. Llegado el momento, los salarios nominales se igualarán entre sectores.

Lo que ocurrirá en definitiva con el salario nominal respecto de la situación inicial es incierto, porque si bien en el sector agrícola lo que ahora se produce es más valioso, en el sector manufacturero ocurre lo contrario. Como el salario nominal va a ser el mismo para los dos sectores, que aumente o disminuya dependerá de qué bien sufra el mayor cambio de precios y de las diferencias de productividades entre sectores. Si el precio del bien agrícola sube más de lo que

cae el precio de las manufacturas, entonces el salario nominal aumentará, y si ocurre lo contrario, el salario nominal será menor.

Pero aun sabiendo si el salario nominal es mayor o menor, ¿estamos en condiciones de determinar si los trabajadores están mejor o peor? No, porque el bienestar de los trabajadores no depende del salario nominal, sino de cuántos bienes puedan consumir con ese salario, es decir, el “salario real”.

El salario real se mide dividiendo el salario nominal por el nivel de precios, que incluye los precios de los dos bienes, el agrícola y el industrial. De esa operación se deduce cuántos de esos bienes pueden consumir. También se puede usar un precio promedio entre los dos y usar ese número para dividir el salario nominal.

Por ejemplo, podríamos llegar a la conclusión de que la apertura comercial, donde subió el precio del bien agrícola pero cayó el del bien manufacturero, no generó un cambio en el salario nominal. Entonces el salario real, medido en términos del bien manufacturero –esto es, salario nominal dividido por el precio del bien manufacturero–, habría aumentado, porque si bien no aumentó el salario nominal, sí cayó el precio del bien, y por ende puedo consumir más del mismo. Por otro lado, si medimos el salario real en términos del bien agrícola, se dará el caso contrario: como el salario nominal no cambió pero el precio del bien agrícola aumentó, entonces el salario real en términos del bien agrícola caería, puesto que ahora se podrá consumir menos del mismo.

Entonces, si el salario real medido en términos de manufacturas aumentó, pero medido en términos del bien agrícola cayó, ¿estarán mejor o peor los trabajadores? Esto dependerá de qué bien valoren más los trabajadores. Si valoran más el bien que ahora pueden consumir en mayor cantidad, las manufacturas, entonces estarán mejor, pero si valoran más el bien que se encareció, el bien agrícola, estarán peor.

Como se ve, lo que ocurre con el bienestar del trabajador es ambiguo. En cambio, lo que ocurrirá con el bienestar de los capitalistas y terratenientes no lo es.

Como hay más trabajo en el sector agrícola, entonces la productividad de la tierra aumenta y la remuneración de la tierra también. Si la remuneración de la tierra aumenta y el precio de las manufacturas cae, entonces los terratenientes podrán consumir una mayor cantidad de bienes manufactureros. Por otro lado, como el valor de lo que produce la tierra –el precio del bien agrícola

multiplicado por la productividad de la tierra— es ahora mayor, porque aumentó tanto el precio del bien como la productividad de la tierra, entonces la remuneración de la tierra habrá aumentado más que el precio del bien agrícola. Como consecuencia, la cantidad de bienes agrícolas que pueden comprar los terratenientes aumentará. En este caso es indiscutible que la apertura comercial mejora el bienestar de los terratenientes, porque les permite consumir una mayor cantidad de ambos bienes.

Con los capitalistas pasa lo contrario. El precio del bien que venden disminuyó y la productividad del capital también, debido a que ahora hay menos trabajo en el sector. Como su remuneración cayó y el precio del bien agrícola aumentó, la cantidad de bienes agrícolas que pueden comprar cayó. Por otro lado, como disminuyó tanto el precio del bien manufacturero y la productividad de la tierra, entonces la cantidad de bienes manufactureros que pueden ahora consumir los capitalistas es menor. Por lo tanto, el bienestar de los capitalistas indiscutiblemente será menor al poder consumir una menor cantidad de ambos bienes (60).

Los grandes ganadores de la apertura comercial serían los terratenientes, mientras que los grandes perdedores serían los capitalistas. Por otro lado, lo que ocurre con el salario real no es tan claro. Hay situaciones donde antes de la apertura la economía se encuentra muy distorsionada, es decir, donde el sector productor del bien importable (en Argentina el industrial) está muy sobredimensionado y por ende el sector productor del exportable (en Argentina el agrícola) subdimensionado; en tales situaciones, es más probable que el salario nominal responda negativamente. En este caso, también como consecuencia de la gran distorsión, la caída en el precio del bien industrial será muy grande, pero el aumento del exportable también será importante. El salario real medido en términos del bien agrícola —el que sufrió el aumento— indudablemente caerá, pero medido en términos del industrial, que sufrió la caída, aumentará.

## *i) El caso argentino, 2*

Pero si vemos al país como un todo, las conclusiones del modelo simple de Ricardo, donde sólo se utilizaba el factor trabajo, siguen valiendo. La apertura comercial expande las posibilidades de consumo del país en su conjunto. Es

decir, el país puede consumir más que antes porque es más rico, y es más rico porque vende más caro el bien en el que especializa su producción y porque compra más barato el bien en el cual no posee la “ventaja comparativa”. El método de producción “indirecto”, que ahora significa producir cereales e intercambiarlos en el mercado mundial por manufacturas, es más eficiente que el “directo”, o sea, dejar de producir localmente cereales para aumentar la producción de manufacturas.

La diferencia con el modelo básico es que, como consecuencia de la existencia de factores fijos, la especialización no será completa. Es decir que si bien vamos a especializarnos en la producción de cereales, no dejaremos de producir manufacturas.

¿Por qué?

Porque al migrar trabajadores del sector manufacturero al agrícola, la productividad marginal del trabajo en el sector agrícola caerá y en el manufacturero aumentará. ¿Qué significa esto? Si quiero producir una unidad más del bien agrícola, tengo que contratar trabajadores que dejan de producir en el sector manufacturero. Como la productividad marginal del trabajo en el sector agrícola va cayendo, entonces para aumentar la producción necesito contratar más trabajadores que antes. Esos trabajadores vienen del sector industrial, y como la productividad marginal del trabajo en ese sector sube (porque se van trabajadores), entonces lo que pierdo de producción a medida que se van trabajadores es cada vez mayor.

Es decir: a medida que contrato más trabajadores en el sector agrícola, la producción aumenta cada vez menos, mientras que en el sector industrial la producción cae cada vez más. Esto significa que el “costo de oportunidad” de producir una unidad más del bien agrícola en términos de la producción del bien manufacturero aumenta. Esto hace que el proceso de especialización se detenga antes de la especialización total en el bien agrícola.

En el modelo de Ricardo, como el costo de oportunidad era constante, es decir, la productividad marginal no mostraba este fenómeno decreciente porque no habían factores fijos (y por ende no aplicaba la “Ley de Rendimientos Marginales Decrecientes”), entonces ante cambios en los precios relativos por la apertura comercial la especialización iba a ser completa. Ahora, al enfrentar distintos precios, habrá una reasignación de recursos hacia el sector exportable en detrimento del importable; pero, por la existencia de factores fijos, que

implica rendimientos marginales decrecientes, la especialización no será completa. Siempre será rentable producir aunque sea *un poco* del bien importable, porque el “costo de oportunidad” de la producción del exportable en términos del importable aumenta al expandirse el primero en detrimento del segundo.

Cabe destacar que hemos analizado el modelo “convencional” que se utiliza para analizar una economía con tierra, capital y trabajo, donde este último es móvil entre dos sectores, el agrícola y el industrial. Si bien este modelo, el de Ricardo-Viner (o factores específicos), consta de dos sectores y tres factores de producción, escapa al análisis de otras cuestiones.

Rodríguez (1981) analizó los efectos distributivos en el contexto de un modelo donde existen 3 sectores: el agrícola, que utiliza tierra y trabajo; el industrial, que utiliza capital y trabajo; y un sector servicios, que utiliza capital y trabajo. La tierra es específica al sector agrícola mientras que el trabajo se puede mover entre los tres sectores y el capital sólo entre el sector industrial y servicios. A su vez, el sector agrícola (que será el exportable) utiliza intensivamente el factor tierra, el industrial (que será el importable) intensivamente el factor capital y los servicios intensivamente el factor trabajo.

¿Por qué es de interés agregar al sector servicios? Porque éste es un sector productor de un bien “no transable”. Esto significa que el bien que se produce en el sector servicios no se puede comerciar con el resto del mundo, ejemplos de estos productos son: cortes de pelo, comidas en restaurantes, servicios de hotelería, servicios financieros, transporte, comunicaciones, comercio interno, servicio de tintorería, servicio de costureras, servicio de jardinería, etc. Lo anterior combinado a que este sector utiliza intensivamente mano de obra hace que la incorporación del mismo genere ciertos cambios en la dinámica distributiva de la apertura que son interesantes para tener en cuenta.

En su modelo, Rodríguez, muestra que el paso de la autarquía a la apertura, vía una reducción en los aranceles a las importaciones, genera un aumento de la remuneración de la tierra y una caída en la remuneración del capital, como ocurría en el “modelo de factores específicos”. Pero lo interesante es qué ocurre con el salario. Si los bienes que produce el sector servicios son “muy diferentes” a los que produce el sector industrial, entonces lo que ocurre en esta situación es que habrá poca sustitución en el consumo y la producción ante cambios en el precio relativo de estos bienes. Si el bien industrial se abarata y

los bienes que producen los servicios son muy distintos entonces no habrá una gran caída en el consumo de los mismos.

En el caso de abrir la economía, al reducir los aranceles a las importaciones entonces cae el precio efectivo que reciben los productores de bienes industriales. Esta caída en el precio hace que el sector se vuelva menos rentable y por lo tanto los factores de producción que se utilizan en dicho sector migran hacia el sector agrícola y el sector servicios, que se han vuelto relativamente más rentables. Es decir, el capital se mueve desde la industria a los servicios y el trabajo desde la industria hacia los servicios y el sector agrícola. Evidentemente la renta de la tierra se incrementa ya que el precio de los bienes que produce no cambia porque están determinados por los precios internacionales pero como ahora habrá más mano de obra que la trabaje entonces subirá la productividad de la tierra. Por otro lado, como el sector industrial vio reducido su precio el valor de la productividad marginal del capital cae y por ende la remuneración de los dueños del capital se reduce.

En el caso de los servicios, como aumenta la producción su precio caerá (recordemos que son bienes que no se comercializan por lo tanto que sea un país chico o grande no hace diferencia). Por otro lado, como cayó el precio de los bienes industriales, existirá una mayor demanda por los mismos. Si los bienes producidos por los servicios son muy parecidos a los producidos por el sector industrial, entonces, como estos últimos redujeron su precio en relación a los productos de los servicios, la demanda por los bienes producidos por los servicios caerá mucho y por ende también lo hará su precio. En el caso en que sean muy diferentes, la caída en la demanda de bienes producidos por los servicios caerá poco y por ende también será leve la caída en el precio de estos bienes.

Entonces aquí hay dos efectos: este último, el de una caída en los precios, reduce el valor del producto marginal del trabajo generando una presión a la baja del salario nominal y el efecto de atraer capital y trabajo al sector hace que se incremente la productividad del trabajo aumentando el salario nominal. Lo que ocurra en definitiva sobre el salario nominal depende de cuánto caiga el precio de los bienes producidos por el sector servicios y esto depende de qué tan diferentes sean estos bienes con respecto a los industriales. Si son muy diferentes entonces la demanda de los bienes producidos por servicios caerá poco ante la caída en el precio de los industriales y como consecuencia de ello el efecto a la baja en el

salario nominal que viene por este lado será leve. De ser así en términos netos el salario nominal podría aumentar.

Como el precio de los bienes agrícolas no cambia (están dados por su precio internacional) y si el salario nominal subió, entonces el salario real en términos de este bien se incrementa. Es decir, ahora los trabajadores podrían consumir más alimentos que antes. Por otro lado, mayor sería el aumento del salario real en términos del bien industrial porque en este caso el precio de este último se reduce. Es decir, los trabajadores podrían ahora consumir más textiles, como zapatillas, remeras, etc. Y lo mismo ocurriría con el salario real en términos de los servicios que también vieron reducido su precio. Es decir, los trabajadores podrían ahora consumir más servicios financieros, aumentar la frecuencia con la que salen a comer o cortarse más veces el pelo si así lo desean.

En resumen: la incorporación de un tercer sector intensivo en mano de obra y no comerciable, como el sector servicios, puede en teoría generar un aumento tanto del salario nominal como del real.

Nuestro análisis, hasta el momento, se basó en estudiar los efectos del comercio en el corto plazo. Pero un análisis más completo requerirá entender si un país se beneficia del comercio a medida que transcurre el tiempo o no. Pero para ser más rigurosos en esto último vamos a esperar a introducir el concepto de “economías de escala”, que nos permitirá entender mejor por qué el libre comercio expande las posibilidades de crecimiento de un país en el tiempo.

Más adelante abundaremos en lo que dice la teoría económica acerca del comercio internacional. Pero antes es hora de volver a lo que sucedió, en tiempos recientes, en la Argentina.

---

51. Aclaremos que tanto este modelo de comercio, el modelo de Ricardo, como los otros modelos que se presentan durante este capítulo, son “estáticos”, es decir que no tienen en cuenta el paso del tiempo. Por eso vamos a hablar de “corto plazo”. Cuando más adelante nos adentremos en el estudio de la relación entre comercio y crecimiento, sí lo haremos con una visión de “largo plazo”.

52. Sin embargo, está muy extendida en la Argentina la idea de que el comercio internacional depende de la “ventaja absoluta”. Es decir que si un país es más eficiente que otro en (digamos) la producción tanto de trigo como de computadores, entonces el primero producirá y exportará ambos bienes, mientras que el segundo no tendrá forma de competir, y por ende no producirá

ninguno de los bienes. Pero esto es falso, porque lo que determina el comercio internacional son las “ventajas comparativas”. Un ejemplo: si cien trabajadores en Japón pueden producir cinco computadoras o 2,5 toneladas de trigo y en Argentina esa misma cantidad de trabajadores pueden producir una computadora o dos toneladas de trigo, diríamos que Japón tiene una “ventaja absoluta” respecto de Argentina, porque con la misma cantidad de trabajadores puede producir más de ambos bienes. Ahora bien, si en Japón con cien trabajadores puedo producir cinco computadoras o 2,5 toneladas de trigo, entonces por cada computadora podría producir 0,5 toneladas de trigo. Éste es el *costo de oportunidad* de producir computadoras en Japón. Y con la Argentina ocurre lo mismo: si con cien trabajadores puedo producir una computadora o dos toneladas de trigo, entonces por cada computadora podría producir dos toneladas de trigo. Este es el costo de oportunidad de producir computadoras en Argentina.

Si la Argentina se abre al comercio internacional, y dado que Japón es más productivo en ambos sectores, ¿significa que Japón producirá los dos bienes y Argentina nada? De ninguna manera. Como hemos visto con estos datos, Argentina se especializará en la producción de trigo y Japón en la de computadoras (es decir, no producirá nada de trigo, a pesar de ser más productivo) y los habitantes de ambos países estarán mejor, porque se ampliarán sus posibilidades de consumo.

53. <https://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-193733-2012-05-10.html>

54. De todas maneras, el tema de la tarifa óptima cuando hay poder monopólico es más bien una curiosidad académica (que una realidad) que justifique en algún caso la implantación de impuestos al comercio exterior. Exageremos el caso teórico. Supongamos que Argentina es el único productor mundial de soja y tiene un poder monopólico no explotado porque hay miles de productores de soja en Argentina que no pueden acordar una política monopólica común. El argumento es entonces que si el Estado fija un derecho de exportación que restrinja la oferta hasta el punto óptimo, se maximizarían los ingresos por exportaciones a pesar que se reduce la producción. El país en su conjunto gana porque tiene más ingresos por exportaciones de soja, a pesar que produce menos, liberando esos recursos para aumentar la producción de otros sectores. Digo que el caso es más académico que realista porque en un mundo globalizado tan grande, prácticamente nadie es un monopolista sin competencia en ningún producto.

55. <http://internationalecon.com/Trade/Tch110/T110-1.php>

56. [http://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/economic-sciences/laureates/1994/nash-facts.html](http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/1994/nash-facts.html)

57. Si bien es cierto que sectores como el campo, que son intensivos en el uso de tierra, también utilizan capital y viceversa, los sectores industriales, intensivos en capital, también utilizan tierra. A su vez, estos factores tienen algún grado de movilidad. Sin embargo, el modelo de los factores específicos es adecuado para analizar los efectos de la apertura comercial en el corto plazo, donde es más difícil incorporar o desprenderse rápidamente del capital en el sector agrícola, como también lo es cambiar la producción industrial utilizando más o menos tierra según se requiera.

58. Algún lector puede sentirse incómodo ante la forma en que los economistas estudian los problemas sociales. Una crítica que suele hacerse al método económico es que los modelos que maneja no toman en cuenta todos los factores que existen en la realidad; por lo tanto, muchas

veces los supuestos no son realistas. La respuesta a esto es que los modelos no intentan ser una representación perfecta de la realidad, justamente porque son modelos; su virtud radica en simplificar las cosas para poder analizar cuestiones puntuales. Sólo cuando entendemos el caso más simple es posible entender el más complejo.

Milton Friedman solía decir que no hay que juzgar a los modelos por lo ciertos que sean los supuestos, sino por la capacidad de predicción que tengan. Es decir que un modelo, por más irrealistas que sean sus supuestos, vale si predice correctamente lo que ocurre en la realidad.

59. Al menos éste es el concepto que solemos manejar. La realidad tiene algunas diferencias.

60. Existe un teorema llamado “teorema de Stolper-Samuelson” (1941) que dice que si aumenta el precio de un bien (en nuestro caso el agrícola) entonces la remuneración del factor que se usa intensivamente en la producción de ese bien (la renta de la tierra) subirá más que proporcionalmente y la remuneración del factor que se usa intensivamente en la producción del otro bien caerá más que proporcionalmente (la renta de los capitalistas). Esto explica en nuestro caso por qué al subir el precio del bien agrícola la remuneración real de la tierra sube y al caer el precio de las manufacturas cae la remuneración real de los capitalistas.

# EXTRAVÍOS DE UNA DÉCADA PERDIDA (61)

## a) *Medidas arancelarias y no arancelarias*

La década del 90 en nuestro país ha sido vilipendiada como una época de “liberalismo salvaje”, corrupción y desindustrialización. No es éste el lugar para discutir esos conceptos; lo cierto es que, pese a las justificadas críticas que puedan hacerse a ese período, es un hecho que en materia económica se introdujeron dos importantes reformas.

Vimos al comienzo de este capítulo que existen por lo menos dos tipos de medidas proteccionistas: las arancelarias y las no arancelarias. Entre las primeras, como señalamos antes, está el llamado *antidumping* y entre las segundas, las más utilizadas por Argentina, en particular desde la década kirchnerista hasta el presente, son las licencias automáticas y no automáticas.

El mecanismo *antidumping* se aplica ante situaciones en las que se sospecha que la importación de cierto producto está dañando la producción nacional. Para investigar si esto ocurre, se compara el precio de importación de un determinado bien en el país importador con el costo de producción de ese mismo bien en el país exportador. La diferencia del primero con el segundo se llama *dumping*. En este caso, se toman medidas para frenar la importación del bien en cuestión. Por desgracia, los intereses políticos hicieron que en nuestro país esas medidas se tomaran en forma disparatada.

En los años 90 hubo un intento de enderezar estas cosas. En primer lugar, se quitó al Ministerio de Industria, donde predominaban los intereses proteccionistas, la administración del examen del daño por *dumping*. Esto intentaba replicar los mecanismos *antidumping* de otros países: un camino saludable, donde el examen del daño estaba realizado en forma profesional y en lo posible aislado de influencias políticas. Conforme a este objetivo, en 1994 se creó la Comisión Nacional de Comercio Exterior (CNCE) dentro del Ministerio de Economía.

Por otra parte, las nuevas reglas y regulaciones administrativas mostraron un claro giro hacia la apertura económica. En este sentido vale la pena mencionar dos reformas: primero, si había un daño o no sería decidido por el voto de cinco comisionados de la CNCE en base a la evidencia analítica y cuantitativa. La legislación también incluyó una cláusula de interés nacional que permitía al presidente o al ministro de Economía decidir que no se tomarían medidas de freno a las importaciones *aunque* se hubiera encontrado evidencia de *dumping* y daños ocasionados.

La CNCE de comercio exterior fue clave en el sostenimiento del giro aperturista que Argentina emprendió en los 90. Pero sólo en términos relativos. Porque la economía argentina siguió estando cerrada al comercio durante ese período, salvo con el Mercosur, y hasta por ahí nomás, porque el arancel externo común variaba entre el 0% y 20% según el producto (62).

La misma CNCE aperturista de los 90 tuvo un rol saliente en el rancio proteccionismo que se aplicó durante la primera década del siglo XXI. Mientras que el proteccionismo en los 90 se ejerció con los *antidumping*, a partir del siglo XXI giró hacia medidas más informales y discrecionales como las LA (licencias automáticas) y LNA. Las importaciones cubiertas por medidas antidumping cayeron del 1,9% en el 2000 al 0,5% en 2010. Más tarde, entre fines de 2011 y fines de 2015, se profundizaron con el control de cambios.

Las diferencias entre el mecanismo *antidumping* de los 90 y los 2000 incluyeron lo siguiente:

- Audiencias públicas: durante los 90 en general se llevaban a cabo para mejorar la transparencia de la información y eran consideradas por los oficiales de la CNCE en las votaciones, pero durante los 2000 fueron discontinuadas.
- “Lesser duty” (el menor arancel *antidumping* que subsana el daño causado al sector doméstico por el ingreso de la mercadería importada): continúan siendo utilizadas hoy intensamente. Pero a diferencia de los 90, la razón durante los 2000 fue, esencialmente, administrar medidas contra China con mayor cuidado. China no es aún reconocida como una “economía de mercado” y los márgenes de *dumping* de las importaciones de China son usualmente altos.

- Duración de las medidas: en los 2000 hubo un incremento de la proporción de medidas implementadas por el máximo de cinco años permitido por las reglas de la OMC. En los 90 la mayoría de las medidas duraban entre dos y tres años, aunque el lapso aumentaba a medida que las crisis se profundizaban (por ejemplo 2008-2009).

- Cláusula de interés nacional: se usaba para tratar a las posibles represalias de los países exportadores. La intención original de la cláusula de interés nacional era darle al gobierno cierto grado de libertad para decir que no ante la imposición de medidas *antidumping* cuando se concluyera que éstas podrían dañar a los productores y consumidores a un nivel considerado poco razonable o que fueran peligrosas políticamente a los intereses comerciales del país. El uso de ésta cláusula es otro indicador de que tanto Argentina como los gobiernos exportadores están reinstaurando el único instrumento que estaba disponible antes de las reglas impuestas por el sistema del GATT/OMC: represalias con restricciones comerciales en contra de las restricciones comerciales de terceros países.

Las importaciones provenientes de Brasil y China han sido el principal objetivo de las medidas *antidumping* y ambos países han requerido y mantenido conversaciones con el gobierno argentino sobre el mantenimiento de esas medidas. En 2004, Argentina y China hicieron un acuerdo de principios por el cual se consideraría a China como “una economía de mercado” en las investigaciones *antidumping*. Sin embargo, la Argentina nunca implementó este acuerdo y esto parecería ser otra importante razón por la cual China tomó represalias.

Durante el período de liberalización de los años 90, el instrumento de control de las importaciones fue usado para frenar las presiones proteccionistas. de forma tal que se mantuviera el espíritu general de la política comercial, que apuntaba a integrar a la Argentina a la economía internacional.

Pero todo hizo un nuevo giro de 180° en los 2000. Las decisiones administrativas han acercado a la Argentina al lado proteccionista del acuerdo por *antidumping* de la OMC y todavía hoy no nos hemos despegado del todo. La eliminación de las audiencias públicas, la mayor duración de las medidas *antidumping* y el despegarse de las preferencias regulatorias por “lesser duties”

son una clara tendencia proteccionista en relación a los 90. Este cambio refleja una de las principales lecciones de este estudio: el sistema del GATT/OMC es un instrumento útil para los gobiernos que se quieran liberalizar, pero no implica una regla lo bastante rígida como para garantizar la liberalización de todos los países participantes.

### *b) Las licencias automáticas (LA)*

En 1999, a sólo cuatro años del nacimiento de la OMC y la puesta en marcha del Mercosur, y poco tiempo después de la devaluación de real brasileño, las primeras licencias automáticas (LA) fueron aplicadas. Las sucesivas crisis de la segunda mitad de los 90 (Sudeste Asiático en 1997, Rusia en 1998, Ecuador en el 2000) pusieron a la Argentina en un sendero de caída de su actividad económica que llegó hasta el 2003.

A raíz de esto, y como se muestra en el cuadro siguiente, hacia el año 2000 el número de líneas tarifarias cubiertas por licencias automáticas aumentó a 560. Y en sólo para 2005, a pesar de que el PBI ya estaba en una senda creciente, la cobertura había llegado a casi tres veces más.

#### CUADRO 8

**Normas legales que agregan o disminuyen el número de líneas tarifarias a la lista de licencias automáticas**

<b>Norma Legal</b>	<b>Número de Líneas Tarifarias</b>	<b>Líneas Tarifarias Acumuladas</b>
Disposición 75/2000 por el subsecretario de Industria	560	560
Disposición 2/2002	57	617
Disposición 9/2003	922a	922a
Disposición 14/2003	41	963
Disposición 7/2004	8	971
Disposición 14/2004	-2	969
Disposición 26/2004	1	970
Disposición 8/2005	2	972
Disposición 9/2005	6	978
Disposición 15/2005	568	1546
Decreto 509/2007	1532a	1532
Disposición 8/2007	3	1535
Disposición 10/2007	3	1538
Disposición 11/2007	13	1551

Fuente: en base a Bacarat, Finger, Thorne y Nogués (2013)

a. Algunas disposiciones agregan como también eliminan productos de la lista.

### *c) Licencias no automáticas (LNA)*

La resolución 798/1999 implementó las primeras LNA para la importación de productos de cartón. La justificación oficial fue la necesidad de asegurar que las importaciones cumplieran las regulaciones técnicas. En la revisión del Comité de Licencias a la Importación de la OMC encontraron que el gobierno argentino había citado el argumento de las medidas técnicas sin la documentación que demostrara la necesidad de dichas medidas o la consistencia

con las reglas relevantes de la OMC.

La cantidad de líneas tarifarias alcanzadas por las LNA fueron creciendo a lo largo de los 2000 y pegaron dos saltos claros. El primero en 2008-09, luego de la recesión local causada por la crisis internacional desatada por la caída del banco Lehman Brothers, cuando la cobertura pasó de 158 líneas tarifarias en 2007 a 479 líneas tarifarias en 2009-2010. El segundo salto fue en la primer mitad de 2011, cuando la economía crecía rápidamente. Por lo tanto, las LNA se implementaron durante períodos de alto y bajo crecimiento.

La evidencia muestra que el principal objetivo de las LNA es promover la sustitución de importaciones. La resolución 444/2004 dice que debe existir cierta armonía entre las LNA y el objetivo de “estimular la producción nacional”.

Los requerimientos en términos del procedimiento y transparencia de las LNA en la OMC son significativamente menores que las medidas proteccionistas típicas.

En algunos casos, el gobierno argentino se tomó más de doscientos días para dar una respuesta a pedidos de LNA. Algunos miembros del Comité de Licencias de Importación de la OMC se quejaron de que sus exportadores tuviesen que esperar ciento veinte días para tener una respuesta, el doble del máximo de sesenta días (el mínimo es treinta) que el acuerdo permite. El Banco Mundial en 2010 también documentó que en Argentina se requerían en promedio setenta y siete días para aprobar la licencia, muy por encima del promedio de Latinoamérica (cuarenta y seis días) y del mundo (treinta días).

La Argentina también usó la discrecionalidad para que la aprobación de las LNA tuviera como contrapartida una compensación con inversión en producción local (sustitución de importaciones) o con exportaciones. El objetivo del gobierno de los Kirchner era preservar la neutralidad (valor 0) en la cuenta corriente (exportaciones menos importaciones) para cada negocio importador y así preservar las reservas del BCRA. Un absurdo mercantilista de características monumentales.

Por ejemplo, la compañía John Deere, productora de maquinaria agropecuaria, acordó en 2011 con el gobierno que a cambio de la aprobación de LNA iniciaría la producción de cosechadoras en Argentina.

Pero hubo muchos otros ejemplos:

- **Motocicletas (año 2010):** el ministro de Industria anunció que para importar una moto se debían producir dos domésticamente y luego esto se incrementaría a 4 en 2012. A aquellos que decidieran no producir domésticamente se les requeriría que redujeran las importaciones en un 40%, mientras que para los productores de autopartes la reducción sería del 20%.
- **Textiles (año 2011):** durante la Convención Anual de la Agroindustria Textil el ministro de Industria dijo, en sustancia, lo siguiente: “El Ministerio ha trabajado para cumplir el objetivo de parar las importaciones. Las LNA ahora cubren 116 líneas tarifarias y se abrieron 9 investigaciones *antidumping*. La sustitución de importaciones re-industrializará Argentina por medio de firmas internacionales como Lacoste, Nike, Adidas, Puma, Levi Strauss, Wrangler y Zara, así como también otras firmas brasileras. En ocho años el sector textil creció un 146%, creando 500.000 puestos de trabajo. Este progreso contrasta con el de los 90 donde el sector perdió 180.000 puestos y cerraron 2.500 firmas.”
- **Automóviles:** durante el 2011 el Ministerio de Industria realizó una serie de acuerdos para la importación de autos de lujo. Porsche tuvo que lograr acuerdos con compañías productoras de vino y aceite de oliva para exportar sus productos a cambio de recibir permisos para importar autos por un valor similar. BMW acordó reducir su déficit comercial mediante la exportación de una serie de productos, como por ejemplo arroz procesado. Para cerrar el déficit comercial, Hyundai acordó exportar aceite de soja, biodiesel, y vino a Vietnam. Para recibir permiso e importar autos y camiones, Fiat acordó producir maquinaria agrícola que requirió una inversión de aproximadamente 100 millones de dólares. Ford, Mercedes Benz, Alfa Romeo, General Motors, Peugeot, y Citroën acordaron balancear sus flujos comerciales en diferentes mix de sustitución de importaciones y por medio de exportaciones.

En mayo de 2011 los ministros de Economía e Industria anunciaron que para el 2012 el déficit comercial (exportaciones menos importaciones) del sector automotor declinaría en u\$s 4.000 millones.

El absurdo de todo este sistema es que productos como el arroz, vino, y aceite de oliva ya son exportables de por sí, por lo que obligar al sector

automotriz, que es un importable, a exportar arroz, vino y aceite de oliva de ninguna manera iba a aumentar las exportaciones de esos productos. De hecho, forzar a las compañías de autos a exportar bienes cuando carecen de ventaja comparativa en el manejo de esos productos puede haber incrementado los costos. A su vez, este tipo de acuerdos también se hicieron con otras empresas como BlackBerry y Samsung.

Cuestionamientos acerca del tiempo de demora en los procesos de aprobación de LNA (recordemos: entre 30 y 60 días según los artículos de la OMC) fueron realizados por primera vez por EE.UU. en 2004. En esa ocasión el reclamo involucraba la ropa deportiva, y en 2007 los juguetes. La falta de una respuesta satisfactoria por parte de Argentina impulsó a EE.UU. a reclamar nuevamente en 2008. A su vez, otros miembros de la OMC se sumaron a este cuestionamiento, cosa que se muestra en el Cuadro 9.

#### CUADRO 9

### Críticas elevadas por los socios comerciales de la Argentina ante el Comité de Licencias de Importaciones de la OMC hasta 2010

Tipo de crítica	China	Unión Europea	Japón	Perú	Estados Unidos
Atrasos	X	X	X		X
Requerimientos administrativos	X	X		X	
Falta de decisión o falta de transparencia	X				X
Volatilidad				X	
Sensibilidad				X	
Compensación comercial o de inversión		X			X
Balanza de pagos					X
Prohibición de importaciones <i>de facto</i>			X		X
Aumento de la cobertura de producto	X				X
Control de regulaciones técnicas		X			
Naturaleza transitoria		X			

Fuente: en base a Bacarat, Finger, Thorne y Nogués (2013)

En la reunión del comité del año 2010, EE.UU. argumentó que el manejo de las licencias no automáticas de importación (LNA) por parte de la Argentina representó una prohibición *de facto* contra las importaciones de varios productos y que la discreción varió dependiendo de la firma importadora, el país exportador y el producto en cuestión, o sea, una discrecionalidad “para todos y todas”. Esto, sumado a la falta de una respuesta satisfactoria ante los cuestionamientos de los miembros de la OMC, llevó a crear dudas acerca del compromiso de parte de la Argentina con respecto a los principios generales a los que adhirió cuando ingresó al GATT en 1994.

En la reunión de la OMC del 2010, la Unión Europea también se quejó de que las medidas de Argentina estaban aumentando los costos de muchos

exportadores europeos y exigieron una respuesta antes de que la UE elevara el conflicto a los foros de la OMC. La Argentina replicó que las LNA eran un régimen transitorio. Perú y la EU criticaron esta respuesta, enfatizando que, al revés de lo que afirmaba la Argentina, el sistema de LNA estaba presente desde hacía varios años, durante los cuales la cobertura a más productos continuó creciendo sin pausa. Por su parte, Japón adhirió a las quejas europeas y agregó que la gran distancia geográfica que lo separa de la Argentina (alrededor de 20.000 km) y los 30 días límite de las LNA implicaban una prohibición *de facto* a las importaciones japonesas.

La Argentina respondió a algunos de estos cuestionamientos. Dijo que: (a) los hechos son diferentes que los expuestos por los países que se quejaron, (b) las respuestas a los pedidos por LNA fueron siempre realizadas dentro de los límites de tiempo establecidos en el acuerdo del OMC, y (c) las condiciones cambiantes del comercio internacional justificaron los requerimientos para las LNA y la cantidad de tiempo que se han implementado.

El 30 de marzo de 2012 varios países desarrollados y en desarrollo firmaron una declaración conjunta desde el Council on Trade in Goods de la OMC, que reflejaba varias de las frustraciones que los miembros venían expresando en el Comité de Licencias de Importación de la OMC.

- Los requerimientos de licencias no automáticas (LNA) debían cumplir con todas las provisiones relevantes del Agreement on Import Licensing Procedures, incluyendo un período máximo de proceso de 60 días.
- Muchas compañías reportaron haber recibido llamados de oficiales del gobierno argentino en donde les informaban que debían aceptar los compromisos de balancear el saldo comercial antes de recibir la autorización para importar bienes.
- El comité jamás tomó conocimiento de manera directa de las autoridades argentinas de la existencia de directivas oficiales o resoluciones para generar este balanceo comercial o requerimientos de inversión.
- Argentina debe proveer una explicación detallada por escrito sobre por qué desde su punto de vista estas medidas y prácticas son consistentes con la reglas de la OMC.

El tercer punto es de suma importancia, porque dice que las barreras a la importación estaban siendo implementadas en una laguna legal que dejaba amplio lugar a la discreción.

Las siguientes conclusiones surgieron de la discusión en el Committee on Import Licensing y el Council on Trade in Goods de la OMC:

- Tanto los países en desarrollo como los desarrollados han criticado activamente la administración del régimen de LNA y han cuestionado su consistencia con las obligaciones de la OMC.
- Estos miembros han encontrado insatisfactoria la respuesta de Argentina.
- Ningún miembro del Mercosur participó activamente en las discusiones del comité.
- A pesar de las presiones y críticas, Argentina no se ha visto empujada hacia un acercamiento a los principios de las obligaciones de la OMC.

#### *d) Control de cambios*

Pero el arsenal del populismo industrialista contra el libre comercio es aún más creativo. A principios del 2012, el gobierno de Cristina Kirchner decidió profundizar los controles de cambios, muy por encima de los niveles que ya tenían anteriormente. La resolución general 3252/2012 de la AFIP determinaba que la cantidad de moneda externa necesaria para cada importación debía ser presentada por los interesados a través de la Declaración Jurada Anticipada de Importación (DJAI), que luego serían aprobadas (o no) por oficinas específicas del gobierno (63).

Los controles de cambios también fueron extendidos a todos los individuos y la aprobación de la compra de moneda extranjera serían determinados por los flujos de ingresos declarados ante la AFIP. Como el 35% de la fuerza laboral está en negro, estos trabajadores automáticamente no podían obtener aprobación para comprar divisas externas. Los que viajaran al exterior también debían obtener aprobación para comprar divisas externas al tipo de cambio oficial. La AFIP examinó estos pedidos caso por caso, de forma discrecional. Continuamente la producción doméstica fue cayendo y los bienes de consumo importados fueron desapareciendo de las góndolas. Estos controles de cambios

tuvieron el potencial de ser más perjudiciales que las LNA.

En resumen: la actitud medrosa de nuestros gobiernos ante el comercio internacional, su posición siempre a la defensiva, es característica de esa enraizada mentalidad argentina que imagina al resto del mundo como un depredador, siempre dispuesto a abalanzarse sobre nosotros para devorarnos.

Indiferente al sistema de comercio mundial que ha generado riqueza, desarrollo y bienestar en tantos países del mundo, la Argentina se obstina en consumir recursos para proteger a sus industrias ineficientes y fabricar en el país, por vía directa, lo que podría obtener mejor y más barato si lo fabricara por vía indirecta, es decir, si lo importara. Otra muestra de este disparate es el ruinoso régimen de promoción industrial para Tierra del Fuego.

## *e) La promoción industrial para Tierra del Fuego* *(64)*

La ley 19.640 dejó exento del pago de todos los impuestos a una serie de productos que se fabriquen en la isla de Tierra de Fuego. En noviembre de 2009 se aprobó la ley 26.539, que agregó los productos electrónicos a la lista de exenciones impositivas en la isla. Básicamente, la promoción industrial implica importar insumos con arancel cero y estar exento del pago de IVA.

La respuesta a estos incentivos fue impresionante: en 2009 se ensamblaron 400.000 celulares, mientras que en 2010 el número fue de 4.900.000. Exacto: cuatro millones novecientos mil. Un aumento de más de doce veces en sólo un año. Al mismo tiempo, la importación de celulares fue sancionada mediante LNA. En 2008, del total de los celulares vendidos, el 98% eran celulares importados. Para 2010 la proporción había caído a aproximadamente el 20%.

¿Prueba de las bondades del proteccionismo? No tan rápido. Julio Nogués hizo un estudio acerca del costo social de la protección industrial en Tierra del Fuego (Nogués 2014). Lo que sigue son algunos de los resultados de su estudio.

El costo para los consumidores, según argumenta Nogués, es igual a la diferencia entre el precio que paga por el producto nacional y el precio al que podría acceder en el mercado internacional, es decir, el precio del producto

importado si no tuviese arancel alguno. Aquí ya hay un argumento de peso.

Sin embargo, cabe aclarar que esta medida subestima el verdadero costo para los consumidores, porque asume implícitamente que la calidad de los productos es la misma. Pero como los productos ensamblados en Tierra del Fuego en realidad tienen una calidad menos que sus pares del mercado internacional, resulta que el costo para el consumidor es aún mayor. Ahora bien, para incorporar el análisis de la calidad habría que cuantificar esa diferencia, lo cual haría bastante más complicado el estudio. Por eso la medición se centró únicamente en cuantificar por precios sin incluir medidas de calidad.

Durante 2012, el blackberry curve 9300 en Estados Unidos se vendía a u\$s130, mientras que en Argentina se vendía a u\$s411, es decir, unos u\$s281 más. El iPad 2 de 64 gigas se vendía en Estados Unidos a u\$s575 y en Argentina a u\$s1215, es decir, unos u\$s640 más. En 2014 el celular Huawei Y600 se podía adquirir en Amazon por u\$s124,99 y en Argentina a u\$s416, es decir, unos u\$s291 más. Y en la tienda Apple de Buenos Aires el MacBook Air de 256 gigas se vendía a unas tres veces más que en EE.UU.

Utilizando los tres primeros productos, se deduce que en promedio el argentino pagaba unos u\$s400 de más por estos productos como consecuencia de la protección industrial. Sin embargo, para obtener lo que cuesta a los consumidores la protección industrial en Tierra del Fuego, Nogués asume que en promedio los argentinos pagan unos u\$s50 dólares de más. Un número bastante menor al obtenido a partir de estos tres productos; un supuesto un tanto conservador. En mi opinión, Nogués fue piadoso al medir el costo para los consumidores.

## CUADRO 10

### Usuarios de celulares explotados

Año	Celulares Ensamblados	Sobre Precio	Costo para los Consumidores
2009	389.742	u\$s 50	u\$s 19.487.100
2010	4.922.728	u\$s 50	u\$s 246.136.400
2011	11.487.980	u\$s 50	u\$s 574.399.000
2012	13.906.093	u\$s 50	u\$s 695.304.650
2013	13.581.870	u\$s 50	u\$s 679.093.500
Acumulado	44.288.413		u\$s 2.214.420.650

Fuente: en base a “Tierra del Fuego y el costo de vivir con lo nuestro”, Julio J. Nogués (2014).

Según datos oficiales, durante 2009 se ensamblaron 389.742 celulares en la isla. Si cada celular fue adquirido en promedio a u\$s50 más de lo que se vende en el mercado internacional, entonces la protección industrial en Tierra del Fuego durante el 2009 costó a los consumidores u\$s 19.487.100, lo que equivale al 0,006% del PBI de dicho año.

Durante el 2010 la cantidad de celulares ensamblados fue de 4.922.728. Por lo tanto, el costo para los consumidores fue de u\$s 246.136.400, o 0,06% del PBI. Durante 2011, se ensamblaron 11.487.980, lo que representa un costo para los consumidores de u\$s 574.399.000, equivalente al 0,11% del PBI. Durante 2012, fueron 13.906.093 los celulares ensamblados, por ende el costo para los consumidores ascendió a u\$s 695.304.650, o sea 0,12% del PBI. Finalmente, durante 2013 se ensamblaron 13.581.870, por lo tanto el costo para los consumidores durante ese año fue de u\$s 679.093.500, equivalente al 0,11% del PBI.

Lo que esto implica es devastador. Significa que el costo acumulado para los consumidores de la protección industrial entre 2009 y 2013 (cuatro años, casi un lustro) fue de u\$s2.214.440.650. ¡Un acumulado del 0,4% del PBI!

Y esto sin incluir sobreprecios de otros productos electrónicos ensamblados en la isla, como televisores, plasmas, heladeras, aparatos de aire acondicionado, autorradios, etcétera. Es decir, nuevamente se vuelve a subestimar el costo para los consumidores...

Para calcular el costo fiscal de la promoción industrial en Tierra del Fuego, Nogués calculó cuánto se hubiese recaudado si se hubieran importado los productos eléctricos (esto incluye a los celulares, que es sobre lo que se calculó el costo para los consumidores) en vez de haberlos producido localmente (en realidad, la “industria” de la isla lo único que hace es ensamblar; producir, no produce nada). Es decir, lo que hubiese recaudado en ausencia de la promoción industrial, cobrando aranceles a la importación del 15% y un IVA del 21%.

El costo fiscal (fila 1) en 2010 fue de 864 millones de dólares, 0,2% del PBI, en 2011 de 1.380 millones de dólares, 0,26% del PBI, y en 2012 de 1.588 millones de dólares, 0,27% del PBI. Total 2010-2012: el costo fiscal acumulado ascendió a 3.832 millones de dólares, lo que implica un acumulado del 0,74% del PBI.

Finalmente, el costo fiscal marginal por trabajador es simplemente el costo fiscal durante cierto año dividido por la cantidad de trabajadores que se agregaron dicho año a trabajar en el armado de celulares. El costo fiscal marginal por trabajador fue de u\$s 277.903 en 2010, u\$s 160.248 en 2011 y u\$s 292.135 en 2012. Esto significa que entre 2010 y 2012 cada trabajador extra que ingresó al sector industrial de Tierra del Fuego le costó al gobierno, y por ende a todos nosotros, en promedio unos u\$s 243.429 dólares por año, poco más de u\$s 18.725 por mes, suponiendo que en el año se pagan trece sueldos: los doce meses más el aguinaldo. que es un mes de sueldo adicional.

## CUADRO 11

**Costo de la protección industrial a la industria electrónica  
en Tierra del Fuego**

Concepto	Unidad de Medida	Año		
		2010	2011	2012
1. Costo Fiscal	Millones de dólares	864	1.380	1.588
2. Variación Costo Fiscal	Millones de dólares	864	516	208
3. Empleo	Cantidad de Trabajadores	7.402	10.622	11.334
4. Variación Empleo	Cantidad de Trabajadores	3.109	3.220	712
(2/4) Costo Fiscal Marginal por Trabajador	Dólares	277.903	160.248	292.135

Fuente: en base a “Tierra del Fuego y el Costo de Vivir con los Nuestros”, Julio J. Nogués (2014).

Suponiendo que el salario promedio en Tierra del Fuego es de 50.000 dólares anuales, esto implica que en 2010 el costo por trabajador (u\$s 277.903) fue unas 5,5 veces superior al salario; en 2011 el costo por trabajador (u\$s 160.248) fue unas 3,5 veces superior al salario; en 2012 el costo por trabajador (u\$s 292.135) fue unas 5,8 veces superior al salario.

No hay una externalidad evidente que justifique el número de subsidios y la protección otorgada a la industria electrónica de Tierra del Fuego. Las exenciones no están condicionadas a la introducción de nuevos procesos o a llevar a cabo un trabajo de investigación y desarrollo en Tierra del Fuego. Por ejemplo, la investigación y desarrollo de los blackberries tuvo lugar en Canadá, donde se desarrolló el producto mientras que la mayor parte de la producción se llevó a cabo en Asia. Los incentivos y los altos costos de proveer puestos de trabajo por medio de los incentivos de la legislación no implicaron la incorporación de nueva tecnología ni otros elementos de las economías modernas a la Argentina.

## f) Resumen de una década perdida

El gobierno kirchnerista no ha dejado dudas de que el objetivo de su política comercial fue la sustitución de importaciones. El mecanismo *antidumping*, introducido en los 90 en la integración de Argentina al sistema de GATT/OMC, fue usado para dificultar todo lo posible el ingreso de productos del exterior.

El kirchnerismo, además, expandió el menú de instrumentos proteccionistas para incluir medidas menos transparentes, como las licencias para las importaciones, barreras informales (que propician los aprietes del gobierno a empresarios) y los controles de cambios, con el objetivo de reducir o parar las importaciones.

Durante la “década ganada” la Argentina introdujo más restricciones a las importaciones que la mayoría de los demás países. Hecho no menos grave, la proporción de las medidas discrecionales fue muy alta. Esas medidas se complementaron con los incentivos de la promoción industrial y otras políticas afines. Pero hay otras medidas que no se analizaron, como los regímenes especiales para la industria naval constructora, para las importaciones de papel prensa, para la industria editorial, para los bienes de capital, y para varios otros productos. Todo esto da como resultado grandes conglomerados industriales absolutamente adictos a la asistencia estatal.

Lo que impacta de la década del 2000 es que la Argentina haya *podido* implementar un proteccionismo industrial feroz con absoluta discrecionalidad, a pesar de ser miembro de la OMC y por lo tanto estar sometida, en principio, a la misma institucionalidad supuestamente dura de la que participan todos los países miembros. Que esto haya podido suceder a pesar de los ocho años (1986-1994) de arduas negociaciones en el contexto de la Ronda Uruguay del GATT para liberalizar lo más posible el comercio mundial; a pesar del Acta de Asunción de 1991 que dio origen al Mercosur.

Argentina es el único país de la OMC que ha sido juzgado por su política general de protección contra las importaciones. Un país denuncia a otro cuando éste viola un acuerdo o una barrera; en este caso, nuestro país fue denunciado por Japón, la UE y USA, pero a lo largo del juicio se sumaron otros países desarrollados y en desarrollo. El juicio comenzó en 2012 y la Argentina perdió la primera instancia a fines de 2014. El fallo definitivo fue de principios de 2015 (65).

En este sentido es interesante compararnos con Perú. En los años 1989-1990 llegaron al poder Fujimori en Perú y Menem en la Argentina. A los dos años Fujimori cerró el Congreso. Se sucedieron Alberto Fujimori, que al cabo de dos años perpetró un autogolpe de Estado y disolvió el Congreso, luego Fujimori ganó dos elecciones legítimas, luego hubo una transición de la mano de Valentín Paniagua, que fue reemplazado por Alejandro Toledo, a quien sigue Alan García II, que es sucedido por Ollanta Humala. A éste lo sucede el presidente actual, Pedro Pablo Kuczynski. A pesar de tanta volatilidad y crisis política, las reformas promercado encaradas por Fujimori nunca fueron arrasadas, a diferencia de lo que sucedió en la Argentina. Así es como Perú ha logrado mantener en el último cuarto de siglo una tasa de crecimiento sustancialmente más alta que la Argentina. Quién hubiera dicho, hace un siglo, que un día miraríamos con envidia a nuestro antes modesto vecino del noroeste...

Es hora de hablar de lo que ha sido, quizá, la más desesperante consecuencia de la política económica argentina contemporánea. De cómo hundimos a la fuente principal de nuestro progreso y nuestra riqueza. Hablo de eso que fue (y quizá pueda volver a ser) la envidia del mundo: el campo argentino. Es el tema de la siguiente sección.

---

61. Este apartado es una elaboración propia en base a Baracat, E., Finger, J., Leon, R., Nogués, J., (2013)

62. <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/5837/1/innova.front/preguntas-frecuentes#aec>

63. Con el gobierno de Mauricio Macri este sistema fue suavizado y reemplazado por el SIMI [http://www.cac.com.ar/data/documentos/13\\_Manual%20SIMI.pdf](http://www.cac.com.ar/data/documentos/13_Manual%20SIMI.pdf)

64. En base a Nogués, J. (2014).

65. [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds444\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds444_e.htm)

# LA EXPLOTACIÓN SUFRIDA POR EL SECTOR AGROPECUARIO... ¡EN LA ARGENTINA! (66)

## a) ¿Qué es la “renta de la tierra”?

En esta sección me propongo cuantificar –para un período que es breve, pero arquetípico de lo que casi todos los gobiernos han hecho con el agro y de lo que el argentino medio piensa del agro: me refiero a disparates como “sector rentista”, que “no genera valor” o “no da empleo”– la pérdida de ingresos sufridas por el sector a manos de las políticas antiagropecuarias.

Antes, eso sí, me parece importante destacar dos verdades casi científicas sobre el sector agropecuario, que sin embargo son muy discutidas. Y así nos va.

La primera se refiere a la famosa “renta de la tierra”. El sector agropecuario argentino funciona muy cerca de la competencia perfecta. Es tomador de precios (no sólo ningún productor por sí solo puede afectar los precios domésticos sino que a nivel internacional, por más que Argentina sea un productor importante, no es determinante para la fijación de los precios, más allá de volatilidades circunstanciales). Hay competencia y libertad para contratar la cantidad de maquinaria que se desee, lo mismo que fertilizantes, herbicidas, mano de obra, etcétera. O sea que todos estos factores y variables compiten y se remuneran en función de su productividad marginal (el aumento de producción que provoca el agregado de la última unidad de cualquiera de esos insumos). Por lo tanto, si hay una ganancia extraordinaria (más allá de la remuneración como factor de producción, o sea, por su productividad marginal), entran más productores a ofrecer su producto o servicio para hacerse de esa ganancia extraordinaria. Aumenta la oferta, el precio del producto o insumo cae y desaparece la ganancia extraordinaria.

Pero como la tierra es el único factor de oferta fija (no se pueden importar desde el exterior hectáreas de tierra para cultivarlas dentro del país y en el corto

plazo la cantidad de tierra cultivable, de la parte existente en el país, también es fija), es la que se apropia de cualquier ganancia (pérdida) extraordinaria por suba (bajas) de precios en el mercado internacional, por un cambio tecnológico que provoque un boom de productividad de la tierra, el buen clima o algún otro factor.

Ésa es la renta de la tierra vista desde el punto de vista de la Economía como ciencia y no como un lugar donde se dirime una batalla de fantasía entre proletarios y burgueses, poderosos y sometidos, como sostienen corrientes más cercanas al socialismo y el populismo.

Un ejemplo: si por la ley de patentes que se discute con Monsanto el operador de la tierra tiene que pagar más regalías por la semilla que utiliza, le quedará menos margen para pagar el alquiler al dueño de la tierra, así que la renta de la tierra caerá marginalmente. En EE.UU. el operador de la tierra que no paga por la propiedad intelectual de la semilla mejorada es denunciado por sus colegas en el acto. Y la razón es obvia. Aquel operador que no pague por la semilla la regalía que corresponda, tendrá margen para pagar más por la tierra que sus colegas, lo cual hará subir la renta de la tierra y eso descolocará a los que ya pagaban la regalía por la semilla mejorada.

En el agro, la tierra es el “reclamante residual” de cualquier suba de precios internacional o cambio tecnológico que provoquen una ganancia extraordinaria en el sector. Otro ejemplo: vienen la soja transgénica (67) y la siembra directa (68), que son un cambio tecnológico extraordinario, y que permitirá hacer explotar la producción. Se produce así un boom de productividad (sube la cantidad que se producirá por cada unidad de insumos) y sube el precio de la tierra. El que opera, el que produce la tierra, como trabaja en competencia perfecta, paga a los factores variables de acuerdo con su productividad marginal y el excedente queda para el dueño de la tierra. La renta de la tierra.

Cuando los propietarios alquilan sus tierras a quienes pagan más por ellas (percibiendo la renta), eso implica que estas personas son las que más valoran el recurso para su uso productivo. En nuestro país existen numerosos contratistas y operadores que compiten en el mercado de la tierra y esto permite no sólo la producción agrícola, sino también algo mucho más importante: la correcta asignación de los distintos factores variables (trabajo, capital, conocimiento, insumos) a cada producción específica.

Es decir que el funcionamiento del mercado de la tierra permite no sólo

producir, sino también decidir de manera eficiente *qué* producir en cada campo. Esto es fundamental para comprender la dinámica de los precios en el mercado de tierras. Si la tierra no se asigna con base en el precio (la renta), no hay forma de identificar eficientemente a los mejores productores.

El mercado de tierras puede ser visto como un sofisticado mecanismo de selección que permite identificar a los productores que maximizarán el valor social de los recursos disponibles. Al mismo tiempo, el mercado permite seleccionar a aquellos propietarios que también están en condiciones de ser productores eficientes, ya que la competencia en el mercado de arrendamientos los informa sobre el verdadero costo de oportunidad de su tierra.

## *b) El problema de las retenciones al agro*

En el año 2008, mediante la famosa resolución 125/08, el gobierno de Cristina Kirchner intentó aumentar las retenciones a las exportaciones. Como recordará el lector, éstas son un impuesto cobrado antes de la exportación de un bien. Esto inició entre el gobierno y el campo un conflicto que sacudió al país. No es difícil entenderlo: un impuesto a las exportaciones perjudica a los exportadores y es probable que éstos protesten. Veamos, de todos modos, cuáles serían los argumentos a favor de las retenciones.

Suele argumentarse que puede resultar conveniente imponer retenciones si el país determina el precio de la soja (es monopolista del bien exportable). Si los productores privados del bien exportable compiten entre ellos produciendo más y bajando el precio, no aprovechan el poder monopólico (si existe) que tiene el país en su conjunto. Ningún chacarero restringiría su producción de manera voluntaria para hacer subir el precio de la soja, porque no tiene garantías de que los restantes miles de chacareros harán lo mismo (*free riders*, los que se “cortan solos” o “hacen la suya”). Entonces la aplicación de retenciones por parte del gobierno reduce la oferta en el mercado internacional y esto hace subir el precio. Si hay poder de mercado, la suba del precio termina generando ingresos totales mayores, aun cuando se reduce el precio por tonelada.

Supongamos que buscamos un óptimo de Pareto. Se conoce con este nombre al punto de cualquier transacción económica en el que ninguna de las partes puede mejorar sin que el resto necesariamente empeore. En la búsqueda de un

equilibrio con mejor bienestar, ambos agentes aceptan el intercambio hasta el punto en que este deja de generar beneficios. Si algo genera o produce provecho, comodidad, fruto o interés sin perjudicar a otro, iniciará un proceso natural que permitirá alcanzar el óptimo de Pareto.

La búsqueda de un óptimo de Pareto sería un argumento válido para poner retenciones a las exportaciones agropecuarias argentinas si, por la caída de las exportaciones debida a la implantación de las retenciones, subiera tanto el precio internacional que, al final, las retenciones las pagaran los extranjeros. Para que esto sucediera, el país que establece retenciones a las exportaciones tendría que ser un proveedor tan importante (como lo son los árabes con el petróleo) como para que una *pequeña* reducción de las exportaciones fuera capaz de subir *mucho* el precio internacional. Si esta condición no se cumple, el argumento paretiano recomienda una retención cercana a cero. La tarifa paretiana es inversamente proporcional a la elasticidad de demanda de los extranjeros por nuestras exportaciones. Por eso, para un tomador de precios –elasticidad infinita– la tarifa paretiana es cero.

Sin embargo, el economista argentino Eduardo Conesa (1983) ha propuesto en diversos artículos, publicados en la década del ochenta, la aplicación de la teoría de la tarifa óptima para las exportaciones agropecuarias argentinas. El argumento de Conesa se basa en la observación de que tratándose de las exportaciones argentinas –si bien éstas tienen una participación relativamente reducida en la mayoría de los productos a nivel mundial, lo que sugiere que es un exportador pequeño y tomador de precios internacionales–, la elasticidad precio de la demanda para los mercados específicos donde se venden estos productos puede ser menor que infinito, lo que permitiría aplicar el concepto de tarifa óptima de exportación.

Conesa estima elasticidades de demanda para los principales productos agropecuarios de exportación argentinos (trigo, maíz, carne, lana) y luego generaliza sus resultados calculando que la elasticidad-precio de demanda de exportaciones agropecuarias puede ser aproximada por un valor absoluto de 4. O sea que por cada 1% que suban los precios internacionales de los productos que Argentina exporta, la demanda mundial por ellos caería 4%. Si bien este valor es relativamente alto, resulta menor a infinito, que es el supuesto para un país pequeño tomador de precios.

Aplicando la teoría de la tarifa óptima de exportación (en realidad,

retenciones a las exportaciones agropecuarias), es posible calcular la alícuota para los impuestos a las exportaciones agropecuarias (retenciones). La teoría indica que el valor del impuesto debe ser inversamente proporcional a la elasticidad de la demanda, de forma tal de reducir las cantidades y generar un aumento marginal de los precios de venta. Entonces, para el caso de la Argentina, ésta debería ser del 25%, dado el valor de la elasticidad precio calculada de 4.

El argumento de Conesa es en cierto modo sofisticado y hace uso de la teoría económica para proponer la imposición a las exportaciones agropecuarias al tiempo que reconoce también que esta tarifa óptima implicaría que deberían eliminarse los impuestos a la importación de productos industriales (el campo importa fertilizantes, agroquímicos, maquinaria agrícola, etcétera, cuya oferta mundial es infinitamente elástica para la Argentina, dado que es un país chico) que indirectamente gravan al sector agroexportador y deprimen también el tipo de cambio real (lo cual perjudica al sector).

Pero luego Conesa reconoce que la imposición directa al agro a través de retenciones a las exportaciones puede generar resistencias del sector y por ende problemas políticos de implementación. Por esa razón se inclina por establecer un arancel de importación que no es percibido como un impuesto directo por parte del sector agropecuario a diferencia de lo que ocurre con las retenciones a las exportaciones, aunque, según Conesa, tendría el mismo efecto. Es decir que para proponer un arancel único a la importación por razones de economía política, Conesa recurre al resultado de la “simetría de Lerner”.

¿Qué es la “simetría de Lerner”? En este punto no tengo más remedio que tomarme un momento para explicarla, dado que se trata de un concepto importante para entender lo que ha sucedido con el campo en la Argentina.

### *c) La simetría de Lerner*

La que conocemos como “simetría de Lerner” debe su nombre a su creador, el economista Abba Lerner. Postula que tanto un impuesto a las exportaciones como un impuesto a las importaciones tienen el mismo efecto sobre la economía (Lerner, 1936). Un impuesto o retención a las exportaciones genera que parte de los ingresos por la venta de bienes al exterior sea destinada al Estado. Si el bien que exporta tiene un precio internacional –en términos de nuestra moneda– de

\$100 y el gobierno impone un impuesto del 20%, esto significa que al exportador le quedan \$80. Esto es equivalente a decir que el precio relevante para el exportador es ahora de \$80. El efecto que tiene un impuesto o retención a las exportaciones es el de reducir el precio interno del bien exportable.

Por otro lado, un impuesto a las importaciones genera que el precio que los importadores pagan por esos bienes aumente. Si el precio internacional del bien que importo equivale a \$100 y el gobierno pone un impuesto a la importación del 20%, entonces, si quiero comprar del exterior una unidad de ese bien, debo pagar \$120. Esto equivale a decir que el precio relevante para el importador es ahora de \$120. Por lo tanto, un impuesto a las importaciones eleva el precio local del bien importable.

¿Por qué tienen el mismo efecto un aumento del precio local del bien importable que una reducción del precio local del bien exportable? Porque lo que importa en la economía no son los precios absolutos, lo que cueste el exportable o el importable, sino los precios relativos, es decir, cuánto cuesta un bien en relación al otro.

Vayamos a nuestro ejemplo inicial, donde el precio internacional del bien exportable e importable era de \$100. El precio relativo del exportable en términos del importable se obtiene al dividir el precio del primero por el del segundo, es decir,  $\$100/\$100$ , lo que nos da un precio relativo igual a 1. Si el gobierno imponía sólo un impuesto a las exportaciones del 20%, entonces el precio interno del bien sería de \$80. En este caso, el precio relativo del exportable en términos del importable habría pasado a ser  $\$80/\$100$ , lo que es igual a 0,8. Por otro lado, si lo que ocurre es que el gobierno sólo impone un impuesto a las importaciones del 20% entonces el precio interno sería de \$120. En este caso, el precio relativo sería de  $\$100/\$120$ , lo que es igual a 0,83.

## CUADRO 12

	Impuesto a las Exportaciones (20%)	Impuesto a las Importaciones (20%)
Precio Interno Bien Exportable	\$ 80	\$100
Precio Interno Bien Importable	\$ 100	\$120
Precio Relativo Interno	0,80	0,83

En ambos casos, impuesto a las exportaciones o a las importaciones, el precio relativo del bien exportable en términos del importable cae. Esto significa que el bien exportable se volvió relativamente más barato que el importable o, lo que es lo mismo, que el bien importable se volvió relativamente más caro que el exportable. Como el bien exportable se ha vuelto relativamente menos rentable que el importable, los recursos de la economía, trabajo, capital, etcétera, se moverán desde el sector exportable al importable. Por lo tanto, aumentará la producción local del bien importable y caerá la del bien exportable, mientras que el consumo local del importable caerá y el del exportable aumentará como consecuencia del encarecimiento relativo del importable frente al exportable. Si aumenta el consumo del exportable y se reduce su producción, entonces las exportaciones caen. Si disminuye el consumo local del bien importable y aumenta su producción entonces las importaciones se reducen.

De cualquiera de las dos formas, un impuesto a las exportaciones o a las importaciones, se llega a un mismo resultado: aumento de la producción local del importable y caída del exportable, aumento del consumo interno del exportable y reducción del importable. Resultado: reducción de las exportaciones e importaciones. ¿Quiénes son los grandes ganadores y perdedores cuando pasa esto?

Los productores del bien importable son los principales ganadores. Expanden su producción, por haberse vuelto ésta relativamente más rentable. Los grandes perdedores son los productores del bien exportable, que han visto su rentabilidad relativa caer, y por ende reducirse su producción. El efecto sobre los consumidores en general no es tan claro. Por un lado, no sabemos qué ocurre con la recaudación del gobierno; pero, incluso asumiendo que éste lo devuelve a los consumidores, todavía dependerá de qué bien valoren más. Si valoran más el bien exportable, entonces estarán mejor, porque su precio disminuyó y ahora

pueden consumir más. En cambio, si valoran más el bien importable estarán peor, porque éste es ahora más caro, y por lo tanto pueden consumir menos.

Hemos visto que tanto un impuesto a las exportaciones como un impuesto a las importaciones tienen el mismo efecto. Ahora bien, ¿qué ocurre si impongo los dos al mismo tiempo, tal como ocurre en Argentina? Ocurre que el efecto se potencia. Es decir, la caída en el precio relativo será mayor: en nuestro ejemplo, el nuevo precio relativo sería de  $\$80/\$120$ , o sea igual a  $0,66$ . Por lo tanto, el sector productor del bien importable se haría relativamente más rentable que antes con respecto al exportador. Una mayor cantidad de recursos migrarían hacia el sector importable, aumentando más que antes su producción y disminuyendo más que antes la del sector exportador. Como el bien importable sufriría un mayor encarecimiento, su consumo caería en mayor proporción y el consumo del bien exportable aumentaría más que antes. Como consecuencia, las exportaciones e importaciones se reducirían más que antes. Es una doble ganancia para los dueños del capital del sector productor de bienes importables y una doble pérdida para los productores agrícola-ganaderos.

¿Habrán, entre éstos últimos, algunos lectores de este libro? Y si los hay, ¿se avivarán de las consecuencias negativas que tiene sobre su sector la protección industrial?

El caso de los subsidios funciona en la misma forma. Un subsidio a la exportación implica que los exportadores recibirán por cada bien que exportan el precio internacional más un adicional extra: el subsidio. Es decir que el precio local del exportable aumenta. En el caso de un subsidio a las importaciones, el gobierno financia parte del costo de importar, lo que significa que el precio que pagan los importadores por esos bienes es menor al internacional.

En el caso de los subsidios, lo que ocurre es que el precio relativo local del exportable en términos del importable aumenta, al revés de lo que ocurría con los impuestos. Por lo tanto, el sector que ahora se hace relativamente más rentable es el exportador; y esto hace que aumente su producción, al incorporar recursos provenientes del sector importable, en detrimento de la producción de este último. Como el precio local del exportable aumentó, entonces el consumo local cae, mientras que con el bien importable ocurre lo contrario: su producción cae y como su precio disminuye el consumo del mismo aumenta. Esto tiene el efecto de expandir las exportaciones e importaciones.

En resumen: la “simetría de Lerner” nos dice que tendrán el mismo efecto

sobre la economía: (a) un impuesto a las exportaciones o a las importaciones, o por otro lado (b) un subsidio a las exportaciones o a las importaciones.

En (a) se expande el sector importador en detrimento del exportador, cayendo el volumen de comercio. Los grandes ganadores aquí son los productores del bien importable y los perdedores los productores del bien exportable.

Por el contrario, en (b) se expande el sector exportador en detrimento del importador, aumentando el volumen del comercio. Los grandes ganadores aquí son los productores del bien exportable y los perdedores los productores del importable.

### *d) La propuesta de Conesa*

Después de este necesario rodeo teórico, volvamos a la propuesta de Eduardo Conesa para el agro argentino.

Como dijimos, este economista argumentó que, dada la resistencia del agro a los impuestos directos, era recomendable un arancel único de importación, que tendría el mismo efecto económico que un impuesto a las exportaciones. Para proponer ese arancel único a la importación, que obedece a razones de economía política, recurre al resultado de la “simetría de Lerner”.

Para ello utiliza una fórmula de tarifa óptima de Harry Johnson (Conesa 1982):

$$t_0 = (1/Eof + 1/Ed) / (1 - 1/Ed)$$

Donde

$t_0$  = Tarifa óptima

Eof = Elasticidad de la oferta de importaciones

Ed = Elasticidad de la demanda de exportaciones

A partir de su estimación de elasticidad de demanda igual a 4, y bajo el supuesto de que Argentina es un importador pequeño y tomador de precios (por lo que enfrenta una elasticidad de oferta de importaciones infinita), la tarifa

óptima de importación resulta:

$$t_0 = 1/(E_d - 1) = 1/(4 - 1) = 0,33$$

De acuerdo a este resultado Conesa sugiere una tarifa óptima única de importación del 33%. Es decir, de proponer inicialmente un arancel único de exportación del 25% pasa a sugerir un arancel único de importación equivalente del 33% como política comercial óptima.

No puedo, en lo personal, estar de acuerdo con lo que propone Conesa, aunque debo reconocer que su defensa de una política proteccionista hace uso de una sofisticación, en términos de teoría económica, superior a la presentada por otros economistas. Aun así, sostengo que los argumentos presentados son erróneos, ya que el uso de la teoría de la tarifa óptima está excesivamente simplificado y no considera la competencia efectiva en el mercado de productos agrícolas donde las barreras a la entrada son relativamente bajas.

Para el cálculo de la tarifa óptima de exportación Conesa hace uso de lo que se conoce como el índice de Lerner *de poder de mercado*, que es justamente la inversa de la elasticidad de la demanda ( $L = -1/E_d$ ). Este índice surge de una fórmula conocida de la microeconomía y mide la proporción en que el precio difiere del costo marginal ( $(P - C_{mg})/P = -1/E_d$ ). El índice toma un valor máximo de 1 para el caso de un monopolista y de cero en caso de competencia perfecta. En condiciones de competencia, cuanto más chico se es en el mercado en el cual se es oferente, más elástica es la demanda que el oferente enfrenta, lo que reduce el valor del índice, llevándolo en el extremo a cero. Así, el índice de Lerner es un indicador de poder de mercado que varía entre los valores de uno para un monopolio y cero para competencia perfecta.

El uso que hace Conesa de este resultado es una simplificación extrema. Debe tenerse en cuenta que en la teoría moderna de la organización industrial, a los efectos prácticos de medición efectiva de poder de mercado, se utiliza una versión equivalente y más completa del índice de Lerner que fue desarrollada por Landes y Posner (1981). Esta versión considera la participación en el mercado y también la elasticidad de oferta de los competidores para estimar de manera más adecuada el potencial poder de mercado de un vendedor. Esto es:

$$L = 1/E_d = S/(E_d + (1 - S) \cdot E_o f)$$

Donde

L = Índice de Lerner

S = Proporción participación en el mercado de la empresa o país

Ed = Elasticidad de demanda

Eofc = Elasticidad de la oferta de los competidores

Es decir, para calcular el poder de mercado efectivo, asumiendo que en general no existe un monopolio total y que hay otros potenciales oferentes en el mercado, debe tenerse en cuenta también cuál es la participación en el mercado de la firma (o país en este caso), así como la elasticidad de la oferta de los competidores.

Un cálculo simple nos muestra que el poder de mercado efectivo disminuye rápidamente cuando se consideran estas variables. Por ejemplo, supongamos que tomamos como válida la estimación de Conesa de  $E_d=4$  y que en promedio las exportaciones de productos agropecuarios de Argentina sean el 5% del mercado mundial. Para completar el cálculo debemos tener alguna estimación de elasticidad de oferta de los competidores. Si no hay información específica, un buen supuesto es asumir una elasticidad de oferta de largo plazo igual a uno, tal como sugiere Arnold Harberger. Bajo estos supuestos, el valor del índice de Lerner es mucho menor a 0,25 y la tarifa óptima asociada se reduce drásticamente a apenas un 1%. Por supuesto, podría argumentarse que para un producto como la soja la participación de Argentina es mucho mayor (30% aproximadamente). No obstante, también debe tenerse en cuenta que para este producto la elasticidad de la oferta de largo plazo para los competidores puede ser considerablemente mayor a la unidad. Por ejemplo, estimaciones para Argentina arrojan valores entre 1,5 a 1,7. Asumiendo valores de  $S=0,3$  y  $E_{ofc}=1,5$  la tarifa óptima para el caso de la soja resultaría en un valor del 6%, claramente inferior al 25% propuesto por Conesa, y al 30% vigente actualmente.

Estos cálculos pueden aplicarse también para la lógica de la tarifa óptima de importación. Utilizando la versión modificada del índice de Lerner para el cálculo de tarifa promedio de importación resulta en:

$$t_0 = L/(1-L) = 0,01/(1-0,01) = 0,0101$$

Es decir, la tarifa óptima de importación promedio resulta ser de un 1%, muy inferior al propuesto por Conesa y también considerablemente inferior al aplicado en la actualidad.

En síntesis: si bien los argumentos de tarifa óptima parecen tener una justificación en la teoría económica, considero incorrecta su aplicación para el caso argentino. En última instancia, se trata de una manera un tanto más complicada de justificar tasas enormes de protección industrial y el sesgo anti agrario de las políticas económicas.

Recientemente, y como diputado del PRO, Eduardo Conesa ha insistido con su propuesta de gravar las exportaciones, sugiriendo aplicar retenciones del 20% para las exportaciones agropecuarias tradicionales (granos y carnes) combinadas con una devaluación del tipo de cambio del 50%. Las malas ideas en economía son como las cucarachas: siempre vuelven.

De nuevo, para que tenga sentido el establecimiento de las retenciones a las exportaciones, el país que establece retenciones a las exportaciones tiene que ser un proveedor tan importante (como los árabes del petróleo) como para que una “pequeña” reducción de las exportaciones debido a la caída de la producción por las retenciones sea capaz de subir “mucho” el precio internacional (el productor monopolístico se sitúa sobre un tramo más inelástico sobre la curva de demanda que el que está en competencia perfecta que enfrenta una curva de demanda por sus exportaciones perfectamente elástica). Si esta condición no se cumple e igualmente impongo retenciones a las exportaciones, lo único que provocho es bajar el ingreso del productor doméstico del exportable dejando al resto del mundo inalterado.

Si no se tiene poder monopolístico en el mercado en el cual el país ofrece su producto de exportación, el argumento paretiano recomienda una retención cercana a cero. La tarifa (ya sea retención a la exportación o arancel a la importación) paretiana es inversamente proporcional a la elasticidad de la demanda de los extranjeros por nuestras exportaciones. Por eso para un tomador de precios –elasticidad infinita– la tarifa paretiana es cero.

Que los países no ponen retenciones a las exportaciones es evidencia de una de dos cosas:

- 1) que la demanda mundial por el producto exportable que produce ese país es bastante elástica (porque cualquiera puede comprar de otros países que producen el mismo commodity). En este caso, si bien es importante en el

comercio, la producción de soja argentina no determina totalmente el precio mundial de la soja.

2) que el productor del bien exportable es el gobierno (petróleo en países árabes o Venezuela) y entonces no necesita retenciones para mantener la cantidad de X en el nivel de monopolio.

Es verdad que el bienestar a nivel del mundo se deteriora si un país es monopolista del bien X (se vende menos y más caro que en competencia perfecta). Pero el bienestar de ese solo país aumenta (a expensas de los demás) si es monopolista de X y, mediante retenciones, induce a sus productores a exportar menos y hace así subir el precio mundial de X.

¿Por qué habría de querer ese país monopolista de X corregir la situación monopolística que lo beneficia? La retención no es para eso, sino para inducir a sus propios productores a producir menos y mantener a nivel monopolístico el precio mundial de X.

El problema con la producción de soja y otros productos agrícolas es que no se trata de un recurso de oferta limitada o fija como el petróleo. La suba del precio del petróleo puede inducir la búsqueda de nuevas áreas pero eso lleva mucho tiempo, por lo tanto la oferta se expande pero en el largo plazo. Por el contrario, si sube el precio de un bien agrícola nuevas tierras pueden entrar en producción en un plazo relativamente corto. Lo que hace que el potencial poder monopolístico de un país sea muy limitado. Esta es otra razón por la cual esta idea de reducir la oferta agrícola vía impuestos y aprovechar supuestas rentas monopolísticas no tiene mucho sentido.

*e) ¿Por qué la Argentina desprotege a su propia producción agropecuaria?*

Vamos ahora de lleno al tema que nos ocupa en esta sección.

Los commodities (69) son bienes que en general se producen a cielo abierto (agricultura, pecuarios, energía, minería) y no tienen gran diferenciación; la soja es la misma, independientemente de que la produzcan EE.UU., Brasil o

Argentina. Lo mismo pasa con el trigo de China, India y Rusia, por ejemplo. Ocurre algo similar con el oro, el cobre y otros metales. La mayoría de los commodities agropecuarios que la Argentina produce se comercian internacionalmente, es decir, sus precios de base se determinan en el mundo, no en la Argentina, a pesar de su lugar de preeminencia como exportador de casi todos ellos.

Algunos países que son importadores netos (compran al resto del mundo más de lo que le venden) de productos agropecuarios protegen a su actividad agropecuaria (particularmente Europa) de manera directa, con subsidios a los productores. La más importante de todas no es vía precios sino de desembolsos directos de dinero a los agricultores. También se aplican aranceles a la importación de alimentos, cuotas de importación de alimentos, etcétera.

Argentina, que es un exportador neto de productos agrícolas (le vende al resto del mundo más de lo que importa) desprotege de manera directa y explícita la producción agropecuaria con retenciones (impuesto específico a las exportaciones), prohibiciones de exportación o cierres transitorios de los registros de exportación. La intervención más importante de todas es mediante la disminución de precios recibidos por los productores con respecto al precio internacional, a diferencia de la protección europea.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (70) que agrupa a los 35 países más desarrollados del mundo (71), muchos de ellos importadores netos de alimentos, ha elaborado una metodología para calcular cuánto es, en dinero, la protección directa total que los países miembros de la OCDE hacen llegar a su agricultura. Este método permite calcular lo que se llama el Estimado de Apoyo a los Productores o PSE por su sigla en inglés (Producer Support Estimates) (72).

Como dijimos antes, muchos de los países de la OCDE son importadores netos de alimentos cuyos productores reciben ayudas de los gobiernos a través de distintos tipos de subsidios bajo la forma de desembolsos en efectivo en sus cuentas bancarias (los países de la OCDE cada vez tratan de distorsionar menos los precios de mercado con ayudas vía precios y ellas se están materializando cada vez más a través de los presupuestos públicos) (73). Pero también los agricultores europeos reciben un subsidio indirecto de parte de los consumidores de alimentos europeos cuando éstos pagan los alimentos más caros de lo que valen a nivel internacional, como consecuencia de los aranceles y restricciones a

la importación de alimentos que fijan los gobiernos europeos.

En la Argentina sucede a la inversa, porque el agro sufre, como dijimos más arriba, de una desprotección directa como consecuencia de las retenciones a las exportaciones agropecuarias, prohibiciones de exportación, cierres transitorios de los registros de exportación y otras medidas similares. Así que la protección que la Argentina hace de su agro, en general, será negativa, o sea desprotección. Por otro lado, esa desprotección también, y en paralelo, es un subsidio al consumo de alimentos, dado que los consumidores pagan por ellos menos que si tuvieran que pagar los precios internacionales. Así que la desprotección al agro que hace la Argentina también es una protección a sus consumidores de alimentos. Esto se conoció bajo la consigna de “servir barata la mesa de los argentinos” durante la “década ganada”.

Seguendo esta metodología de PSE elaborada por la OCDE, Gallacher y Lema (2014) (74) analizaron las distorsiones de precios y sus impactos para 8 commodities de exportación/importación de Argentina: trigo, maíz, soja, girasol, cerdo, carne vacuna, aves y leche. Estos rubros representan alrededor del 70% del total de la producción agropecuaria en la Argentina. Aproximadamente el 50% del total del valor bruto de producción agropecuaria de Argentina corresponde a cereales y oleaginosas y la otra mitad a producción animal, siendo la producción de carne el 20% del total.

Los impuestos al comercio exterior, así como las restricciones cuantitativas para exportar e importar, y otras intervenciones discrecionales de los gobiernos en los mercados, generan diferencias entre los precios internacionales y los domésticos (dentro del país) de los bienes, ya sean importables o exportables.

Simplificando, el precio local de un producto importable –o sea, que se puede comprar ya fabricado en el país o en el exterior– será igual a su precio internacional, más el flete para traerlo al país desde el exterior, más el seguro que el importador contrate contra el siniestro de desaparición o rotura de la mercadería, más otros costos vinculados con el traslado de la mercadería desde el país de origen. La suma de todas estas cosas da el conocido precio CIF = “Cost, Insurance and Freight” para los bienes importados.

Sobre el valor CIF se calcula un elemento proteccionista: en general el más importante es el arancel de importación. Si bien en estricto rigor no lo es, se lo puede conceptualizar tanto como un subsidio al productor del importable (el productor de importables recibe del consumidor, sin contraprestación alguna, un

precio superior al internacional) como (75) un impuesto al consumo del importable (lo paga más caro de lo que vale en el mundo).

Cuánto del arancel a la importación que recauda el Estado en un 100% será el primero o el segundo, dependerá de las elasticidades relativas de las curvas de demanda y oferta del bien importable. Cuanto menos elástica respecto a la oferta del bien importable sea su demanda/consumo, mayor será la proporción del arancel de importación que termine siendo un impuesto al consumo respecto de un subsidio a la producción del bien importable. A la inversa, cuanto más elástica respecto a la oferta del bien importable sea su demanda/consumo, menor será la proporción del arancel de importación que termine siendo un impuesto al consumo respecto de un subsidio a la producción del bien importable, o sea, mayor será el componente de subsidio.

Insisto: no es que el gobierno mediante un decreto, o el Congreso mediante una ley, decidan si el arancel a la importación es un impuesto al consumo o un subsidio a la producción del importable. Las autoridades deciden poner o no un arancel a la importación y es el Estado el que recauda el 100% del producido del arancel. Nada más. Lo que tratamos de elucidar en los párrafos anteriores es cuánto del arancel de importación, desde el punto de vista económico, se lo puede pensar como impuesto al consumo o subsidio a la producción del importable.

## *f) Precios: Free On Board, Reference Price, Producer Price*

De manera similar, el precio local de un bien exportable –o sea un bien que se produce en el país, se vende en él, pero también se puede exportar– será igual a su precio internacional, más los costos de transporte y seguro que paga el comprador externo para llevárselo desde el país que lo produce hacia su país, más otros costos vinculados con el traslado de la mercadería hacia el país comprador. La suma de todas estas cosas da el precio que se conoce como FOB=Free On Board para los bienes que se exportan.

Sobre el valor FOB se calcula la retención a la exportación que pesa sobre ese bien. En particular, la retención a la exportación, es tanto un impuesto a la

producción del exportable como un subsidio al consumo del exportable (el consumidor paga al productor, sin obligación de contraprestación alguna, un precio inferior al internacional). Cuánto de la retención a la exportación que recauda el Estado será el primero o el segundo, dependerá de la elasticidad relativa (pendientes relativas) de las curva de demanda y oferta del bien exportable. Pero sabiendo que la oferta de alimentos es menos elástica que la demanda (el productor agropecuario tiene una o dos cosechas al año, o sea, no es una producción continua como en la industria que puede regularse muchísimo más de acuerdo con las fluctuaciones de precios), no será el consumidor de alimentos el que pague la retención sobre las exportaciones, sino el productor agropecuario local cobrando menos por su producción de lo que vale en el mundo.

Es decir, las barreras tarifarias y no tarifarias que afectan el comercio internacional introducen diferencias entre los precios internacionales y los precios domésticos de los bienes de los que se trate.

Pero la diferencia entre el precio que efectivamente recibe el productor agropecuario y los precios internacionales que enfrenta el país capturan no solo el efecto de aquellas barreras tarifarias y no tarifarias, sino también costos de transporte, diferencias de calidad en el producto, costos de procesamiento de los productos agropecuarios, etcétera.

Para medir las transferencias entre productores, consumidores y gobierno, es necesario computar los múltiples aspectos que determinan los diferenciales de precios. Por ejemplo, los costos de transporte reducen el precio en finca (el precio que realmente recibe el productor) comparado con los precios internacionales, siendo esa diferencia el pago por los servicios de transporte hasta el puerto (donde se embarca hacia el exterior) de su mercadería que recibe el productor agropecuario. Por otro lado, una retención a las exportaciones agropecuarias reduce también el precio en finca del productor agropecuario, pero es un impuesto del gobierno, es decir, es una transferencia de los productores agropecuarios al Estado. Pero al mismo tiempo la retención a la exportación, al reducir los precios domésticos comparados con los internacionales, también es una transferencia de los productores a los consumidores.

El cálculo de la esencial PSE de la OCDE pivotea fundamentalmente sobre la diferencia entre dos precios (esos precios que son tan despreciados por nuestra progresía y que son la clave para el mundo desarrollado y rico para hacer

mediciones económicas y tantas otras). Uno de ellos es el Precio de Referencia (Reference Price o RP) que es el precio que en teoría recibiría el productor agropecuario dentro de las fronteras de su país en ausencia de políticas de protección/desprotección de su actividad por parte del Estado. El otro es el precio que verdaderamente recibe el productor en su tranquera, o precio en finca, denominado Precio al Productor (Producer Price o PP), que tiene incorporados todos los efectos de las políticas de protección/desprotección de su actividad por parte del Estado.

El Precio de Referencia (RP) debe interpretarse como el precio en la fronteras del país o precio FOB, pero ajustado por todos aquellos costos internos que hacen que el productor, más allá de las políticas de protección o desprotección (este último será el caso argentino), reciba un precio menor que el FOB. Esto incluye, por ejemplo, los costos de transporte para enviar la mercadería desde la finca hasta el puerto, los gastos de movilidad y guarda de la mercadería en el puerto, etc.

El Precio al Productor (PP) incorpora las políticas de protección/desprotección del Estado, entonces al PP se lo puede reexpresar como el precio FOB menos todos los costos para enviar la mercadería desde la finca hasta el puerto (o el Precio de Referencia), más el efecto de las políticas de protección o desprotección que el productor reciba del Estado.

De esta manera, la diferencia entre el PP y el RP es una medida de la protección (si la diferencia es positiva) o desprotección (si es negativa) que recibe el productor agropecuario por las políticas del gobierno que afectan los precios de los productos. A la diferencia entre el PP y el RP la OCDE le llama el Diferencial de Precio de Mercado (Market Price Differential o MPD).

Multiplicando el MPD por la producción agropecuaria en unidades físicas, se obtiene el Apoyo de Precios de Mercado (Market Price Support o MPS), que es la protección/desprotección en unidades monetarias (millones de pesos o de dólares) que el agro recibe por las políticas de precios que los gobiernos aplican sobre el sector. Luego, si al MPS se le suman las ayudas o detracciones en dinero o en especie establecidas por presupuesto que no tienen que ver con los precios ni con las cantidades producidas por el productor agropecuario (por ejemplo, en Argentina serían ayudas en dinero como los créditos subsidiados del Banco de la Nación Argentina, los servicios del SENASA o del INTA), se obtiene finalmente el Estimado de Apoyos al Productor (Producer Support

Estimates o PSE) en unidades monetarias.

Es decir, si expresamos el PSE en fórmulas simples sería:

$$\text{PSE} = \text{MPS} + \text{Ayudas}$$

$$\text{PSE} = \text{MPD} \times \text{Producción} + \text{Ayudas}$$

$$\text{PSE} = (\text{PP} - \text{RP}) \times \text{Producción} + \text{Ayudas}$$

$$\text{PSE} = \{[\text{RP} \times (1 + \% \text{ protección/desprotección})] - \text{RP}\} \times \text{Producción} + \text{Ayudas}$$

$$\text{PSE} = [\text{RP} \times (1 + \% \text{ protección/desprotección} - 1)] \times \text{Producción} + \text{Ayudas}$$

$$\text{PSE} = \text{RP} \times \% \text{ protección/desprotección} \times \text{Producción} + \text{Ayudas}$$

$$\text{PSE} = [(\text{FOB} - \text{costos vs.}) \times \% \text{ protección/desprotección}] \times \text{Producción} + \text{Ayudas}$$

O sea que el PSE, en el caso de Argentina, es la reducción que sufre el ingreso de los productores agropecuarios por las políticas de desprotección estatal. Esta reducción de ingresos implica una transferencia hacia el Estado vía impuestos y hacia consumidores por los menores precios pagados. En el caso de los países desarrollados que subsidian la agricultura, el PSE representa generalmente una transferencia positiva o un aumento de ingresos.

Como se puede observar en la fórmula del PSE, hay una variable exógena que es el precio FOB (en puertos argentinos), una variable endógena (76) que es la producción agropecuaria y dos instrumentos de política económica (también exógenas) que son los porcentajes de protección (subsidios) o desprotección (retenciones a las exportaciones) y las ayudas en dinero que da el Estado a los productores agropecuarios.

En el caso argentino, el principal determinante de la PSE, o sea, de la desprotección que sufre la producción agropecuaria, está dado por las retenciones a las exportaciones (las ayudas directas desde el Estado son relativamente bajas).

### *g) Estimando la desprotección*

Gallacher y Lema (2014) calcularon el PSE para cada producto agropecuario por separado y luego lo agregaron para obtener un estimado para todo el sector

agropecuario. Dado que los productos considerados en el cálculo son sólo 8 que representan el 70% de la producción, le agregan al cálculo una extrapolación para el restante 30% no considerado en esta muestra de 8 commodities. Así obtienen una estimación del total de la desprotección (PSE) sufrida en el período 2007-2013 por la totalidad del sector agropecuario.

El PSE se puede expresar también en términos porcentuales del valor de la producción para obtener una estimación relativa del nivel de desprotección a la agricultura. La OCDE calcula el indicador %PSE dividiendo el PSE nominal por el valor de la producción a precio de finca, es decir al precio recibido efectivamente por los productores (lo que incluye las distorsiones de política). Para el caso de los países de la OCDE, dado que reciben subsidios, mide el porcentaje de los ingresos del agro que son atribuibles a subsidios. Para el caso de Argentina el PSE% es una medida de la transferencia porcentual de ingresos del agro hacia el fisco y los consumidores, en términos de los ingresos efectivamente recibidos.

Podemos obtener una medición alternativa más intuitiva dividiendo el valor nominal del PSE por el valor de la producción agropecuaria (para cada producto) a precios del productor sin distorsiones (los precios que “debería” haber recibido el productor), es decir, los RP de la anterior fórmula. Esto nos daría, en porcentaje, lo que el productor transfiere al Estado (esencialmente por retenciones a las exportaciones) y a los consumidores de su valor bruto de producción. Es decir la pérdida que sufre sobre el valor bruto de producción por las políticas oficiales a manos del fisco y de los consumidores. Este cálculo lo llamamos aquí %PSE2 para diferenciarlo del indicador clásico %PSE de la metodología OCDE.

Por lo tanto, la inversa de la %PSE2 nos dirá cuánto tiene que aumentar el valor de la producción a precios de finca (por ejemplo por aumentos en la producción en toneladas) para que el productor cobre en mano el valor de la producción a precios sin distorsiones. O lo que es lo mismo, la inversa de la PSE nos dice el aumento en el valor de la producción a precios de finca que experimentaría el productor si desapareciera por completo la desprotección que sufre a manos del Estado y de los consumidores.

Dado que el período que abarca el trabajo de Gallacher y Lema es 2007-2013 (77) (desde el comienzo de la presidencia de Cristina Kirchner hasta los dos años previos al fin de su segundo mandato), hay que tener claro que la medida

de desprotección arancelaria para el sector agropecuario más importante en el período, las retenciones a las exportaciones, ya estaban sancionadas y eran muy estables desde 2002. Lo que predominó durante 2007-2013 fueron restricciones cuantitativas para exportar (establecidas desde la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario –ONCCA– y luego desde el Ministerio de Economía), particularmente desde 2008, por lo que las variaciones año a año de la PSE se deben, esencialmente, a oscilaciones de los precios en los mercados internacionales y en los niveles de producción de cada producto.

Por ejemplo, dada una retención porcentual sobre las exportaciones agropecuarias del 35% como ya era en 2008, dado que la retención se cobra sobre el precio FOB Buenos Aires o Rosario que toma como base a los precios de Chicago y dado el precio récord que los granos tuvieron en los mercados internacionales en 2008, la desprotección medida tanto en millones de dólares (PSE) como porcentaje (%PSE) del valor de la producción a precios de finca en 2008, fue récord para la serie 2007-2013.

Como se puede ver en el cuadro adjunto, en el período de siete años que va desde 2007 a 2013, la desprotección que sufrió el sector agropecuario, o sea, la pérdida de valor de su producción, o lo que es lo mismo, la transferencia de los productores agropecuarios a los consumidores y al Estado por impuestos específicos como las retenciones a las exportaciones agropecuarias (neta de las ayudas estatales), superó los u\$s 81.000M. O sea, la PSE en el período 2007-2013 superó los u\$s 81.000M.

### CUADRO 13

## Argentina - Estimados de apoyo a productores - OCDE Producer Support Estimates (PSE)

	Unidad de Medida	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Suma / Promedio
PSE *	Millones de dólares	-8,075	-16,756	-7,651	-8,907	-17,862	-6,170	-13,995	-81,397
Valor Producción PP	Millones de dólares	31,134	37,475	28,308	40,587	47,908	48,754	48,252	290,414
Valor Producción RP	Millones de dólares	39,895	56,299	36,067	50,867	67,771	53,958	66,204	373,061
% PSE 1 **	%	-25,9	-44,7	-29,0	-21,9	-37,3	-12,7	-33,1	-29,2
% PSE 2 ***	%	-20,2	-29,8	-21,2	-17,5	-26,4	-13,0	-24,2	-21,5

Nota: PSE = Producer Support Estimates, tal como se describe en el texto.

PP = Producer Price. RP = Reference Price.

\* El PSE en valores se calcula a partir de la diferencia entre el precio de REFERENCIA (teórico sin distorsiones) y lo efectivamente recibido por los productores (precio de finca).

Se incluye también las transferencias vía precios por producción o uso de insumos. Es el monto anual de transferencias de productores agropecuarios al fisco y consumidores.

\*\* Porcentaje de las transferencias sobre el ingreso bruto de productores valuado a precio de finca (método OCDE). (Estimado considerando las producciones de trigo, maíz, soja, girasol, carne vacuna, pollo, leche y cerdo).

\*\*\* Porcentaje de las transferencias sobre el VALOR DE PRODUCCIÓN valuado a precio de REFERENCIA. (Estimado considerando las producciones de trigo, maíz, soja, girasol, carne vacuna, pollo, leche y cerdo).

Fuente: Elaboración propia en base a M. Gallacher y D. Lema. Octubre 2014.

“Argentine Agricultural Policy: Producer and Consumer Support Estimate 2007-2012”. Documento de trabajo 554, UCEMA y Banco Interamericano de Desarrollo (2015). Agrimonitor Agricultural Policy Monitoring System in Latin America and the Caribbean”. <http://agrimonitориadb.org/en>

De la misma manera, la %PSE1 (78) estuvo en promedio en el período en 29% y la PSE2 (79) en 22%, lo cual quiere decir que la transferencia de los productores agropecuarios a los consumidores y al Estado representó el equivalente, en el caso de la PSE2 (es un concepto más intuitivo que la PSE1 porque calcula la pérdida sobre el mayor de los dos valores), del 22% del valor de la producción agropecuaria a precios de finca. O lo que es lo mismo: si se eliminara la desprotección directa al agro argentino (parte de ese trabajo ya lo ha hecho el nuevo gobierno), éste experimentaría una suba en el valor de su producción a precios de finca del 28% (80).

Otra manera de decir lo mismo es que el valor de la producción agropecuaria en finca debería haber subido adicionalmente por mayor eficiencia (de la mucha que ya tuvo y tiene el sector), por ejemplo, un 28% para compensar el efecto de la desprotección directa y mantener inalterado aquel valor. Aumentos de eficiencia de esta magnitud son claramente enormes y muy difíciles de concretar, lo que implica que los productores asumen un costo muy importante como consecuencia de las distorsiones impositivas.

Estos u\$s 81.000 millones (el 22% o el 28% de la %PSE2) son el equivalente a 2,6% del PBI (del total país) acumulado del período 2007-2013 (81). Sólo uno de los ocho productos seleccionados (el 13% del total), la soja, explica más del 50% de los u\$s 81.000M de la PSE. Las retenciones a las exportaciones agropecuarias alcanzaron a los u\$s75.000M en el mismo período. Es decir, el 93% de la pérdida en el valor de la producción agropecuaria se explica por las retenciones a las exportaciones (básicamente soja).

Este resultado es consistente. La PSE es la pérdida de valor de producción que sufre el productor a manos de fisco y de los consumidores. Por otro lado, las retenciones a la soja (el principal generador de retenciones), gravan su exportación, pero como en Argentina casi no se consume soja, las retenciones a las exportaciones de soja terminan siendo en los hechos un gravamen a la producción de soja, o sea que provocan una pérdida sobre el valor de la producción que es el que capta la PSE. De ahí la similitud entre ambas cifras.

Esto no quita que el restante 50% de la pérdida de valor de producción, distribuida entre siete productos, haya producido un verdadero desastre agropecuario, como haber tenido en ese período las peores cosechas de trigo de nuestra historia, la pérdida de 10M de cabezas de ganado y haber provocado una crisis en la lechería, la citricultura, la industria del olivo, etc., que todavía hoy

están irresueltas. No olvidar el efecto devastador que han tenido sobre estas producciones medidas como prohibiciones de exportación, límites al peso de la faena de ganado vacuno, intervenciones directas en los mercados donde se transan precios claves como el de Liniers para la carne vacuna o el concentrador de frutas y verduras, etcétera.

## *h) Más paradojas*

Un par de comentarios, si se quiere de color, sobre dos productos que están dentro de las cifras del párrafo anterior, antes de retomar.

En el caso de los lácteos, de ser a fines de los 90 un sector dinámico y abierto al comercio (se duplicó la producción en el período 1990-1998 y se exportaba 20% de la producción doméstica), durante la presidencia de los Kirchner entró en crisis casi permanente, debido a las retenciones a las exportaciones de leche en polvo y de las intervenciones en el sector mediante restricciones cuantitativas para la exportación y la fijación de precios lejos del mercado. El sector se fue estancando y achicando tendencialmente y sólo ha podido subsistir por la recepción de transferencias de otros sectores, como por ejemplo el maíz y la soja, relativamente baratos (por las retenciones y las restricciones para exportar), además de ser protegido por las restricciones para importar lácteos (de Uruguay por ejemplo). Merced a lo cual hay años para el período computado por Gallacher y Lema (2013) en los cuales la protección ha sido positiva, o sea, la leche fue protegida en los términos en los cuales se define protección en la PSE de la OCDE.

Lo mismo ocurrió con el trigo durante el período mayo-octubre 2013. Por su escasez, producto de las malas cosechas por el intervencionismo estatal y los problemas climáticos de la campaña 2012-2013, sumado a la prohibición para importarlo, hubo una suba de su precio doméstico, tan fuerte que quedó por encima del internacional, motivo por el cual en parte del 2013 el trigo recibió protección del conjunto de la economía en vez de la tradicional desprotección.

Estas permanentes distorsiones de precios han implicado fuertes ineficiencias en la asignación de recursos y también han afectado la habilidad de los empresarios para la toma de decisiones. Los costos de estas intervenciones han sido enormes desde todo punto de vista.

Es interesante hacer una comparación con países agropecuarios como nosotros para ver qué es lo que hacen ellos, más siendo países que como mínimo nos doblan en ingreso per cápita (82).

Como se puede observar en el cuadro adjunto (83), todos los países, salvo la Argentina, que desprotege a su agro al 29% anual de PSE1 (porcentaje de las transferencias a consumidores y al fisco sobre el ingreso bruto de productores valuado a precio de finca -método OCDE), están con un %PSE por encima del número 0, indicando que todos los países del cuadro 14 (casi 40% del PBI mundial), protegen al agro en vez de desprotegerlo. Y esto lo hacen incluso países que son verdaderas potencias agropecuarias mundiales, como EE.UU. y Brasil, demostrando la falsedad del argumento de que el drama argentino es que exporta comida, lo que la gente usa para alimentarse, motivo por el cual no puede ser cara, o sea, recibir el precio internacional.

CUADRO 14

PSE1 en % del valor de producción a precios de finca para países seleccionados								
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Promedio
Argentina	-25,94	-44,71	-29,01	-21,94	-37,29	-12,66	-33,15	-29,2
Australia	4,83	4,42	3,09	2,95	3,12	1,96	2,06	3,2
Brasil	5,29	3,99	8,07	5,79	5,52	3,54	3,01	5,0
Chile	3,65	2,70	4,10	2,62	2,69	2,98	2,93	3,1
Nueva Zelanda	0,71	0,57	0,40	0,63	0,91	0,82	0,60	0,7
Sudáfrica	5,15	3,39	3,66	1,82	2,66	3,55	2,94	3,3
Estados Unidos	9,67	8,62	10,10	8,57	8,01	8,45	6,90	8,6
Unión Europea (28 países)	23,24	22,95	23,35	20,04	18,19	19,38	20,06	21,0

Nota: PSE1 = Porcentaje de las transferencias sobre el ingreso bruto de productores valuado a precio de finca (método OCDE). (Estimado considerando las producciones de trigo, maíz, soja, girasol, carne vacuna, pollo, leche y cerdo).

Fuente: Elaboración propia en base a M. Gallacher y D. Lema. Octubre 2014.

“Argentine Agricultural Policy: Producer and Consumer Support Estimate 2007-

2012”. Documento de trabajo 554, UCEMA y Banco Interamericano de Desarrollo (2015). “Agrimonitor Agricultural Policy Monitoring System in Latin America and the Caribbean”. <http://agrimonitoriadb.org/en>

La protección que el mundo le brinda al agro fluctúa desde mínimos de casi el 1% sobre su valor de producción en finca, como el caso de Nueva Zelanda, a máximos de más del 20%, como el de la Unión Europea, pasando por situaciones intermedias como EE.UU., con una protección de entre 6 y 8%. Brasil, nuestra relación “carnal” desde la puesta en marcha del Mercosur, protege a su agro con un promedio de 5% de su valor en finca para el período 2007-2013. Con semejante desprotección, llama la atención que en la Argentina sigamos siendo jugadores importantes en el mercado mundial de alimentos. Hay una sola explicación: la productividad del agro argentino es extraordinaria.

### *i) La “doble Nelson” contra el agro*

De todas maneras, con todo lo significativa que es, la desprotección de la que estamos hablando hasta ahora es la directa, o sea, las políticas gubernamentales que afectan directa y deliberadamente a la rentabilidad del agro. Pero como ya hemos visto por la simetría de Lerner, un arancel a la importación es equivalente a una retención a las exportaciones porque provocan el mismo deterioro del precio relativo entre el bien exportable –el bien agropecuario– y el importable –el bien industrial–. Para ello, hay que incluir al perjuicio que sufre el agro como consecuencia de tener que pagar los insumos, maquinaria, implementos agrícolas y bienes de consumo final como autos, camionetas (84), textiles, electrónicos, etc. a un precio mayor que el internacional.

Algo así como la “doble Nelson”: valorar la desprotección directa al agro por el lado de los ingresos del sector agropecuario (lo que hasta aquí hicimos) y también por el lado de los insumos y bienes importables.

Para medir esta desprotección total que sufre el sector agropecuario como consecuencia de la suma de la desprotección directa y la indirecta, los economistas Kym Anderson y Ernesto Valenzuela en un proyecto del Banco Mundial estimaron la Tasa Relativa de Asistencia al sector agropecuario

(Relative Rate of Assistance o RRA) (85) que mide la (des) protección real al sector agropecuario estimada como el cociente entre la protección nominal agrícola y la protección nominal no agrícola.

Las estimaciones de Anderson y Valenzuela para el período 2002-2010 dan un promedio de -0,27. La lectura de esto es que cada dólar de exportaciones agrícolas tiene una reducción promedio de 27% en términos de poder de compra de bienes transables no agrícolas. O de manera equivalente, un dólar exportado tiene 67 centavos de poder de compra en términos de bienes importados.

Esto viene de dos distorsiones, por un lado la desprotección nominal al sector agropecuario exportable, estimada por Anderson en aproximadamente -25% (casi coincidiendo con los cálculos de Gallacher y Lema para 2007-2013 de 22% de %PSE1 de desprotección directa). Y por otro la protección a la industria sustitutiva de importaciones que Anderson y Valenzuela la estima en 3,3% para el mismo período.

Este último valor de desprotección indirecta resulta particularmente bajo conociendo las restricciones a la importación y protecciones específicas implementadas en Argentina durante el período Duhalde-Kirchner I/II/III. Este período llevó a la Argentina a niveles de protección seguramente más semejantes a los existentes en los años 60 y 70, período para el cual Anderson estima valores de protección nominal a la industria sustitutiva de 40/45%.

Es de sospechar que aquél 3,3% esté sesgado por la forma de cálculo de estas tasas que seguramente utiliza los datos oficiales de importaciones ponderados por los aranceles promedio de acuerdo a los países de origen. Dado que Argentina se ha cerrado al comercio con el mundo y ha desviado comercio hacia el Mercosur (Brasil), buena parte de las importaciones con este origen tiene arancel cero. Y en promedio el arancel extra Mercosur está alrededor del 20%. Por lo tanto, al calcular la protección como promedio ponderado el valor puede ser engañosamente bajo.

Debe notarse que una parte importante del volumen del comercio con Brasil dentro del Mercosur está constituido por automotores y autopartes. Este comercio está administrado bajo diversos acuerdos que limitan las cantidades. Por otra parte, buena parte de las restricciones al comercio implementadas fueron discrecionales a partir de limitaciones formales o informales (permisos, licencias, barreras para arancelarias), que implicaron en muchos casos directamente prohibiciones de importar. El arancel equivalente en esos casos sería infinito o

muy alto. Sin embargo, la metodología no capta esto ya que no entra en el cálculo.

Si esto fuera así, los niveles de desprotección real relativa (RRA) serían mucho mayores que los estimados de -27%. Probablemente estarían en más del -50% (si la desprotección directa fue de 25/27% en el período, tranquilamente, sumándole la indirecta por el fuerte proteccionismo industrial del período 2007-2013, se podría llegar a ese valor, inclusive superiores a los de las décadas del 60/70).

Dado que el valor de la producción agropecuaria a precios de finca durante el período 2007-2013 fue de u\$s 280.000M y dado que esos u\$s 280.000 incluyen u\$s 81.000 M de desprotección directa (22/29%), y otro 23% (para llegar aproximadamente al 50%) de desprotección indirecta por valor de u\$s 59.000M (si el 29% son u\$s 81.000M, el 21% es 59.000), quiere decir que la desprotección total (directa e indirecta) sufrida por el agro fue de u\$s 140.000M.

O sea que sin esa desprotección el valor de la producción agropecuaria a precios de finca hubiera sido de  $280.000 + 140.000 =$  u\$s 420.000M, 50% más alta. O lo que es lo mismo, lo que el agro perdió de ganar a manos de las políticas retenciones a las exportaciones, cierres de registros de exportación, intervención en los mercados y por el proteccionismo industrial fueron u\$s 140.000M, el 4,5% del PBI total del país (86). Esto es el equivalente al 56% del PBI agropecuario del período (87). Y estamos hablando solo de una parte, 2007-2013, de los tres gobiernos kirchneristas que se extendieron por 12 años desde 2003 a 2015.

Difícilmente haya habido otro sector de la economía del país tan afectado negativamente por la política económica de esos doce años. El kirchnerismo fue un verdadero genocidio agropecuario, para usar palabras tan de moda durante de la “década ganada”. Pero quizá no es raro que ese genocidio haya podido tener lugar, si consideramos el prejuicio del argentino medio contra el campo y el encumbramiento de la industria hasta proporciones mitológicas. De ese mito vamos a ocuparnos en la próxima sección.

---

66. Este apartado está basado en Gallacher y Lema (2014). Además contó con los valiosos comentarios de Daniel Lema (UCEMA, Instituto de Economía del INTA).

67. <http://www.argenbio.org/index.php?action=novedades&note=399>
68. [http://www.planagropecuario.org.uy/publicaciones/revista/R110/R110\\_54.pdf](http://www.planagropecuario.org.uy/publicaciones/revista/R110/R110_54.pdf)
69. <http://www.eblog.com.ar/7743/%C2%BFque-son-los-commodities/>
70. <http://www.oecd.org/>
71. <http://www.oecd.org/about/membersandpartners/>
72. <http://www.oecd.org/tad/agricultural-policies/full%20text.pdf>
73. [http://ec.europa.eu/agriculture/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/index_en.htm)
74. Los profesores Marcos Gallacher y Daniel Lema de la UCEMA (Universidad del Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina) adaptaron la PSE para medir en Argentina la desprotección sufrida por el agro en el periodo 2007-2014.
75. Acá la palabra “como” se la utiliza en el sentido de que el arancel a la importación es la suma de las dos cosas: impuesto al consumo y subsidio a la producción del bien importable.
76. RAE. Exógeno: dicho de un órgano que se forma en el exterior de otro /Aplicado a la economía, sería una variable que se determina fuera del sistema económico que se está estudiando.
77. Actualizaciones al documento original pueden verse en <http://agrimonitor.iadb.org/>
78. PSE1=Porcentaje de las transferencias al fisco y a los consumidores sobre el ingreso bruto de productores valuado a precio de finca (Método OCDE).
79. PSE2= Porcentaje de las transferencias al fisco y a los consumidores sobre el ingreso bruto de productores valuado a precio sin distorsiones
80.  $((1/((22/100)+1))-1)*100=28\%$ .
81. El ya fallecido y brillante economista argentino Jorge Medina (UChicago) con datos para 1999, en Medina (2000), estimó que la desprotección tanto directa (muy baja porque no había retenciones a las exportaciones) como indirecta (proteccionismo industrial por aranceles a la importación y restricciones pararancelarias) sufrida por el sector agropecuario (excluyendo el azúcar) fue de u\$s 5.032M (u\$s 3.667M por la política comercial y u\$s 1.365M por la política impositiva), equivalente a 1,8% del PBI, monto muy importante si se tiene en cuenta que durante los 90 se realizó una fuerte liberalización de nuestro comercio exterior. Medina muestra que el grueso de esas transferencias el agro las hizo, esencialmente, a favor de sectores sustitutos de importaciones como autos, textiles, plásticos, autopartes (beneficiados en 2016 por el gobierno de Macri por una ley específica de autopartes, la 27263 <https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNorma/148852/20160801>), etc. Usando álgebra matricial en su tesis doctoral (Medina 1987) muestra que la protección efectiva para toda la economía es 0 (siempre que se está protegiendo a alguien con algún cierre de la economía, hay otro que queda tan desprotegido como el protegido). Los beneficios que reciben los protegidos son iguales a los perjuicios de los que la sufren.
82. Como ocurre en general en todo el mundo que protege a la agricultura, por presión de la Organización Mundial de Comercio (OMC), las ayudas van siendo cada vez menos vía precios y

cada vez más de tipo presupuestarias (“Apoyos Generales”).

83. Las cifras a la que hace referencia el cuadro 14 corresponden al indicador %PSE de la OCDE.

84. La compra de camionetas es una importante causa de desprotección indirecta al agro. Es sabido que el chacarero argentino, una de las primeras cosas que hace apenas gana unos pesos es cambiar la “chata” a la que paga como mínimo 30% por encima del precio internacional.

85. “Estimates of Distortions to Agricultural Incentives, 1955-2011 (updated June 2013)”, World Bank <http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64214825&piPK=64214943&theSitePK=469382&contentMDK=21960058>

86. Si los u\$s 81.000M solo de desprotección indirecta es 2,6% del PBI, los u\$s 140.000M de desprotección directa más indirecta es 4,5%.

87. Si 140.000 es el 4,5% del PBI total y el PBI agropecuario es el 8% del PBI total, entonces los 140.000 son  $4,5\% / 0,08 = 4,5\% * 12,5 = 56\%$ .

# EL MITO DE LA INDUSTRIA NACIENTE

## a) *La idea desarrollista*

El desarrollismo surgió en la Argentina en la década del 50, de la mano del economista Rogelio Frigerio, entre otros. Frigerio fue secretario de Relaciones Económico-Sociales entre 1958 y 1959 bajo la presidencia de Arturo Frondizi. Una de sus ideas más defendidas fue la de “industria naciente”.

La idea se resume así: como Argentina no posee la escala necesaria para competir con los demás países, se la debe proteger mediante aranceles a la importación y darle tiempo a que se desarrolle, gane escala y mejore la productividad. Una vez logrado esto, el proteccionismo desaparecerá y las industrias argentinas competirán de igual a igual con las del resto del mundo.

Más tarde el argumento teórico para justificar las políticas proteccionistas fue desarrollado por el empresario y economista Marcelo Diamand (1972) (88).

Según Diamand, cuando un país tiene una EPD, o Estructura Productiva Desequilibrada, la diferencia de productividad entre los sectores agropecuario e industrial es muy significativa, y por consiguiente la unificación del tipo de cambio tiene implicancias distributivas que resultan insostenibles desde el punto de vista político.

Ésta fue una idea muy debatida en Argentina: así sucedió, por ejemplo, como consecuencia de la devaluación de comienzos de 1959. Es una idea que aflora cuando gobiernos creíbles revalúan el tipo de cambio real y comprometen la producción, al tiempo que mejoran los salarios reales (en 1980, Guido Di Tella publicó en la revista *Criterio* un notable artículo sobre esta cuestión). Es una idea que durante el anterior gobierno se planteó tanto en relación con el tema de los combustibles como en los casos de la exportación de carnes, trigo y maíz. Los bienes que integran la canasta familiar pueden venderse tanto localmente como en el exterior; como consecuencia, en la Argentina no hay nada menos neutral que una devaluación o la modificación de los precios internacionales. Y

cuando existe un conflicto, quedará muy lindo decir que hay que hacer “políticas de Estado”, “estar por el bien común” o “tratarnos como hermanos”, pero esto equivale a barrer la basura debajo de la alfombra.

El pesimismo respecto de las exportaciones agropecuarias, junto a las referidas implicancias distributivas, llevaron a Diamand a proponer tipos de cambio múltiples. También propuso que la estructura de incentivos a la exportación no tradicional copiara la estructura de barreras a la importación de dichos productos. Como siempre ocurre en nuestro país, estas propuestas excéntricas se aplicaron con singular entusiasmo. A mediados de la década de 1970, el tipo de cambio efectivo de los productos industriales debía ser aproximadamente tres veces el de los productos agropecuarios. Como consecuencia, de golpe la Argentina podía exportar camiones, pero no trigo.

La idea de proteger a la industria naciente puede resultar atractiva a simple vista, pero las consecuencias no lo son tanto. Hace más de cincuenta años que la idea de la “industria naciente” está en boga en la Argentina, pero nacer, no ha nacido nada. Al contrario: la industria Argentina vivió una experiencia parecida a lo que ocurre en la película *El curioso caso de Benjamin Button*. Como aquel personaje interpretado por Brad Pitt, la industria recorrió las etapas de la vida en sentido inverso: nació vieja y se volvió cada vez menos madura, más vulnerable, menos capaz de competir.

La razón es simple. ¿Qué incentivos tiene un empresario para invertir y ganar competitividad, cuando la protección le reporta una renta extraordinaria que podría perder si se abre la economía? Al cabo de los años siempre habrá una excusa para no haber ganado en competitividad y una razón para que el *deadline* se extienda. Muestra de esto es lo que algunos industriales argentinos estuvieron diciendo en televisión luego de la asunción del gobierno de Mauricio Macri. No se cansaron de expresar que el problema de fondo es la “falta de competitividad” y que ésta se deriva de las altas tasas de interés, los costos de logística, que son 7% más altos que en Brasil, etcétera.

Si bien es cierto que la Argentina tiene un problema de “falta de competitividad estructural”, ésta deriva de la altísima presión impositiva, las rigideces del mercado laboral, el sobreexpandido sector público, que paga salarios por encima de las productividades marginales, y el continuo déficit fiscal, que es financiado con deuda interna o externa y con emisión (89). Pero esto no justifica que la Argentina deba ir en contra de sus ventajas comparativas,

protegiendo una industria ineficiente que nunca nace. Por el contrario, una vez resuelto el problema de la “falta de competitividad estructural”, la solución para el crecimiento sostenible en el tiempo es la apertura comercial. Más adelante, en el capítulo final, expondré qué debe hacer Argentina para dejar atrás la decadencia.

## *b) Los proteccionistas defienden lo mismo que los hace protestar*

Por otro lado, los gobiernos populistas estarán encantados de convalidar las excusas de los industriales y por lo tanto los seguirán protegiendo. A la larga no es más que un círculo vicioso, donde la renta generada por la protección industrial se la reparten entre empresarios prebendarios, sindicalistas y políticos corruptos, a costa de los consumidores, que adquieren productos locales que podrían importar mucho más baratos, y de una industria que nunca se desarrollará.

Lo que los defensores del proteccionismo dicen es que tenemos una economía poco competitiva (dólar tendencialmente barato, gasto público impagable, costos laborales alucinantes, leyes laborales del paleozoico, costos de intermediación y transporte altos, inexistencia de crédito a largo plazo a tasas bajas), pero lo que no te dicen es que esa falta de competitividad es por culpa del populismo industrial. Es decir: por culpa de la economía cerrada y los déficits fiscales permanentes. El populista industrial defiende lo mismo que lo affige. Se queja de que no somos competitivos –lo cual es cierto–, pero es imposible ser competitivos cerrados al mundo, con un fisco desastroso y sindicatos que son verdaderos señores feudales.

Su visión proteccionista tiene varios matices. Por ejemplo, habla de las “estructuras productivas desequilibradas”. De acuerdo con esto, hay estructuras productivas muy eficientes y rentísticas (sea el campo/agro o la producción de hidrocarburos). Diamand argumentaba que a esas diferencias de productividad había que compensarlas con tipos de cambio diferenciados para producir valor agregado (básicamente industria), ya que de otra manera todo sería producción primaria, que no genera empleo y no produce bienes finales. Ésta es su idea

básica, su caballito de batalla: que la producción primaria no agrega valor, no genera empleo, todo es renta del productor primario concentrado que no necesita invertir y mayormente consume todo su excedente en el exterior, incentivado por el *dutch disease* (90) que genera la producción de commodities.

Frente a esta realidad “estructural”, la solución sería una protección que permita la producción de valor agregado. La visión de Diamand era extrema, en el sentido de que abogaba por protecciones efectivas a medida de cada sector industrial. Aquí empezaba la gran debilidad de su planteo alternativo. No le bastaba con gravar al campo con derechos de exportación para extraer su renta y paliar el *dutch disease*. Diamand proponía protecciones efectivas a medida de cada sector industrial, en función de lo que cada uno necesitaba para producir.

En su posición intervenían sus intereses industrialistas. Pero terminaba por ser una visión totalmente antieconómica. Lo que importaba era producir de todo, costara lo que costara. El valor de lo que se producía no importaba. Por eso afirmo que era la antítesis del concepto de eficiencia económica. El gran problema con el que se enfrentaba era el sesgo antiexportador de las estructuras arancelarias piramidales (fuerte protección a los bienes finales con desgravación de insumos y bienes de capital). El tipo de cambio para la industria exportadora terminaba siendo el mismo que recibía el campo. Frente a este dilema, incorporó una idea de un economista peruano, Daniel Schydrowsky (Lima, 1940), que propuso la simetría arancelaria: si uno protegía en un 100% la producción de radios, también tenía que darle un reembolso de 100% para la exportación de radios. Esto, por supuesto, era un disparate conceptual, pero a cosas así lleva ignorar el concepto de eficiencia económica. Tenía una visión ingenieril de la economía: insisto, para él lo importante era *producir*, y el valor de lo que se producía no importaba. ¿Habrà que preocuparse sabiendo que Mauricio Macri, al igual que Schydrowsky, es ingeniero?

Además, los déficits comerciales industriales gigantescos durante la “década ganada” (2003-2015), que fueron mayores incluso a los de los 90, demuestran la falacia de la sustitución de importaciones. Si realmente se hubieran sustituido importaciones, no tendríamos cada vez más déficit comercial industrial.

*c) La nueva teoría del comercio: el comercio a*

## escala

Por el momento, hemos visto que los países comercian gracias a la existencia de “ventajas comparativas”: es decir, las diferencias en los costos relativos de producción entre países. Sin embargo, existe otra razón por la cual se comercia: las “economías de escala”.

La teoría clásica del comercio internacional, basada en los aportes de David Ricardo, predice que los bienes que intercambian los países deben provenir de distintos sectores. A esto lo llamamos comercio inter-industrial. Pero a partir de comienzos de siglo XX el comercio intra-industrial –intercambiar bienes diferentes, pero pertenecientes a un mismo sector– fue tomando cada vez mayor relevancia como proporción del comercio mundial.

Por ejemplo, Estados Unidos y Japón son dos productores de autos que se venden mutuamente estos bienes. La Ciencia Económica carecía de una teoría que pudiese explicar este fenómeno hasta la aparición del *paper* de Paul Krugman (1979b), que en 2008 obtuvo el Premio Nobel de Economía, en parte debido a este aporte, que es fundamental para entender por qué los países comercian entre sí. (91)

Hecho curioso, luego de la publicación de este brillante artículo, el comercio intra-industrial comenzó a perder participación en el comercio mundial. Pero este fenómeno tiene una explicación: la aparición de China. A medida que China se abrió al mundo, aprovechó sus ventajas comparativas y las de los demás países, lo que disminuyó el volumen del comercio inter-industrial. Pero es de esperar que una vez que China alcance mayores niveles de desarrollo la tendencia se revierta y el comercio intra-industrial aumente su peso en el volumen del comercio mundial. Por suerte para Krugman, esto no le impidió ganar el Nobel.

Como casi siempre, la mejor forma de presentar una teoría es mediante un ejemplo. Pero antes veamos algunos conceptos. Las empresas –repetámoslo una vez más– producen bienes utilizando factores de producción, como trabajo, capital o tierra. Si la cantidad utilizada de factores aumenta y la producción lo hace más que proporcionalmente (ejemplo, si los factores aumentan 10% y la producción 20%), entonces estamos en presencia de lo que los economistas llamamos “economías de escala”.

Se llama a esto “economías de escala” porque el fenómeno surge de la idea, elaborada por Adam Smith, de que la escala del mercado determina el grado de

especialización del mismo. A mayor escala, mayor especialización. Y a mayor especialización, mayor la productividad de los trabajadores. Si a medida que aumento la escala aumenta la productividad, esto significa que si aumento la cantidad de trabajadores gano productividad y por ende produzco en mayor proporción que lo que incrementé el uso de factores. Bien sencillo: una empresa que sólo utiliza trabajo, si duplica la cantidad de trabajadores que utiliza y como resultado de esto la producción se duplica (o incluso se triplica), habrá “economías de escala”.

El Cuadro 15 muestra la relación entre los factores productivos y el producto de una industria hipotética en los Estados Unidos.

CUADRO 15

Producción	Cambio % Producción	Cantidad de Trabajadores	Cambio % Factor Trabajo
5	100 %	10	50 %
10	50 %	15	33 %
15	33 %	20	25 %
20	25 %	25	20 %
25		30	

Cuando la cantidad de trabajadores pasa de 10 a 15, o sea un aumento del 50%, la producción pasa de 5 a 10 unidades, es decir que crece en un 100%, más que proporcionalmente. Cuando la dotación de personal pasa de 15 a 20, es decir que sube 33%, la producción pasa de 10 a 15 unidades, o sea 50%; de nuevo, crece más que proporcionalmente. Cuando se pase de 20 a 25 trabajadores la suba es de 25% mientras que la producción crece más que proporcionalmente en un 33%, de 15 a 20. Finalmente, cuando los trabajadores pasan de 25 a 30, o sea que crecen en un 20%, la producción crece 25%, más que proporcionalmente, de 20 a 25.

## d) *¿Por qué las economías de escala incentivan el comercio internacional?*

Al aumentar la cantidad del factor trabajo, la producción aumenta siempre, y de manera sistemática, más que proporcionalmente, lo cual, como dijimos más arriba, constituye el fenómeno que los economistas llamamos “economías de escala”.

Bien: ¿por qué esto generaría incentivos a que los países comercien entre sí?

Imaginemos que EE.UU. produce 10 unidades del bien al igual que Japón (10 y 10) para lo cual cada país emplea 15 trabajadores, lo que da un total, sumando EE.UU. y Japón, de 20 unidades de producción y 30 trabajadores a nivel mundial.

¿Qué ocurriría si en lugar de lo anterior EE.UU., por sí mismo, produjera este bien empleando la misma cantidad de trabajadores que si la producción mundial del bien se hiciera entre EE.UU. y Japón, o sea, 30 trabajadores? Como podemos observar en el cuadro 15, la cantidad de producción correspondiente a la utilización de 30 trabajadores en EE.UU. es de 25 unidades. Por lo tanto, la cantidad producida a nivel mundial aumentó de 20 a 25 unidades manteniendo la misma cantidad de empleo a nivel mundial, 30 trabajadores que ahora sólo se emplean en EE.UU. Lo que permitió aumentar la producción, sin aumentar la cantidad de empleo a nivel mundial, fueron las ganancias en productividad del factor trabajo (producción por trabajador) por la especialización en la producción.

Ahora bien, para conseguir los 15 trabajadores extra en EE.UU., otros sectores en dicho país deben contraerse y bajar su producción. En este caso, Japón producirá aquellos bienes de los que EE.UU. ha disminuido la producción, con el trabajo que inicialmente se encontraba en el sector en el que ahora EE.UU. se especializa.

Para aprovechar las economías de escala, cada uno de los países debe concentrarse en la producción de un número limitado de bienes. Si cada país produce sólo algunos bienes, cada bien puede ser producido a una escala mayor y la economía mundial podría, por lo tanto, producir más de cada bien.

Los consumidores de cada país, además de consumir una mayor cantidad de cada bien, disfrutan una mayor variedad de bienes. A su vez, cada país exportará

aquellos bienes en los que se especializa e importará los bienes en los que los otros países especializan su producción. Por lo tanto, el comercio desempeña un papel crucial: al expandirse los mercados relevantes, permite que cada país produzca un restringido rango de bienes y consiga aprovechar las economías de escala sin sacrificar la variedad en el consumo, dado que importará otras variedades de bienes de otros países.

Una de las características de los bienes que se comercian es que, siendo *parecidos*, sin embargo son también *diferentes* en algún aspecto. Estados Unidos y Japón comercian autos entre sí. Los autos, en principio, son el mismo bien en todo el mundo: tienen cuatro ruedas, sirven para trasladar personas o mercaderías. Pero cada modelo tiene algo que los diferencia de otros. Es evidente que no es lo mismo una Van que una Ferrari. Pero tampoco lo es un Honda Accord que un Ford Mondeo. Si bien son muy parecidos, tienen prestaciones diferentes y a los ojos de los consumidores son bienes que compiten entre sí de forma imperfecta.

## *e) Los efectos distributivos de la apertura comercial*

¿Qué nos dice este modelo acerca de los efectos distributivos de la apertura comercial?

La apertura de la economía les permite a las empresas especializarse porque existen “economías de escala”, es decir que si aumenta la cantidad de factores de producción empleados, entonces la producción aumenta más que proporcionalmente. O lo que es lo mismo: como existen “economías de escala”, al aumentar el número de trabajadores aumenta la productividad marginal de los mismos. Por lo tanto, si el factor trabajo es más productivo, entonces su salario nominal aumenta.

Antes dijimos que en una situación de competencia perfecta lo que un trabajador gana –el salario nominal– es igual al valor de lo que el último trabajador aporta a la producción. Bien: pero cuando hay “economías de escala” ya no existe la competencia perfecta, porque en estas estructuras el que “llega primero” tiene la oportunidad de aprovechar esa escala y apropiarse del mercado.

Esto genera estructuras no competitivas, en las que las empresas tienen *poder de mercado*. Esto parece traer malas noticias para los asalariados, pero podemos relativizar esto. Si bien el salario nominal no va a ser igual al valor de lo que el último trabajador le aporta a la producción, sí sabemos que varía de forma positiva con la productividad. Es decir, puede que el salario nominal sea menor al valor de la productividad del trabajo, pero si aumenta la productividad de éste, el salario se incrementará, aun si sigue siendo menor al nuevo valor de lo que produce.

En este modelo, abrir la economía es equivalente a que haya un mercado más grande. Como decía Adam Smith, el tamaño de mercado determina su grado de especialización, y como a mayor especialización mayor la productividad, entonces determina el grado de riqueza de una nación. Los trabajadores se benefician de la apertura comercial al poder especializarse y aumentar la productividad. Como los trabajadores son ahora más ricos, pueden consumir una mayor variedad de bienes si así lo desean, y su bienestar aumenta.

Lo interesante de este modelo, en lo referente a la cuestión redistributiva, es que dado que hay “economías de escala”, una apertura comercial, al aumentar el tamaño del mercado relevante para las industrias de nuestro país, hace que *todas* las remuneraciones se incrementen. Tanto las remuneraciones de los factores fijos como la de los variables se incrementan por el gran aumento de productividad que genera la especialización.

Otro factor a tener en cuenta respecto de las “economías de escala” es que cuando estamos en una situación de economía cerrada al comercio internacional –o sea, tenemos industrias que podrían aumentar su producción más que proporcionalmente al aumento de la cantidad de trabajadores empleados– no sólo estamos frenando su capacidad de expandirse y alcanzar niveles de más eficiencia, sino que además les otorgamos poder de monopolio en el mercado doméstico. Abriendo la economía permitiríamos a las industrias exportadoras alcanzar niveles de mayor eficiencia produciendo más; pero también obligaríamos a los monopolios domésticos a enfrentar la competencia internacional. Las industrias que subsistieran aumentarían su eficiencia, y también lo harían las remuneraciones de los factores; a las que son menos eficientes, pero que antes gozaban del poder abusivo de los monopolios, se les quitaría ese poder para beneficiar a los consumidores.

## f) El famoso “crecimiento sostenido”

Ahora que hemos introducido el concepto de “economías de escala”, es más fácil vislumbrar cuáles son las ganancias que la apertura comercial le brinda al crecimiento de un país en el tiempo. Me refiero a esa otra famosa frase fétiche que solemos escuchar en boca de políticos y hombres de negocios, y que suele repetirse sin comprender cabalmente lo que significa (y lo que requiere), el “crecimiento sostenido”.

El comercio, como venimos diciendo, permite mayores posibilidades de consumo en la medida en que se aprovechan al máximo las “economías de escala” a lo largo del tiempo.

El mercado relevante para nuestro país se expande con la apertura. En este sentido, abrirse potencia los beneficios que ya habíamos visto en la teoría clásica del comercio. A medida que transcurre el tiempo, los demás países del mundo se desarrollan y crecen económicamente. Que el resto del mundo crezca a lo largo del tiempo es equivalente a decir que el mercado relevante para nuestras exportaciones también lo hace. Al expandirse las fronteras del mercado en el cual vendemos y compramos los bienes que consumimos, nos es posible aprovechar cada vez más los beneficios de la especialización, aumentando nuestra productividad. En cambio, si nos cerramos al mundo le ponemos a nuestro mercado, y por ende a nuestra productividad, un límite muy importante.

Si la Argentina se abriera al comercio, muchos de los empresarios dejarían de perder tiempo y recursos en hacer *lobby* para protegerse frente a la competencia internacional y pondrían sus energías en buscar mercados a explotar. La misión de los empresarios consiste en encontrar esos mercados con “economías de escala”.

Orientar los recursos en función de la eficiencia en el mercado mundial no significa que todas las industrias desaparecerán. Si la Argentina tiene una ventaja en la producción agrícola-ganadera, esto puede poner en marcha otros sectores relacionados con ella. Importar bienes del exterior tiene también sus costos: hay que pagar los fletes por transporte, por ejemplo, y a esto se lo denomina “costos de transportes” y su existencia es lo que genera un “efecto sesgado hacia la producción interna”.

Dado que disponemos de vastas extensiones de tierra, existe también una demanda relativamente alta por bienes de capital que se utilizan en la producción

agrícola: por ejemplo, cosechadoras o productos que surgen de la industria química de fertilizantes. Hay mucha demanda en la Argentina de esos productos, así que es conveniente que la industria doméstica se especialice en la producción de estos bienes. Se trata de producir domésticamente aquellos bienes que tienen alta demanda. Es una cuestión de ahorrar costos de transporte.

Si da lo mismo producir las cosechadoras en la Argentina que en otro país y la demanda es alta en la Argentina pero en el otro país es baja, entonces produzcamos en Argentina y exportemos. Minimicemos lo que tenemos que mover de un país a otro pagando costos de transportes. Eso da el “efecto sesgo hacia la producción interna”.

Este enfoque suele recibir la siguiente crítica: a veces una economía termina demasiado especializada y cualquier shock puede sacudirla. Si cae el precio de la soja, perdemos por la soja, pero también cae la demanda de tractores y por ende el precio de estos últimos, lo que perjudica a la industria productora de tractores... Por desgracia, es posible diversificar el riesgo. Muchos propondrían producir un poco de otras cosas. Pero, ¿por qué diversificar vía producción y no a través de los mercados de capitales? Usando los instrumentos financieros que permiten diversificar, como los futuros de soja y de otros commodities, es posible cubrirse. Por supuesto, para esto es necesario tener un mercado de capitales desarrollado.

## *g) Resumen*

Hemos visto que la existencia de “ventajas comparativas” –distintos costos de oportunidad internos en la producción– es lo que permite que los países comercien entre sí. La existencia de las “ventajas comparativas” no tiene nada que ver con que un país sea más eficiente en la producción de todos los bienes, es decir, con la existencia de “ventajas absolutas”. El método de producción “indirecto” –producir el bien exportable e intercambiarlo por el importable en el mercado internacional a un costo de oportunidad menor que el interno– va a ser siempre más eficiente que el “directo” –producir domésticamente el bien ineficiente– siempre y cuando existan “ventajas comparativas”, independientemente de si existen o no “ventajas absolutas”.

Aprovechar la mayor eficiencia del método de producción “indirecto”

beneficia a todos los países que decidan hacerlo, porque al vender más caro el bien exportable y comprar más barato el importable puedo acceder a mayores posibilidades de consumo que en autarquía. Pero un punto interesante es que los que más se beneficiarán serán los países más pequeños. Para éstos el cambio en los precios relativos, el costo de un bien en términos de otro, es mucho mayor que para los países grandes. Cuanto más cambien los precios relativos, más habremos ganado en eficiencia al utilizar el método de producción “indirecto”. Es decir, el método de producción “indirecto” se vuelve más eficiente cuanto más varíen los precios relativos como consecuencia de la apertura, y esto es así cuanto más chico e insignificante en la economía mundial sea el país. Dicho en criollo: si sos un país chico, abrete.

Las ganancias del comercio en términos de la expansión de las posibilidades de consumo siempre van a verificarse, incluso complejizando el análisis e incluyendo otros factores de producción. Lo que esto nos permitió mostrar son los efectos distributivos del comercio. En ese caso vimos que los grandes ganadores son los dueños de los factores específicos al sector productor del bien exportable (en la Argentina los dueños de la tierra y de factores relacionados al sector) y los grandes perdedores, los dueños del factor específico del sector productor del bien importable (en la Argentina, los capitalistas y trabajadores que hace muchos años están en el sector y como consecuencia tienen habilidades “específicas” a dicho sector). Por otro lado, el efecto sobre el salario nominal de los trabajadores es incierto y depende de cuánto varíen los precios internacionales y de la tecnología en cada uno de los sectores. Por otro lado, en el modelo de Rodríguez, que agrega el sector servicios, productor de bienes no transables e intensivo en el uso de mano de obra, observamos que puede suceder que la apertura –reducir aranceles a las importaciones– aumente tanto el salario nominal como el real (medido en términos de todos los bienes).

Otra conclusión importante que se desprende del análisis del modelo de Ricardo-Viner es que ante la existencia de factores fijos la apertura comercial no generará especialización completa en la producción (es decir, no va a desaparecer el sector productor del bien importable). Esto es importante porque sugiere que los efectos en términos de movilidad de trabajo son menos drásticos que bajo el modelo simple de Ricardo, en el que la apertura generaba especialización completa. Si quisiéramos que el sector industrial en Argentina se reduzca lo menos posible ante una eventual apertura comercial entonces tendría que hacer lo

necesario para que la productividad del trabajo sea la mayor posible. ¿Cómo hacemos eso? Reduciendo la presión impositiva, para elevar la rentabilidad de las empresas del sector, y eliminando los impuestos al trabajo, tanto en cabeza del empleado como del empleador, ya que ambos forman parte del costo laboral total. Cuanto menor sea el costo de emplear trabajadores, menos deberán migrar hacia el sector productor de bienes exportables ante una eventual apertura comercial.

Hemos analizado el mito de la industria naciente. Este mito circula desde hace más de cincuenta años y hasta hoy ninguna de sus promesas se cumplió. Una mirada inteligente hacia el futuro de la Argentina implica no ir en contra de las ventajas comparativas, como lo hace la idea de la industria naciente, sino explotarlas a la vez que reducimos los impuestos al trabajo y la presión impositiva general, para minimizar el posible costo inicial de la apertura. Es cierto que al principio algunos factores de producción pueden verse perjudicados; pero si decidimos seguir jugando en contra de nuestras ventajas comparativas, protegiendo una industria ineficiente y castigando al sector agropecuario, lo único que haremos es profundizar la decadencia argentina.

En cada momento del tiempo, lo que le permitiría a la Argentina alcanzar las máximas posibilidades de consumo es el arancel cero, por ser una pequeña economía que no tiene capacidad para modificar los precios internacionales. Gracias al principio de simetría de Lerner, sabemos que tanto un arancel a las exportaciones como un impuesto a las importaciones tienen el mismo efecto negativo sobre el sector productor de bienes exportables y el país en su conjunto. Ojalá que luego de esta exposición quede más claro para los productores del sector agropecuario que, aunque parezcan lejanos los impuestos a las importaciones, los dañan tanto como las retenciones a las exportaciones.

A su vez, si queremos salir de nuestra decadencia de una vez y para siempre, la apertura es la solución para lograr el máximo crecimiento. Abrir nuestros mercados nos expande los mercados relevantes a medida que pasa el tiempo y el mundo en su conjunto crece, lo que nos permite ganar en productividad y remuneración. Más y mejores bienes y servicios estarán disponibles para los argentinos si la estrategia del crecimiento se basa en aprovechar las ventajas comparativas. La apertura implica aprovechar las ventajas comparativas y maximizar las posibilidades de consumo en cada momento, a la vez que nos permite explotar los beneficios de la especialización. Es lo que tenemos para

ganar si nos conectamos a un mundo que, desde hace más de doscientos años, crece sin descanso.

---

88. En nuestros días, Ignacio de Mendiguren, el mejor *lobbysta* de la Argentina, sería algo así como la reencarnación de Diamand, pero menos sofisticado.

89. En cualquiera de los tres caso el tipo real de cambio se atrasa: ya sea por altas tasas de interés local (deuda interna), ingreso de dólares (deuda externa) o inflación (emisión).

90. En economía, se conoce como “síndrome holandés” a los efectos perniciosos provocadas por un aumento significativo en los ingresos en divisas de un país. El término surgió en la década de 1960 cuando los ingresos en divisas de los Países Bajos aumentaron considerablemente a consecuencia del descubrimiento de grandes yacimientos de gas natural en Slochteren, cerca del Mar del Norte. Como resultado del incremento de ingresos de divisas, el florín, la moneda neerlandesa, se apreció, es decir, aumentó su valor perjudicando la competitividad de las exportaciones no petroleras del país. De ahí el nombre de este fenómeno, que si bien no se relaciona con el descubrimiento de algún recurso natural, puede ser el resultado de cualquier hecho que genere grandes entradas de divisas, como un notable repunte de los precios de un recurso natural, la asistencia externa y la inversión extranjera directa. (Artículo de Wikipedia)

91. [https://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/economic-sciences/laureates/2008/](https://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/2008/)

# ANEXO

## BREVE HISTORIA DE LA INTEGRACIÓN DEL SISTEMA ECONÓMICO MUNDIAL

*La burguesía, por el rápido desarrollo de todos los instrumentos de la producción, por las inmensas facilidades de los medios de comunicación, mueve a todas, incluso las más bárbaras, naciones hacia la civilización. Los bajos precios de los commodities son la artillería pesada con la cual derrumba toda muralla china, con la cual fuerza a cualquier bárbaro odioso de los extranjeros a capitular. Obliga a todas las naciones, en peligro de extinción, a adoptar los modos burgueses de producción; los obliga a introducir lo que llama civilización a su medio, y por ende volverse ellos mismos burgueses. En un mundo, crea un mundo sobre su propia imagen. (Marx y Engels 1848)*

### *a) El trabajo crucial de Sachs y Warner*

*Economic Reform and the Process of Global Integration* (Sachs y Warner, 1995) es el título de un trabajo empírico trascendental tanto para economistas como interesados en saber por qué las naciones prosperan o decaen, sobre la relación entre apertura comercial (libertad para exportar e importar a piacere) y crecimiento económico, escrito por dos economistas de la Universidad de Harvard, Jeffrey Sachs y Andrew Warner, ubicado temporalmente en el período 1970-1995.

Lo que en este anexo haremos es exponer brevemente la historia del sistema de comercio internacional para el período y las principales conclusiones que se desprenden del trabajo de Sachs y Warner y otras investigaciones empíricas importantes que lo complementan. Pero antes es bueno indagar sobre algunos

conceptos.

Durante el período 1970-1995 se desarrolló la más importante armonización institucional e integración económica mundial de toda la historia, especialmente a partir de la caída del Muro de Berlín en 1989.

Integración no significa sólo un aumento del comercio de bienes y servicios en un contexto de mercados lo más libres posibles y los movimientos financieros, sino también armonización institucional con respecto a la política comercial, los códigos legales, los sistemas impositivos, los patrones de propiedad y otros acuerdos regulatorios. En cada una de estas áreas las normas internacionales, es decir, aquellas desarrolladas por la Organización Mundial del Comercio, el FMI (Fondo Monetario Internacional), etc., han jugado un importante y decisivo rol en definir los términos de las reformas de política encaradas por los países que han prosperado.

La liberalización del comercio ha sido tan sólo una parte de las reformas de gobierno realizadas a lo largo del tiempo por distintos países, como por ejemplo: Polonia, Corea del Sur, Taiwán, Singapur, Argentina, Chile, México, etc. Hay otros aspectos importantes, como por ejemplo, las liberalizaciones de precios (eliminación de los controles de precios), reestructuración de los presupuestos del Estado con bajas de gasto público, privatizaciones, desregulaciones, etc.

A pesar de ello, Sachs y Warner consideran que la apertura de la economía al comercio mundial es la condición sine qua non del proceso de reforma total. Dado que analizar las reformas globales en su totalidad es de gran dificultad y que la apertura comercial es uno de los aspectos más determinantes de la misma, los autores consideran conveniente evaluar el programa de reforma total de acuerdo al progreso de la liberalización comercial.

Entre otras cosas, el *paper*, como se denomina a los trabajos científicos dentro de la ciencia económica, ayuda a avanzar en el entendimiento de la discusión sobre la “convergencia absoluta”.

Este concepto surgió del aporte de Solow (1956), que obtuvo el Premio Nobel de Economía en 1987 por “sus contribuciones a la teoría del crecimiento económico” (92). La “convergencia absoluta” implica lo siguiente: se espera que los países pobres tiendan a crecer más rápidamente que los países ricos. ¿Por qué? Los países pobres tienen un menor nivel de capital por trabajador lo que implica que las ganancias en productividad que puede obtener el capital por su

acumulación sean altas (el principio de escasez gobierna la economía; si algo es escaso probablemente sea valioso o, como en este caso con el capital, su productividad sea alta). Así que incorporando capital en una economía con poco capital, los aumentos de producción serán muy grandes. Esto significa que los dueños del capital obtendrían una importante remuneración. Pero a medida que aumenta la cantidad de capital por trabajador lo que se incrementa la producción es cada vez menor (ya hemos hablado en el apartado anterior de la ley de los rendimientos marginales decrecientes).

En los países ricos en los que el capital ya es muy abundante, su productividad es baja. Y en los países pobres ocurre lo contrario, como hay poco capital entonces su productividad es alta. La inversión va a ser mayor cuanto mayor sean los beneficios de invertir, es decir, cuanto más alta sea la productividad del capital. Esto lleva a que haya una tendencia (no uniforme) a que se invierta más en los países de menores ingresos que en los más ricos.

Cuánto más alta es la inversión más rápidamente se crece. Por lo tanto, deberíamos esperar que los países con un menor nivel de capital por trabajador, los más pobres, inviertan más que los que tienen un mayor nivel de capital por trabajador, los más ricos. Como a medida que se acumula capital el rendimiento del mismo cae, entonces llegaría un punto donde el retorno de agregar una unidad más del capital sirva sólo para cubrir la depreciación del mismo, es decir, donde la inversión neta sea cero (esta es igual a la bruta menos la depreciación).

A partir de ahí sólo se invertiría para cubrir la depreciación del mismo, no tendría sentido acumular capital de más porque el incremento en la producción sería menor a lo que la misma cae como consecuencia de la depreciación del capital. Por lo tanto, la cantidad de capital por trabajador se reduciría hasta el nivel de equilibrio de capital por trabajador donde, como hemos dicho, la inversión neta es cero. Al llegar a dicho nivel de capital por trabajador se habría alcanzado también el máximo nivel de producto por trabajador, que es lo que esa cantidad de capital por trabajador permite producir. Por lo tanto, una vez alcanzado el stock de capital por trabajador de equilibrio, donde la inversión neta es cero, ya no se acumularía más capital, lo que significa que el nivel de capital por trabajador permanecerá constante en el tiempo y por ende el nivel de producción por trabajador también lo hará.

Los países ricos llegarían a ese nivel máximo de producción por trabajador

un tiempo antes que los más pobres por haber tenido un stock de capital por trabajador inicial más alto que les permitía tener un ingreso por trabajador mayor. Pero como los más pobres crecerían más rápido eventualmente llegaría al nivel de producción por trabajador de equilibrio ya alcanzado por los más ricos. Esa es la convergencia absoluta. Los pobres terminarían por alcanzar a los ricos, partiendo de un nivel de producción por trabajador menor pero creciendo a una tasa mayor.

## b) *¿Por qué no hay catch up?*

Por otro lado, los países de menores ingresos pueden importar capital y tecnología moderna desde los países más ricos. A esto se lo conoce como la *externalidad* (algo que no tiene que ver en sí mismo con el país de bajos ingresos) *positiva* (que beneficia a la economía del país de bajos ingresos) que los países líderes tienen sobre sus seguidores (los países de bajos ingresos).

A pesar de que deberíamos observar que las tasas de crecimiento de los países de menores ingresos superen a las de los de mayores ingresos, en la segunda mitad del siglo XX no hubo una tendencia en general al “catch up”, el acercamiento entre países pobres y ricos, que fuera nítida y contundente.

Sachs y Warner muestran que este problema es fácilmente explicado por el régimen comercial: el conjunto de los países que tienen sus economías abiertas tienden a converger mientras que las cerradas no.

Dentro de los países abiertos, aquellos que tienen menores ingresos tienden a crecer más rápido que los más ricos y por ende logran acortar la diferencia de ingresos. Mientras que dentro del grupo de los países cerrados, los más pobres no muestran evidencia de crecer más rápido que los que son relativamente más ricos.

El poder del comercio en promover la convergencia económica es quizás el más venerable principio de la economía clásica y neoclásica, que se remonta a Adam Smith. El comercio promueve el crecimiento por varios canales: incrementa la especialización, la asignación eficiente de la producción de acuerdo a las ventajas comparativas, la difusión del conocimiento internacional vía el intercambio entre países y regiones y aumenta la competencia doméstica como resultado de la competencia internacional.

El trabajo de Sachs y Warner analiza los siguientes puntos:

- Muestra los patrones y cronología de las políticas comerciales desde 1850. Durante el período el único momento de cierre de las economías fue entre las dos Guerras Mundiales, con la Gran Depresión de por medio. La liberalización que se inició post Segunda Guerra Mundial pero que se desarrolló lentamente dio como resultado un sistema abierto como el de principios del siglo XX, pero con dos diferencias: primero, países en desarrollo en África y Asia se volvieron soberanos, dejaron de ser colonias de países occidentales; segundo, la economía mundial fue contenida por acuerdos legales para el comercio internacional.
- Analizan el impacto de la liberalización post Segunda Guerra Mundial. Demuestran que la apertura al comercio lleva a mayores tasas de crecimiento en países pobres que ricos y una consecuente convergencia en las tasas de crecimiento. También muestran que las economías abiertas evitan exitosamente crisis de balanzas de pagos, mientras que las economías cerradas eventualmente sucumben ante ellas.

Revén las experiencias de apertura post 1980. Muestran que muchos países en desarrollo abrieron sus economías luego de sufrir severas crisis económicas (crisis de deuda o inflación alta) y que los beneficios de las reformas económicas en términos de crecimiento tardan algunos años en llegar.

### *c) El mundo libre antes de la Primera Guerra Mundial*

Marx y Engels se equivocaron notoriamente en sus predicciones, pero supieron ver las implicancias globales del capitalismo: el capitalismo eventualmente se propaga por todo el mundo, en un complejo y a veces violento proceso que dramáticamente eleva los niveles de vida en todo el planeta, pero también provoca convulsión social y guerras.

El temprano sistema capitalista tocó su pico alrededor de 1910; luego se desintegró en la primera mitad del siglo XX, entre el comienzo de la Primera

Guerra Mundial en 1914 y el fin de la Segunda en 1945. El renacimiento de una economía global de mercado a partir de 1950, y especialmente luego de la segunda mitad de la década del 80, reestableció en cierto sentido la economía de mercado a nivel mundial que había existido 100 años atrás (1850).

El primer episodio de capitalismo global desde 1850, antes de la Primera Guerra Mundial, surgió a partir de instrumentos de conquista violenta y dominio colonial como también a partir del surgimiento de instituciones internacionales y reformas económicas. Comenzando aproximadamente en 1840, los poderes occidentales utilizaron su superioridad industrial –y militar– para desafiar a las sociedades tradicionales de todo el mundo.

Para 1870 un mercado global había comenzado a tomar forma. Europa occidental y EE.UU. constituían el principal poder industrial. Latinoamérica, luego de medio siglo de inestabilidad post independencia desde principios del siglo XIX, logró sentar las bases de una economía de mercado, basando el crecimiento en las exportaciones de bienes primarios a partir de 1870 e importando bienes de capital (principalmente para la construcción de líneas férreas).

El establecimiento de este primer sistema de capitalismo global desde 1850 se erigió sobre las bases de la interacción tecnológica y las instituciones económicas. Tanto el transporte a larga distancia como las comunicaciones alcanzaron niveles de desarrollo importantes en aquella época. El canal de Suez, terminado en 1869 y el canal de Panamá, finalizado en 1914, acortaron dramáticamente el tiempo de navegación, como también lo hizo el desarrollo progresivo de más grandes y rápidos buques de vapor. El costo de transporte descendió dramáticamente, expandiendo los mercados. Nuevas rutas férreas en India, Rusia, EE.UU. y Latinoamérica –generalmente construidas con capitales extranjeros– permitieron expandir las fronteras para la producción y el asentamiento. La propagación de las líneas de telégrafos y cables transoceánicos vinculó el mundo a la velocidad electrónica.

Avances médicos, particularmente en el uso de la quinina contra la malaria, jugaron un rol esencial en la velocidad de propagación de los asentamientos europeos, la dominación e inversión, particularmente en África.

Instituciones legales básicas como los códigos de negocios y comercio fueron ampliamente adoptados. Fueron basados en modelos europeos, particularmente sobre el Código Napoleónico.

El sistema que se desarrolló fue uno donde la alta integración jugó un papel crucial. Una red de tratados de comercio bilateral dejó de lado el proteccionismo en muchos países (a excepción de EE.UU. y Rusia, donde las tarifas fueron altas). Naciones tan diversas como Argentina o Rusia ajustaron sus políticas económicas, especialmente las financieras, en pos de atraer inversiones extranjeras, particularmente para la construcción de líneas férreas. La adopción de una moneda estable atada al oro, fue vista como una de las claves en la estrategia de integración económica.

En Latinoamérica, regímenes liberales pro mercado se establecieron bajo democracias (Argentina y Chile) y autoritarismos (Brasil y México). En estos cuatro casos el crecimiento del PBI y las exportaciones fue muy rápido, sin antecedentes históricos.

Jeffrey Williamson, profesor emérito de la Universidad de Harvard, y sus colaboradores mostraron que el sistema abierto internacional a finales del siglo XIX había generado una era de convergencia económica. Países periféricos en Europa, como Irlanda o los escandinavos, experimentaron rápido crecimiento reduciendo la diferencia de ingresos con los países más desarrollados (Gran Bretaña, Francia y Alemania). Países originalmente coloniales en América Latina y otros del Pacífico sur, Australia y Nueva Zelanda, lograron una similar convergencia en tasas de crecimiento basado en el “crecimiento liderado por las exportaciones”.

La más famosa evocación a estos ajustes internacionales fue hecha por Keynes:

¡Qué episodio tan extraordinario en el progreso económico del hombre fue esa era que llegó a su fin en agosto de 1914!... El habitante de Londres podía ordenar por teléfono, mientras revolvía su té matutino en la cama, cualquier producto del mundo, en la cantidad que quisiera, y esperar su llegada razonablemente rápido a su puerta; podía al mismo tiempo y por los mismos medios aventurar su riqueza en los recursos naturales y nuevas empresas en cualquier parte del mundo, y compartir, sin esfuerzo e incluso problemas, sus frutos y ventajas; o podía decidir dejar la seguridad de su fortuna a la buena fe de los hombres de las ciudades en cualquier lugar que se le recomiende. Podía asegurar en el acto, si así lo deseaba, baratos y confortables medios de tránsito a cualquier país o clima sin pasaporte u

otra formalidad, podía despachar a su sirviente a una cercana oficina de su banco por tal provisión de metales preciosos si lo veía conveniente, y podían entonces proceder a cuarteles extranjeros, sin conocimiento de su religión, idioma, o aduana, generando riqueza sobre su persona, y verse sorprendido ante una mínima interferencia. Pero, más importante que todo, consideraba este estado de relaciones como normal, certero y permanente, excepto en la dirección de mayor desarrollo, y cualquier desviación del mismo como aberrante, escandalosa y evitable. (J. M. Keynes 1919)

### *d) El fin del primer capitalismo global*

La Primera Guerra Mundial y el período que le sucedió hasta poco después del final de la Segunda Guerra Mundial destruyeron el capitalismo global que se había estado desarrollando desde hacía más de un medio siglo en la segunda mitad del siglo XIX. La dominancia global de Gran Bretaña en el sistema financiero internacional concluyó con la Primera Guerra Mundial y ni el liderazgo de los Estados Unidos ni la cooperación internacional pudieron ocupar dicho lugar. La inestabilidad financiera y el fracaso del patrón oro estallaron en la década de 1920, contribuyendo luego a que se produjera la Gran Depresión de los 30.

El “crecimiento basado en las exportaciones” de bienes primarios en los países de Latinoamérica y otras partes del mundo sufrió el golpe de la inestabilidad y bajos precios de los commodities en los años 20. Posteriormente este “crecimiento basado en las exportaciones” fue devastado por la Gran Depresión, que generó el colapso de los términos de intercambio, la intensificación de las políticas proteccionistas en Europa y Estados Unidos, y el fin de los movimientos de capital.

La Revolución rusa de 1917 y la aparición de los estados fascistas en Italia y Alemania incrementaron la inestabilidad política y económica internacional.

Los regímenes de libre comercio de fines del siglo XIX fueron reemplazados por un régimen revolucionario en México, y regímenes autoritarios en Argentina, Brasil y Chile, altamente influenciados por la planificación estatal de los regímenes comunistas y fascistas de la Unión Soviética y Europa. Alrededor de todo el globo, la planificación estatal, el autoritarismo y el militarismo

competieron con los gobiernos limitados y la economía de mercado.

La idea de la experimentación a partir de sistemas políticos que anteriormente no tenían una posición fuerte en las sociedades, como el nazismo o el fascismo, fue derivada del colapso de la fe en las instituciones pro-mercado, que dominó gran parte del pensamiento a nivel mundial en el período post Primera Guerra Mundial.

### *e) El mundo tripartito post 1945*

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial el sistema económico internacional se encontraba en ruinas. Los mercados internacionales para el comercio de bienes, servicios y activos financieros estaban básicamente extintos. El comercio internacional fue destruido por la inconvertibilidad monetaria, derivada de la crisis del patrón oro a principios del siglo XIX y una serie de medidas proteccionistas surgidas de la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial.

Mientras que los vínculos con la economía de mercado habían sido restaurados entre los países líderes durante 1950, el resto del mundo vivía todavía bajo estrategias de no mercado. Un tercio de la población mundial vivía en países socialistas y un 50% en países donde los gobiernos proclamaban una “tercera opción” entre capitalismo y socialismo, la Industrialización Dirigida por el Estado dentro de esta se encontraban la mayoría de los países de Latinoamérica.

La economía mundial se encontraba esencialmente cerrada hacia final de la Segunda Guerra Mundial, tan sólo el 20% de la población mundial vivía en economías abiertas para 1960. Recién en 1993 más del 60% del PBI mundial y más del 50% de la población mundial, estaban localizados en economías abiertas. Sachs y Warner no incluyen a China ni Rusia como abiertos durante el período analizado (el mismo concluye en 1994). Pero en caso de agregarlos, la proporción de la población mundial que vivía para 1994 en economías abiertas saltaría al 87% y el PBI de economías abiertas como porcentaje del PBI mundial sería de 83%.

Según Sachs y Warner existieron cinco razones por las cuales se originaron estos experimentos políticos que fueron los socialismos o la Industrialización Dirigida por el Estado:

1. *Fuerzas económicas internacionales*: probablemente el factor más importante fue el colapso del sistema de comercio mundial. Casi ninguno de los países ricos tenía monedas convertibles, como consecuencia del abandono del patrón oro a partir de la Primera Guerra Mundial (la necesidad de emitir dinero doméstico para financiar gastos bélicos hacía imposible un sistema de convertibilidad monetaria (93)), ni tampoco bajas tarifas al comercio exterior.

Como consecuencia de ello, los gobiernos de los países en desarrollo veían el futuro del comercio con escepticismo (el “pesimismo exportador”). Dado que el valor de la liberalización comercial depende de la apertura de los potenciales socios comerciales, la elección de cerrar las economías se puede entender, en parte, como una especie de equilibrio comercial con bajo comercio. Esto puede explicar la tardanza en la apertura comercial en la mayoría de los países en desarrollo. Sin embargo, no explica el comportamiento de una docena de países (América Central y Sudamérica) que eran relativamente abiertos para finales de la década del 40 y que luego se cerraron en los 50 y 60. Argentina es considerada abierta recién a partir de 1991 cuando se firma el Tratado de Asunción que pondría en marcha el Mercosur desde 1995 (recordemos que el trabajo presenta datos hasta 1994), con una apertura transitoria entre 1976-80 (con la *tablita* de Martínez de Hoz desde diciembre de 1978 hasta enero de 1981 mediante).

2. *Políticas macroeconómicas*: La segunda causa de la aparición de las experiencias socialistas o la Industrialización Dirigida por el Estado fue inconvertibilidad de monedas. Las presiones de financiamiento inflacionario post guerra probablemente fueron un factor más importante en la propagación de la inconvertibilidad monetaria. En muchos países los gastos de los gobiernos durante las guerras fueron financiados con emisión monetaria, junto a controles de precios, controles de cambios y un extenso racionamiento de bienes.

Para el fin de la guerra, había un gran exceso de oferta monetaria en casi todos los países. Bajo esta circunstancia, la restauración de la convertibilidad cambiaria (que la cantidad de dinero emitido por los bancos centrales fuera igual a sus reservas internacionales) requería de una reforma monetaria o un aumento

transitorio de precios y una devaluación, o un período prolongado de crecimiento que elevara la demanda de dinero, o una combinación de las tres.

Sin embargo, la mayoría de los países eligieron evitar las transitorias consecuencias inflacionarias, a pesar de que hubiera sido una política de one-shot (salto por única vez) en vez de algo duradero en el tiempo. Por esta razón, la vuelta a la conversión monetaria en Europa y otros lugares del mundo se demoró por más de una década luego del fin de la Segunda Guerra Mundial.

Incluso, luego de la década del 50 la inestabilidad macroeconómica continuó produciendo prácticas de proteccionismo comercial. En Latinoamérica, las políticas fiscales populistas socavaron el compromiso con la convertibilidad monetaria, provocando la aparición de altas primas en el tipo de cambio del mercado negro en países con un régimen de devaluaciones periódicas (*crawling peg*). Bajo estas circunstancias las políticas macroeconómicas sobreexpansivas (déficits fiscales, bajas tasas de interés, etc.) generaron niveles de comercio entre los países más bajos todavía. Los efectos económicos fueron: aumento en el precio relativo de los bienes que competían con las importaciones y una reducción de las importaciones y exportaciones (tal como lo indicaría la simetría de Lerner que vimos en el capítulo anterior.

3. *Creencias intelectuales*: Apoyaron el surgimiento de socialismos y la industrialización dirigida por el Estado. Luego de dos Guerras Mundiales y la Gran Depresión, el mundo liberal parecía indefendible. La noción marxista de que los beneficios eran el resultado de la explotación laboral fue una extraordinariamente tentadora explicación sobre la existencia de las elites ricas y poderosas en los países pobres.

Keynes aparentemente había demostrado que el capitalismo era inherentemente inestable y necesitaba al Estado para guiarlo. El sistema bancario, los seguros y la industria pesada fueron nacionalizados en Francia (bajo Charles de Gaulle) y en Gran Bretaña (bajo Clement Attlee), como también en muchos otros países de Europa Occidental.

A su vez, se instauró una creencia de que la inversión a gran escala coordinada por el Estado era necesaria para modernizar la industrialización. Alexander Gershenkron argumentaba que la idea era apoyada por la historia del siglo XIX en Europa, donde los países que tenían un atraso en la

industrialización depositaron en el Estado la responsabilidad de generar un catch-up con los países ricos. A mayor *gap* inicial mayor papel para el Estado según Gershchenkron. El aparente éxito industrial de la URSS (Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas), que había probado su fuerza al derrotar a la Alemania nazi, parecía confirmar las posibilidades técnicas de la planificación de inversiones e industrialización por parte del Estado.

Sin embargo, la duración de estos regímenes dirigistas, como la URSS, no es el resultado de una planificación exitosa de la producción. Por el contrario, la ineficiencia fue sólo sostenida sobre la base del terror. El éxito de estos experimentos dependió significativamente del grado de esclavitud a la que se sometió a la población.

El “pesimismo exportable” combinado con la idea del “gran-empuje” estatal produjo la influyente visión de que la apertura comercial condenaría a los países en desarrollo a una subordinación de largo plazo en el sistema internacional como exportadores de bienes primarios e importadores de bienes manufactureros con el supuesto y consiguiente empobrecimiento. La protección de las industrias nacientes era entonces vital si los países en desarrollo querían escapar de su destino exportador de bienes primarios y miseria secular.

Esta visión se propagó vía el sistema de las Naciones Unidas, y fueron adoptadas en gran medida por la United Nations Conference on Trade and Development. En 1964 se crearon sanciones internacionales legales en una nueva parte del artículo IV del Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio (GATT), que estableció que los países en desarrollo tenían el derecho a aplicar políticas comerciales asimétricas. ¡Este “derecho” fue la soga con la cual ahorcaron la propia economía!

4. *Consolidación de los estados nacionales.* Eli Heckscher argumentó que el comercio mercantilista y las políticas industriales fueron un mecanismo crucial por el cual los estados nacionales consolidaron su poder político relativo a los grupos de interés domésticos que competían por el poder, como los gremios o las burguesías locales, y frente a otras naciones.

En el mundo post Segunda Guerra Mundial, los padres fundadores de las nuevas economías industriales independientes vieron al Estado como *manager* del desarrollo en términos políticos y económicos y en particular como la forma

de fomentar la unidad nacional y el poder político de los gobiernos. En muchos de estos países la independencia, como en el caso de la India (1950), fue el resultado de una larga lucha contra el poder imperial durante la cual la idea de la autosuficiencia jugó un rol importante en la movilización de las masas. Las políticas comerciales proteccionistas y las barreras a la inversión extranjera directa parecieron una forma vital de reforzar las nuevas demandas de la independencia.

En la consolidación de los estados nacionales las políticas comerciales jugaron un rol importante cuando se trató de crear industrias militares, como en la URSS, la India y Egipto.

5. *Economía política.* La política comercial es vista como el resultado del poder político de varios grupos de interés. Estas consideraciones políticas jugaron un rol importante en las estrategias seguidas en los socialismos y las “industrializaciones dirigidas por el Estado” que se llevaron a cabo en los países en desarrollo, pero fueron más importantes en la propagación que en la aparición de estas estrategias. Una vez que estas políticas crearon un sector protegido, poderosos grupos de interés se desarrollaron para defender esa protección.

En Latinoamérica se pasó de la apertura comercial al proteccionismo luego del colapso de sus mercados de exportación a principios de los años 30. Esto generó la aparición de sectores productores de bienes que competían con las importaciones en la década del 30 y el 40, mientras que la riqueza y el poder de los grupos que apoyaban el libre comercio empezó a declinar.

Los dueños de tierras de producción agrícola-ganadera y propiedades mineras fueron perjudicados por el colapso de los términos de intercambio durante la Gran Depresión. En la inmediatez de la era post Segunda Guerra Mundial, los grupos locales competidores con importaciones, que ahora enfrentaban la amenaza de una renovada competencia comercial, adhirieron sus fuerzas a otros sectores para presionar al gobierno en busca de políticas proteccionistas.

*f) América Latina y África después de la Segunda*

# *Guerra Mundial*

Ronald Rogowski, profesor de la Universidad de California en Los Ángeles, examinó la intensidad relativa de factores y la presión en contra y a favor de la apertura comercial en la era post Segunda Guerra Mundial. La mayoría de las economías asiáticas tienden a tener un alto ratio de trabajadores relativo a la tierra, por lo que es de esperarse que los trabajadores estén a favor de la apertura (para beneficiarse de la exportación de los bienes intensivos en mano de obra y la importación de alimentos baratos) y los dueños de la tierra en contra (para subir el precio local de los alimentos).

En Latinoamérica y África, la intensidad factorial es la inversa, por lo que es de esperarse que los dueños de la tierra estén a favor (para aumentar el precio de exportación de los alimentos) y los trabajadores en contra de la apertura comercial (en contra de la importación de bienes intensivos en el uso de mano de obra y la exportación de alimentos).

El poder relativo de los distintos grupos de interés depende de varios factores, incluyendo la capacidad de organización política de los grupos y las instituciones para la competencia política (democracias o dictaduras). En Latinoamérica entre la década del 50 y el 80, la protección tendió a ser favorecida durante regímenes democráticos, dado que los trabajadores (el factor relativamente escaso) superaban a los dueños de la tierra ampliamente en las votaciones; el comercio libre fue promovido en general por gobiernos militares, cercanos a los grandes terratenientes y dueños de minas. Que el libre comercio haya sido promovido más fuertemente bajo regímenes dictatoriales no significa que el mismo lleve a malos resultados. Lo que hay que analizar es si es beneficioso o no para la sociedad independientemente de quién lo haya implementado.

En Latinoamérica y África, el poder político se concentró desproporcionalmente en las áreas urbanas, por ende adhiriendo a los intereses de los trabajadores por sobre el de los dueños de las tierras, tomando el régimen comercial aún más proteccionista. Chile fue el primer país de Latinoamérica que con escasas relativa de trabajo se volcó de forma sostenida al libre comercio.

El resultado de estas fuerzas produjo un vuelco hacia el socialismo o la industrialización dirigida por el Estado en el mundo en desarrollo durante los años 40 y 50, que fue sólo gradualmente revertido durante los siguientes

cuarenta años.

## *g) Análisis de datos*

Sachs y Warner definen a un país desarrollado como aquel que en 1970 tenía un PBI per cápita real mayor o igual a u\$s5.000, de acuerdo a los datos de *purchasing parity* ajustada en Summers y Heston (1991). En 1970 la clasificación de países desarrollados se aplica para 22 países y los países en vías de desarrollo son 89. Hay un par de clasificaciones no estándar como consecuencia de lo anterior: Irlanda, Portugal y Grecia aparecen como en vías de desarrollo y Trinidad y Tobago y Venezuela como desarrollados. A pesar de ello, el impacto que tienen sobre las conclusiones es ínfimo.

En 1970 clasifican 85 países (4 desarrollados y 81 en vías de desarrollo), y consideran a un país cerrado si tiene por lo menos una de las siguientes características.

- Barreras no tarifarias que cubren el 40% o más del comercio
- Tarifas promedio del 40% o más
- Un tipo de cambio en el mercado negro que está depreciado un 20% o más con respecto al oficial, en promedio, durante las décadas de 1970 o 1980
- Un sistema económico socialista, según la definición de Kornai (1992) (básicamente un sistema colectivista de gobierno, dueño de gran parte de los medios de producción, y un control centralizado de la economía).
- Un monopolio estatal en la mayoría de las exportaciones

Una economía es abierta si no cumple con ninguno de los puntos anteriores. En 1970 clasifican como abiertos 26 países, 8 en vías de desarrollo y 18 desarrollados.

Sachs y Warner toman al año de la liberalización comercial como aquel donde la economía se abrió de forma continua hasta el final del período de la muestra, 1994. Para la mayoría de las economías la era de posguerra fue caracterizada por economías inicialmente cerradas, seguidas por una subsecuente apertura. Algunos países se abrieron definitivamente y otros vivieron etapas de liberalizaciones transitorias seguidas por cierres de sus economías.

Los autores muestran que los períodos de aperturas transitorias fueron en general caracterizados por un mayor crecimiento económico que durante el subsecuente período de cierre.

Solo unos pocos países en desarrollo estuvieron abiertos de forma continua desde el comienzo de la posguerra, o desde el comienzo de su independencia: Barbados, Chipre, Hong-Kong, Malasia, Mauritania, Singapur, Tailandia y la República Árabe de Yemen. Algunas de las primeras economías cerradas en abrirse al comercio fueron 3 del este asiático: Taiwán (1963), Corea del Sur (1968) e Indonesia (1970). Si bien estos países no son *laissez faire*, sin intervención estatal, ellos y sus vecinos Tailandia y Malasia son mucho más abiertos que los demás países en desarrollo.

Sachs y Warner se plantean “testear” algunas proposiciones que surgen de la economía política. Por ejemplo, se preguntan si el *timing* de la apertura, el momento en el cual los países deciden abrirse al comercio, debería estar relacionado con las dotaciones relativas de trabajo y tierra, con el tamaño de la economía, con el ingreso per cápita y quizás también con la historia política previa (ejemplo: cantidad de años desde la independencia).

Sería de esperar que la transición a la apertura sea más rápida en las economías con trabajo abundante respecto de la tierra (o lo que es lo mismo, tierra relativamente escasa respecto al trabajo), dado que es más plausible que, por cuestiones políticas, los gobiernos sean más sensibles al interés de los trabajadores por sobre el de los dueños de las tierras.

Finalmente, también sería de esperar que los países que recientemente dejaron de ser colonias, y por lo tanto se transformaron en independientes, tengan una menor probabilidad de abrirse, debido a que el instrumento que los países utilizaron para consolidar su poder fue muchas veces el proteccionismo. Si la receta proteccionista fue exitosa, ¿para qué cambiar?

Los autores encontraron evidencia estadística de que un alto ratio (proporción) de población en relación a la tierra aumenta la probabilidad de una liberalización comercial temprana. Ejemplo de esto fue la rápida liberalización en el Sudeste Asiático (países relativamente abundantes en mano de obra) y, por el contrario, la lenta liberalización en Latinoamérica (países relativamente abundantes en tierra). Similarmente, encontraron que los países de ingresos altos tienden a liberalizarse en contraposición a los de ingresos bajos.

A su vez, hallaron que el típico país en desarrollo empezó como una

economía cerrada y luego se abrió. Identificaron 15 países que tuvieron un episodio inicial de liberalización transitoria: Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Kenya, Marruecos, Nicaragua, Perú, Sri Lanka, Siria, Turquía y Venezuela. En la mayoría de los casos son países que tenían una tradición de libre comercio, que fue resucitada inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial. Encontraron que en 12 de los 15 casos, el crecimiento promedio durante el período de apertura transitorio excedió al anterior período de cierre. Según Sachs y Warner esto es importante porque sugiere que la eventual decisión de cerrar la economía no fue como consecuencia del bajo crecimiento, sino más bien por un giro político e ideológico dentro de cada país.

### *h) Principales conclusiones de Sachs y Warner (1995) (94)*

El hallazgo fundamental de Sachs y Warner es que durante el período 1970-89 las economías abiertas al comercio internacional tuvieron una performance muy superior a las economías cerradas en tres dimensiones: crecimiento económico, evitar crisis macroeconómicas extremas y cambio estructural. A su vez, hacen un significativo aporte al demostrar que existe una relación muy cercana entre integración económica y convergencia, es decir, los países pobres crecen más rápido que los ricos siempre y cuando los países pobres estén vinculados por el comercio internacional con los ricos.

### *i) Apertura y crecimiento: una respuesta a la falta de convergencia a nivel mundial*

Entre 1970-89 Sachs y Warner encontraron una fuerte asociación entre apertura comercial y crecimiento económico, tanto en el grupo de países desarrollados como aquellos en vías de desarrollo. Entre estos últimos las economías abiertas crecieron al 4,49% anual, y las economías cerradas al 0,69%

anual. Entre el grupo de los países desarrollados las economías abiertas crecieron al 2,29% anual y las cerradas al 0,74% (4 países desarrollados estuvieron cerrados: Nueva Zelanda, Israel, Trinidad y Tobago y Venezuela). Sin embargo, los últimos tres no son clasificados normalmente como desarrollados para ningún momento dentro del período de análisis. De aquí se desprende una importante conclusión: ¡Cuanto más pobre es un país más le conviene abrirse!

Dentro del grupo de las economías cerradas, el crecimiento promedio fue casi el mismo entre países en vías de desarrollo y los desarrollados. Sin embargo, dentro del grupo de las economías abiertas los países en desarrollo crecieron más rápido que los desarrollados. Esto sugiere que dentro del grupo de las economías abiertas se debería observar convergencia en el tiempo. Los autores muestran que 11 de las 15 economías abiertas crecieron a más del 3% anual, cuando sólo 4 de las 74 economías cerradas obtuvieron esa tasa de crecimiento.

Las economías que siempre estuvieron abiertas, durante el período 1965-90, tuvieron una performance superior en todos los años. Si bien las economías abiertas estuvieron más susceptibles a shocks externos durante la primera mitad de la década del 70 (OPEP, inflación en el mundo y la ruptura de Bretton Woods), luego se recuperaron.

La tasa de crecimiento promedio del PBI per cápita en las economías abiertas al final de los 80 fue casi la misma que durante la segunda mitad de los 60, alrededor de 5/6% promedio anual. Por el contrario, las economías cerradas mostraron una desaceleración a largo plazo de la tasa de crecimiento promedio del PBI per cápita (crecían al 2% o 3% a finales de los 60 y alrededor del 0% para finales del 80).

Los datos de la *paper* sugieren que la ausencia de convergencia absoluta a nivel mundial puede ser explicada por los regímenes de cierre comercial en la mayoría de los países pobres. Es decir, la falta de convergencia absoluta es el resultado de que muchos países no se hayan abierto. Ahora analizaremos más en detalle la convergencia.

## *j) La convergencia absoluta*

¿Cómo podemos ver en un gráfico si hay convergencia absoluta?

Convergencia absoluta significa que los países pobres eventualmente alcanzarían

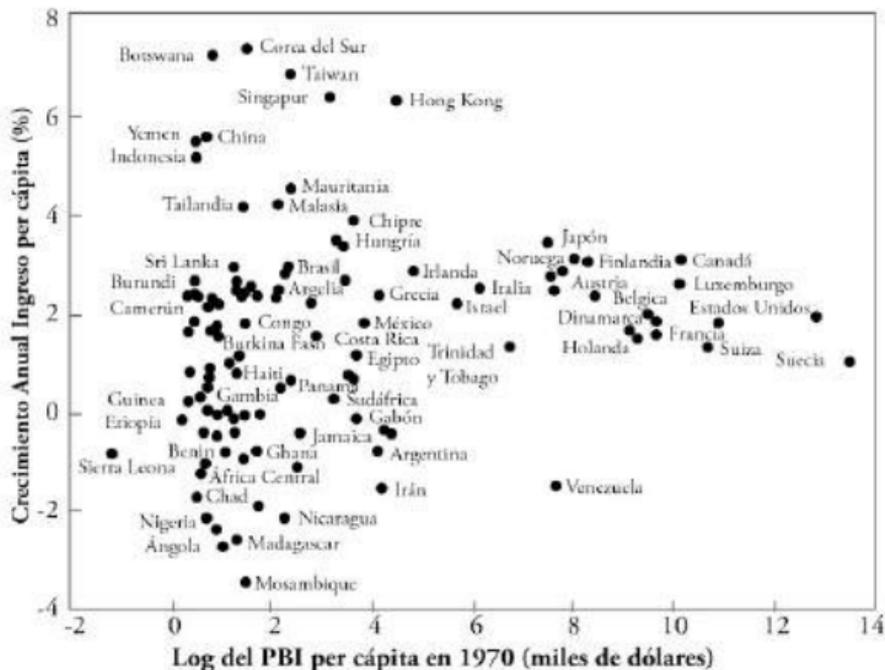
el nivel de PBI per cápita de los países más ricos. Por lo tanto, para que esto sea posible los países pobres deberían crecer más rápidamente que los ricos. Para el período que analizan Sachs y Warner los países que inicialmente mostraban PBI per cápita más bajos deberían haber crecido a una mayor tasa que los más ricos. Entonces, la forma de analizar en un gráfico el fenómeno de la convergencia se hace al graficar en el eje vertical el nivel inicial del PBI per cápita de cada país (el del año 1970) y en el eje horizontal la tasa de crecimiento anual del período de cada país.

Cada punto del gráfico corresponde al nivel de PBI per cápita inicial de cierto país y la tasa de crecimiento anual del PBI per cápita de dicho país. Entonces si existe convergencia deberíamos esperar que los países con mayor nivel inicial de PBI per cápita muestren una menor tasa de crecimiento anual, lo que indicaría que en el gráfico los países ricos deberían estar “arriba y a la izquierda”, altos niveles iniciales de PBI per cápita y bajas tasas de crecimiento anual, y a medida que nos movemos hacia “abajo y a la derecha”, a menores niveles de PBI per cápita inicial y mayores tasas de crecimiento anual, deberíamos encontrar a los países más pobres.

Si trazáramos una línea de tendencia que pase por el medio de los puntos del gráfico la misma debería tener una inclinación negativa, es decir, va desde “arriba y a la izquierda” hacia “abajo y a la derecha”. A esto se lo conoce como una relación negativa. En síntesis: si hay convergencia absoluta el gráfico debería mostrar una relación negativa entre el nivel inicial del PBI per cápita y la tasa de crecimiento anual entre los países analizados.

En la Figura 1, se grafica el nivel del PBI per cápita en 1970 vs la tasa de crecimiento anual del PBI per cápita entre 1970-89. Como se puede ver, hay una “nube” de puntos sin una clara relación negativa, de hecho no parecería haber ningún tipo de relación. Esto significa que no hay evidencia de convergencia absoluta a nivel mundial.

**FIGURA 1. CRECIMIENTO Y NIVEL INICIAL DE INGRESO PER CÁPITA PARA TODAS LAS ECONOMÍAS, 1970-1989.**



Fuente: Sachs y Warner (1995).

### k) La hipótesis de Romer

¿Qué explicaciones ha brindado la ciencia económica a la falta de convergencia a nivel mundial, o sea, en términos absolutos?

Una de las hipótesis fue introducida por Romer (1986), en su tesis doctoral que luego apareció en una de las principales publicaciones de economía a nivel mundial, el *Journal of Political Economy*, publicado por la Universidad de Chicago. Con su publicación, Romer creó un campo de investigación dentro de la teoría del crecimiento económico, todo un logro para un recién graduado, por lo que muchos dicen que terminará por recibir el Premio Nobel de Economía.

La idea de Romer es la siguiente: dado que el capital humano genera una externalidad positiva en la producción, es decir, si las habilidades y el aprendizaje obtenidos en un sector aumentan la productividad de otros sectores (esa es la externalidad positiva), entonces la economía agregada sería liberada de la productividad marginal decreciente del capital físico, esto significa que a medida que se invierte cada vez más la productividad del capital físico no cae, sino que permanece constante; a esto lo llamamos rendimientos constantes a escala.

Esto implica que no habría límite para la inversión. No existe un nivel de capital físico para el cual invertir más allá de que lo que se deprecia el capital no sea rentable. De esta forma la inversión neta, que es igual a la bruta menos la depreciación, sería siempre positiva y por ende los países crecerían sostenidamente en el tiempo sin necesidad de que exista mejora tecnológica. Por esta razón a estos modelos que por sí solos generan crecimiento sostenido en el tiempo, sin necesidad de introducir exógenamente el progreso tecnológico, se los conoce como “modelos de crecimiento endógeno”.

La clave está en que los rendimientos de acumular capital físico, en este caso como consecuencia de la externalidad positiva del capital humano, se mantengan constantes. Es decir, le saco más provecho a la utilización de capital físico, computadoras, máquinas, etc., gracias a que el capital humano, nuestros conocimientos, mejoran. Esto permite que la productividad del capital físico no caiga a medida que aumenta el stock, sino que se mantenga constante. De esta forma la inversión bruta será siempre mayor a la depreciación y por ende no habrá un stock de capital por trabajador de equilibrio al cual aterricemos y no podamos superar (sin introducir mejora tecnológica de forma exógena). Lo que ocurrirá es que el stock de capital por trabajador crezca de forma continua y por ende también lo haga la producción por trabajador. En estas condiciones los países ricos pueden crecer más rápido que los pobres, por tener un mayor nivel de capital humano, y esto justificaría la evidencia de la no convergencia absoluta a nivel mundial.

## *1) Posibles argumentos contra la hipótesis de Romer*

Pero la hipótesis de Romer parecería ser contradicha por otros datos, que muestran convergencia entre submuestras más restringidas. Por ejemplo, países de la OCDE muestran convergencia en el período de posguerra, porque los países más pobres dentro del grupo tienden a crecer más rápido que los ricos. Otros ejemplos de convergencia para submuestras es el de los países líderes durante el período de internacionalización a fines del siglo XIX y también entre estados dentro de EE.UU.

La segunda hipótesis es la de Baumol, Nelson y Wolff (1994), que sugieren que habiendo evidencia de que no se da la convergencia absoluta, puede existir un “club de convergencia”, un subgrupo de países para los que la convergencia se aplica, mientras que países fuera del club no necesariamente experimentan convergencia relativa a los que sí están en el club. Baumol et al., 1994, sugieren que sólo los países con un adecuado nivel de capital humano inicial pueden aprovechar la tecnología moderna y unirse al club.

Sin embargo, esta explicación no parecería ser del todo convincente.

Por un lado, así como puedo importar capital físico y tecnología, también puedo “importar” capital humano. Si abrimos la economía y damos lugar a la movilidad del trabajo entre países, entonces con la aparición de fábricas y otros proyectos productivos en un país, puedo a su vez atraer profesionales de otros lugares del mundo con altos conocimientos tecnológicos y habilidades en los procesos de producción que permitan un uso más eficiente del capital y tecnología importados. Por lo que un bajo nivel local de capital humano inicial no debería ser un inconveniente imposible de superar.

Por otro lado, los países líderes a medida que desarrollan nuevas tecnologías pueden incrementar la productividad de los factores de producción como el capital y el trabajo (o sea que se produzca más bienes y servicios por unidad de capital y trabajador) y reducir así la cantidad mínima de capital humano requerido para generar las tasas de crecimiento económicas necesarias para que se dé la convergencia.

De nuevo. El progreso tecnológico de los líderes incrementa la Productividad Total de los Factores (PTF), tanto de los líderes como de los demás países que importan esa tecnología. Con lo cual, incluso siendo cierto que para ingresar al “club de convergencia” de Baumol et al., 1994 se requiere un mínimo nivel de capital humano, este mínimo nivel a medida que transcurre el tiempo sería cada vez menor.

¿Por qué?

Porque si la innovación en los países líderes mejora la productividad de los factores, esto significa que, a medida que transcurre el tiempo, con la misma cantidad de trabajo y capital produzco cada vez más bienes y servicios. En un futuro, en los países pobres instalando la misma cantidad de fábricas y moviendo hacia allí la misma cantidad de recursos que en el presente, como la tecnología sería más eficiente, con el mismo trabajo y capital de hoy en día produciría mucho más. Esto permitiría que el “empujón” necesario para sacar de la pobreza a estos países a lo largo del tiempo sea cada vez más fácil de dar.

La tercera hipótesis de por qué no habría convergencia absoluta es la sugerida por Barro (1991) y Barro y Sala-i-Martin (1991; 1992). Los mismos introdujeron la noción de “convergencia condicional”. Este concepto implica que, a diferencia de la convergencia absoluta, donde se espera que todos los países converjan al mismo nivel de PBI per cápita, cada país tiende a crecer más rápido cuanto mayor sea la diferencia entre su nivel inicial del PBI per cápita y su propio nivel de largo plazo. Entonces, si los países ricos tienen un PBI per cápita potencial muy alejado al actual, mientras que los países pobres tienen un PBI per cápita potencial cercano al actual, los países ricos pueden crecer más rápidamente que los pobres y como resultado no habrá convergencia absoluta. Lo que sí habrá es convergencia condicional, esto significa que cada país alcanzará su propio nivel de PBI per cápita de largo plazo, creciendo más rápido cuanto más alejado esté del mismo.

Hay entonces tres explicaciones para la falta de convergencia absoluta:

- La tecnología productiva es intrínseca al líder tecnológico (Romer): el rico tiende a crecer más como resultado de los retornos crecientes a escala de una u otra forma.
- Convergencia es un hecho dentro de un grupo de países con un mínimo nivel de capital humano (Baumol et al., 1994).
- Los países pobres tienen un nivel bajo de PBI per cápita potencial, luego, como los países tienden a crecer más rápido cuánto mayor es esa diferencia, entonces crecen a tasas bajas (Barro y Sala-i-Martin).

Las primeras dos explicaciones son pesimistas en cuanto a los países pobres, dado que sugieren que estos no serían capaces de achicar la diferencia con los países ricos. La tercera explicación, la convergencia condicional, es ambigua. Si

el PBI potencial del largo plazo es bajo como consecuencia de bajos niveles de habilidades en los países pobres, es decir bajo capital humano, entonces es también profundamente pesimista. Pero si, por el contrario, el bajo nivel de PBI potencial es consecuencia de malas políticas, entonces la convergencia puede ser alcanzada por un cambio de política.

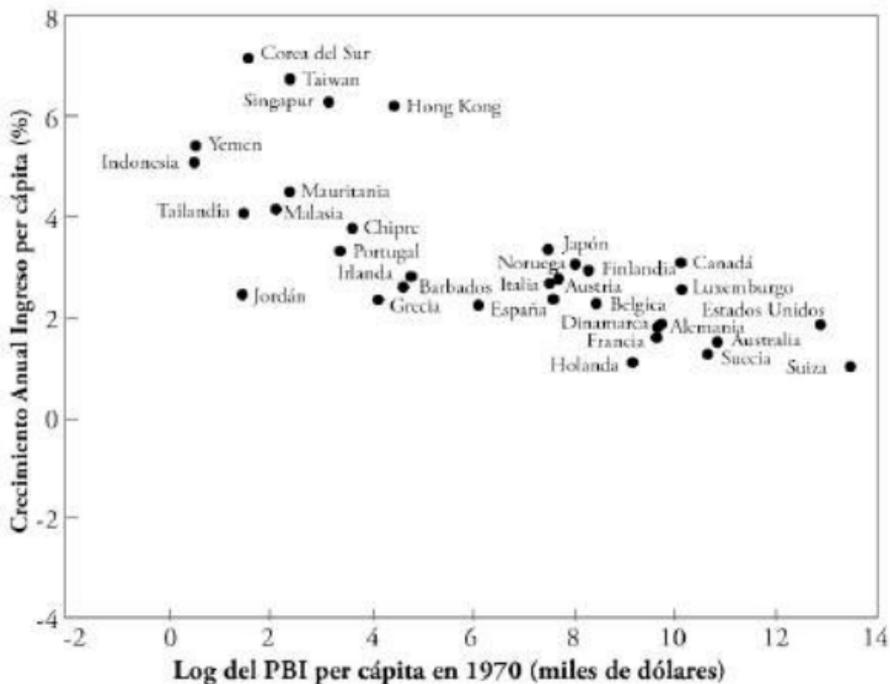
### *m) El club de convergencia*

Sachs y Warner sugieren que una lectura cuidadosa de la evidencia empírica es que la convergencia puede ser alcanzada por todos los países, incluso aquellos que tienen bajos niveles iniciales de capital humano, siempre y cuando estén abiertos e integrados a la economía mundial.

En esta interpretación el “club de convergencia” es el club de las economías vinculadas por medio del comercio internacional: la OCDE, la Comunidad Europea, las economías de fines del siglo XIX y los estados de EE.UU., tienden todos a mostrar convergencia. En términos de la hipótesis de convergencia condicional, mayor será el crecimiento cuanto mayor sea la diferencia entre el PBI per cápita de hoy y el PBI per cápita potencial. Argumentan que la aparente diferencia entre los niveles de PBI de largo plazo no se debe a diferencias en las preferencias o tecnologías, sino a las políticas que conciernen a la integración económica.

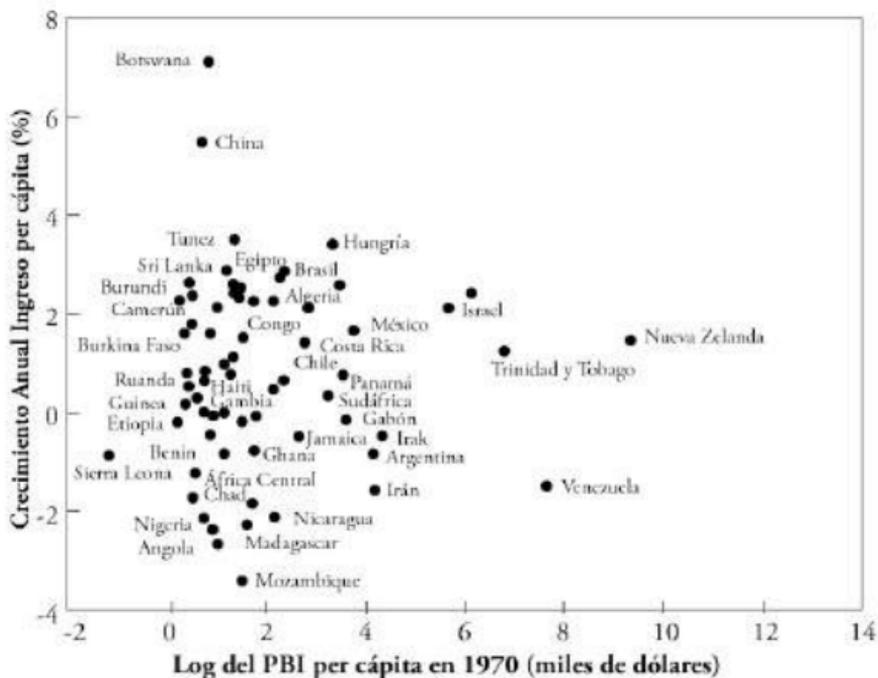
La Figura 2 muestra que los países abiertos al comercio presentan una fuerte tendencia hacia la convergencia económica, es decir, dentro del conjunto de los países abiertos los países de menores ingresos per cápita crecen más rápidamente que los de mayores ingresos per cápita. A continuación se presenta el mismo gráfico, pero para las economías cerradas.

FIGURA 2. CRECIMIENTO Y NIVEL INICIAL DE INGRESO PER CÁPITA PARA EL GRUPO DE LAS ECONOMÍAS RELATIVAMENTE ABIERTAS, 1970-1989.



Fuente: Sachs y Warner (1995).

FIGURA 3. CRECIMIENTO Y NIVEL INICIAL DE INGRESO PER CÁPITA PARA EL GRUPO DE LAS ECONOMÍAS RELATIVAMENTE CERRADAS, 1970-1989.



Fuente: Sachs y Warner (1995).

Por otro lado, las economías cerradas en la Figura 3 no presentan tendencia alguna hacia la convergencia. De hecho, no hay un solo país en toda la muestra (111 países y aproximadamente el 98% de los países no comunistas en 1970) que haya llevado a cabo políticas de apertura comercial durante el período 1970-89 y que aun tuviera un crecimiento del PBI per cápita menor al 1,2% anual.

En resumen, Sachs y Warner no encontraron evidencia de que un país se abra y no logre crecer. Por supuesto, las reformas económicas llevan tiempo en funcionar, por lo que los países que adoptan medidas pro apertura pueden, por un tiempo, no disfrutar de las altas tasas de crecimiento que a la larga sí tendrán.

Los autores encontraron muy pocos ejemplos de países en desarrollo que empezaron abiertos, tuvieron una mala performance y como resultado se cerraron. El caso más común es que los países en desarrollo empezaron cerrados, tuvieron una pobre performance y luego se abrieron. Los que tuvieron episodios

de liberalización transitorios crecieron más durante ese período que en el subsecuente período de cierre. No parece ser que la razón del cierre sea una mala performance bajo apertura, por lo que sería por otras razones que a principios de 1970 la mayoría de los países estaban cerrados.

## *n) El interés compuesto*

Sachs y Warner prueban que estar abiertos al comercio implica un exceso de crecimiento del 2% para países en desarrollo. Esta diferencia puede ser a los ojos del lector pequeña, pero un ejemplo sencillo puede ayudar a ilustrar la “magia” del interés compuesto. ¿Qué significa interés compuesto? Significa que si crezco un 2% anual más durante X años ese 2% se aplica año a año. Es decir, este año crezco un 2% más que el anterior y el que viene un 2% más del 2% más que crecí este año. Y el tercero un 2% más que el 2% más que crecí el segundo año del 2% más que crecí el primer año. Y así sucesivamente... Bien claro: si arranco con \$10.000 de PBI per cápita y crezco al 1% cerrado entonces en 10 años tendré un PBI per cápita de \$11.046, en 20 años de \$12.201 y en 35 años de \$14.166. Pero si estoy abierto crezco un 2% más, es decir, crezco al 3%. Esto significa que mi PBI per cápita en 10 años es de \$13.439, un 21% más que en el caso cerrado, en 20 años de \$18.061, un 48% más, y en 35 años de \$28.138, un 98,6%. ¡En 35 años prácticamente duplico mi ingreso creciendo sólo un 2% más! Y si la diferencia fuese del 3% duplicaría mi ingreso en 24 años, es decir, 11 años antes que creciendo un 1% menos.

El interés compuesto implica que si bien la diferencia puede parecer pequeña a la larga se vuelve muy importante. Este libro es un libro sobre las causas de la decadencia Argentina en los últimos 70 años, tan solo una pequeña diferencia en la tasa de crecimiento anual en todo este tiempo hubiera hecho inexistentes estas páginas.

Los autores encontraron que la apertura seguía siendo un determinante importante del crecimiento, incluso al introducir al análisis del crecimiento otras variables que lo pueden explicar, como por ejemplo el nivel de educación o la inversión.

Por otro lado, hallaron que la inestabilidad política tiene un efecto negativo sobre el crecimiento. Sachs y Warner analizaron el efecto que esto tuvo sobre la

inversión. Definieron a una situación de inestabilidad política si se cumple alguna de las siguientes condiciones:

- Una estructura socialista, en función a la lista de países de Kornai (1992).
- Disturbios domésticos extremos causados por revoluciones, disturbios civiles crónicos, golpes (*coups*), o una guerra prolongada con un país externo llevada a cabo en territorio doméstico.
- Privación extrema de derechos políticos y civiles, según el Freedom House Index de McMillan, Rausser y Johnson (1994).

Encontraron que la inestabilidad política era una variable relevante a la hora de explicar bajos niveles de inversión. Esto sugiere que los derechos de propiedad, la libertad y la seguridad contra la violencia son determinantes adicionales del crecimiento.

También analizaron las políticas comerciales proteccionistas y encontraron que las mismas reducen el crecimiento al “controlar” por otras variables. “Controlar” significa que a pesar de introducir otras variables al análisis se encontró que el proteccionismo sigue influyendo negativamente sobre el crecimiento económico. Por ejemplo, al incorporar variables como educación, inversión en capital físico, etc., el crecimiento económico pasa también a ser explicado por esos factores y sin embargo el proteccionismo sigue mostrando su importancia (negativa) en el crecimiento de la economía. O sea, el hallazgo es un hallazgo robusto, importante, significativo.

Dado que las pobres políticas comerciales pueden también afectar la tasa de inversión en capital físico y humano, es de esperar que estas malas políticas comerciales tengan un efecto indirecto adverso sobre el crecimiento como resultado de baja acumulación de capital, físico y humano.

Los estudios arrojaron que las economías abiertas tienen un ratio inversión-PBI significativamente más alto que las economías cerradas, y la apertura aumenta el ratio en un 5,4% en promedio.

Basado en los estudios empíricos realizados por Sachs y Warner surgieron 4 conclusiones:

1. Hay fuerte evidencia de convergencia absoluta para los países abiertos y nada de evidencia de convergencia absoluta para países cerrados. Es decir, los más pobres pueden eventualmente alcanzar a los más ricos abriéndose.

Alternativamente y de forma equivalente, otra forma de analizar esta conclusión es decir que la convergencia es condicional a las políticas, pero no a las variables estructurales (como el nivel de PBI inicial o la educación). Esto muestra evidencia contraria a la noción de las “trampas de desarrollo”, ya que las políticas de apertura están disponibles también para los países pobres.

2. Economías cerradas sistemáticamente crecen más lentamente que los países abiertos, mostrando que las “buenas” políticas importan.
3. El efecto de la política comercial sigue siendo importante sobre el crecimiento al controlar por otros factores el crecimiento.
4. Pobres políticas comerciales parecen afectar al crecimiento de forma directa, incluso al agregar otros factores, y también de forma indirecta al afectar la tasa de acumulación de capital físico (inversión).

## ñ) *La innovación doméstica*

Por otro lado, Edwards (1997) analizó la relación entre la apertura, la productividad y el crecimiento. En él expuso que el crecimiento de la Productividad Total de Factores, el aumento en el producto per cápita no atribuible al capital físico y humano, es decir, el aumento como consecuencia de la innovación tecnológica, depende de un componente doméstico, asociado a la innovación, y uno internacional, que depende de la capacidad del país de absorber o “imitar” el progreso tecnológico en los países líderes.

La tasa de crecimiento de la innovación doméstica depende del nivel de capital humano, o la educación, mientras que la “imitación” depende de un término de “catch-up”, la capacidad de importar el avance tecnológico.

A los países con un menor stock de “conocimiento” les resulta costoso innovar domésticamente y mejorar la tecnología existente. Por lo tanto, tenderán en mayor medida a elegir incrementar la Productividad Total de los Factores por medio de la imitación, para lo cual es crucial estar abiertos y poder importar la tecnología de punta que los países líderes producen año a año. Es por esto que la velocidad a la cual los países cierran el *gap* de conocimiento depende de las políticas nacionales, dentro de las cuales se encuentra la política comercial. Esto implica que los países más abiertos tenderán a cerrar el *gap* entre su

Productividad Total de los Factores y la de los países líderes más rápidamente que los cerrados, incrementando como consecuencia el capital humano y el PBI per cápita.

Los resultados de su análisis muestran que existe una relación negativa entre el PBI per cápita inicial y el crecimiento de la PTF, lo que sugiere la existencia de convergencia, es decir, una reducción de la diferencia entre el nivel de la Productividad Total de los Factores doméstica y la de los países líderes. A mayor crecimiento de la Productividad Total de los Factores mayor crecimiento económico. A su vez, en todos los casos se encontró que los niveles iniciales de capital humano están positivamente relacionados al crecimiento de la Productividad Total de los Factores.

Por lo tanto, la existencia de convergencia en la Productividad Total de los Factores depende de que el país adopte una política comercial abierta y también de los niveles de capital humano inicial.

En dieciséis de las dieciocho ecuaciones estimadas por Edwards el indicador de apertura mostró una relación positiva con el crecimiento. Esto muestra una fuerte consistencia en los resultados de que la apertura está positivamente relacionada con el crecimiento de la Productividad Total de los Factores.

Este resultado se mantuvo bajo 8 diferentes índices de apertura, diferentes muestras y diferentes técnicas. Por otro lado, los resultados indican que a pesar de lo anterior la apertura es menos importante a la hora de explicar el crecimiento de la Productividad Total de los Factores entre países que el nivel de capital humano inicial y el PBI per cápita inicial. Esto significa que la apertura es importante para el crecimiento, es importante para la inversión que causa crecimiento a lo largo del tiempo y es importante para las ganancias de la productividad total de los factores, pero para ésta es más importante el capital humano inicial y el PBI inicial.

Otro aporte importante que surge del análisis empírico es el que llevaron a cabo Frankel y Romer (1999). Por el momento se mostró que existe una relación positiva entre apertura y crecimiento pero no se indagó en precisión acerca de cómo es el camino causal, es decir, si la apertura lleva al crecimiento o, por el contrario, si el crecimiento causa la apertura comercial. Frankel y Romer hallaron en su estudio que la causalidad va de la apertura al crecimiento. Es decir, abrir la economía implica una reasignación eficiente de la producción, un incremento en la competencia, explotar las ventajas comparativas y las

economías de escala, incentivar la inversión, etc., lo cual genera crecimiento económico a lo largo del tiempo.

## *o) Una mirada complementaria a la relación entre crecimiento y apertura*

Sachs y Warner nos muestran que ha existido una relación “positiva” entre apertura económica y crecimiento. Esto significa que si estudiamos el caso de un país que se abrió en un determinado período sería de esperar que su PBI per cápita se haya incrementado. O al revés, si observamos un país que creció fuertemente deberíamos observar que al mismo tiempo el mismo abrió su economía. Esto significa que existe una relación “positiva” entre crecimiento y apertura. Por otro lado, hasta ahora no hemos dicho nada acerca de qué causa qué: si es la apertura la que causa el crecimiento o al revés. Es decir, no sabemos qué viene primero, “si el huevo o la gallina”. Pero esta cuestión la abordaremos más adelante. Ahora nos detendremos a analizar un poco más esta relación “positiva” entre apertura y crecimiento que deberíamos esperar observar en los datos.

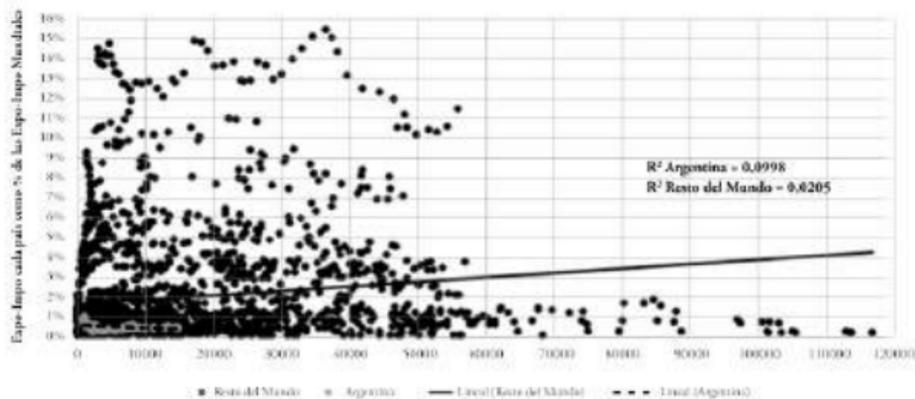
El Banco Mundial tiene una base de datos dónde se pueden obtener información acerca de las importaciones, exportaciones y PBI per cápita de muchos países, entre otras cosas. En base a estos datos armamos una serie, para 48 países durante 55 años (entre 1960 y 2015), con la participación en el comercio de cada país y su PBI per cápita.

La participación en el comercio la definimos como el valor de las exportaciones e importaciones de cada país dividido el valor de las exportaciones e importaciones mundiales de dicho año. Por ejemplo, en el año 2014 la suma de las exportaciones e importaciones de China dividido las exportaciones e importaciones del mundo fue de 0,11. Esto significa que las exportaciones e importaciones de China en 2014 representaron el 11% de las exportaciones e importaciones mundiales. Cuanto mayor sea ese valor “más abierto al comercio está el país”. Por supuesto que China por su inmenso tamaño comercia cantidades de bienes con el resto del mundo mayores a las de, por ejemplo, Chile (de hecho en 2014 las exportaciones e importaciones de

Chile representaron el 0,4% de las exportaciones e importaciones del mundo). Estaríamos tentados a decir que Chile es un país más cerrado al comercio con China, pero esto no estaría bien. China en 2014 aplicó un arancel promedio a las importaciones del 9,4%, mientras que Chile aplicó uno de 6%. En este sentido Chile es un país más abierto al comercio que China.

Esta forma de medir la apertura comercial, la suma de las exportaciones e importaciones de un país dividido las exportaciones e importaciones del mundo, es imperfecta porque la comparación entre países puede llevarnos a conclusiones incorrectas. Pero sí funciona bien como un buen indicador para medir la apertura comercial a lo largo del tiempo para cada país. Es decir, si miro la serie de tiempo de la apertura comercial para Chile y veo que el mismo incrementó su participación en el comercio entonces puedo decir que el mismo vivió un período de apertura, sin mirar qué ocurrió con otros países. O sea, esta forma de medir la apertura sirve para analizar la apertura “intra-país” pero no tanto “entre países”.

FIGURA 4. APERTURA ECONÓMICA Y PBI PER CÁPITA



Fuente: Banco Mundial. <http://datos.bancomundial.org/indicador>

Para estudiar la relación entre apertura y crecimiento del PBI per cápita realizamos, a partir de nuestros datos, un “diagrama de dispersión”. ¿Qué significa esto? Nuestro “diagrama de dispersión” es un gráfico donde a cada

punto le corresponde un valor de PBI per cápita y un valor de apertura comercial para un determinado país en un determinado año. Así, por ejemplo, China tendrá un punto para el año 2014 que estará dado por un valor de apertura comercial, el 11% que habíamos dicho, y un valor de PBI per cápita, u\$s7.587. Nuestro diagrama de fases está compuesto por muchos otros puntos como este que corresponden a 48 países durante 55 años. Sería de esperar si existe una relación “positiva” entre apertura y crecimiento que a medida que aumenta el PBI per cápita aumente también la participación en el comercio. O sea, en nuestro “diagrama de dispersión”, que en el eje vertical mide la apertura comercial y en el horizontal el PBI per cápita, sería de esperar que los puntos vayan desde el vértice del gráfico (el valor cero para los dos ejes) hacia el noreste, o sea hacia la derecha y hacia arriba.

## *p) Conclusiones*

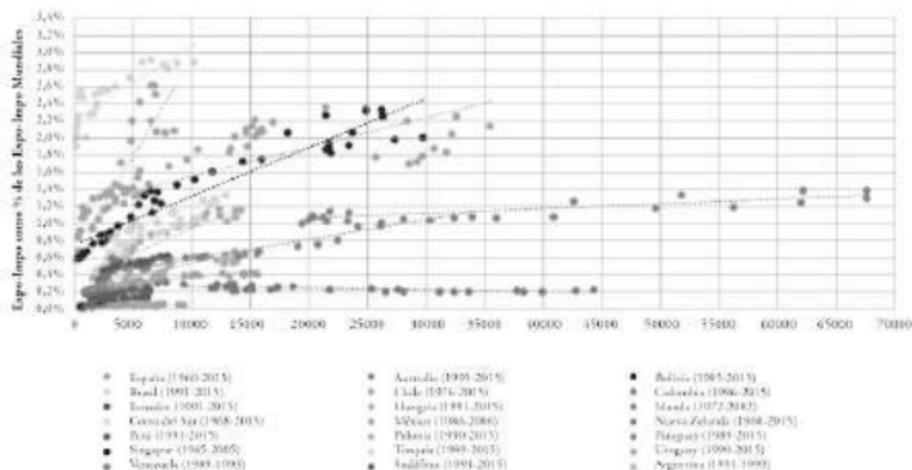
La conclusión que surge del gráfico de dispersión es que no hay una clara relación positiva entre el nivel del PBI per cápita y la apertura comercial para todos los países durante todos los años. La línea negra, que tiene una leve inclinación positiva, es lo que se llama “recta de regresión”. Esta recta es aquella línea que minimiza la diferencia entre esa recta y todos los puntos, es aquella recta que “mejor ajusta” los puntos. Por otro lado, el “R<sup>2</sup>” es lo que se denomina “coeficiente de determinación” y nos dice que tan bien explicado están los datos por esa recta de regresión. El R<sup>2</sup> puede estar entre 0 y 1, y cuanto mayor es mejor explica el modelo. En este caso el R<sup>2</sup> es igual a 0,02, un valor muy bajo lo cual implica que esta recta no es “buena” explicando los datos. Por otro lado, el R<sup>2</sup> de Argentina también es muy bajo, en este caso igual a 0,09.

Pero esto tiene una explicación. Dentro de esa “nube” de puntos hay puntos que corresponden a países que estaban viviendo períodos de apertura comercial y otros que no. Incluso dentro de los datos de Argentina hay algunos que surgen de períodos de apertura, aquellos que corresponden a la década del 90, y otros pertenecen a períodos de cierre económico, básicamente todos los demás años. Esta falta de explicación global es algo parecido a lo que muestran Sachs y Warner cuando analizan si hay convergencia absoluta para muchos países, dentro

de los cuales hay quienes se abrieron y quiénes no. Y así como Sachs y Warner luego mostraron que la convergencia absoluta se daba sólo si tomamos en cuenta los países que se abren, nosotros haremos el mismo ejercicio.

¿Qué pasa si analizamos aquellos casos que surgen del trabajo de Sachs y Warner y hacemos un diagrama de dispersión?

FIGURA 5. APERTURAS EXITOSAS EN BASE A SACHS Y WARNER



Fuente: Banco Mundial. <http://datos.bancomundial.org/indicador>

Podemos observar ahora que las líneas de regresión para cada país, durante sus respectivos períodos de apertura, tienen, en general, la forma que deberíamos esperar (todas tienen inclinación positiva excepto Nueva Zelanda). Cuando tomamos los casos de los países que se abrieron al comercio vemos que existe una relación positiva entre apertura y crecimiento, tal como muestran Sachs y Warner cuando toman sólo estos casos. Esto refuerza la idea de que para sumarse al club de la convergencia, es decir, para lograr subir a un sendero de crecimiento que nos permita alcanzar a los países más desarrollados, es necesario abrir nuestra economía. Para saber qué tan bien explican las rectas de regresión a los datos hay que ver el R2. El siguiente cuadro presenta para estos países, con sus respectivos períodos de apertura, los datos de crecimiento anual del PBI per

CUADRO 16

Aperturas exitosas			
Y=(X+M)^VolCmMundial; X=PBI per cápita a precios constantes			
País	Años de apertura	Aumento Anual PBI per cápita	R <sup>2</sup>
1. Corea del Sur	1968-2015	5,8 %	0,71
2. Singapur	1965-2005	5,8 %	0,91
3. Irlanda	1972-2002	4,3 %	0,96
4. Venezuela	1989-1993	3,9 %	0,58
5. Polonia	1990-2015	3,8 %	0,93
6. Chile	1976-2015	3,5 %	0,87
7. Perú	1991-2015	3,4 %	0,95
8. Argentina	1991-1999	3,2 %	0,94
9. España	1960-2015	3,2 %	0,63
10. Uruguay	1990-1999	3,1 %	0,45
11. Turquía	1989-2015	2,5 %	0,94
12. Colombia	1986-2015	2,3 %	0,82
13. Hungría	1991-2015	2,2 %	0,73
14. Australia	1995-2015	1,9 %	0,73
15. Ecuador	1991-2015	1,6 %	0,94
16. Bolivia	1985-2015	1,6 %	0,90
17. Brasil	1991-2015	1,5 %	0,93
18. Nueva Zelanda	1986-2015	1,4 %	0,47
19. Paraguay	1989-2015	1,4 %	0,86
20. México	1986-2006	1,3 %	0,72
21. Sudáfrica	1991-2015	1,1 %	0,53

\* Ordenado de mayor a menor según crecimiento anual del PBI per cápita.

Fuente: Elaboración propia en base a Banco Mundial, WEO IMF y Angus Maddison.

Como se puede observar, los  $R^2$  son mucho más altos que antes, lo que implica que la recta de regresión, que nos muestra que existe esta relación positiva entre crecimiento y apertura, es una buena explicadora de los datos. De los 21 países, en 13 el crecimiento anual del PBI per cápita fue mayor al 2%, lo que muestra los beneficios de la apertura comercial. Entre los 13 países que presentan un crecimiento anual del PBI per cápita mayor al 2% todos tiene altos niveles de  $R^2$ . Mientras que de los 8 países que presentan un crecimiento menor al 2% hay 2 países, Nueva Zelanda y Sudáfrica, que tienen  $R^2$  bajos, es decir, que no son muy bien explicados por la recta de regresión (Nueva Zelanda era el único que presentaba una relación negativa entre apertura y crecimiento, pero el  $R^2$  nos dice que el valor de esta relación es bajo).

El estudio de los diagramas de dispersión y el cuadro anterior refuerzan la evidencia mostrada por Sachs y Warner que nos dice que la apertura y el crecimiento están relacionados de forma positiva y fuerte. Otra vez más, la evidencia sugiere que abrimos es el mejor camino que podemos seguir.

## q) *Comentarios finales*

Si bien el análisis de Sachs y Warner ha sido impreciso en algunos puntos, como el no tener en cuenta otros aspectos de las reformas (privatizaciones, ajustes fiscales, cambios estructurales, etc.), han tomado a la política comercial como medida del manejo de la economía. A pesar de que la misma represente tan solo uno de los elementos de la política global, ésta es probablemente la más importante.

La apertura comercial colaboró en promover la responsabilidad gubernamental en otras áreas. Desde ese punto de vista, la política comercial debe ser vista como el principal instrumento de reforma. La medida de política comercial sirve como un *proxy* a la política global. Sólo un análisis más amplio, que incluya los otros elementos de política, permitirá distinguir más claramente los efectos sobre el crecimiento de los varios componentes de política económica.

A pesar de ello, los resultados hallados por Sachs y Warner son contundentes a la hora de resaltar la importancia que la apertura comercial tiene sobre el crecimiento económico. Si bien abrirse no asegura el éxito, cerrarse asegura el

fracaso. La apertura comercial debe ser vista como una “condición necesaria” para crecer pero no “suficiente”, otras medidas complementarias son necesarias para que por medio de la apertura los países de menores ingresos se encarrilen en la senda del crecimiento sostenido.

## *r) Otros estudios sobre apertura y crecimiento*

Una de las críticas al trabajo de Sachs y Warner fue hecha por Rodríguez y Rodrik (2000), quienes argumentaron que sus hallazgos son menos determinantes de lo que parecerían serlo. Esto se debería, esencialmente, a las dificultades de medición de la apertura, lo cual genera que los resultados cambien según cómo se la mida.

Por otro lado, Sebastián Edwards, analizó la relación entre apertura comercial y crecimiento de la Productividad Total de los Factores (PTF), el aumento en el producto per cápita no atribuible al capital físico y humano, es decir, el aumento como consecuencia de la innovación tecnológica, utilizando 9 índices distintos de apertura (Edwards 1997).

A su vez, mostró que existió un efecto positivo entre la apertura, medido por el índice de Sachs-Warner para el período 1960-90, y el crecimiento de la Productividad Total de los Factores (PTF).

En todos los casos el resultado mostró que las distorsiones comerciales que cierran la economía (aranceles, cuotas, barreras para arancelarias, etc.) tienen una relación negativa con el crecimiento de la Productividad Total de los Factores (PTF). Es decir, reducen el crecimiento de la productividad, lo que impacta negativamente sobre el crecimiento económico. Por lo tanto, si el cierre comercial afecta negativamente al crecimiento económico, entonces la apertura lo hace positivamente.

Por su parte, Wacziarg y Welch (2008) actualizaron el trabajo de Sachs y Warner (1995) al incorporar datos hasta el fin de la década de los 90 (95). De su análisis se desprenden dos conclusiones:

- El cambio en el crecimiento luego de las reformas comerciales varía ampliamente entre países. Mientras que el efecto promedio de toda la muestra es positivo, casi la mitad de los países experimentaron cero o incluso negativos cambios en el crecimiento luego de la liberalización.

- Generalizaciones acerca de estos factores son difíciles de hacer. Mientras que su artículo es altamente favorable a las políticas de reformas orientadas hacia el exterior, es cauto hacia la idea de la política de “one-size-fits-all”, es decir, una sola receta para cualquier situación, sin tener en cuenta las circunstancias locales.

Los autores encontraron que para el período 1950-98 el crecimiento anual per cápita promedio para los países que estuvieron abiertos fue de 2,71%, mientras que para los países cerrados fue de 1,18%. Una diferencia de 1,53% de crecimiento anual a favor de las economías abiertas. Reforzando los hallazgos de Sachs y Warner.

Por otro lado, hallaron que los países que se liberalizaron en los 90 experimentaron un mayor incremento en el crecimiento post liberalización que los países que se liberalizaron en cualquier otra década pasada. Esto tiene sentido dado que la tecnología crece década tras década y por lo tanto al abrirse durante los 90 la tecnología que estos países importaron era más productiva que la de, por ejemplo, los países que se abrieron durante los 60. Por lo tanto, el “salto” en la producción inicial como consecuencia de importar tecnología de punta es más fuerte a medida que transcurre el tiempo y la misma va mejorando.

La literatura empírica para el crecimiento y el comercio sugiere que los efectos de la liberalización sobre el crecimiento están fuertemente vinculados por medio de la tasa de acumulación de capital físico, la inversión. Levine y Renelt (1992), Baldwin y Seghezza (1996) y Wacziarg (2001), sugieren que la tasa de inversión es un canal importante en el vínculo entre comercio y crecimiento. Wacziarg y Welch (2008) hallaron que para el período 1950-98, países con regímenes liberalizados experimentaron en promedio tasas de inversión en capital físico que fueron un 1,94% mayores que en los países cerrados.

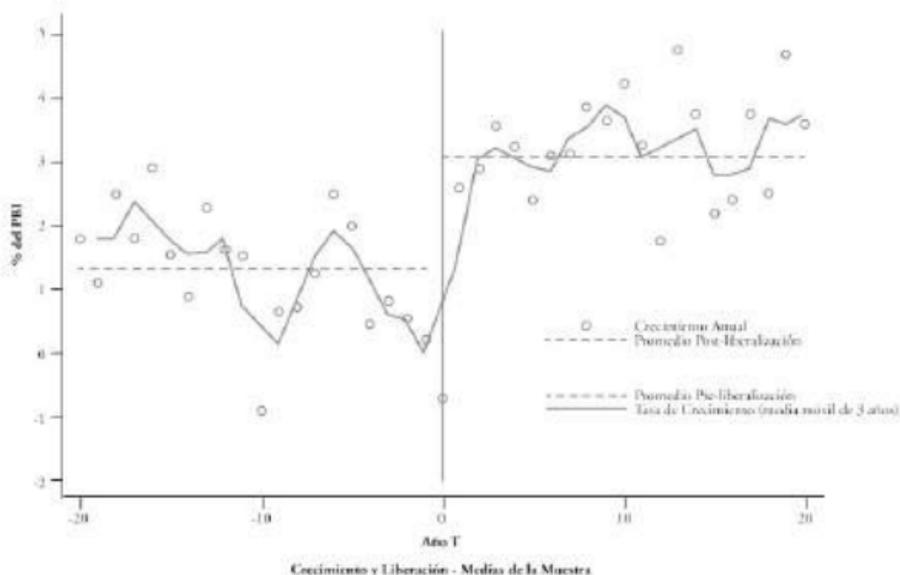
A su vez, analizaron cuánto del impacto positivo de la política de apertura comercial sobre el crecimiento es atribuido al aumento de la inversión como consecuencia de la apertura comercial. Es decir, la apertura genera una reasignación más eficiente de la producción que permite explotar las ventajas comparativas y por ende producir más pero a su vez la apertura incrementa la inversión y eso le permite incrementar más todavía la producción en el tiempo. Los autores estimaron que un 21% del incremento de la producción post apertura comercial fue como resultado del aumento de la inversión provocado

por la apertura comercial. El análisis muestra fuerte evidencia de que la inversión constituye un importante canal en la propagación del crecimiento al producirse la apertura comercial.

### s) Efectos de la apertura sobre el crecimiento y la inversión

El siguiente gráfico muestra el crecimiento promedio para entre 4 a 20 años antes y después de la fecha de la liberalización comercial, para una muestra de 81 países que llevaron a cabo liberalizaciones permanentes.

FIGURA 6. TASA DE CRECIMIENTO EN ECONOMÍAS QUE SE LIBERALIZARON EN PERÍODO T



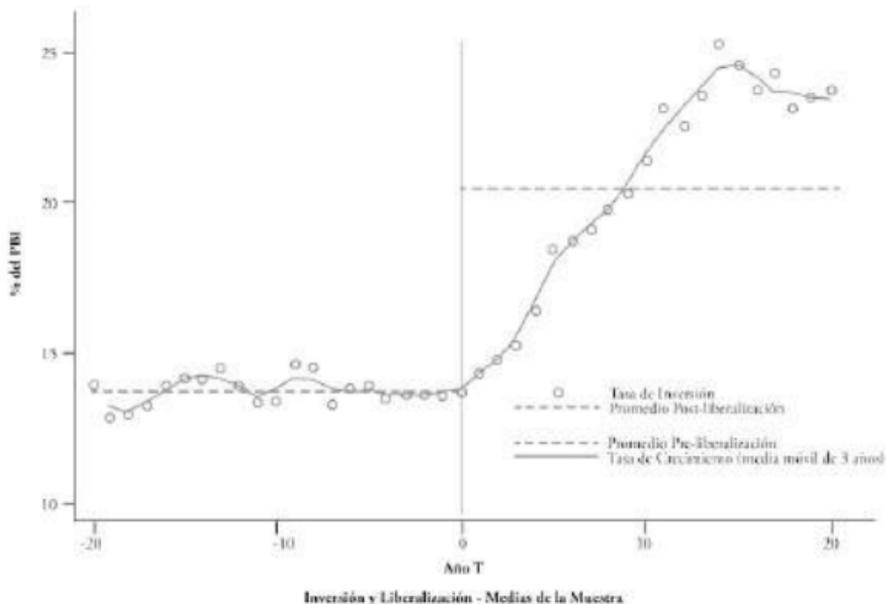
Fuente: Wacziarg y Welch (2008)

El crecimiento previo a las reformas de apertura fue en promedio del 1,5% y el mismo se incrementó post reformas al 3% (se duplicó). Los efectos muestran ser inmediatos y no cesan luego de varios años. Es decir, al abrir la economía, el crecimiento aumenta y se mantiene en el tiempo en un nivel mayor. Esto muestra que los beneficios de la apertura sobre el crecimiento son permanentes al mantenerse a lo largo del tiempo. Tercero, los años cercanos que preceden a la liberalización son años de bajo crecimiento: las reformas generalmente suceden a crisis.

Por otro lado, el siguiente gráfico muestra la evolución de la tasa de inversión promedio para entre 4 a 20 años antes y después de la fecha de la liberalización comercial, para estos mismos 81 países que llevaron a cabo liberalizaciones permanentes.

Una de las más notorias conclusiones surge del mismo análisis, pero para la inversión (Figura 7) en lugar del crecimiento (figura 6). La inversión promedio previo a la liberalización era de aproximadamente el 14% del PBI. Luego de la liberalización lo primero que se puede observar es que la tasa de inversión tarda en responder. El aumento de la tasa de inversión se produce gradualmente durante los primeros 10 años post liberalización. Luego de transcurrir los 10 años la tasa de inversión se instala en niveles de entre el 20% y el 25% del PBI. ¡Un incremento de entre un 5% y 10% más! Abrirse incrementa la inversión fuertemente lo que potencia el crecimiento en el tiempo.

FIGURA 7. TASA DE INVERSIÓN EN ECONOMÍAS QUE SE LIBERALIZARON EN PERÍODO T



Fuente: Wacziarg y Welch (2008)

Los autores hallaron que los países que liberalizaron el comercio generalmente lo hicieron posterior a una crisis: 3 años antes de la liberalización el crecimiento en promedio se reduce un 0,55%. Tornell (1998) muestra que el 60% de los episodios de reforma económica, incluyendo reformas comerciales, ocurre luego de una crisis económica o política doméstica.

Una conclusión que se desprende de lo anterior es que medir diferencias en el crecimiento relativos a los años cercanos anteriores a la reforma le atribuye falsamente diferencias en crecimiento a las reformas que en realidad provienen de circunstancias económicas recesivas en los inmediatos años anteriores a las reformas.

Es decir, como las liberalizaciones en general se hacen post crisis, entonces ese repunte en el crecimiento es explicado por la apertura pero también por la recuperación típica post recesión. En una recesión, entre otras cosas, lo que ocurre es que aumenta la capacidad ociosa de la economía como consecuencia del aumento del desempleo y el cierre o parálisis de las empresas. Una vez que

la recesión es superada, esa capacidad ociosa es fácilmente puesta a funcionar de nuevo, sin necesidad de que esto sea consecuencia de la apertura. Por lo tanto, no todo el crecimiento post liberalización es explicado por dicha reforma comercial.

Lo que sí explica la apertura comercial es el aumento en el crecimiento a largo plazo. Previo a las crisis anteriores a la liberalización, el crecimiento promedio es de aproximadamente 1,3%, mientras que luego del repunte económico post liberalización, que incluye el efecto rebote post crisis, la tasa de crecimiento se instala en un valor promedio del 3%. Este incremento en la tasa promedio de crecimiento en el largo plazo del 1,3% al 3% sí es atribuible a la reforma comercial.

También hallaron que la liberalización eleva en promedio el comercio un 5% como porcentaje del PBI, lo que sugiere que la política comercial liberalizadora aumenta el nivel actual de apertura de quienes se liberalizaron. Es decir, liberalizar la economía, esto es reducir aranceles, bajar o eliminar barreras para arancelarias, llevar a cabo acuerdos de libre comercio, etc., lleva a un aumento de la participación del sector externo, la cantidad de exportaciones más importaciones como porcentaje del PBI aumenta.

Otro punto interesante a resaltar que surge del análisis de Wacziarg y Welch es que, en la mayoría de los países que experimentaron alto crecimiento seguido de las liberalizaciones, las reformas comerciales no estuvieron solo estrictamente limitadas al período de liberalización.

Chile, por ejemplo, liberalizó su comercio en 1976, se recuperó de una crisis de deuda a principios de los 80 y continuó creciendo hasta finales de los 80. Durante ese período, redujo tarifas e implementó varios acuerdos bilaterales de libre comercio. Tanto Corea del Sur como Taiwán, que se liberalizaron durante los 60, continuaron con bajas tarifas y eliminaron barreras no arancelarias, particularmente a mediados de los 80 y los 90. Indonesia sostuvo las reformas iniciales de los años 70 con reducciones en los derechos de exportación en 1976 y adicionales liberalizaciones centradas en el comercio durante los 80. Esto muestra evidencia de que profundizar las reformas de aperturas luego de la reforma inicial impacta positivamente sobre el crecimiento a lo largo del tiempo.

Relacionado con lo anterior es el hecho de que aplicar políticas post liberalización que van en contra de la apertura genera daños al crecimiento. 13 países de la muestra de Wacziarg y Welch implementaron políticas que

contrarrestaron activamente los efectos de la reforma comercial y como resultado no experimentaron un incremento en sus tasas de crecimiento. Entre estos se hallan por ejemplo Israel y Filipinas. Las intervenciones diseñadas para proteger a los productores domésticos ante el aumento de la competencia por importaciones pueden haber impedido la realización de las ganancias del comercio.

Por otro lado, la inestabilidad política también es un factor importante que atenta contra el crecimiento y puede resultar en un impedimento de la realización de las ganancias del comercio. El principal ejemplo es Colombia, donde la inestabilidad no dejó de perdurar.

Los países que experimentaron efectos positivos son aquellos que tendieron a profundizar sus reformas. Por otro lado, los países que experimentaron efectos negativos o nulos sobre el crecimiento tendieron a sufrir inestabilidad política, adoptaron políticas contractivas, o hicieron esfuerzos para impedir que los sectores domésticos realicen el ajuste necesario post apertura.

La apertura comercial en términos generales tiene efectos positivos sobre el crecimiento, pero no necesariamente toda liberalización trae beneficios. Lo que Wacziarg y Welch remarcan es que existen otras condiciones que se tienen que cumplir para disfrutar de los beneficios de la apertura. Por ejemplo, abrirse con déficit fiscal puede atrasar el tipo de cambio real cuando se financia con deuda externa y reducir la competitividad de la economía, una alta presión impositiva reduce la rentabilidad de las empresas haciendo que muchas que podría ser competitivas a nivel mundial no lo sean y quiebren, etc. Por otro lado, lo que parecería ser más importante es que la profundización de las políticas pro comercio potencian el efecto positivo de la apertura a lo largo del tiempo, mientras que, por el contrario, las políticas proteccionistas post liberalización pueden llegar a impedir disfrutar de los beneficios de la apertura.

---

92. [http://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/economic-sciences/laureates/1987/](http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/1987/)

93. Un sistema donde el Banco Central emite dinero sólo cuando, por el motivo que sea (superávit comercial, deuda en moneda extranjera, inversión extranjera directa, etc.), ingresa moneda extranjera u oro, dependiendo del patrón adoptado.

94. Si el lector desea estudiar más en profundidad y detalle la experiencia particular de la

Argentina y otros países, véase el brillante estudio de casos de apertura comercial y crecimiento de Ávila (2015), que contempla los casos de Argentina, Chile, México, España y Japón.

95. Los datos en Sachs y Warner (1995) llegan hasta 1994.

# Capítulo 5

## ¿POR QUÉ PAGAR IMPUESTOS EN LA ARGENTINA?

### *a) Introducción*

Las obras que hacen los gobiernos, las escuelas, los hospitales, los sueldos de los empleados públicos, es decir, todos los gastos que realiza el sector público, son financiados en su mayor parte por impuestos. El objeto de este capítulo son, justamente, los ingresos y los gastos del gobierno.

En primer lugar, vamos a analizar aquellos ingresos del gobierno que provienen de los impuestos, o sea, aquella exacción que el Estado hace de nuestros ingresos (de manera directa, como el impuesto a las ganancias, o indirecta, cuando compramos un bien de consumo que tiene impuestos incluidos en su precio) sin contraprestación directa alguna. Veremos cómo han recaudado los gobiernos en Argentina en los últimos 35 años y cómo lo ha hecho el resto del mundo (96).

Después vamos a abordar una cuestión que suele indignarme: el gasto público. Para terminar, y no porque sea menos importante, vamos a analizar las consecuencias de los déficits fiscales (cuando el gobierno gasta más de lo que recauda por impuestos). Veremos cómo se puede financiar ese déficit y cuáles son las consecuencias de cada forma de financiamiento.

### *b) Recaudación*

En 1980 la recaudación del gobierno (nacional más provincial) fue del 19,5% del PBI. Treinta y cinco años después, en el 2015, fue del 33,6% del PBI, o sea un crecimiento de alrededor de 14% del producto. La realidad, sin embargo, es

que esta cifra subestima la verdadera presión tributaria. Los impuestos los pagan quienes están en blanco, por lo que la recaudación no se da sobre la totalidad del PBI (que incluye una estimación del PBI generado por la economía informal) sino sólo sobre aquella parte que está en blanco.

Así, estimamos la “presión tributaria efectiva” (la presión tributaria sobre los que están en blanco, o sea cuánto pagan de impuestos los que realmente los pagan), corrigiendo la recaudación de impuestos por la informalidad en la economía.

Para los años 1980-83, los datos de la informalidad se obtuvieron de la serie de Dornbusch y de Pablo (1988), y desde 1984 hasta 2015 se utilizaron los datos de la informalidad laboral de SEDLAC (Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean) y el INDEC, suponiendo que la informalidad de toda la economía era igual a la del mercado de trabajo. Si bien este supuesto podría pensarse que implica una sobreestimación de la informalidad, por la elevadísima participación del “negro” en el mercado de trabajo, los valores no son muy distintos a los presentados por Dornbusch y de Pablo (1988) para los años 1980-83.

De esta manera, nuestras estimaciones muestran que la “presión tributaria efectiva” (los impuestos que pagan los que están en blanco) en Argentina pasó de 30,5% del PBI en 1980 a 48,7% del PBI en 2014, un aumento de 18 puntos del producto en poco menos de un cuarto de siglo. No es fácil encontrar en el mundo algo que vaya más rápido que nuestra presión impositiva efectiva: en 2014, de 38 países seleccionados (97) que representan el 66,5% del PBI mundial, sólo Dinamarca presentó una presión tributaria efectiva muy ligeramente superior a la nuestra (0,9% del PBI más), con 49,6% de su PBI (98).

Argentina tiene entonces una “presión tributaria efectiva” parecida a la de Dinamarca, pero con un PBI per cápita a dólares de PPP que es menos de la mitad (más adelante vamos a mostrar en un gráfico que tiende a haber una relación positiva entre el PBI per cápita de un país y lo que se paga de impuestos, cosa que no se cumple en nuestro país) y con una calidad de servicios públicos que está a años luz de los daneses (99).

O sea que recaudamos tanto como uno de los países más desarrollados del mundo, pero en calidad de gasto público, o sea cómo los impuestos le vuelven a la gente (¿le gustaría esta frase al inefable Sergio Massa? Me temo que sí, pero

es imposible no caer alguna vez en un lugar común), lo hacemos como un país del tercer mundo. Quizá Brasil (nuestro simbiótico socio en el Mercosur) tenga una presión tributaria efectiva como la nuestra o incluso superior, porque su recaudación en 2013 (el último dato disponible en la base de datos de la OCDE al momento de la redacción del presente libro) fue superior a la nuestra, del 35,6%, y es posible que también tenga un nivel de informalidad parecido al nuestro. El Cuadro 1 muestra la recaudación proveniente de distintas fuentes de ingresos, para 38 países durante el año 2014.

CUADRO 1

Recaudación como %PBI Año 2014								
Países	PBI per cápita*	Recaudación total	Ingresos y beneficios	Contribuciones a la seguridad social	Propiedad	Consumo Interno	Comercio Exterior	Otros
1. Dinamarca	\$ 46.820	49,6 %	32,2 %	0,1 %	1,9 %	15,9 %	0,0 %	0,5 %
2. Argentina 2 **	\$ 22.299	48,7 %	-	-	-	-	-	-
3. Francia	\$ 39.460	45,5 %	10,8 %	17,0 %	3,9 %	10,9 %	0,0 %	2,8 %
4. Bélgica	\$ 43.741	45,0 %	16,1 %	14,2 %	3,0 %	10,8 %	0,0 %	0,5 %
5. Finlandia	\$ 40.705	43,8 %	35,5 %	12,7 %	1,3 %	14,4 %	0,0 %	0,1 %
6. Italia	\$ 35.606	43,7 %	14,0 %	15,0 %	2,9 %	11,8 %	0,0 %	2,0 %
7. Austria	\$ 47.855	42,8 %	12,6 %	14,7 %	0,6 %	11,7 %	0,0 %	3,2 %
8. Suecia	\$ 45.513	42,8 %	14,9 %	9,9 %	1,1 %	12,1 %	0,0 %	4,7 %
9. Islandia	\$ 44.365	38,9 %	18,1 %	3,7 %	2,3 %	11,8 %	0,3 %	2,6 %
10. Noruega	\$ 65.439	38,7 %	16,4 %	9,9 %	1,2 %	11,0 %	0,1 %	0,0 %
11. Luxemburgo	\$ 98.865	38,4 %	13,3 %	11,0 %	3,0 %	11,0 %	0,0 %	0,1 %
12. Hungría	\$ 25.232	38,2 %	6,8 %	12,5 %	1,3 %	16,8 %	0,0 %	0,8 %
13. Holanda	\$ 48.276	37,5 %	9,6 %	14,9 %	1,4 %	11,1 %	0,0 %	0,5 %
14. Alemania	\$ 46.325	36,6 %	11,4 %	13,9 %	1,0 %	10,1 %	0,0 %	0,2 %
15. Eslovenia	\$ 30.429	36,5 %	6,5 %	14,4 %	0,6 %	14,7 %	0,0 %	0,2 %
16. Grecia	\$ 26.852	35,8 %	8,5 %	10,3 %	1,4 %	15,5 %	0,0 %	0,1 %
17. Brasil ***	\$ 10.071	35,6 %	7,5 %	9,2 %	2,0 %	15,9 %	0,8 %	1,2 %

18. Promedio OCDE	\$ 39.278	\$ 34,2	11,8 %	9,1 %	1,9 %	10,8 %	0,1 %	0,7 %
19. Portugal	\$ 28.699	34,2 %	10,5 %	9,0 %	1,2 %	13,0 %	0,0 %	0,4 %
20. España	\$ 33.505	33,8 %	9,7 %	11,6 %	2,4 %	9,6 %	0,0 %	0,5 %
21. República Checa	\$ 31.574	33,1 %	7,1 %	14,5 %	0,4 %	10,9 %	0,0 %	0,2 %
22. Argentina	\$ 22.299	32,7 %	5,9 %	8,1 %	1,1 %	14,8 %	2,5 %	1,8 %
23. Nueva Zelanda	\$ 37.309	32,5 %	18,0 %	0,0 %	2,0 %	11,5 %	1,0 %	0,0 %
24. Estonia	\$ 27.825	32,4 %	7,4 %	10,9 %	0,3 %	13,7 %	0,0 %	0,2 %
25. Polonia	\$ 24.960	32,1 %	6,3 %	12,2 %	1,4 %	11,5 %	0,0 %	0,6 %
26. Reino Unido	\$ 40.543	32,1 %	11,2 %	6,0 %	4,1 %	10,6 %	0,0 %	0,2 %
27. Japón	\$ 36.580	32,0 %	10,2 %	12,7 %	2,7 %	6,1 %	0,2 %	0,1 %
28. Eslovaquia	\$ 28.471	31,2 %	6,5 %	13,4 %	0,4 %	10,7 %	0,0 %	0,2 %
29. Israel	\$ 34.059	31,2 %	9,7 %	5,1 %	3,0 %	12,1 %	0,3 %	1,2 %
30. Canadá	\$ 45.025	31,2 %	15,0 %	4,7 %	3,7 %	6,0 %	0,2 %	0,7 %
31. Tailandia	\$ 19.010	28,8 %	0,1 %	8,2 %	1,4 %	12,3 %	0,4 %	0,4 %
32. Irlanda	\$ 50.477	28,7 %	11,6 %	5,0 %	2,2 %	9,7 %	0,0 %	0,3 %
33. Australia	\$ 46.289	27,8 %	14,1 %	0,0 %	2,8 %	6,8 %	0,7 %	1,4 %
34. Suiza	\$ 59.077	27,0 %	12,1 %	6,7 %	1,8 %	5,9 %	0,2 %	0,1 %
35. Estados Unidos	\$ 54.484	25,9 %	12,1 %	0,2 %	2,8 %	4,3 %	0,2 %	0,0 %
36. Corea del Sur	\$ 33.417	24,6 %	7,2 %	6,6 %	2,7 %	6,8 %	0,6 %	0,7 %
37. Chile	\$ 22.037	19,8 %	0,5 %	1,4 %	0,8 %	10,7 %	0,2 %	0,0 %
38. México	\$ 18.135	15,2 %	5,7 %	3,1 %	0,3 %	5,2 %	0,2 %	0,6 %

\* PBI per cápita a dólares corrientes de PPP 's

\*\* corregido por evasión fiscal

\*\*\* año 2013

Fuente: Elaboración propia en base a AFIP, MECON, INDEC, CEPAL, OCDE y WEO IMF.

Como se ve, la “presión tributaria efectiva” de Argentina es similar a la de Dinamarca, Francia, Bélgica, Finlandia e Italia, todos países ya desarrollados con niveles de ingreso muy superiores al nuestro. (99\*).

Incluso si tomamos la presión impositiva sin corregir por la informalidad, tenemos una presión impositiva superior a la de Nueva Zelanda, Reino Unido, Japón, Canadá, Irlanda o Australia. Chile, un país con un PBI per cápita similar al nuestro, recauda 12 puntos del PBI menos que nosotros, aun sin corregir por informalidad.

Si la presión impositiva en Argentina ya es alta sin corregir por

informalidad, mejor ni hablar de lo que opasa cuando nos referimos al 48,7% de presión impositiva *efectiva*. Con esta presión impositiva agobiante, y más para un PBI per cápita de nivel medio en el mundo, es prácticamente imposible promover el crecimiento sostenido a tasa alta. Ni hablar si le agregamos lo mal que se gasta (puro clientelismo y corrupción política) y mucho más todavía si tenemos en cuenta que el Estado (a pesar de una presión impositiva salvaje) vive en situación de déficit fiscal crónico (gastando más de lo que recauda), generando crisis económico-financieras recurrentes con gigantescos colapsos de la actividad económica.

De los 38 países seleccionados, sólo cuatro de ellos, Dinamarca (15%), Grecia (15,5%), Hungría (16,8%), Brasil (15%), recaudan, como proporción del PBI, más por impuestos al consumo interno que Argentina (14,8%). Más adelante mostraremos que Argentina basa su recaudación principalmente en impuestos al consumo interno, mientras que en promedio en la OCDE esta fuente es mucho menos importante.

Por otro lado, somos el país que más recauda por gravar al comercio exterior (2,5% del PBI) debido a los altos aranceles a la importación y a las retenciones a las exportaciones (en particular, las agropecuarias). Esto es evidencia –por si todavía hiciera falta alguna– de que nuestra economía es de las más cerradas al comercio del mundo. Más adelante vamos a poner la lupa sobre esta cuestión y a analizarla con mayor precisión.

Si bien nuestro país recauda poco por impuestos a la propiedad (1,1% del PBI), también ocurre así en los demás países de la muestra seleccionada. Por ejemplo, en la OCDE en promedio la recaudación por esta fuente es del 1,9% del PBI, siendo el Reino Unido quien más recauda (4,1% del PBI) y Estonia y México los que menos (ambos 0,3% de sus PBI).

En recaudación por ingresos y beneficios la Argentina es el segundo país, luego de México (5,7% del PBI), con menos performance de la muestra, siendo la misma del 5,9% del PBI mientras que el promedio de la OCDE es del 11,5% del PBI. El máximo de recaudación se da en Islandia donde representa el 18,1% del PBI. Los países escandinavos en general son los de mayor presión impositiva del mundo y, por supuesto, de la muestra seleccionada.

En cuanto a la recaudación para la seguridad social (fondos que se recaudan a través de impuestos al trabajo), Argentina, con 8,1% del PBI, se encuentra ligeramente por debajo del promedio de la OCDE con 9,1% del PBI y de Brasil

con 9,2% del PBI, pero recauda más que México (3,1% del PBI) y Chile (1,4% del PBI). Lo que hay que resaltar, en este caso, es que en la Argentina el nivel de imposición sobre el trabajo es récord en el mundo, no así su recaudación.

Para entrar más en detalle y ver cómo fueron evolucionando los distintos tipos de impuestos, en Argentina y el promedio de los países integrantes de la OCDE entre 1980 y 2015, pido al lector que observe el Cuadro 2.

CUADRO 2

<b>Estructura recaudación en Argentina y OCDE, 1980-2015</b>						
Fuentes de ingresos**	Argentina			OCDE*		
	1980	2015	Variación Total	1980	2015	Variación Total
PBI per cápita***	\$ 6.282	\$ 22.554	\$ 16.271	\$ 8.763	\$ 40.095	\$ 31.332
Recaudación Total	19,5%	33,6%	14,1%	30,1%	34,3%	4,2%
Presión Tributaria Efectiva	30,5%	49,4%	18,9%	-	-	-
Ingresos y Beneficios	1,3%	6,6%	5,3%	11,6%	11,6%	-0,0%
Contribuciones a la Seguridad Social	5,0%	8,5%	3,5%	6,9%	8,9%	2,1%
Propiedad	1,9%	0,3%	-1,6%	1,5%	1,9%	0,4%
Consumo Interno	9,4%	16,1%	6,7%	8,7%	11,2%	2,5%
IVA	3,5%	7,4%	3,9%	-	-	-
Ingresos Brutos	1,9%	4,1%	2,2%	-	-	-
Resto	4,1%	4,7%	0,6%	-	-	-
Comercio Exterior	1,5%	1,9%	0,6%	0,8%	0,1%	-0,7%
Otros	0,7%	0,1%	-0,6%	0,7%	0,5%	-0,3%

\*promedio países integrantes OCDE

\*\*como %PBI

\*\*\*PBI per cápita a dólares de PPP 's

Fuente: Elaboración propia en base a AFIP, MECON, INDEC, CEPAL, OCDE y WEO IMF.

Concentrémonos en particular en la columna “Variación Total”.

Entre 1980 y 2015 el PBI per cápita en Argentina creció en u\$s16.271 (259%), mientras que el promedio de los países de la OCDE lo hizo mucho más, en u\$s31.332 (358%). Por otro lado, la recaudación de impuestos en Argentina creció 14,1% del PBI, cuando en el promedio de la OCDE sólo lo hizo en 4,2% del PBI. Es decir, mientras que en Argentina el PBI per cápita creció significativamente menos que en el promedio de la OCDE, la recaudación como proporción del PBI creció notoriamente más, lo cual hizo que al final del mencionado período de 25 años, en 2015, la recaudación en Argentina, 33,6% del PBI, fuera similar a la del promedio de la OCDE de 34,3% del PBI, cuando 25 años antes era 10% del PBI menor (100) (101).

La fuente de recaudación que más creció en Argentina fue la de los impuestos al consumo interno, con 6,7% del PBI, representando el 48% del total del aumento de los impuestos de 14,1% del PBI en el cuarto de siglo que va de 1980 a 2015.

Claro: en ese período, el IVA, que ya existía desde 1975, pasó de una tasa del orden del 15% a una del 21% y el impuesto a los ingresos brutos provinciales (un impuesto en cascada, que distorsiona de manera grosera los precios relativos), que termina siendo un impuesto al consumo, no sólo se generalizó a un gran número de actividades, sino que luego comenzó a tener subas permanentes en las alícuotas. Así es que hoy Argentina, el país progre, el que defiende a la “gente”, a los pobres, preocupadísimo porque el ingreso se distribuya de manera equitativa, es de los que más gravan el consumo en el mundo entero.

### *c) Otro récord: el gravamen al comercio exterior*

En el promedio de la OCDE también fue este componente de recaudación el que más creció, pero tan sólo 2,5 puntos del producto, menos de la mitad de lo que creció en nuestro país.

La diferencia más notoria en la evolución del financiamiento vía impuestos del Estado entre la Argentina y el promedio de la OCDE está dada por la recaudación que surge de gravar los ingresos y beneficios. En nuestro país la recaudación proveniente de esta fuente creció en 5,3 puntos del producto cuando en promedio en la OCDE prácticamente permaneció constante.

Otro hecho importante que surge del Cuadro 2 es que Argentina recauda mucho más por gravar al comercio exterior (1,9% de nuestro PBI) que el promedio de la OCDE (0,1% del PBI). De hecho, Argentina es el número uno en recaudación por gravar al comercio exterior, entre los 38 países de la muestra. Esto es así porque los demás países no imponen retenciones a las exportaciones ni los niveles de tarifas a las importaciones que aplicamos nosotros.

El siguiente cuadro (Cuadro 3) muestra lo mismo que el Cuadro 2, pero el énfasis está puesto en cómo evolucionó entre 1980 y 2015 *la proporción* de cada impuesto sobre la recaudación total dentro de Argentina, por un lado, y dentro de la OCDE por el otro.

Como ya lo dijimos, la Argentina basa su recaudación principalmente en los recursos provenientes de los impuestos al consumo. La suma de IVA, ingresos brutos y un resto ha representado casi el 50% de la recaudación total. En la OCDE esto es muy diferente, con poco más del 32%, o sea, 18 puntos porcentuales menos que la Argentina.

La otra gran diferencia a la hora de recaudar entre la Argentina y los países de la OCDE radica en los impuestos a los ingresos y beneficios. Si bien en Argentina entre 1980 y 2015 la recaudación por esta fuente en términos de la recaudación total subió más de 13%, de 6,5% a 19,6% versus una caída de 4,4% en la OCDE, sigue habiendo una diferencia de 20% a favor de la OCDE.

La segunda fuente de financiamiento más importante en la Argentina es la que proviene de las contribuciones y aportes a la seguridad social (impuestos al trabajo), que representa el 25,3% de la recaudación total (contra casi 50% de los impuestos al consumo). A diferencia de la participación de los ingresos provenientes de impuestos al consumo, la de los impuestos al trabajo en Argentina es muy parecida al promedio de los países de la OCDE. Sin embargo, en la Argentina el empleo informal es muy alto (superior al 30%), lo que implica que para recaudar lo mismo que en otros países, las alícuotas tienen que ser mucho más altas (y esto, a su vez, explica en gran parte por qué existe un nivel tan alto de informalidad). Más adelante analizaremos en mayor detalle, el empleo informal y los impuestos al trabajo en nuestro país.

### CUADRO 3

## Estructura Recaudación en Argentina y OCDE, 1980-2015

Fuentes de Ingresos**	Argentina			OCDE*		
	1980	2015	Variación Total	1980	2015	Variación Total
PBI per cápita***	\$ 6.282	\$ 22.954	\$ 16.271	\$ 8.763	\$ 40.095	\$ 31.332
Recaudación Total	10,5%	38,8%	14,1%	30,1%	34,3%	4,2%
Presión Tributaria Efectiva	30,5%	49,4%	18,9%	-	-	-
Ingresos y Beneficios	6,5%	19,6%	13,1%	38,2%	33,8%	-4,4%
Contribuciones a la Seguridad Social	25,4%	25,3%	-0,1%	22,1%	20,2%	4,0%
Propiedad	9,6%	0,9%	-8,7%	5,3%	5,7%	0,4%
Consumo Interno	48,2%	48,0%	-0,2%	29,1%	32,8%	3,7%
IVA	17,8%	22,0%	4,2%	-	-	-
Ingresos Brutos	9,6%	12,3%	2,5%	-	-	-
Resto	20,8%	13,8%	-7,0%	-	-	-
Comercio Exterior	6,6%	5,7%	-0,9%	3,4%	0,4%	-3,0%
Otros	3,8%	0,4%	-3,4%	1,9%	1,3%	-0,6%

\* promedio países integrantes OCDE

\*\* como %Recaudación Total

\*\*\* PBI per cápita a dólares de PPP's

Fuente: Elaboración propia en base a AFIP, MECON, INDEC, CEPAL, OCDE y WEO IMF.

Lo que me parece importante recalcar, llegado a este punto, es el cinismo y la hipocresía de una sociedad que vive llenándose la boca de progresismo y de sensibilidad por el que menos posee, pero al mismo tiempo tiene un Estado cooptado por impresentables y por ñoquis, que obtiene casi el 50% de sus ingresos de los impuestos al consumo (impuestos que relativamente pagan más las clases medias y bajas, porque consumen casi todo su ingreso) y un 25% más proveniente de impuestos al trabajo (como la gente prefiere trabajar por poca plata a no trabajar, el grueso del impuesto, por más sindicatos que haya, los paga el trabajador con menos salario de bolsillo).

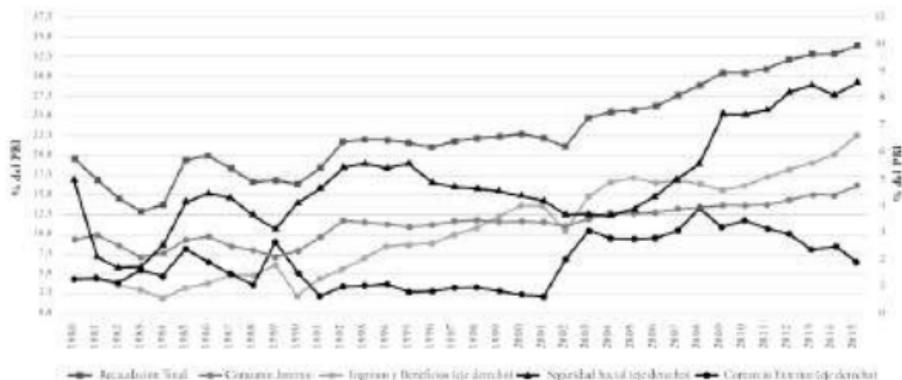
Entiéndase bien: el 75% de los ingresos del fisco argentino provienen sobre todo, relativamente hablando, de gravar a los que menos tienen. Yo desearía que un contestador automático repitiera esto cada vez que un político argentino se permite usar la palabra “social”.

*d) Estructura de recaudación en Argentina 1980-2015*

Como hemos visto, la recaudación por impuestos en términos del producto ha crecido fuertemente entre 1980 y 2015, con la excepción de lo recaudado por impuestos a la propiedad. Pero esto es como ver dos fotos, una de 1980 y otra de 2015, y luego compararlas.

Si bien esta foto nos da alguna información acerca del comportamiento de la recaudación en nuestro país, nos estamos perdiendo de ver la película, es decir, cómo evolucionaron estas variables dentro de este período año por año. El siguiente gráfico muestra la evolución entre 1980 y 2015 de la recaudación total, la recaudación por seguridad social, consumo interno, comercio exterior e ingresos y beneficios, todo en términos del producto.

GRÁFICO 1. ESTRUCTURA DE RECAUDACIÓN ARGENTINA 1980-2015.



Fuente: Elaboración propia en base a AFIP y MECON.

Como puede verse, salvo la recaudación por comercio exterior para la década del 90. que permaneció relativamente constante, todos los impuestos crecieron a lo largo de los 25 años analizados. El peso del Estado en la economía no ha parado de crecer. Lo que los argentinos le entregaron al Estado a lo largo del período ha crecido tendencialmente, y además lo ha hecho con déficit: como para extrañarse de la pobre performance de la economía argentina...

## *e) Recaudación total:*

La recaudación total como porcentaje del PBI entre 1980 y 1990 vivió tanto períodos cíclicos de baja (1980-83, 1987-90) como de alza (1984-86), pero mostró una tendencia a permanecer más o menos constante. En 1980 la recaudación fue del 19,5% del PBI y en 1990 del 16,3%, con un promedio durante el período de 16,8%. Este período inestable de aumentos y caídas en la recaudación está explicado en gran parte por la volatilidad del ingreso de nuestro país. Los períodos en que el PBI cayó implicaron una menor recaudación, y en las recuperaciones económicas, un incremento.

La recaudación en términos del PBI durante la década del 90 vivió dos subperíodos de comportamiento marcadamente distinto. El primero entre 1990 y 1992, cuando la recaudación creció fuertemente, del 16,3% al 21,6% del PBI. Luego, en el segundo período, que va de 1992 al 2000, se estabilizó en un promedio del 21,9% del PBI.

A partir de la crisis del 2002 la recaudación en términos de PBI no deja de crecer. Pasó de 22,1% en 2002 a 33,6% en 2015, es decir, un aumento de 11,5% del PBI que se dio en gran parte dentro un período de fuerte recuperación económica. Por lo tanto, para que la recaudación en términos del PBI haya crecido, la recaudación nominal tiene que haber crecido aún más que el PBI.

Como se puede observar en el gráfico 1, el crecimiento de la recaudación total ha sido impulsado más que nada por las contribuciones a la seguridad social (que surgen de gravar al trabajo) que pasaron de 4,2% a 8,5% del PBI, un crecimiento del 4,3% del PBI, en esencia por el importante aumento del empleo durante la “década ganada”, pero fundamentalmente por la re-estatización de los fondos previsionales desde 2008, al eliminarse las AFJP.

Otro impulso importante del crecimiento de la recaudación total en este período fue la del consumo interno, que pasó de 11,6% a 16,1% del PBI (un aumento de 4,5 puntos del producto). También fue importante el aumento de la recaudación por impuestos al comercio exterior, que pasó del 0,6% al 1,9% del PBI. La recaudación sobre los ingresos y beneficios también aportó los suyos, en especial por el no ajuste por inflación del mínimo no imponible y las escalas del impuesto a las ganancias.

## *f) Ingresos y beneficios*

La recaudación por ingresos y beneficios en 1980 fue de 1,3% del PBI y de 6,6% en 2015, un incremento de 5,3 puntos del PBI. En el gráfico 1 se puede observar que la recaudación proveniente de gravar a los ingresos y beneficios también sigue un camino parecido al de la recaudación total, aunque de forma menos marcada que la que surge de las contribuciones a la seguridad social y el consumo interno. Durante las crisis, como por ejemplo la hiperinflación de 1990 o la crisis del 2001-02, la recaudación por ingresos y beneficios sufrió importantes caídas, lo cual es esperable.

Al igual que los otros impuestos, la recaudación por ingresos y beneficios ha crecido tendencialmente desde 1980. Lo que distingue a la recaudación por ingresos y beneficios es que en los 90 creció sin cesar, mientras que la recaudación por consumo interno y por contribución a la seguridad social primero crecieron y luego se estancaron. O sea que en la década “neoliberal” de los 90 la recaudación proveniente de los ingresos y beneficios creció sistemáticamente, e incluso más que durante el kirchnerismo (durante los 90 creció aproximadamente 3 puntos del producto y durante el kirchnerismo unos 2,3 puntos del PBI).

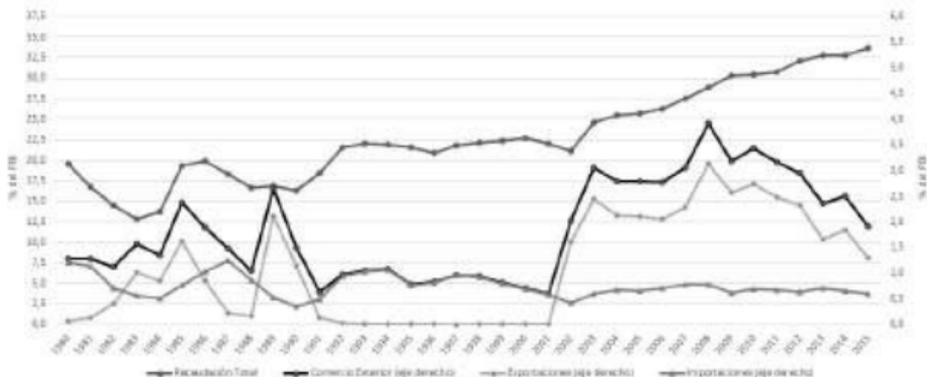
Si bien en términos del PBI la recaudación por consumo interno creció más que la recaudación por ingresos y beneficios, en términos porcentuales esta última fue la que mayor crecimiento presenta. La recaudación por ingresos y beneficios creció a una tasa del 5% anual, mientras que la recaudación por consumo interno creció al 1,6% anual.

## *g) Comercio exterior*

La recaudación proveniente de gravar al comercio exterior tiene dos fuentes: aranceles a las importaciones y retenciones a las exportaciones. El siguiente gráfico muestra tanto la recaudación total como la estructura de recaudación de comercio exterior, como porcentaje del PBI.

GRÁFICO 2. ESTRUCTURA DE RECAUDACIÓN COMERCIO

## EXTERIOR 1980-2015.



Fuente: Elaboración propia en base a AFIP y MECON.

La recaudación que viene de gravar importaciones sigue de forma más o menos precisa al ciclo económico. Cuando la economía crece, aumentan las importaciones, lo que hace subir la recaudación proveniente de los aranceles a la importación. Pero cuando la economía entra en recesión, la cantidad de bienes que importamos cae, lo que reduce la recaudación. La recaudación por importaciones tiene una evolución parecida a la de la recaudación total, porque esta última responde de la misma forma al ciclo económico.

Por otro lado, la recaudación proveniente de gravar a las exportaciones no necesariamente sigue al ciclo económico. O mejor dicho: lo sigue, pero de una forma menos precisa. Muchas veces el crecimiento económico viene dado por una mayor competitividad, lo que implica un tipo de cambio nominal y real más bien alto. Esto implica que somos “baratos” para el resto del mundo; por lo tanto, es esperable que aumenten nuestras exportaciones, lo que incrementa la recaudación por esta fuente. Períodos de caída de la actividad económica muchas veces están relacionados con tipos de cambio nominal y real bajos, lo cual desalienta las exportaciones y reduce la recaudación por esta vía. Sin embargo, no siempre esta relación –entre crecimiento y tipo nominal y real de cambio alto y recesión con tipo de cambio nominal y real bajo– se da efectivamente. Puede haber períodos de crecimiento con tipos de cambio nominales y reales bajos, como ocurrió durante algunos períodos en la década del 90. La reforma

promercado de los 90, al reducir significativamente el riesgo país y ampliar el horizonte de planeamiento para las empresas, lo que bajó el costo del capital, provocó un boom exportador, aún con un tipo real de cambio apreciado. Esta es una de las razones por las cuales la recaudación que proviene de las exportaciones no necesariamente sigue al ciclo económico, y por ende al comportamiento de la recaudación total.

## *h) El mundo allá afuera*

Hay otra razón para que la recaudación por gravar exportaciones pueda no seguir al ciclo económico y por ende a la recaudación total. La cantidad de bienes que exportemos depende del ingreso y de la situación económica de los países que nos compran estos bienes y del precio internacional de los bienes que exportamos. Nuestra economía puede estar pasando por una recesión mientras, por ejemplo, China crece y nos compra soja o maíz. De esta forma la recaudación total, que depende en mayor medida de lo que ocurra con la recaudación proveniente de gravar al trabajo y al consumo interno, puede estar cayendo mientras que la recaudación por gravar exportaciones esté subiendo (esto se dará siempre y cuando lo que aumenta la recaudación por exportaciones sea de menor valor a lo que cae la recaudación por las otras fuentes).

El último factor que impacta de forma significativa en la evolución de la recaudación por importaciones y exportaciones es, obviamente, el nivel de imposición que se aplique. Durante los 90 la recaudación por exportaciones cayó a 0 debido a la eliminación de las retenciones, mientras que luego de la crisis de 2001-02 no sólo se reinstalaron sino que, como consecuencia de los altos precios internacionales de los commodities, que estuvieron en valores históricos récord, la recaudación por esta vía creció con fuerza hasta la crisis mundial provocada por la caída del banco estadounidense Lehman Brothers.

Desde ahí hasta fines de 2015, la recaudación por retenciones como proporción del PBI ha caído casi sin pausa, por la desaparición de la burbuja que afectaba por igual a activos financieros y precios de los commodities antes de la crisis de Lehman, la desaceleración posterior del crecimiento económico mundial, y finalmente porque, como vimos en el capítulo sobre el comercio internacional, la simetría de Lerner es implacable: uno cree que está

sustituyendo importaciones (recordemos la frase de Cristina Kirchner de que si fuera por ella “no importaría ni un clavo”), pero al final sustituye también a las exportaciones.

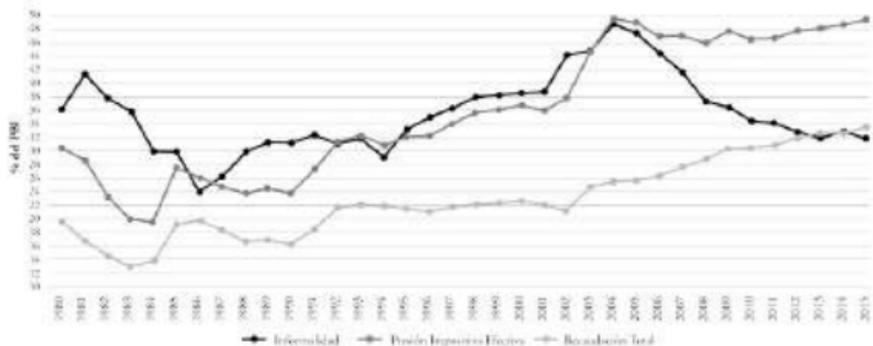
El significativo cierre de la economía durante la década kirchnerista, tan extremo que había que presentarle al gobierno una declaración jurada para importar, le evitó a la economía la competencia de los productos importados, pero también evitó la venta de productos argentinos al exterior.

## *i) Informalidad*

No creo traer al lector una noticia bomba si digo que el problema de la informalidad en la Argentina es muy importante. En promedio entre 1980 y 2015 fue del 35,5%, o sea, más de un tercio del PBI argentino se generó en las “sombras”, sin pago de impuestos, ni cargas sociales, ni controles de ningún tipo. Eso sí: con una flexibilidad total de hecho. Si a su vez la recaudación en términos el PBI fue alta y de tendencia creciente, esto implica que para quienes están en blanco la presión impositiva es mucho mayor que la que aparenta.

El siguiente gráfico muestra la evolución de la informalidad, la recaudación total en términos del PBI y la presión impositiva efectiva (la corregida por la informalidad), o sea, lo que realmente pagan de impuestos los que están en blanco.

### GRÁFICO 3. INFORMALIDAD Y RECAUDACIÓN.



Fuente: Elaboración propia en base a AFIP, MECON, INDEC, SEDIAC y Dornbuschy de Pablo (1988).

Hay cuatro períodos marcados que surgen de observar la evolución de la informalidad. El primero es entre 1980-81 y 1986, cuando la informalidad cae abruptamente. De hecho, el mínimo histórico de la serie es 24% (¡casi una cuarta parte de la economía en negro!). El segundo es entre 1987 y 2004, cuando la informalidad creció sostenidamente, salvo por una caída en 1994. Si bien durante este período la informalidad crece, lo hace con más fuerza a partir de la crisis de 2001-02 (en las crisis una parte importante del sector privado se financia con la evasión de impuestos). El máximo histórico es 48,7% en 2004. El tercer período es el que va de 2005 a 2012, cuando la informalidad vuelve a caer. Finalmente entre 2012 y 2015, cuando la economía se estancó, la informalidad permanece constante en alrededor de 32/33% (más de u\$s 150.000 millones en 2016).

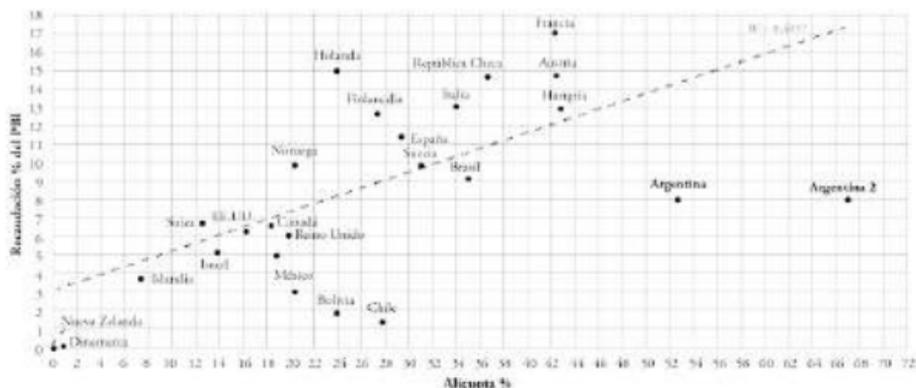
Un hecho a destacar es que durante las crisis, como la hiperinflación de finales del 80 y principios de los 90 y la crisis de 2001-02, la informalidad aumenta. En este sentido, la informalidad funciona como una “absorbadora” de shocks. Cuando cae la actividad económica se genera empleo en negro, ya que es menos costoso contratar a alguien en negro que en blanco. La economía consigue *de facto* una flexibilidad de la que carece por las excesivas regulaciones laborales: leyes prehistóricas, convenios colectivos de mediados de los 70 y una justicia laboral adicta a la defensa de los supuestos intereses del trabajador.

Si bien hubo períodos de caída de la informalidad, parecería que a nuestro país le resulta muy difícil mantener una reducción sostenida. Esto se explica porque la Argentina tiene una alta presión impositiva para el PBI per cápita que tiene, y además la gente percibe, con razón, que no le vuelven los impuestos que paga bajo la forma de bienes públicos, sino que son la contracara del clientelismo y la corrupción política.

El siguiente diagrama de dispersión muestra la relación entre el impuesto al trabajo y la recaudación por aportes y contribuciones a la seguridad social en términos del PBI.

El impuesto efectivo al trabajo en Argentina (ya descrito en detalle en el capítulo laboral), sin incluir aportes a sindicatos, seguro de vida, seguro de sepelio y asignaciones familiares (en el gráfico “Argentina”), en el año 2015 fue del 52,5%. Si incluimos aportes a sindicatos, seguro de vida, seguro de sepelio y asignaciones familiares (en el gráfico “Argentina2”), el impuesto asciende al 67%. Como se puede observar en el gráfico, la Argentina (incluyendo o no los aportes a sindicatos, seguro de vida, seguro de sepelio y asignaciones familiares) aplica un impuesto al trabajo altísimo. El país que aplica el valor más cercano al nuestro es Hungría, con un impuesto del 42,8%, 10 puntos menos que el caso argentino, sin aportes a sindicatos, seguro de vida, seguro de sepelio y asignaciones familiares, y 24 puntos menos incluyendo dichos ítems.

**GRÁFICO 4. IMPUESTO EFECTIVO AL SALARIO VS. RECAUDACIÓN COMO %PBI.**



Alícuotas año 2013: Bolivia, Chile y México.

Alícuotas año 2015: Argentina, Uruguay, Hungría, Austria, Francia, Eslovenia, Alemania, Eslovaquia, Bélgica, Grecia, República Checa, Polonia, Brasil, Italia, Turquía, Portugal, Suecia, España, Japón, Finlandia, Estonia, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Reino Unido, Estados Unidos, Canadá, Corea del Sur, Irlanda, Israel, Suiza, Islandia, Dinamarca y Nueva Zelanda.

Recaudación año 2012: Holanda y Polonia.

Recaudación año 2013: Bolivia, Brasil, Chile, Japón, Holanda, México y Polonia.

Recaudación año 2014: Argentina, Hungría, Austria, Francia, Eslovenia, Alemania, Eslovaquia, Bélgica, Grecia, República Checa, Italia, Turquía, Portugal, Suecia, España, Finlandia, Estonia, Luxemburgo, Noruega, Reino Unido, Estados Unidos, Canadá, Corea del Sur, Irlanda, Israel, Suiza, Islandia, Dinamarca y Nueva Zelanda. Argentina<sup>2</sup> incluye aportes a sindicatos, seguro de vida, seguro de sepelio y asignaciones familiares.

Fuente: Elaboración propia en base a Taxing Wages OCDE, Recaudación OCDE y AFIP.

La línea punteada que pasa entre la “nube de puntos” es aquella que minimiza la diferencia entre esa recta y todos los puntos: aquella recta que “mejor ajusta” los puntos (102). Puede servir, entre otras cosas, para determinar, dado una tasa de impuesto al trabajo, cuál “debería” ser la recaudación.

Si aplicamos ese ejercicio para el caso argentino veremos que, para un impuesto del 52,5%, la recaudación debería ser de aproximadamente 14% del PBI. Sin embargo, la Argentina con ese mismo impuesto recauda tan sólo un 8% del PBI. Peor aún es el caso para “Argentina<sup>2</sup>”: para un impuesto del 67% la recaudación debería ser de aproximadamente el 17,5% del PBI, cuando estamos recaudando tan solo el mismo 8%. Para nuestro nivel de ingreso, estas tasas de imposición son tan elevadas que generan una enorme evasión impositiva, que se traduce en muy poca recaudación para el impuesto que aplicamos. La consecuencia de la alta presión impositiva que se ejerce sobre el trabajo es la alta tasa de informalidad en el mercado laboral. Es tan costoso emplear trabajadores en blanco que es preferible hacerlo en negro.

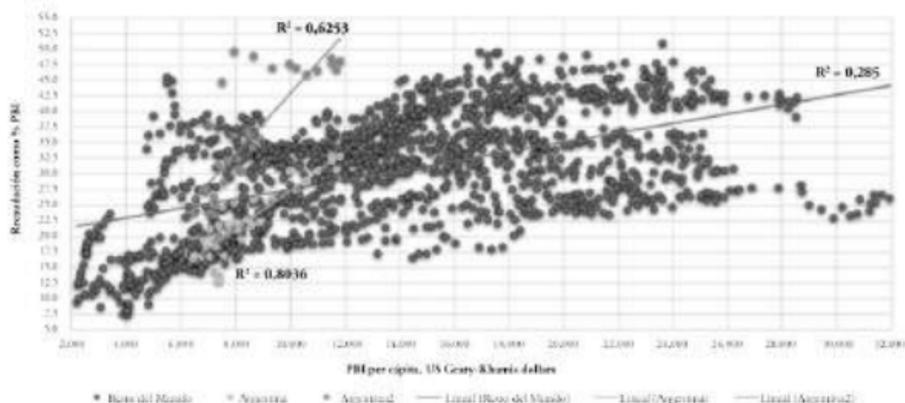
## j) El insoportable costo laboral

Que los argentinos “negreen” es consecuencia de los altos impuestos al trabajo (y otros factores desarrollados en el capítulo laboral) y no de que seamos “malas personas”. Pero la alta presión impositiva no se traduce sólo en informalidad laboral, sino también en desempleo o un empleo menor al que existiría sin estos salvajes niveles de imposición. Si queremos bajar el nivel de desempleo y luchar contra la informalidad, tenemos que bajar los impuestos al trabajo; no existe otra alternativa. Sin importar sobre quién recaiga el impuesto –sobre el trabajador o el empleador–, el incremento del costo laboral se genera igual; por eso el desempleo y la informalidad permanecen altos.

La Argentina vive en una situación de informalidad sistémica por la exagerada presión impositiva que existe para nuestro nivel de ingreso en todas las fuentes de financiamiento, ya sea impuestos al trabajo, al consumo, a las exportaciones, importaciones o a los ingresos y beneficios.

El siguiente diagrama de dispersión muestra la relación entre el PBI per cápita, presión impositiva efectiva y recaudación total como porcentaje del PBI, entre 1965 y 2015 para Argentina y otros 34 países.

GRÁFICO 5. RECAUDACIÓN TOTAL COMO % PBI VS. PBI PER CÁPITA.



Resto del mundo: Dinamarca, Francia, Bélgica, Italia, Finlandia, Suecia, Austria,

Noruega, Hungría, Eslovenia, Holanda, Alemania, Brasil, Portugal, República Checa, Grecia, Reino Unido, España, Polonia, Estonia, Nueva Zelanda, Israel, Canadá, Eslovaquia, Japón, Turquía, Irlanda, Australia, Suiza, Estados Unidos, Corea del Sur, Bolivia y Chile.

Fuente: Elaboración propia en base a OCDE, INDEC, CEPAL, Ministerio de Hacienda y Finanzas de Argentina, SEDLAC, AFIP, Angus Maddison y Dornbusch y de Pablo (1988).

Cada punto de color negro en el gráfico corresponde al valor del PBI per cápita y la recaudación total (impuestos al consumo, a los salarios, a los ingresos, a la propiedad, al comercio exterior y los otros) en términos del PBI para un año y un país dado. La línea recta que pasa por el medio de todos los puntos sería la que muestra la relación (algo débil por cierto, debido al bajo R2) positiva que hay entre el PBI per cápita y la recaudación de impuestos en el mundo. O sea que cuanto mayor es el PBI de los países, mayor es la recaudación de impuestos que hacen los Estados.

Los puntos de color gris claro son los datos de la recaudación, sin corregir por evasión, para el período 1980-2015 de Argentina, mientras que los de color gris oscuro con una pendiente muy empinada hacia arriba corresponden al mismo período, pero con la recaudación corregida por la informalidad argentina, para tener una idea de la verdadera presión impositiva que sufren los que realmente pagan los impuestos.

### *k) Pensar en impuestos es pensar en gasto público*

Lo que claramente muestran ambas nubes de puntos o ambas líneas es que para un mismo incremento del PBI tanto en Argentina como en el mundo, la recaudación crece relativamente más en Argentina, demostrando que por la razón que sea, el motivo que sea, somos propensos a aumentar el gasto público porque en definitiva, más del 80% del gasto público, son impuestos. Ergo, *pensar en impuestos es lo mismo que pensar en el gasto público*. La proporción que se financia con fuentes alternativas (el déficit fiscal) como emisión

monetaria, reservas internacionales del Banco Central, deuda interna o deuda externa, es siempre pequeña en términos relativos (pero poderosa por las crisis cíclicas que nos han generado).

Luego, observando la línea recta que pasa entre los puntos de color gris claro, de izquierda a derecha, sobre el eje horizontal (el eje de las abscisas o de las X), se observan en realidad dos subconjuntos de puntos. Hay una primera nube con puntos muy apretados entre sí que corresponde al período 1980-2002 (poco más de veinte años) durante el cual el PBI per cápita creció poco (crisis de la hiperinflación y de la convertibilidad) pero la recaudación creció a una velocidad mayor que la del resto del mundo; por eso la pendiente de la línea gris clara es más empinada que la línea recta que pasa por el medio de la nube grande de puntos de todo el mundo. Y hay un segundo subconjunto con puntos más separados entre sí que corresponden al período 2003-2015, período durante el cual la economía creció más que en 1980-2002 y, como siempre en la Argentina, la presión impositiva siguió para arriba.

Los datos en color gris oscuro muestran la presión impositiva efectiva en Argentina, o sea corregida por la informalidad, la que pagan los que están en blanco. Obviamente que es una línea que tiene un salto respecto de la que no corrige por evasión (la línea anterior) y ese salto es justamente la evasión. Hay dos cosas a resaltar de la observación de la nube de puntos gris oscuro y su línea de regresión.

Una es que durante el período 1986-2002 los puntos se sitúan sobre la línea recta indicando que la línea recta es un buen ajuste a los puntos, o sea que el aumento de la recaudación para los que están en blanco guardó alguna “lógica” (es un período de evasión creciente), dado que fue acompañando el crecimiento del ingreso per cápita. Pero con una característica fundamental: así como crecía el PBI y la recaudación, también crecía la evasión, o sea que el cerco sobre los que estaban en blanco era creciente.

Otra es que desde 2004 en adelante, luego del fuerte salto que tuvo en la crisis de la convertibilidad hasta 2003, la informalidad cayó sin pausa durante ocho años hasta 2012, año que comenzara la larga estanflación que todavía, a principios de 2017, seguía sufriendo la economía Argentina (Gráfico 5). Como en el mismo período la recaudación ha crecido, quiere decir que la presión impositiva sobre el que está en blanco no ha experimentado cambios significativos, ni hacia arriba ni hacia abajo; se ha mantenido relativamente

constante. Sigue estando en el nivel más alto del mundo desde hace poco más de una década. En definitiva, el crecimiento de la recaudación en términos del producto desde 2004 hasta 2011 ha sido esencialmente por baja de la evasión impositiva y mejoramiento en la administración tributaria.

En cualquier caso, esta baja de la evasión la deja en niveles de un tercio que son las mismas cifras de hace treinta años a mediados de los 80 pero como la recaudación de impuestos casi se ha duplicado, la explicación esencial es la creciente presión impositiva (nuevos impuestos y más alícuotas de los ya existentes) y el ensanchamiento de la base tributaria (eliminación de exenciones).

---

96. En esta sección los ingresos del Estado que analizaremos son los provenientes exclusivamente de la recaudación de impuestos. En idioma de la OCDE (Eurostat) sería el Total Tax Revenue (TTR) [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Tax\\_revenue](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Tax_revenue) que es alrededor de 6% del PBI menor que el General Government Revenue (GGR) que incluyen, además del TTR, ingresos por ventas del sector público, ingresos por transferencias de capital, etc. [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Total\\_general\\_government\\_revenue](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Total_general_government_revenue) El GGR es la definición de ingresos del Estado relevante para la determinación del resultado fiscal del gobierno. El concepto idéntico al GGR de la OCDE para Argentina sería la suma de lo que son impuestos de AFIP más los que recaudan las provincias a nivel local y luego la suma de los “Ingresos No Tributarios” de Nación más provincias que representan 1,5% del PBI y los ingresos de Nación por las utilidades del BCRA y el Fondo de Garantía Sustentabilidad (FGS) del ANSES por 2,5% del PBI. Total 4% del PBI no demasiado lejos del 6% del PBI del GGR de la OCDE.

97. Argentina, Hungría, Austria, Francia, Eslovenia, Alemania, Eslovaquia, Bélgica, Grecia, República Checa, Italia, Turquía, Portugal, Suecia, España, Finlandia, Estonia, Luxemburgo, Noruega, Reino Unido, Estados Unidos, Canadá, Corea del Sur, Irlanda, Israel, Suiza, Islandia, Dinamarca, Nueva Zelanda, Brasil, Chile, Japón, Holanda, México, Polonia.

98. Hoy ya la debemos estar superando, convirtiéndonos en “oro” mundial en presión impositiva para los que están en blanco.

99. Salvo en épocas posteriores a una crisis severa cuando la recaudación crece porque la gente se pone al día con la AFIP, luego de haberse financiado previamente con el “no pago” de impuestos, la recaudación como % del PBI sólo puede crecer porque baja la evasión impositiva, porque no se ajustan el Mínimo No Imponible y/o las escalas de acuerdo con la inflación (lo que ocurrió durante la década kirchnerista con el Impuesto a las Ganancias y a los Bienes Personales) o porque (la causa más importante en Argentina) se aumentan o crean nuevos impuestos.

99\*. Dentro de los países de ingresos medios como Argentina, Brasil tiene niveles de evasión de impuestos similares a los nuestros y, dada su recaudación efectiva, una presión impositiva parecida (e incluso superior) sobre los que están en blanco.

100. Siempre es importante recordar que, en el largo plazo, la principal fuente de aumento de la recaudación de impuestos es porque los gobiernos...aumentan los impuestos.

101. También es importante recordar que la recaudación de impuestos en la OCDE está en el orden de 30% del PBI desde mediados de los 80 mientras que en Argentina llegó a esos niveles recién a principios del siglo XXI con el gobierno peronista de los Kirchner.

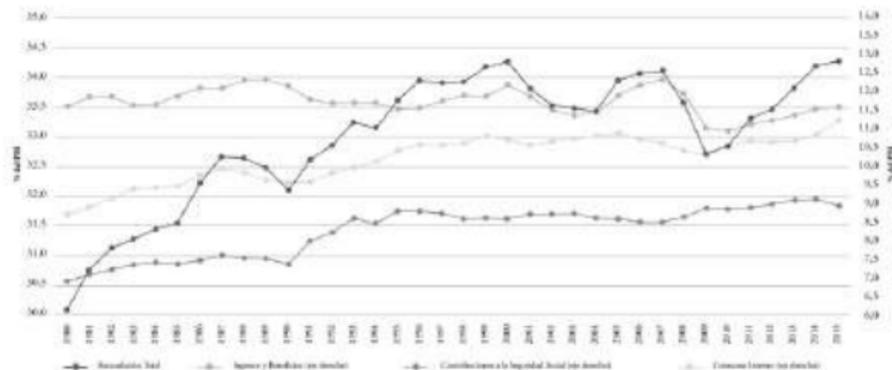
102. Regresión Lineal (s/f). En Wikipedia. Recuperado de:  
[https://es.wikipedia.org/wiki/Regresi%C3%B3n\\_lineal](https://es.wikipedia.org/wiki/Regresi%C3%B3n_lineal)

# LA ESTRUCTURA DE RECAUDACIÓN EN LOS PAÍSES DE LA OCDE 1980-2015

## a) Recaudación total

La recaudación total en términos del PBI, para el promedio de los países de la OCDE (103), en 1980 fue del 30,1%. En 2015 el valor ascendió a 34,3%. Como se puede ver, el crecimiento, unos 4 puntos del PBI, no ha sido tan dramático como en el caso argentino, que creció 14,1 puntos del producto (de 19,5% a 33,6% del PBI). El siguiente gráfico muestra la evolución, en términos del PBI, de la recaudación total, la proveniente de gravar a los ingresos y beneficios, al consumo interno y los aportes y contribuciones a la seguridad social.

GRÁFICO 6. RECAUDACIÓN IMPOSITIVA OCDE 1980-2015.



Fuente: Elaboración propia en base a OCDE.

La recaudación total en términos del producto para el promedio de los países de la OCDE creció desde 1980 hasta el 2000, pero luego se estancó. Se puede observar que la crisis económica y financiera del 2008 por la caída del banco Lehman generó una fuerte caída en los ingresos de los países de la OCDE, como consecuencia de la fuerte recesión. Durante el mencionado período la recaudación tanto por ingresos y beneficios como por consumo interno cayó, mientras que la recaudación por contribuciones a la seguridad social aumentó levemente. Sin embargo, a partir de los años 2009-10, por la recuperación económica post crisis financiera, los ingresos se han recuperado fuertemente, en mayor medida gracias a los ingresos provenientes de gravar a los ingresos y beneficios y al consumo interno.

## *b) Contribuciones a la seguridad social, consumo interno e ingresos y beneficios*

La recaudación proveniente de las contribuciones a la seguridad social y la proveniente de gravar al consumo interno presentaron una evolución similar, en cuanto a cómo ciclaron, que en el caso argentino. Sin embargo, la gran diferencia con la Argentina es que en promedio durante el período 1980-2015 las contribuciones a la seguridad social representaron el 32% (siete puntos más que en Argentina) de la recaudación total y el consumo interno un 12% (38 puntos menos que en Argentina). Esto implica que las dos fuentes de financiamiento generan aproximadamente el 44% de la recaudación total, 31 puntos menos que en Argentina. De nuevo, la Argentina, con el 75% de la recaudación proveniente de impuestos al consumo y al trabajo, tiene un fisco que es un gran generador de desigualdad social y distorsiones económicas.

Otra gran diferencia en cómo recaudan, en promedio, los países de la OCDE con respecto a cómo lo hace nuestro país está en la recaudación proveniente de gravar a los ingresos y beneficios. Durante el período 1980-2015 la recaudación proveniente de los impuestos a los ingresos y beneficios representó, en promedio, el 35% de la recaudación total, cuando en Argentina sólo representaron el 12%.

Los países de la OCDE en promedio recaudan más que nosotros por

impuestos a los ingresos y beneficios, y menos por consumo interno. Esto hace que el sistema económico funcione de forma menos distorsionada. Los impuestos al consumo distorsionan los precios relativos de la economía (104), el precio de un bien frente a otro, de forma tal que generan discrepancias entre el valor que los consumidores dan a un bien que compran y el costo de provisión que los mismos tienen. No hace falta ser un genio para entenderlo: funciona de forma más sana un sistema que recauda menos por impuestos distorsivos al consumo que uno que recauda más.

En el mundo desarrollado los políticos pagan el costo de cobrarle impuestos a la gente, al ciudadano que los vota; lo pagan porque se trata de impuestos directos, no de impuestos disimulados como lo son los impuestos a los bienes y servicios que la gente consume. No es que la situación sea idílica, porque los impuestos directos (Ganancias) también distorsionan la decisión entre cuánto tiempo la gente le dedica al trabajo y cuánto al ocio, pero al menos los precios que se pagan por lo que consumen reflejan de manera más auténtica las preferencias de consumidores y productores.

En la Argentina se ha llegado al absurdo de que no se cobra un “impuesto al valor agregado” o un impuesto a las Ganancias, sino que a los mismos bienes y servicios que consume la gente la política los usa para recaudar y hacerse de fondos. Por eso la factura de luz tiene un 50% de impuestos, lo mismo que el combustible, la comida, los autos, etcétera.

Es una suerte de “socialismo” sobre los flujos de ingresos y gastos de la gente. Ésta cree que es dueña de su capital, y tal vez tenga razón, pero el sentido de tener un bien de capital es poder disfrutar de su producido (de poco vale ser dueño de un pedazo de campo si se paga un impuesto inmobiliario rural usurario, impuesto a los bienes personales sobre el mismo, la venta de cereal que sale de la tierra tiene IVA diferenciado, ingresos brutos, retenciones a las exportaciones y otros impuestos). Sin embargo, en la Argentina no es así. Más de la mitad del año calendario trabajamos sólo para que el fruto de nuestro esfuerzo se vaya en impuestos que, además, no nos vuelven bajo la forma de seguridad, educación o salud pública, por lo menos en un nivel de calidad mínimo, sino que son la contrapartida del robo, el amiguismo y el clientelismo político.

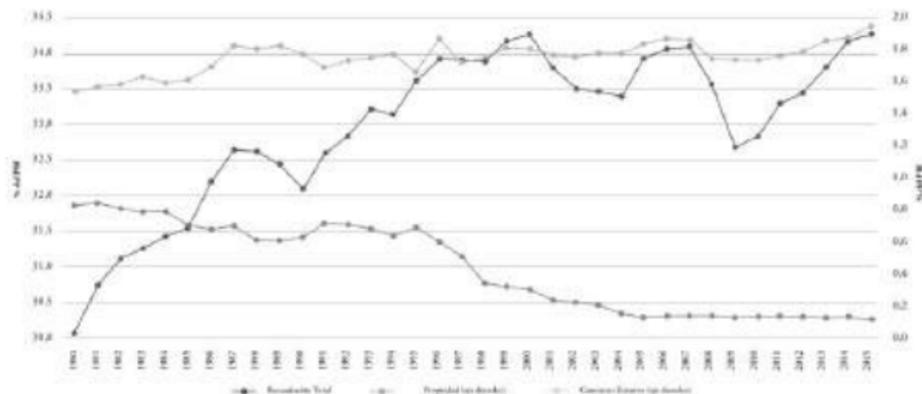
## c) Comercio exterior e impuestos a la propiedad

Las dos fuentes de financiamiento que menos aportaron a la recaudación total en el período, en promedio para los países de la OCDE, son las provenientes de los impuestos al comercio exterior y a la propiedad.

En la OCDE son economías abiertas al comercio internacional, es decir, tienen bajos aranceles a la importación y no aplican retenciones a la exportación. Como consecuencia, la recaudación es baja. En 2015 recaudaron por el equivalente al 0,12% del PBI, bastante menos que en Argentina donde fue del 1,9% del PBI.

La recaudación proveniente de los impuestos a la propiedad en la OCDE en 2015 fue de 1,9% del PBI, 6 veces más que en Argentina donde fue del 0,3%. El siguiente gráfico muestra la evolución en el tiempo para el promedio de la OCDE de estas dos fuentes de ingresos fiscales y la recaudación total en términos del PBI.

GRÁFICO 7. RECAUDACIÓN IMPOSITIVA OCDE 1980-2015.



Fuente: Elaboración propia en base a OCDE.

Durante el período 1980-2015 la recaudación proveniente de los impuestos a la propiedad se ha mantenido más o menos constante, en un promedio de 1,8% del PBI. Por otro lado, la recaudación que surge del comercio exterior ha caído

sistemáticamente. En 1980 fue del 0,8% del PBI para ser en 2015 del 0,1%.

Aquí se presenta una diferencia con la Argentina. Históricamente, nuestro país ha impuesto fuertes impuestos a las importaciones y también altas retenciones a las exportaciones, pero en particular en la década kirchnerista. Esto provocó un aumento de la recaudación proveniente del comercio exterior, pero también un desaliento importante a la actividad exportadora, al punto que las exportaciones en cantidad crecieron menos que durante los 90, cuando el dólar estaba mucho más barato

De todas maneras, por más crecimiento de las retenciones a las exportaciones (en particular las agropecuarias) que haya habido durante la primera década del siglo XXI, éstas nunca llegaron a representar más del 10% del total de la recaudación de impuestos de la Nación más las provincias. Que sin retenciones a las exportación “no habría financiamiento para el Estado” o que “la mesa de los argentinos sería cara” ha sido otro de los relatos kirchneristas, pues el fisco tuvo un crecimiento exponencial de su recaudación por otros impuestos y a pesar de eso tuvo déficits gigantescos y la mesa de los argentinos quedó tan cara luego de los 12k que la pobreza a fines de 2015 rondaba el 35% de la población de Argentina (5% por encima del promedio de los últimos 30 años).

Sin embargo, Argentina tiene en común con el promedio de los países de la OCDE que la recaudación proveniente de los impuestos a la propiedad en términos de la recaudación total es muy similar. En los países de la OCDE durante dicho período la recaudación promedio proveniente de los impuestos a la propiedad fue del 5,3% de la recaudación total, cuando en Argentina este valor fue del 5,7%.

## *d) Comentarios finales*

Hemos visto que la recaudación en términos del PBI en Argentina es alta en comparación con el resto de los países que presentan un similar ingreso per cápita. De hecho, utilizando el análisis de regresión del gráfico 5 podemos estimar para el PBI per cápita de Argentina cuánto debería ser la recaudación en términos del PBI. En 2014, la recaudación en nuestro país fue del 32% del PBI pero el mismo debería ser de aproximadamente el 28% del PBI.

Es decir que para nuestro ingreso per cápita la recaudación debería ser 4

puntos del PBI menor de lo que es. Pero más feroz es aún la presión impositiva cuando tomamos en cuenta la presión tributaria efectiva (la que pagan los que están en blanco) que en 2014 fue del 48% (casi la mitad del PBI). En este caso la presión impositiva debería ser, acorde con el PBI per cápita de Argentina, unos 20 puntos del PBI menor, de 28% del PBI.

Vamos a plantear esto de otro modo: la Argentina se ha transformado en un país socialista para los flujos de ingresos del sector privado. Éste es dueño de los medios de producción, pero los flujos de ingresos y beneficios que surgen de ellos están virtualmente expropiados por la presión impositiva salvaje que existe para los que están dentro de la ley. Un delirio de proporciones formidables.

El que está en blanco en Argentina es un virtual esclavo impositivo que trabaja, literalmente, la mitad del año sólo para pagar impuestos. Tal vez no se dé cuenta, porque la cínica clase política que lo gobierna, al mismo tiempo que le habla de “sensibilidad social” y de todos los slogans progres que se le ocurran, usa los bienes que el contribuyente consume para recaudar impuestos, y el grueso del resto de lo que paga de impuestos ya están descontados antes de que cobre su salario (aportes personales y contribuciones patronales), como para minimizar el costo político que pagaría si la misma presión impositiva viniera del impuesto a las ganancias. Recién en el famoso “segundo semestre” de cada año el fruto de su esfuerzo es para él, para que gaste, ahorre o invierta en lo que se le dé la gana.

El fisco expolia al contribuyente y además lo expolia de manera solapada, mentirosa, hipócrita.

No hay manera de progresar en una economía de ingresos medios como la Argentina con un sector privado en blanco —el que está sometido a la competencia internacional, el que genera real valor agregado y mejoras tecnológicas, el que educa y forma a sus empleados— que tiene que entregarle al fisco la mitad de lo que genera a lo largo del año a través de impuestos. Esto ya hace inviable al país. Y mucho peor si además semejante presión impositiva no se traduce en seguridad, educación, salud, seguro contra la vejez, etcétera, sino que es la contrapartida del amiguismo, el clientelismo y el enriquecimiento de la clase política, porque obliga al sector privado a gastar *dos* veces en esos servicios públicos. ¿Cuánto le queda para consumir e invertir? Migajas.

Cosa increíble, a pesar de que la política le ha saboteado el progreso, el argentino medio vive esperando del papá Estado todo o casi todo, en vez de

procurarse todo por sí mismo y recurrir a él sólo para los servicios públicos tradicionales (seguridad, defensa exterior y diplomacia). Parece la triste mujer golpeada que sufre a manos del aborrecible hombre violento, pero al mismo tiempo no puede alejarse de él.

Como hemos mostrado antes, lo que más diferencia a la Argentina de los países de la OCDE es la recaudación que proviene de gravar al consumo interno, el comercio exterior y los ingresos y beneficios. En los primeros dos, consumo interno y comercio exterior, Argentina recauda mucho más en términos del PBI y como proporción de la recaudación total. Recaudamos más por gravar al comercio exterior porque somos un país cerrado que aplica altos aranceles, tanto a las importaciones como a las exportaciones. Por otro lado, la tercera de las fuentes mencionadas, la recaudación por ingresos y beneficios, ocurre lo contrario; es mucho mayor en la OCDE, tanto en términos del PBI como en proporción de la recaudación total.

Esto evidencia que la Argentina tiene una performance “doblemente” mala en términos de recaudación. No sólo la presión impositiva es altísima para nuestro PBI per cápita, sino que basamos nuestra recaudación en las fuentes más distorsivas y menos equitativas que hay. Al mismo tiempo, cerramos la economía al comercio internacional, una de las claves para el crecimiento sostenido a tasa alta, como vimos en el capítulo anterior.

Los bienes y servicios que consumen los argentinos son caros porque la recaudación de impuestos se basa en una imposición indirecta sobre el consumo (la gente no puede vivir comiendo “rebanadas de viento” ni tampoco a la intemperie, así que no le queda otra que pagar todos o casi los impuestos al consumo), por la falta de competencia extranjera, porque la economía es cerrada al comercio internacional, y porque el trío mortal de sindicatos, impuestos al trabajos y justicia laboral adicta pone los costos laborales en niveles alucinantes.

Pero al mismo tiempo, la gente quiere un “Estado presente”, la protección de la industria nacional y cobrar por su trabajo lo que le corresponde. Todas cosas imposibles con un Estado ladrón, empresarios que cazan en el zoológico y sindicalistas que son señores feudales; un matete de proporciones inconmensurables. Una suerte de síndrome de Estocolmo. Hemos desarrollado una relación de empatía con nuestro secuestrador, el Estado Populista. Y lo más triste es que no nos damos cuenta.

---

103. Hungría, Austria, Francia, Eslovenia, Alemania, Eslovaquia, Bélgica, Grecia, República Checa, Italia, Turquía, Portugal, Suecia, España, Finlandia, Estonia, Luxemburgo, Noruega, Reino Unido, Estados Unidos, Canadá, Corea del Sur, Irlanda, Israel, Suiza, Islandia, Dinamarca, Nueva Zelanda, Brasil, Chile, Japón, Holanda, México, Polonia.

104. Salvo el caso de un IVA a tasa generalizada y uniforme sobre la totalidad de los bienes sin excepción alguna.

# EL GASTO PÚBLICO COMO PILAR DE LA DEMAGOGIA ARGENTINA

## *a) Introducción*

La participación del Estado en la economía mundial creció con mucha fuerza desde fines del siglo XX. Tanzi y Schuknetch (2000) muestran, para un grupo compuesto por los principales países industriales, que la participación del Estado en el PBI pasó en promedio del 10,8% alrededor de 1870, a 13,1% en 1913, a 22,8% en 1937, a 28% en 1960, a 41,9% en 1980 y a 45% en 1996, valor que en términos generales se mantiene hoy en día para el promedio de los países miembros de la OCDE.

¿Qué factores explican este crecimiento impactante? Como sucede con casi todo, es una combinación de varios factores. Por un lado, los ciudadanos ganaron poder con el advenimiento del voto universal a principios del siglo XX y otros derechos, lo que les permitió exigir el cumplimiento de una serie de demandas: por ejemplo, la reducción del desempleo, la cobertura de la salud y las jubilaciones provistas por el Estado. Ante esto, las élites políticas debieron competir por los votos, ajustando la oferta política a las nuevas demandas. Al mismo tiempo, la ideología predominante pasó del liberalismo clásico del siglo XIX, defensor de una mínima intervención estatal, al keynesianismo posterior a la crisis del 30, que veía al Estado como un importante actor a la hora de promover el crecimiento económico y la igualdad. Todo esto hizo crecer al Estado. En las últimas dos décadas ese crecimiento se desaceleró, pero nunca se detuvo.

Esto ha generado problemas. El aumento del gasto público a nivel mundial hace que los sectores privados de los países estén sometidos a altas presiones impositivas, que reducen su ingreso disponible para consumir e invertir y al mismo tiempo agrandan la cantidad de personas que viven del resto de los sectores (los que pagan los impuestos). Esto facilita el accionar populista de los políticos, siempre más interesados, para usar una frase hecha, en darle a la gente

el pescado en la boca antes que ensañarle a pescar. Esto genera un círculo vicioso, en el que cada vez más gente vive del Estado, ergo hay gente que le debe todo al accionar del político demagogo, que tiene que recaudar cada vez más impuestos para solventar esos gastos. Hay que grabarse esto en la cabeza: *el gasto público, a la larga o a la corta, son impuestos.*

## *b) Evolución del gasto público en Argentina y el resto del mundo 1995-2015*

El siguiente cuadro muestra el gasto público y sus componentes para treinta y seis países, dentro de los cuales se encuentra Argentina, durante el 2015.

Como se puede ver, Argentina no es de los países con mayor gasto público en términos del PBI. Sin embargo, tiene más de 10 puntos de diferencia con Chile, que es el país que tiene un ingreso per cápita más parecido al nuestro.

Aunque estamos entre los puestos de abajo en el gasto global, nuestro país está en el puesto 14 de los que más gastan en salarios y en el puesto 2 en “otros gastos”. Esto último incluye los pagos por intereses de deuda y las transferencias corrientes: es decir, los subsidios. Argentina tiene un exorbitante gasto en subsidios, que es lo que lo hace posicionarse en el podio en la categoría “otros gastos”.

La categoría en la que tenemos un bajo nivel de gasto público es en el gasto en bienes y servicios. Allí es del 1,6% del PBI, cuando en promedio es del 6,45%, siendo Islandia con 11,58% del PBI el que más gasta en este ítem.

### CUADRO 4

**Gasto público como % del PBI**  
**Año 2014**

<b>Países</b>	<b>PBI per cápita*</b>	<b>Gasto Global</b>	<b>Gasto Corriente</b>	<b>Gasto en Capital</b>	<b>Salarios</b>	<b>Bienes y Servicios</b>	<b>Seguridad Social</b>	<b>Otros**</b>
1 Holanda	\$ 40,705	58.04	55.94	4.12	14.20	11.51	22.54	5.89
2 Francia	\$ 39,460	57.32	55.61	3.71	13.02	5.13	26.04	5.42
3 Dinamarca	\$ 46,820	55.97	52.05	3.91	16.55	9.25	39.13	7.13
4 Bélgica	\$ 43,741	55.04	52.74	2.30	12.70	4.28	35.24	10.42
5 Austria	\$ 47,855	52.29	49.45	2.84	16.56	6.29	22.23	8.24
6 Suecia	\$ 45,513	51.74	47.28	4.46	12.61	8.38	17.51	8.78
7 Portugal	\$ 28,699	51.24	49.67	2.05	11.82	5.81	19.66	12.39
8 Italia	\$ 35,690	51.22	48.93	2.29	16.15	5.49	22.99	10.29
9 Grecia	\$ 26,852	50.65	46.04	3.61	15.20	4.82	21.63	8.24
10 Estonia	\$ 30,429	49.92	44.81	5.12	11.41	6.68	18.48	8.25
11 Hungría	\$ 25,232	49.84	44.33	5.50	10.38	7.97	13.68	10.01
12 Irlanda	\$ 48,276	46.14	42.67	3.51	9.11	6.47	22.05	5.03
13 Islandia	\$ 46,363	45.64	42.55	3.10	13.86	11.58	7.81	10.10
14 Noruega	\$ 65,419	45.63	41.04	4.59	13.99	6.19	15.76	5.11
15 Países Bajos	\$ 39,278	44.81	41.04	3.55	16.08	6.45	17.63	6.59

16	Egipto	\$ 33,903	44,47	42,37	2,10	11,04	5,28	19,09	6,86
17	Albania	\$ 46,525	44,25	42,11	2,17	7,78	4,75	23,70	5,08
18	Reino Unido	\$ 40,343	43,91	41,18	2,75	9,58	11,28	14,13	4,29
19	Luxemburgo	\$ 98,463	42,41	38,89	3,52	8,98	3,54	28,71	9,75
20	República checa	\$ 51,574	42,24	38,11	4,15	8,88	6,55	16,12	6,84
21	Polonia	\$ 28,881	42,18	37,69	4,50	10,99	6,14	16,22	4,89
22	Japón	\$ 36,589	42,02	38,49	3,54	5,99	4,28	22,66	5,59
23	Eslovenia	\$ 28,471	41,83	38,18	3,65	8,85	5,51	19,00	4,76
24	Israel	\$ 34,899	41,21	39,99	2,12	10,30	10,54	7,42	11,82
25	Nueva Zelandia	\$ 37,599	39,99	35,98	4,01	9,27	6,24	14,46	6,03
26	Canadá	\$ 45,825	39,72	36,13	3,59	12,40	7,19	11,10	5,54
27	Belgia	\$ 16,471	38,91	22,87	16,04	10,03	2,71	7,94	2,17
28	Malta	\$ 70,477	38,54	36,93	2,12	3,95	4,67	14,88	6,98
29	Tailandia	\$ 54,484	38,07	34,83	3,23	3,88	6,28	14,45	4,24
30	Turquia	\$ 27,825	37,87	32,94	5,03	10,33	6,63	12,09	1,68
31	Argentina	\$ 22,289	37,82	34,13	3,70	10,76	1,60	9,82	11,93
32	Austria	\$ 46,380	36,44	33,22	3,22	-	-	11,04	11,14
33	Suecia	\$ 70,477	33,74	30,83	2,90	7,58	4,42	11,50	7,54
34	Corea del Sur	\$ 33,417	31,88	27,64	4,22	8,09	4,49	8,75	7,53
35	Chile	\$ 22,817	34,81	28,07	3,94	6,16	3,06	18,19	8,66
36	Francia	\$ 11,874	21,53	15,57	5,96	-	-	-	-

\*PBI per cápita a dólares corrientes de PPP

\*\*Incluye transferencias corrientes e intereses deuda pública

Fuente: Elaboración propia en base a MECON, CEPAL, OCDE y WEO IMF

En base a la disponibilidad de datos analizaremos a continuación la evolución del gasto público y sus componentes en la Argentina entre 1961 y 2015, comparándolo con el comportamiento del mismo en el resto del mundo pero para el período 1995-2015 donde las series son metodológicamente fáciles de comparar (105).

El siguiente cuadro resume para Argentina y el promedio de los países de la OCDE el crecimiento del PBI per cápita, el gasto global y sus componentes, el gasto corriente y el gasto en capital. A su vez, se presentan los subcomponentes que forman el gasto corriente, gasto en salarios, en bienes y servicios, en seguridad social y otros gastos (que incluye intereses de la deuda pública, transferencias corrientes, desequilibrios de empresas públicas y otros gastos).

Todo está expresado en términos del PBI.

CUADRO 5

Estructura del gasto público en Argentina y OCDE, 1995-2015						
Gastos del Gobierno**	Argentina			OCDE*		
	1995	2015	Variación Total	1995	2015	Variación Total
PBI per cápita***	\$ 10.134	\$ 22.553	\$ 12.419	\$ 20.118	\$ 40.096	\$ 19.978
Gasto Global	26,3%	41,4%	15,1%	46,2%	45,3%	-0,9%
Salarios	8,5%	12,0%	3,5%	10,7%	10,8%	0,1%
Bienes y Servicios	2,1%	1,7%	-0,5%	6,1%	6,5%	0,5%
Seguridad Social	6,2%	11,3%	5,1%	15,4%	17,1%	1,7%
Capital	2,5%	3,6%	1,1%	3,6%	3,7%	0,1%
Otros	7,4%	12,8%	5,4%	10,4%	7,1%	-3,3%
<i>Intereses Deuda</i>	2,0%	2,3%	0,4%	-	-	-
<i>Transferencias Corrientes</i>	5,3%	9,8%	4,5%	-	-	-
<i>Desequilibrios Empresas Públicas</i>	0,1%	0,4%	0,4%	-	-	-
<i>Otros Gastos</i>	0,1%	0,3%	0,2%	-	-	-

\*\*promedio países integrantes OCDE

\*\*como % del PBI

\*\*\*PBI per cápita a dólares de PPP

Fuente: Elaboración propia en base a MECON, OCDE y WEO IMF

El PBI per cápita en Argentina creció en u\$s12.419, medido en dólares de PPP (106); es decir, un aumento del 4,3% promedio acumulativo anual, mientras que en el promedio de los países de la OCDE el PBI per cápita creció en u\$s19.1978, lo que implica un crecimiento anual del 3,7%.

En la Argentina el gasto público global pasó de 26,3% del PBI en 1995 a 41,4% en 2015. Por otro lado, el gasto público promedio en los países de la OCDE en 1995 fue del 46,2% del PBI mientras que en 2015 fue del 45,3%. Esto implica que en Argentina el gasto público creció en 15,1 puntos del producto mientras que en promedio en los países de la OCDE cayó 0,9 puntos del producto. Claro, el gasto público en la OCDE en 1995 ya estaba en niveles

similares desde los 80. No es un fenómeno como sí lo es el argentino donde el gasto público explotó desde 2003 para acá, subiendo 20% del PBI que es lo que hace que comparado con 1995 sea 15,1% del PBI más alto.

En la Argentina el gran aumento del gasto público fue impulsado por un crecimiento en las transferencias corrientes. Se llama así a subsidios del sector público al sector privado (de nuevo, esta suba está muy concentrada en el período 2003-2015, como consecuencia de los subsidios a los servicios públicos que llevó adelante el kirchnerismo), que pasó de ser 5,3% del PBI en 1995 a 9,8% en 2015. En el promedio de los países de la OCDE el gasto en transferencias corrientes está junto con el gasto en pago de intereses de la deuda pública, por lo que no es posible distinguir qué pasó con cada uno de estos ítems. Sin embargo, el gasto en transferencias corrientes e intereses de la deuda pública cayó fuertemente en promedio en los países de la OCDE, pasando de ser en 1995 del 10,4% al 7,1% del PBI en 2015. Por lo tanto, es probable que los gastos en transferencias corrientes (sin intereses) no hayan aumentado significativamente en promedio en los países de la OCDE (y que de hecho hasta hayan caído).

### *c) Estrategias para cooptar*

Otro componente del gasto que tuvo un gran crecimiento en Argentina en el período fue el gasto en seguridad social que pasó de ser en 1995 del 6,2% del PBI a 11,3% en 2015, un crecimiento de 5,1 puntos del producto. En rigor, parte de esta suba, aproximadamente 3% del PBI, no fue una suba real del gasto en seguridad social, sino la reestatización de los fondos previsionales (antes en manos de las AFJP) que el gobierno de Cristina Kirchner decidió en octubre de 2008. Los restantes 2,1% del PBI sí fueron suba de gasto público como consecuencia de las generosas moratorias previsionales (2003-2015) que le permitían a la gente jubilarse casi sin aportes.

Por el contrario, en promedio en los países de la OCDE el gasto en seguridad social creció solo 1,7 puntos del producto, pero fue durante todo el período muy superior al gasto en Argentina, ya que en 1995 fue del 15,4% del PBI y en 2015 del 17,1%.

Otra diferencia importante fue que el gasto en salarios en Argentina creció en

3,3 puntos del producto, mientras que en promedio en la OCDE creció sólo en 0,1 puntos del producto. En este caso, el gasto en salarios en Argentina empezó siendo menor que en promedio en la OCDE, 8,5% y 10,7% del PBI respectivamente, pero luego lo superó, ya que en 2015 el gasto en salarios en Argentina fue del 12% y en promedio en los países de la OCDE del 10,8% del PBI.

Ésta fue otra característica muy propia del kirchnerismo. Usar al Estado para su proyecto de poder omnímodo, haciendo ingresar a la mayor cantidad de gente posible, creando todos los cargos necesarios y transformar a quienes ocupan los cargos, no en servidores públicos, sino en militantes. Así es que a fines de 2015 cuando el presidente Macri daba su discurso de asunción ante la Asamblea Legislativa, anunciaba también que había heredado del kirchnerismo 1.400.000 empleados públicos, casi el 40% de la planta total de estatales del país, para disimular el desempleo.

El gasto en capital, es decir la inversión real directa, la inversión financiera y las transferencias de capital, aumentó en 1,1 puntos del producto en Argentina en el período, mientras que en promedio en los países de la OCDE sólo aumentó en 0,1 puntos del PBI. De todas maneras, ya veremos más adelante que desde la segunda mitad del siglo pasado, viene en caída libre.

Dada la gran concentración de población en las grandes urbes, el kirchnerismo decidió casi regalar algunas cosas fundamentales para el bienestar de las familias: el gas, el agua, la electricidad y el transporte, y así cooptar sus voluntades ¿Cómo? Cobrando prácticamente nada por esos servicios en los domicilios y financiar con transferencias desde el Estado a las distribuidoras de energía y transportistas un monto cercano (siempre inferior) al precio de mercado de la energía y del transporte.

Esto llevó a que los subsidios a la energía y transporte a fines de 2015 llegaran a 4,5% del PBI, o sea \$250.000 millones corrientes. Al asumir la presidencia, Mauricio Macri anunció que los bajaría; sin embargo, a fines de 2016 todavía había hogares que recibían facturas con \$0 de monto a pagar).

Pero el hecho de que las transferencias corrientes al sector privado hayan sido el componente del gasto público que más creció en los últimos veinte años (en particular en la década kirchnerista) no significa que hayan terminado siendo el rubro de más peso dentro de todos los gastos del gobierno. Ese lugar de *privilegio* le sigue correspondiendo a los salarios de los empleados del sector

público, que tienen una participación del 12% del PBI (el puesto número uno), seguido por las jubilaciones con 11,3% del PBI (puesto número dos), sumando entre ambos un 57% del total del gasto público consolidado de Nación y provincias. Recién en tercer lugar aparecen las transferencias corrientes con 9,8% del PBI, de los cuales poco menos de la mitad son los subsidios a la energía y al transporte (otros componentes del rubro transferencias son los subsidios sociales y los déficits de las empresas públicas que “entran” como gasto público por el déficit, de acuerdo a la metodología internacional). Recordar además, como dijimos antes, que los subsidios a la energía y el transporte a fines de 2015 llegaron a 4,5% del PBI, poco más de una tercera parte de los salarios de los empleados públicos.

Durante la campaña presidencial de 2015 se dijo (y todavía se repite) que los subsidios a la energía y el transporte representaban el principal gasto del Estado. Eso es falso. El 12% del PBI en salarios más 11,3% del PBI en jubilaciones da 23,3% del PBI, es decir más de cinco veces el gasto en subsidios a la energía y transporte. Pero claro: ¿cómo un político iba a hablar de bajar el gasto en salarios públicos o jubilaciones, cuando detrás de los primeros hay casi cuatro millones de votos y de los segundos casi siete millones, lo que da un total de casi 11 millones de un padrón electoral de 30 millones? En comparación, pesan poco los 10 millones de difusos votantes afectados por los subsidios primero y la quita parcial después.

Además, el gasto en subsidios no constituye lo que se llama el “peso del Estado en la economía”, que es lo que realmente hace impagable al tamaño del Estado. Los subsidios son una transferencia entre privados: desde los privados que pagan los impuestos hacia los privados que reciben los subsidios (por supuesto que hay mucha superposición entre ambos, porque algunos contribuyentes se benefician con la luz barata). El problema fiscal de fondo es justamente el “peso del Estado en la economía”, es decir los empleados públicos, las compras de bienes y servicios, la inversión pública y otras transferencias, de los activos a los pasivos, como las jubilaciones, que son absolutamente inflexibles a la baja.

*d) Por qué el Estado es impagable*

El verdadero problema del gasto público impagable que tenemos es debido, en primer lugar, al sobreempleo público que introdujeron los Kirchner. El propio presidente Macri admitió que recibió una planta de personal con 1,4 millones de empleados públicos de más. Esos empleados cuestan cerca de \$250.000 millones, el 10% del total del gasto público.

Otro gasto público elevadísimo que lo hace impagable son las jubilaciones que, de tantos aumentos que dieron los Kirchner, más las jubilaciones a quienes no habían hecho aportes, representan casi tanto (11,3% del PBI) como los salarios de los empleados públicos.

El sistema previsional está quebrado, o sea, es inviable. Recibe aportes de los activos por 21,17% (del salario bruto), que es la suma de 11% del aporte personal con fines previsionales del empleado y la contribución patronal por 10,17% y pretende pagar jubilaciones por el 82% móvil. Luego 82%/21,17% da casi cuatro jubilados por activo, cuando dividiendo la cantidad de activos en blanco por 11 millones por 7 millones de pasivos da poco más de un activo y medio por cada jubilado. Es decir, se necesitan cuatro trabajadores en actividad para pagar el famoso 82% móvil a los jubilados con el que se llenan la boca a diario los políticos, pero hay menos de dos. O sea bajan las jubilaciones, o se sube la edad jubilatoria o la cantidad de trabajadores en blanco pasa de 11 millones a 28 millones, nada más que un 155% de aumento. Tierno (107).

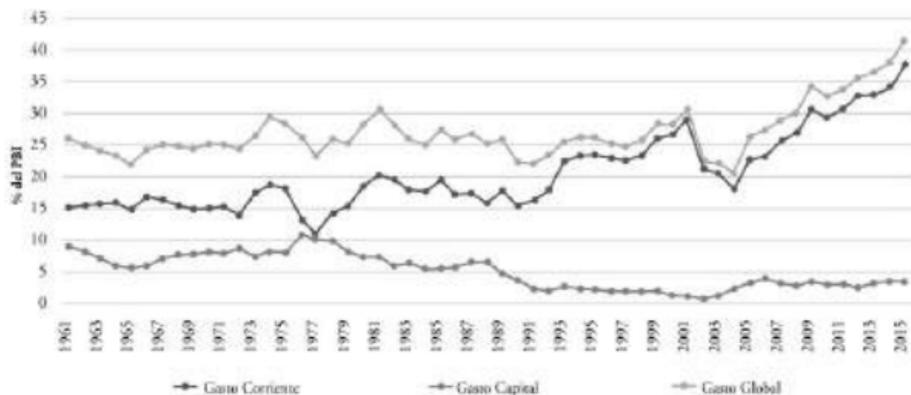
## *e) Estructura de gasto público en Argentina 1961-2015*

En 1961 el gasto público global en nuestro país representó el 26% del PBI. Cincuenta y cuatro años más tarde, en 2015, alcanzó la cifra del 41,4%. Esto implica un crecimiento del gasto público de 15 puntos del producto.

Podemos dividir el gasto público en dos grandes ítems: el gasto corriente y el gasto en capital. El primero de éstos incluye el gasto en salarios, bienes y servicios, la seguridad social, los subsidios y transferencias al sector privado, los déficits de las empresas públicas y el pago de intereses de la deuda pública. Por otro lado, el gasto del gobierno en capital incluye la inversión real directa, la inversión financiera y las transferencias de capital. O sea el gasto corriente,

como bien expresa la palabra “corriente”, es aquel gasto que no genera un retorno futuro, mientras que el gasto en capital es el que representa la inversión del Estado. El siguiente gráfico muestra la evolución del gasto global y sus dos ítems, el gasto corriente y en capital.

GRÁFICO 8. GASTO PÚBLICO EN ARGENTINA 1961-2015.



Fuente: Elaboración propia en base a MECON.

En base al gráfico podemos sacar algunas conclusiones interesantes. Por un lado, se puede ver que entre 1961 y 2001 el gasto global se mantuvo más o menos constante alrededor del 25% del PIB. De hecho, el gasto público en términos del PIB para dicho período fue en promedio del 25,85%. Con la crisis de 2001-02 el gasto público se desplomó, pasando de 30,65% en 2001 a 20,85% (el mínimo de la serie) en 2004. Pero a partir de 2004 el gasto público no ha parado de crecer, ya que en 2015 representó el 41,4%. ¡En tan sólo once años el gasto público creció veinte puntos del PIB, recuperando el 10% del PIB perdidos en la crisis de 2001-2002 más otro 10% del PIB desde 2004 en adelante!

Como dijimos, podemos dividir al gasto total en gasto corriente y de capital. Del análisis de la evolución de estos componentes surge una clara conclusión. Desde 1961 hasta 2015 la tendencia muestra un gasto corriente creciente y un gasto en capital en caída, en términos del PIB. De hecho, en 1961

el gasto corriente fue del 15,13% del PBI y en 2015 del 37,78% del PBI, mientras que el gasto en capital en 1961 fue del 9,28% del PBI y en 2015 del 3,64% del PBI.

El siguiente cuadro muestra el gasto global y la participación del gasto corriente y el gasto en capital en el gasto global entre 1961 y 2015.

CUADRO 6

Estructura gasto público en Argentina			
Año	Gasto Global % PBI	Componentes Gasto Global	
		Gasto Corriente	Gasto en Capital
1961	25,99	58,2%	35,7%
1970	25,15	60,9%	33,5%
1980	28,21	66,6%	26,6%
1990	22,48	69,9%	17,4%
2000	28,27	94,4%	5,6%
2015	41,42	91,2%	8,8%

Fuente: Elaboración propia en base a AFIP, MECON e INDEC.

El gasto en inversión del gobierno llegó a ser el 35,7% del gasto total en 1961, pero no ha dejado de caer desde entonces, ya que en 2015 sólo representó el 8,8%. Un Estado que ha centrado su gasto en el gasto corriente y que a su vez lo ha incrementado sin límite tiene dos claras consecuencias: baja inversión pública y privada.

La baja inversión pública es por la decisión política de incrementar el gasto corriente en detrimento del gasto en inversión. La baja inversión privada se explica en parte por la creciente presión impositiva, consecuencia de un Estado que no ha parado de crecer. De bajos niveles de inversión, privada y pública, surgen bajas tasas de crecimiento. Para crecer, un país tiene que invertir. Y la causa de la baja inversión, pública y privada, está en gran medida en el pésimo comportamiento de nuestro Estado desde la segunda mitad del siglo pasado (ya veremos este punto más adelante).

## f) Estructura del gasto corriente en Argentina 1961-2015

Hemos visto que desde 1961 el gasto corriente no deja de crecer, pero todavía no sabemos cómo fue la evolución de sus componentes. Ahora vamos a ver cómo ha evolucionado el gasto en salarios, seguridad social, bienes y servicios, intereses de deuda pública, transferencias corrientes y demás gastos corrientes. El siguiente cuadro muestra la evolución de estos componentes, en términos del PBI, a lo largo del período analizado.

A partir del cuadro se puede observar que el incremento del gasto corriente fue impulsado fuertemente por el aumento del gasto en seguridad social y en salarios. El gasto en seguridad social pasó de ser del 3,7% del PBI en 1961 a 11,3% del PBI en 2015, un incremento de 7,6 puntos del PBI. Por otro lado, el gasto en salarios pasó de ser del 7,6% del PBI en 1961 a 12% en 2015, un incremento de 4,4 puntos del producto.

CUADRO 7

Estructura del gasto público en Argentina, 1961-2015							
Año	Gasto Corriente	Seguridad Social	Salarios	Transferencias Corrientes	Bienes y Servicios	Intereses Deuda Pública	Otros
1961	15,1%	3,7%	7,6%	-	2,7%	0,9%	-
1970	15,3%	4,8%	8,8%	-	2,5%	0,8%	-
1980	18,8%	5,6%	8,1%	-	2,7%	2,8%	-
1990	15,7%	4,8%	7,8%	-	2,0%	1,7%	-
2000	26,7%	6,2%	9,1%	5,2%	2,0%	4,1%	0,1%
2015	37,8%	11,3%	12,0%	9,8%	1,7%	2,3%	0,3%
Variación del Período	22,6%	7,6%	4,4%	-	-1,0%	1,5%	-

Fuente: Elaboración propia en base a AFIP, MECON e INDEC.

Entre estos dos ítems, gasto en seguridad social y en salarios, se explican 12

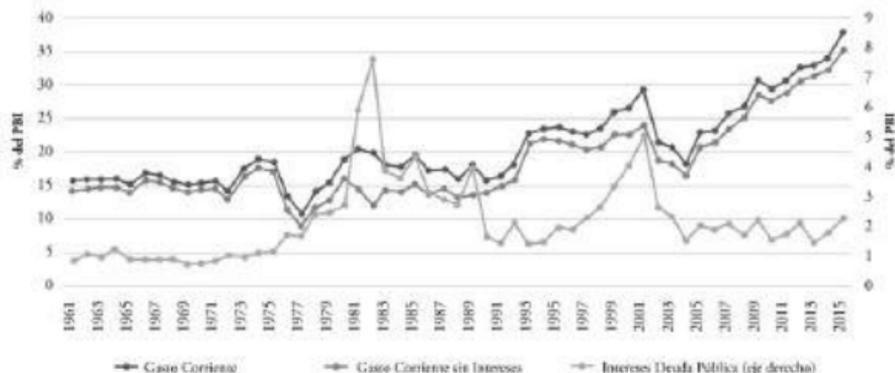
de los 22,5 puntos del crecimiento del gasto corriente. Otros 0,5 puntos son explicados por el crecimiento del gasto en bienes y servicios e intereses de deuda pública. Por lo tanto, hay unos 10 puntos del producto del crecimiento del gasto corriente en el período que no son explicados ni por el crecimiento del gasto en seguridad social, ni el gasto en salarios, ni el gasto en bienes y servicios, ni el gasto en intereses de la deuda pública. Estos 10 puntos son entonces explicados por el crecimiento de las transferencias corrientes y por otros gastos.

Lamentablemente la información que surge de las estadísticas publicadas por los organismos públicos en Argentina presenta el gasto en transferencias corrientes y de capital de forma conjunta para el período anterior a 1993, con lo cual no podemos saber cuánto de esas transferencias son corrientes y cuántas de capital. En 1961 las transferencias corrientes y de capital representaron el 1,5% del PBI. Si asumimos que todo este gasto fue de transferencias corrientes y como en 2015, éstas representaron el 9,8% del PBI, el crecimiento del gasto en transferencias corrientes sería de 8,3 puntos del producto. De otra manera, si asumimos que eran todas transferencias de capital en 1961, entonces el crecimiento de las transferencias corrientes sería de 9,8 puntos del producto. De cualquiera de las dos formas vemos que se explica bastante de la variación del gasto corriente que faltaba explicar. La conclusión es que entre 1961 y 2015 las transferencias corrientes del gobierno habrían crecido alrededor de 10 puntos del producto.

Como conclusión, el gasto corriente ha sido impulsado principalmente, y por orden de importancia, por el gasto en transferencias corrientes, el gasto en seguridad social y el gasto en salarios (esto no es lo mismo que decir que las transferencias corrientes son el principal componente del gasto público; este sitio de privilegio lo siguen ocupando, como siempre, los salarios estatales y las jubilaciones).

El siguiente gráfico muestra la evolución del gasto corriente, el gasto corriente sin intereses y el gasto en intereses de deuda (que explica la diferencia entre las dos primeras).

## GRÁFICO 9. GASTO PÚBLICO EN ARGENTINA 1961-2015.



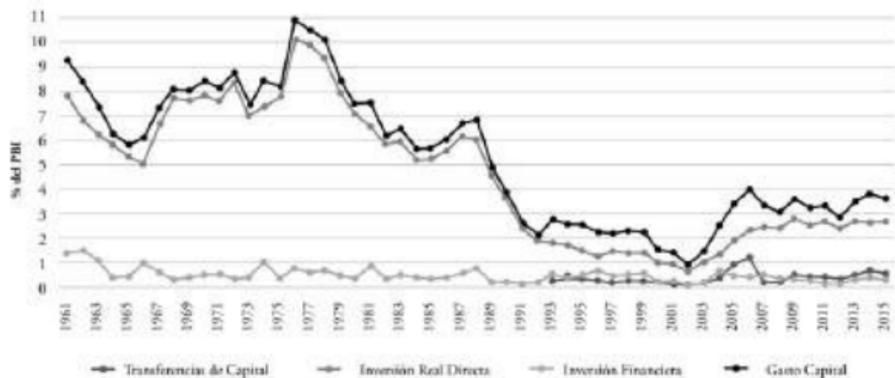
Fuente: Elaboración propia en base a MECON.

El gasto en pago de intereses de la deuda pública (sin corregir por los intereses reales) muestra dos claros períodos de fuerte crecimiento. El primero que va desde 1975, donde representó el 1,16% del PBI, hasta 1982, donde alcanzó el máximo histórico de la serie en un 7,63% del PBI. Luego de dicho año el gasto en intereses de la deuda pública cae hasta 1995, donde vuelve a darse un período de crecimiento de este gasto. Nuevamente hay un pico en el año 2001 del 5,07% del PBI.

### *g) Estructura del gasto en capital en Argentina 1961-2015*

El gasto en capital en 1961 fue del 9,28% del PBI, mientras que en 2015 se redujo al 3,64%. Esto muestra la importante caída en la inversión pública durante estos cincuenta y cuatro años. El siguiente gráfico muestra la evolución del gasto en capital y sus componentes: la inversión real directa, la inversión financiera (inversiones en activos financieros del sector público) y las transferencias de capital (al sector privado en su mayor parte).

GRÁFICO 10. GASTO PÚBLICO EN ARGENTINA 1961-2015.



Fuente: Elaboración propia en base a MECON.

Como se puede observar, el gasto de capital está explicado esencialmente por la inversión real directa, por lo que tanto la inversión financiera como las transferencias de capital juegan un papel marginal. Sin embargo, el repunte en el gasto en capital que se dio entre 2003 y 2007 está explicado por la inversión real directa pero también por las transferencias de capital y en menor medida por la inversión financiera.

El gasto en capital se desplomó entre 1961 y 1965, cuando pasó del 9,28% al 5,86% del PBI, como consecuencia de la caída en la inversión real directa y también, pero de forma marginal, por la caída en la inversión financiera. Luego creció casi de forma sostenida (con una caída en 1973) hasta 1976, cuando alcanzó el máximo histórico de la serie de 10,9% del PBI. A partir de allí, la tendencia hasta 2003 es la de una caída, a excepción de una recuperación entre 1984 y 1988. El mínimo histórico de la serie es en 2003, cuando el gasto en capital llegó a ser del 1,51% del PBI. Posteriormente el gasto en capital se recuperó entre 2003 y 2006, año en el que finalmente se estancó en alrededor del 3,4% del PBI.

El gasto en inversión real directa tiene prácticamente la misma evolución que el gasto en capital porque, como hemos comentado, es su principal determinante. Por otro lado, la inversión financiera no dejó de caer durante el período 1961 a 2015, pasando del 1,44% a 0,36% del PBI. El gasto en transferencias de capital se mantuvo alrededor del 0,4% del PBI entre 1993 y

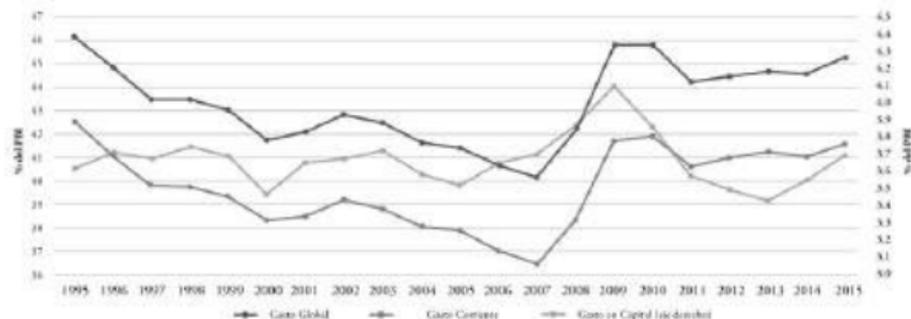
2015, con un salto en 2006 donde llegó a ser del 1,23%. Pero como hemos dicho anteriormente tanto la inversión financiera como las transferencias de capital juegan un rol marginal a la hora de explicar la evolución del gasto en capital.

De manera increíble, a pesar de lo bajo del gasto de capital que realiza el Estado argentino (cosa que parecería que puede cambiar con el gobierno de Macri), los reclamos de los constructores están a la orden del día, argumentando las bondades de la actividad de la construcción en términos de creación de empleo, el efecto cascada y dinamizador sobre las demás actividades y demás argumentos. Al parecer, sin obra pública los constructores privados no sobrevivirían. Absurdo, pero en la Argentina de “el que no llora, no mama”, donde el desprecio al contribuyente es total, era esperable. Después de todo, no todos los días el botín que ofrece generoso nuestro “Estado presente” es del orden de los u\$s 20.000 millones de obra pública.

## *h) Estructura de gasto público en el mundo 1995-2015*

El gasto público global para el promedio de los países de la OCDE pasó del 46,17% del PBI en 1995 a 45,29% del PBI en 2015. Es decir, cayó casi un punto del PBI en 20 años. El siguiente gráfico muestra la evolución para el promedio de los países de la OCDE del gasto global y sus dos grandes componentes: el gasto corriente y el gasto en capital.

GRÁFICO 11. GASTO PÚBLICO EN OCDE 1995-2015



Fuente: Elaboración propia en base a OCDE.

Es fácil distinguir a simple vista dos períodos bien diferentes. El primero es entre 1995 y 2007, cuando tanto el gasto global como el gasto corriente disminuyen. De hecho el gasto global y el gasto corriente en 1995 fueron del 45,29% y 42,55% del PBI respectivamente, mientras que en el 2007 el primero llegó a ser del 40,17% y el segundo del 36,47% del PBI. Como consecuencia de la crisis financiera de 2008 muchos países implementaron políticas fiscales expansivas, lo que implicó un aumento del gasto corriente y global hasta 2010. En dicho año el gasto global fue del 45,8% y el corriente del 41,94%. A partir de 2010 ambos dejaron de crecer.

Otro hecho que se puede observar es que el gasto global está explicado en gran medida por el gasto corriente. El gasto de capital, como en el caso argentino, juega un rol marginal. El mismo permaneció más o menos constante alrededor del 3,6% del PBI, excepto por un incremento entre 2005 y 2009 y una posterior caída hasta 2013.

## *i) Estructura de gasto corriente en el mundo 1995-2015*

El siguiente cuadro resume la evolución del gasto corriente y sus componentes entre 1995 y 2015 para el promedio de países de la OCDE.

CUADRO 8

Estructura del gasto corriente en el mundo, 1995-2015					
Año	Gasto Corriente	Seguridad Social	Salarios	Bienes y Servicios	Otros*
1995	42,6%	15,4%	10,7%	6,1%	10,4%
2007	36,5%	14,2%	9,9%	5,9%	6,6%
Variación 95-07	-6,1%	-1,3%	-0,8%	-0,2%	-3,8%
2010	41,9%	16,6%	10,7%	6,5%	8,2%
2015	41,6%	17,1%	10,8%	6,5%	7,1%
Variación 07-15	5,1%	3,0%	0,9%	0,7%	0,5%
Variación 95-15	-1,0%	1,7%	0,1%	0,5%	-3,3%

\*incluye intereses de deuda pública y transferencias corrientes.

Fuente: Elaboración propia en base a OCDE.

El cuadro muestra las variaciones tanto para los dos subperíodos marcados en la evolución del gasto corriente, 1995-2007 y 2007-2015, como la variación del período en su totalidad (1995-2015).

Durante el período de caída del gasto corriente (1995-2007), la principal fuente de baja del gasto fue la que proviene del ítem “otros”, que pasó de 10,4% a 6,5% del PBI, es decir, una reducción de 3,9 puntos del producto. Este ítem incluye tanto los intereses por la deuda pública como los subsidios y transferencias corrientes. El otro componente que más aportó a la reducción del gasto corriente fue el gasto en seguridad social, que cayó 1,3 puntos del PBI. Finalmente, el gasto en salarios y en bienes y servicios también cayó pero en menor medida, por lo que no hubo componente que no se redujera durante el período analizado.

Durante el período de crecimiento del gasto corriente (2007-10) y posterior estancamiento (2010-15), o sea entre 2007 y 2015, a diferencia del sub período anterior, todos los componentes aumentaron. El que más se incrementó fue el gasto en seguridad social, que creció 3 puntos del producto, luego el gasto en salarios, que lo hizo en 0,9 puntos del producto, el gasto en bienes y servicios, creció 0,7 puntos del PBI y el que menos creció fue otros, tan solo unos 0,6

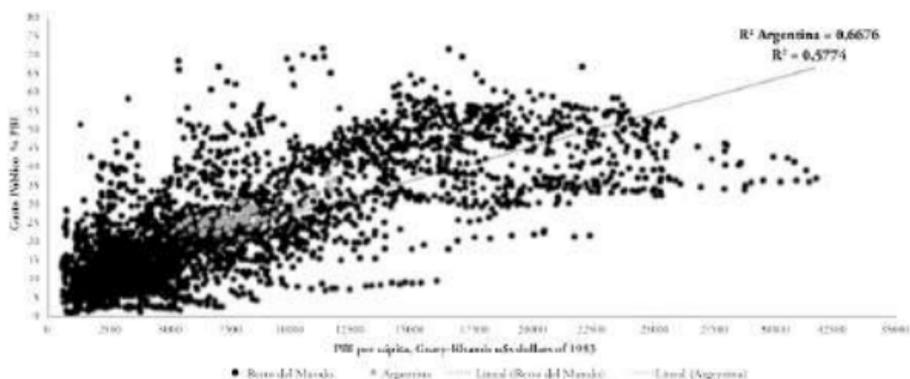
puntos del producto.

La reducción del gasto corriente, y todos sus componentes, entre 1995 y 2007, y el posterior crecimiento de los mismos, entre 2007 y 2015, implicó que durante todo el período (1995-2015) el gasto corriente prácticamente no haya cambiado. De hecho, durante estos 20 años se redujo en un punto del producto. El único componente que presentó una caída entre 1995 y 2015 fue “otros”, que lo hizo en 3,3 puntos del producto. El que más creció fue el gasto en seguridad social, que lo hizo en 1,7 puntos del PBI.

## j) Conclusiones

El nivel de gasto público que tiene hoy la Argentina del orden de 40% del PBI es ligeramente inferior en 5% del PBI al de países con un ingreso per cápita el doble que el nuestro como el promedio de la OCDE. De hecho, si usamos la base de datos de Mauro, P., Romeu, R., Binder, A. y Zaman, A. (2013), que contiene datos del gasto público en términos del PBI y PBI per cápita desde 1800, podemos estimar, para el PBI per cápita de Argentina, cuánto debería ser el gasto público en términos del PBI. El siguiente diagrama de dispersión fue realizado a partir de dichos datos.

GRÁFICO 12. GASTO PÚBLICO % PBI Y PBI PER CÁPITA.



Fuente: Elaboración propia en base a: “A Modern History of Fiscal Prudence and Profligacy” IMF Working Paper N° 13/5, International Monetary Fund, Washington, DC y Angus Maddison Project

En 2015, el gasto público en nuestro país fue del 40% del PBI, pero la dispersión del Gráfico 12 muestra, en base a doscientos años y treinta y cuatro países (108), que debería ser como máximo del 30% del PBI, 10 puntos del PBI menos de lo que es. Esto implicaría volver a los niveles previos a la década kirchnerista.

Cabe destacar que el R2 de la regresión del gasto es mayor al de la regresión de los ingresos (109), porque existe una menor dispersión, debido, en parte, a que una mayor cantidad de datos (los datos son ahora para treinta y cuatro países pero unos doscientos años en vez de treinta y cinco) tienden a generar series que presentan valores más homogéneos. En particular estos datos corresponden en general a los primeros años de la serie, es decir al siglo XIX.

Es decir que en los primeros años de los cuales existen datos (siglo XIX) los países eran más parecidos entre sí. Las diferencias de ingresos entre países, aunque altas en términos proporcionales, no lo eran en términos absolutos. Por otro lado, el Estado tenía una participación muy baja en la economía en todos los países de forma que la relación entre PBI per cápita y gasto público como proporción del PBI era muy parecida entre países, lo que eleva el R2. En el caso de la dispersión de la recaudación en términos del PBI, como los datos son a partir de 1980, donde los países ya se habían vuelto más heterogéneos comparados con el siglo XIX. De esta manera, el R2 es menor.

Por otro lado, hay otra cuestión que podría implicar un mayor R2 para el caso del gasto público. Es posible que los países fijen un nivel de gasto público como proporción del PBI, para distintos niveles de PBI per cápita, y que la recaudación se ajuste al mismo. Este nivel es bastante similar entre países, pero la recaudación no necesariamente lo será porque parte del gasto es financiado con emisión monetaria, uso de reservas, deuda interna y deuda externa. Esto evita que el financiamiento por impuestos (que es lo que hemos analizados en el Gráfico 5) sea tan parecido entre países como lo es el gasto. Es decir, el gasto público como proporción del PBI, para distintos niveles de PBI per cápita, que fijan los países es más bien parecido pero la posibilidad de financiar el gasto por otra vía que no sea por impuestos hace que la recaudación impositiva no sea tan

parecida entre países, lo que hace que el R2 de la regresión del gasto sea mayor al de los ingresos.

Al actual nivel de gasto público en términos del PBI de Argentina, alrededor del 40%, el mundo desarrollado ya había llegado a mediados de los 80, unos 40 años después de finalizada la Segunda Guerra Mundial y desde ese momento ha venido fluctuando alrededor del 45/46% del PBI. El hecho de que Argentina tenga un gasto público no muy lejano al de los países desarrollados es un fenómeno muy de la década kirchnerista (recordar que hasta fines de 2001 y por 40 años había promediado, sin demasiada dispersión, un nivel del orden de 26% del PBI) y muy concentrado en salarios de estatales, jubilaciones y subsidios económicos y sociales, todos rubros muy inflexibles a la baja como se pudo ver en el primer semestre de 2016 cuando no se pudo despedir a casi ningún empleado público (a pesar de que el propio presidente Macri comunicaba en la Asamblea Legislativa cuando asumía el 10 de diciembre de 2015 que había heredado del kirchnerismo 1,4 millones de empleados públicos de más para disimular el desempleo) y con un ajuste de tarifas que se pudo aplicar menos que a medias porque el grueso de la clase política se dedicó a hacer demagogia con un tema que antes de las elecciones era el único gasto que se podía tocar.

En cuanto a la composición del gasto público, en esencia no es demasiado diferente al de los países ricos, salvo por el tema de los subsidios económicos y sociales argentinos, que ya se han transformado en parte de nuestra cultura. Se subsidia porque sí. Punto. Gastamos algo más en salarios (nuestro componente clientelista, corrupto y amiguista puede más que la prestación de bienes y servicios públicos de los países desarrollados) y algo menos en la seguridad social (la población europea es más vieja que la nuestra, al punto tal que Argentina está recibiendo todavía las mieles del “bono demográfico” (110)).

---

105. Hay estudios con series de tiempo de gasto público más largas pero con algunas falencias metodológicas para hacer comparaciones con algún nivel de detalle, en particular, a nivel de los componentes y subcomponentes.

106. La definición de lo que son dólares de PPP la dimos en el capítulo laboral.

107. La manera que la política encontró para seguir pagando el imposible 82% móvil es desviar recursos del impuesto a las ganancias, del IVA y otros impuestos al sistema de seguridad social. Dicho sea de paso, por más caras que resultaran ser las AFJP, nada justificaba el robo a los

ahorros jubilatorios de la gente que el gobierno de Cristina Kirchner perpetró en octubre de 2008 cuando anunció la re estatización de los fondos previsionales, eliminando los fondos de pensión argentinos.

108. Estados Unidos, Dinamarca, Francia, Noruega, Suecia, Canadá, Japón, Finlandia, Irlanda, España, Australia, Nueva Zelanda, Chile, Colombia, México, Perú, Uruguay, Venezuela, Corea del Sur, Austria, Bélgica, Alemania, Grecia, Hungría, Israel, Italia, Holanda, Polonia, Portugal, Suiza, Turquía, Reino Unido, Brasil y Bolivia.

109. En este caso el R2 es de 0,57 cuando el de los ingresos (Cuadro 5) era de 0,28.

110. Forma elegante que los especialistas en seguridad social denotan al hecho de tener una población joven.

# EL PROBLEMA DEL DÉFICIT FISCAL Y SU FINANCIAMIENTO

## a) *La teoría de Keynes*

John Maynard Keynes, en su famoso *La teoría general del empleo, el interés y el dinero* (1936), instaló el rol del déficit fiscal en el centro del debate económico. La creencia de los economistas clásicos, los anteriores a Keynes, era que el presupuesto del gobierno debía ser en general equilibrado, o incluso positivo para pagar las deudas incurridas durante los períodos de guerras.

Keynes escribió su obra durante los años de la Gran Depresión, cuando el desempleo era feroz y el capitalismo era cuestionado como sistema de organización económica y social. Keynes y sus seguidores sostenían que no había necesidad de tener un presupuesto equilibrado. Por el contrario, el presupuesto debía ser equilibrado “en promedio” durante el ciclo económico. Teniendo déficits fiscales durante los períodos recesivos y superávits durante los períodos de expansión, tal que el promedio entre estas dos situaciones sea el de un presupuesto equilibrado. Es decir, lo que se gasta de más durante las recesiones se debía ahorrar durante los períodos de expansión.

La receta parecía convincente: si la economía anda mal, que el gobierno gaste más y le dé al sector privado el empujón necesario para despegar; cuando la cosa anduviese bien, el gobierno ahorraría para las épocas de vacas flacas. Esto prometía mantener a la economía en un sendero estable. De ahí surgieron posteriores estudios que crearon la noción del déficit de “pleno empleo” o déficit “estructural”. La idea era estimar el tamaño del déficit necesario para que la producción nacional se situara en los niveles de pleno empleo. El problema con este enfoque es que no tuvo en cuenta las consecuencias de las distintas formas de financiar los déficits fiscales y cómo los agentes económicos (individuos y empresas) responden a esto.

Stanley Fischer, en un estudio sobre la restricción de presupuesto del gobierno (Fischer, 1989), expone de forma simple y clara las consecuencias de

las distintas formas de financiar los déficits fiscales. En las próximas páginas abordaremos el análisis correspondiente a esta cuestión.

## *b) Definiciones del déficit fiscal*

Pero antes de abordar las distintas formas de financiamiento del déficit y sus consecuencias es necesario hacer algunos comentarios acerca de las distintas definiciones de déficit fiscal.

La composición del sector público se puede definir de tres formas alternativas:

- Gobierno central
- Sector público consolidado no financiero: tiene en cuenta los gobiernos locales, la seguridad social y las empresas públicas no financieras.
- Sector público consolidado total: tiene en cuenta al Banco Central y, en algunos casos, a los bancos oficiales.

La definición más amplia de déficit fiscal es la tercera, ya que tiene en cuenta el déficit “cuasifiscal” que es el incurrido por el banco central. El caso de las LEBACS es un ejemplo de política que genera un déficit cuasifiscal. En este caso el banco central, para absorber pesos de la economía, paga una tasa de interés. Es decir, el sector privado le “presta plata” al Banco Central a cambio de un retorno. Esa deuda del Banco Central implica un gasto futuro denominado déficit cuasifiscal. Como eventualmente el Banco Central deberá pagar esa deuda, es necesario tenerla en cuenta a la hora de medir el déficit global del gobierno (111).

Con lo anterior en mente, procedamos a analizar las distintas formas de financiar los déficits. Por definición, existe un déficit fiscal toda vez que lo que el gobierno tiene que pagar es mayor que los ingresos por impuestos. Si el gobierno recauda \$100 y tiene que pagar \$120, entonces tiene un déficit fiscal de \$20, o un resultado fiscal de -\$20. ¿De dónde saca los recursos del gobierno para pagar los \$20 que debe? Existen cuatro mecanismos:

1. Imprimiendo dinero (emisión monetaria)
2. Utilizando las reservas internacionales del banco central
3. Pidiendo prestado al exterior (deuda externa)

#### 4. Pidiendo prestado en el mercado interno (deuda interna)

Podemos expresar las diferentes maneras que un gobierno tiene de financiar su déficit fiscal en la siguiente ecuación simple:

$$\text{Déficit Fiscal} = \text{Emisión Monetaria} + \text{Uso de Reservas} + \text{Préstamos del Exterior} + \text{Préstamos Internos}$$

La ecuación anterior nos dice que el déficit fiscal puede ser financiado por alguna de las 4 alternativas, o alguna combinación de las mismas.

Se puede asociar a cada una de las cuatro fuentes de financiamiento del déficit fiscal con una forma de desequilibrio macroeconómico. La emisión de dinero es asociada con la inflación, el uso de reservas internacionales con el inicio de crisis cambiarias, los préstamos del exterior (deuda externa) con crisis de deuda externa y los préstamos internos (deuda interna) con altas tasas de interés reales y recesión (caída) económica. A continuación veremos, someramente, cada una de estas formas de financiamiento.

#### *c) Financiamiento vía emisión de dinero*

Para entender la relación entre emisión de dinero e inflación es necesario primero definir algunos conceptos.

El dinero, como todo bien, tiene una demanda y una oferta. Los ciudadanos son los demandantes del dinero. La gente demanda dinero, básicamente, para llevar a cabo transacciones. Que un país crezca en términos reales es equivalente a decir que aumenta la cantidad de bienes que se producen en dicho país. Cuando esto ocurre, los ciudadanos pueden comprar más bienes que antes. Esto implica que la cantidad de transacciones será mayor y por lo tanto necesitarán tener más dinero para llevarlas a cabo. Si esto ocurre decimos que la demanda de dinero aumentó. Por lo tanto, en los períodos de crecimiento económico la demanda de dinero crece mientras que en las recesiones disminuye.

Por otro lado, la oferta de dinero es determinada principalmente por el Banco Central y de forma secundaria por los bancos comerciales y las decisiones del

público (el famoso “multiplicador bancario”). El Banco Central tiene la capacidad de “imprimir billetes”. De esta forma puede controlar la oferta monetaria, aumentando o disminuyendo la cantidad de dinero que hay en la economía.

Lo puede hacer por medio de tres mecanismos:

- (i) Operaciones de mercado abierto. El Banco Central compra (vende) bonos (principalmente del gobierno) en el mercado incrementando (disminuyendo) la cantidad de dinero en la economía;
- (ii) Préstamos a los bancos comerciales. El Banco Central puede alterar la cantidad de préstamos que los bancos comerciales le piden modificando los tipos de interés al cual les presta. Si reduce la tasa de interés los bancos comerciales le pedirán prestado más dinero que luego prestarán a empresas o ciudadanos aumentando la cantidad total de dinero en la economía (a esto se lo llama política de redescuentos);
- (iii) Requerimiento de reservas. El Banco Central determina cuánto es el nivel mínimo de reservas que los bancos comerciales deben tener contra sus depósitos (para atender falencias ordinarias y/o extraordinarias de caja). Al disminuir los requerimientos mínimos, los bancos comerciales tienen más recursos para prestar. Estos recursos irán a manos de personas o empresas, aumentando la cantidad total de dinero en la economía. Cuando aumenta la cantidad de dinero que hay en la economía decimos que la oferta monetaria aumentó; y cuando cae la oferta monetaria, que la oferta monetaria se contrajo.

El juego entre la demanda y oferta de dinero determinará el nivel general de precios en una economía. Veamos con un ejemplo cómo es este proceso. Supongamos una economía donde sólo se produce un bien: trigo. A su vez, hay un banco central que emite el dinero que las personas utilizan como medio de cambio para comerciar ese trigo. Si el primer año se produce una tonelada de trigo y hay \$100 en esa economía, ¿A qué precio se venderá esa tonelada de trigo? Indudablemente a \$100. Ese es el “nivel general de precios” en nuestra economía, \$100 (\$100/1ton) por tonelada de trigo. Supongamos que el segundo año el país crece y la producción de trigo pasa a ser de 2 toneladas pero el banco central no emite más dinero, es decir, sigue habiendo disponible para usar \$100. ¿A qué precio se venderá cada tonelada de trigo? Si hay dos toneladas de trigo y

\$100 entonces cada tonelada se venderá a \$50. El nivel general de precios es ahora de \$50 ( $\$100/2$  ton) por tonelada de trigo. Si hubiese más bienes, además de trigo, el nivel general de precios sería un promedio entre los precios de cada uno de los bienes.

¿Cómo podemos utilizar los conceptos de oferta y demanda de dinero para analizar este ejemplo? Dijimos que cuando la producción de un país aumentaba, como se hacen más transacciones, aumentaba la demanda de dinero. En el ejemplo, aumentó la producción de trigo y por lo tanto aumentó la demanda de dinero. Por otro lado, la oferta de dinero la determina, básicamente y simplificando el análisis, el Banco Central y es igual a la cantidad de dinero existente en la economía. En este caso la oferta de dinero no aumentó, sino que permaneció constante e igual a \$100.

Por lo tanto, lo que ocurrió es que aumentó la demanda de dinero (por el aumento del número de transacciones debido al aumento de la producción) pero la oferta permaneció constante. Esto implica que se generó un “exceso de demanda de dinero” lo que hizo que caiga el precio del bien. Esto es equivalente a decir que ahora el dinero “vale” más, porque con \$100 ahora puedo comprar dos toneladas de trigo cuando antes podía comprar solo una. Como conclusión, si la demanda de dinero aumenta más que la oferta de dinero, los precios en la economía caen.

Pero, ¿qué hubiera ocurrido si el Banco Central, en vez de mantener constante la oferta de dinero, la hubiera aumentado a \$200? En este caso habría dos toneladas de trigo y \$200, por lo que el precio de cada tonelada sería de \$100. De forma que el nivel general de precios no hubiese cambiado. En este caso como la demanda y oferta de dinero se incrementaron en igual medida los precios no cambiaron. Si la demanda y la oferta de dinero crecen en igual medida entonces los precios no cambian.

¿Y si el Banco Central hubiese aumentado la oferta monetaria a \$400? En esta situación habría dos toneladas de trigo y \$400. Cada tonelada de trigo ahora se vendería a \$200. Como la oferta de dinero aumentó más que la demanda de dinero entonces el nivel general de precios aumentó.

*d) ¿El aumento de la oferta monetaria genera*

## *inflación?*

Estaríamos tentados de decir que esta economía vivó un proceso “inflacionario”, pero sería un error. Se define a la inflación como el “aumento sostenido en el nivel general de precios”. En este caso, el aumento del nivel general de precios fue sólo durante un período. Para que podamos hablar de inflación tenemos que observar que los precios aumenten continuamente en el tiempo. Si en marzo los precios suben, en abril también y en mayo igual, entonces sí podremos decir que durante estos tres meses hubo un proceso inflacionario.

Vimos que toda vez que la oferta monetaria aumente más rápidamente que la demanda de dinero, el nivel general de precios aumentará y que si ese aumento es sostenido en el tiempo, entonces estaremos en presencia de la inflación. Esto nos permite concluir que habrá inflación siempre y cuando la “tasa” a la que crece la oferta de dinero sea mayor a la “tasa” a la que crece la demanda de dinero.

Cuando hay inflación, o sea aumento sistemático y permanente del nivel general del precios, la cantidad de bienes que podemos comprar con la misma cantidad de dinero es menor que la que podíamos obtener en el período anterior. Si yo tenía \$100 y la tonelada de trigo costaba \$100, podía comprar una tonelada de trigo. Con esos mismos \$100 si la tonelada de trigo cuesta \$200 puedo comprar tan solo media tonelada de trigo. Es por esto que decimos que una definición alternativa de inflación, pero quizás más precisa, es que *la inflación es la pérdida sostenida del valor de la moneda*.

Cuando un gobierno financia el déficit fiscal emitiendo dinero, es probable que genere inflación. Lo hará todas las veces (a la larga o a la corta) en que la proporción en que aumenta la oferta de dinero sea mayor a la que aumenta la demanda de dinero. En general, parte de la emisión es “absorbida” por la demanda de dinero y la parte que no es “absorbida”, es decir el exceso de emisión de dinero, se traduce en inflación. Si la oferta monetaria crece al 20% y la demanda de dinero al 15%, entonces del 20% en que creció la oferta del dinero 15% se absorbe vía demanda de dinero y 5% va a aumento sostenido en el nivel general de precios, es decir, habrá un 5% de inflación.

Como hemos dicho, la inflación es la pérdida del valor de la moneda debida a que la cantidad de bienes que puedo comprar con la misma cantidad de dinero

que antes es cada vez menor. Esto implica que la inflación es equivalente a un impuesto. En este caso, la inflación es un impuesto a la “tenencia de dinero”, que nos fuerza a quedarnos con la cantidad de dinero que por “las buenas” (la demandada originalmente) queríamos tener. Si yo me quedo con los pesos y hay inflación, lo que esos pesos pueden comprar es menor, por eso a la inflación se la trata como un impuesto.

¿Por qué los déficits fiscales recurrentes que son financiados vía emisión monetaria pueden generar procesos de inflación creciente?

Como la inflación es un impuesto a las tenencias de saldos monetarios, podría ocurrir que los individuos en una economía inflacionaria, cansados de pagar ese impuesto no legislado y con asignación borrosa, buscaran desprenderse de la cantidad de dinero a medida que la inflación aumenta. Si no hay signos de que el déficit fiscal se reduzca (recordemos que estamos en el caso de que la única financiación posible es la monetaria), las personas saben que el mismo se cubrirá con emisión y que esto generará “inflación futura”.

La expectativa de un aumento de inflación en el futuro reduce la cantidad deseada de dinero que los individuos tienen hoy en pos de cubrirse del impuesto inflacionario. Si yo sé que en un futuro habrá un 20% de inflación, querré tener menos dinero cuando esa situación llegue, así pierdo la menor capacidad de compra posible. Eso significa que voy a adelantar consumo futuro o compraré dólares o activos u otro recurso. Si en un futuro los bienes serán más caros, más vale compre hoy los que pueda. Como todos salen a comprar hoy más bienes, para sacarse de encima la cantidad de pesos, hacen que los precios hoy suban. En este caso, la demanda de dinero cae porque la cantidad de dinero que los individuos desean tener es ahora menor. La caída en la demanda de dinero, por expectativa de inflación futura, genera más inflación hoy.

Entonces, si no hay signos de que el déficit fiscal vaya a disminuir, sé que habrá inflación futura y me sacaré de encima los pesos hoy, lo que genera más inflación hoy, al caer la demanda de dinero. Como la demanda de dinero cae, la proporción del aumento de la oferta de dinero que los individuos “absorben” es cada vez menor por lo tanto la inflación irá aumentando, incluso con déficit fiscales de igual magnitud en el tiempo, o sea, que no crezcan.

Si la demanda de dinero cae a lo largo del tiempo ante la persistencia de la inflación, como consecuencia del déficit fiscal que es financiado vía emisión monetaria, la inflación a lo largo del tiempo aumentará.

Para que los individuos absorban la misma cantidad de dinero que antes, el Banco Central debe aumentar la velocidad a la cual crece la emisión monetaria, lo que genera más inflación. Eventualmente, una situación de déficit fiscal sostenido financiado con emisión monetaria puede desembocar en un proceso inflacionario que se acelere en el tiempo. En el peor de los casos, termina en “hiperinflación”, si la demanda de dinero tiende a extinguirse.

¿Hace falta recordarlo? El financiamiento del déficit fiscal vía emisión de dinero puede desembocar en procesos inflacionarios e incluso en hiperinflaciones, como ocurrió a fines de la década del 80 y principio de los 90 en nuestro país.

### *e) Precios, inflación y quita de ceros a la moneda (en modo relax) (112)*

Todo lo que compramos y vendemos tiene un precio. ¿Pero qué es un precio? ¿Cómo se decide el precio de algo? ¿Existen los “formadores de precios”?

Supongamos que usted quiere fabricar y vender algo. Para determinar el precio al que tiene que vender su producto, calcula cuánto le cuesta fabricarlo, le suma un margen de ganancia, y ése es el precio al que decide venderlo. Parece razonable. ¿Pero es realmente así?

Si usted calcula un precio de esa manera, pueden pasar dos cosas: que los consumidores perciban el precio como razonable para lo que van a obtener a cambio de su dinero (el producto que usted vende) y entonces podrá venderlo; o que lo perciban como demasiado caro y usted no pueda vender ni una sola unidad. Esto es así porque al consumidor no le interesa cuáles son los costos de su producto o cuál es su margen de ganancia. Lo que le interesa es el precio. Si el consumidor, a partir de la información que tiene sobre productos similares, su capacidad de compra, su experiencia y sus gustos personales, decide que lo que usted le ofrece no es suficiente por el dinero que le pide, simplemente no habrá transacción.

Si hablamos de transacciones voluntarias (esto no se aplica en caso de que el consumidor no tenga alternativa, como en el pago de impuestos o tarifas), el

consumidor debe valorar más lo que obtiene a cambio de su dinero que el dinero mismo, y el vendedor debe valorar más el dinero que recibe que el producto que entrega o el servicio que presta.

Y hablando de servicios: si en vez de fabricar algo usted quiere prestar un servicio, ¿cómo calcula el precio al que debe prestarlo? Utilizando el método de sumar costos más ganancia, se podría, en teoría, fijar un precio por hora o por jornada para el servicio que se quiere prestar, y entonces cotizar el trabajo según el tiempo que tardaría en hacerlo. Nuevamente, parece razonable. Y nuevamente, el cliente puede decidir que usted cobra demasiado caro y no contratarlo para prestar el servicio.

Por último, si usted es un artista, ¿tendría sentido calcular sus costos y sumarle un margen de ganancia a su obra de arte? ¿Por qué entonces hay obras de arte que se venden por millones y hay otras que no se venden a ningún precio? El cuadro *¿Cuándo te casas?*, de Paul Gauguin, fue subastado en febrero de 2015 por cerca de 300 millones de dólares. ¿Cuál sería el costo de ese cuadro? ¿Y su margen de ganancia? ¿Por qué ese precio de 300 millones de dólares era inimaginable mientras Paul Gauguin estaba vivo?

La realidad es que, ya se trate de una obra de arte, un servicio o un bien, el precio al que se vende es aquél que el consumidor está dispuesto a pagar. Es así de simple.

Por lo tanto, sea lo que sea lo que quiera vender, para ponerle un precio usted debe saber cuánto estaría dispuesto a pagar el consumidor, y a partir de ahí deberá ingeniárselas para producirlo a un costo que le permita obtener una ganancia. *Ex post facto*, por supuesto, se puede poner en la camilla del quirófano al precio, meterle bisturí y ver cómo se descompone entre costos de producción, ganancia del empresario, impuestos y demás. Pero no hay que confundir una contabilidad del precio con la determinación del mismo. Porque eso es lo que hace un productor: obtener ganancias a partir de lo que produce, y mientras más ganancias obtiene, mejor. Del otro lado del mostrador habrá un consumidor que desea obtener su producto o servicio pagando lo menos posible; esas dos fuerzas opuestas se equilibran en el precio en el que los dos se consideran satisfechos, y entonces se produce la transacción. El precio es entonces una forma de hacer efectivo ese acuerdo.

De esto surge que no tiene sentido hablar de “precios justos” o “ganancias extraordinarias”, ya si al consumidor le interesara realmente el margen del

productor, exigiría esta información, se negaría a comprar algo que en su precio contuviera un margen “alto” y no sólo compraría aquello que tuviera “bajo” margen, sino que estaría dispuesto a pagar más por esos productos o servicios para compensar esta supuesta injusticia.

Sabiendo todo esto, ¿qué vendría a ser un “formador de precios”? ¿Unos tipos que se reúnen en un cuarto tenebroso a decidir cuánto cobrarle a los consumidores? ¿O en realidad los formadores de precios somos todos, los productores, los comerciantes y los consumidores, que decidimos en todo momento qué compramos, y qué vendemos, si nos satisface o conviene? A esta interacción, esta dinámica entre personas que constantemente están intentando obtener lo mejor para ellas sin que eso signifique necesariamente perjudicar a la contraparte, se la llama “mercado”.

En el mercado, entonces, hay números: son los precios a los cuales se acuerda una transacción totalmente libre entre oferentes y demandantes.

En realidad, hay números por todas partes. Los números, se pueden usar para muchas cosas, pero principalmente los usamos para comparar y calcular. Es más: casi ningún logro de la civilización podría haberse realizado sin cálculos. En particular, en nuestra vida diaria, relacionamos los números con cantidades que se pueden contar.

Al menos, hasta donde nuestros sentidos son capaces de darnos información precisa y comprensible. El asunto se complica cuando los números son muy grandes. O muy pequeños. Cuando escapan a nuestra percepción inmediata. Son tan complejos de comprender, que se necesita recurrir a metáforas o comparaciones extrañas. Por ejemplo, tomemos un número extravagante: 10 billones, es decir 10 millones de millones, un 1 seguido de 13 ceros. O sea, el número 1, la docena y un 0 más...10.000.000.000.000

¿Cómo podemos entender la magnitud que representa ese número? En otras palabras: si hablamos de números grandes, ¿cuánto es 10 billones? O si hablamos de números pequeños, ¿cuánto es una 10 billonésima parte de algo? El Sol tiene un diámetro de aproximadamente 1.400.000 kilómetros, más de cien veces más grande que el diámetro de la Tierra, que tiene casi 13.000 kilómetros. Enorme diferencia, ¿no? Ahora bien, si dividimos el diámetro del Sol, que es de 1.400.000 kilómetros, por el diámetro promedio de un granito de arena, que es de 0.14 milímetros, nos da que el diámetro del Sol equivale a 10 billones de granitos de arena. Y si lo queremos ver a la inversa, un granito de

arena tiene un diámetro que es la 10 billonésima parte del diámetro del Sol.

Una moneda de un peso argentino pesa 6,35 gramos. Entonces 10 billones son 63 millones 500 mil toneladas de monedas de un peso. 10 billones también son 116.667 contenedores de 40 pies cada uno o 1.110 barcos llenos de esos contenedores, suponiendo una carga máxima de 30 toneladas en cada barco.

¿Otro ejemplo? La superficie de la Argentina es de 2.780.400 kilómetros cuadrados. Si quisiéramos cubrirla totalmente con baldosas de un tamaño promedio de 52 centímetros de lado, necesitaríamos unos 10 billones de esas baldosas. O lo que es lo mismo, si dividiéramos la superficie de la Argentina en 10 billones de baldosas de 52 centímetros de lado, nos quedaríamos con una sola baldosa de 52 centímetros de lado.

¿Por qué estoy hablando justamente de 10 billones y no de cualquier otro número grande?

*Porque 10 billones es el número de ceros que perdió el peso argentino desde que fue creado y adoptado como moneda de curso legal en 1881.*

Que el lector se tome unos segundos para procesar esta información. Mientras tanto, precisemos: a esos 13 ceros, el peso los perdió en tan sólo los veintidós años transcurridos entre el primer cambio de moneda, en 1970, y el cuarto y más reciente, en 1992, cuando se creó el peso convertible todavía vigente hoy (aunque de “convertible” sólo le haya quedado el nombre).

Es decir, un peso argentino de hoy (peso convertible) es la 10 billonésima parte de un peso argentino de 1881 (peso moneda nacional). Los cuatro cambios de moneda que hemos tenido son apenas una convención para poder manejarlos a diario con magnitudes que sean asequibles, dominables por nosotros, pero no son la realidad. La verdad es que un peso de 1881 son 10.000.000.000.000, 10 billones de pesos de hoy. O lo que es lo mismo, un peso convertible de hoy es la 10 billonésima parte de un peso de 1881. Es como si el peso convertible que rige hoy desde 1970 fuera, ¿cómo decirlo? Sí, tengo la metáfora perfecta: es como si fuera un relato.

## CUADRO 9

Cambios de Moneda			
Unidad Monetaria	Norma Legal	Vigente desde	Relación con la predecesora
1 \$m/n	Ley 1130 y modificación por ley 3.871 (04/11/1899)	5/11/1881	
2 \$ley	Ley 18.188	1/1/1970	1\$ley = 100 \$m/n
3 \$a	Decreto PEN 22.707	6/1/1983	1 \$a = 10.000 \$ley
4 A	Decreto PEN 1.096	6/15/1985	1A = 1.000 \$a
5 \$	Decreto PEN 2.128 y ley 23.928 (Convertibilidad)	1/1/1992	1 \$ = 10.000 A

1970-1881 = 89 años sin cambios de moneda

1992-1970 = 22 años con 4 cambios de moneda y quita de 13 ceros

2015-1881 = 134 años

Fuente: Elaboración propia en base a BCRA

## f) *Diálogo entre Mr. Bugman y el Tordo*

¿Qué pasaría si no hubiesen existido los cambios en la denominación de la moneda? Puedo imaginar un diálogo. Tiene lugar en el Bar Los Mosqueteros entre un cliente y su mozo. Para más comodidad, digamos que el cliente se llama Mr. Bugman. El mozo es el *Tordo* José Luis.

Mr. Bugman: ¿Cuánto es?

El Tordo: Un café y dos medialunas, a ver... 475 billones con 500 mil millones.

Mr Bugman: Sírvase.

El Tordo: Ah no, así me matás. Monedas de cien mil millones no me quedaron.

Mr. Bugman: Está bien así, cóbrese 500 billones.

El Tordo: Bueno, muchas gracias.

Mr. Bugman: A usted, buen día. (Sale.)

El Tordo: Dos billones 450 mil millones de propina. Qué miserable.

Este diálogo habrá sonado absurdo, pero en realidad refleja el verdadero valor

de nuestra moneda hoy. Los sucesivos cambios de moneda fueron un artificio, una traducción, un relato, ya que si no le hubiéramos quitado los ceros, no podríamos comunicar cifras para operaciones elementales como pagar un café.

Nuestro peso era la extensión de Argentina. Ahora es una baldosa.

## g) *La inflación*

Pero lo más difícil de entender es por qué el valor original de nuestra moneda quedó reducido a una baldosa, que además sigue perdiendo terreno. ¿Qué fue lo que llevó a semejante destrucción de valor?

La inflación. Muy bien. Pero ¿por qué hay inflación?

En el mercado de tomates, cuando el tomate escasea por una helada, su precio sube y cuando sobra por una excelente cosecha, su precio baja. Lo mismo ocurre con la carne, el café, los cortes de pelo (aunque este problema, felizmente, ya no me concierne). Con el dinero que emiten los bancos centrales hay que razonar igual... pero distinto.

En una economía, el respaldo último del dinero son los bienes que circulan. El valor del dinero se adapta a esa cantidad de bienes. Hay un fino y delicado equilibrio entre los dos. Para cada cierta cantidad de dinero y bienes habrá un cierto nivel de precios. O sea que si la cantidad de dinero sobra es porque, como con los tomates, hubo una excesiva “cosecha” respecto de su demanda. Salvo que en el caso del dinero la “cosecha” es provista por la maquina de imprimir billetes que hay en los bancos centrales. En este caso, si sobra el dinero, el Banco Central habrá emitido de más respecto de lo que la gente quiere tener en el bolsillo (para simplificar, la definición de dinero que usamos acá, es el circulante o *currency*).

Si la cantidad de bienes que hay en la economía es menor que el dinero circulante, el valor de éste tiene que caer, o sea que el nivel de precios (el promedio de todos los precios de todos los bienes y servicios que la gente consume ponderados, pesados, por la participación que uno tiene en la canasta de consumo) tiene que subir. Los bienes reales que respaldan al dinero en circulación no han cambiado. Sobra el dinero. El valor del dinero será menor ahora que antes. Sobra respecto de la cantidad de bienes que lo respaldan.

Si este fenómeno de emisión de dinero por encima de los bienes que lo

respaldan ocurre de manera permanente período a período, tendremos una suba permanente del nivel de precios, o sea, inflación (la inversa del ejemplo desarrollado es la deflación).

Argentina atrasa porque hace casi cien años que hace más o menos lo mismo, dándole permanente crédito y reincidiendo con las causas de su decadencia. Con la inflación, cada tanto vuelven, como sacadas de un baúl repleto de mohos, las teorías viejas y fracasadas de los 70 y los 80. Ni la hiperinflación de 1989, que eyectó del sillón de Rivadavia al primer gobierno democrático luego de la Dictadura, el de Raúl Alfonsín, ha sido suficiente para hacernos entender que la inflación es un fenómeno monetario.

Que la puja distributiva entre empresarios y asalariados por mayor participación en el ingreso, que los mercados concentrados, que los empresarios ávidos de llenarse de plata con sus negocios y la infaltable “inercia inflacionaria”... ¿La Argentina es el único país del planeta en el que los empresarios quieren maximizar su ganancia minimizando, si pueden, la competencia con sus pares de su propio país o del extranjero? Claro que no. Pero sí es uno de los que tiene mayor inflación en el mundo. Así que a la teoría del empresario argentino concentrador con colmillos de Drácula podemos eliminarla por absurda, infantil e ignorante. Al menos para explicar una suba permanente de precios.

Sigue la “inercia”. Esta palabra fue acuñada por el genio científico Isaac Newton a fines del siglo XVII en la primera ley del movimiento, que postulaba que la materia tiende a permanecer en su estado natural, de reposo o de movimiento (independientemente de la dirección y la velocidad). Llevado al terreno de la inflación, los *ecoinercialistas* dirían que ella tiene vida propia: se perpetúa, permanece. Qué vivos. Nunca te explican por qué *aparece* la inflación. ¿Qué la causa? ¿Cuál es su origen? La inflación (y más en los niveles récord mundial como la nuestra) no salió de un repollo. Ecoinercialistas, a la facultad a estudiar de nuevo. Y que esta vez sea a una de las buenas.

De todas las leyes económicas, la que goza de más consenso en la profesión económica es que la cantidad de dinero emitida por los bancos centrales (neteada o no del crecimiento de la economía) y los precios van de la mano. Cualquier serie histórica de cualquier longitud temporal con la cantidad de países que se quiera lo demuestra sin discusión posible. Las grandes divergencias aparecen cuando se habla de la causalidad: ¿la emisión genera inflación? ¿Es a la inversa?

¿Es sólo “una relación”?

Por no ser inflacionaria, podemos dejar de lado en nuestro análisis a la emisión monetaria “genuina” para abastecer la mayor demanda de dinero causada por el crecimiento de la economía y pensemos además en un modelo de tipo de cambio semifijo, como el que tuvimos en 2003-2010.

Si suben los salarios –así Moyano no para el país– y los empresarios aumentan los precios para pagarlos –con mayor facilidad si la economía está cerrada al comercio–, la demanda nominal de dinero subirá: habrá exceso de demanda de dinero. Si el Banco Central de la República Argentina no emite para abastecer ese exceso de demanda de dinero, habrá recesión. Pero como nadie la quiere, el BCRA terminará emitiendo. Al hacerlo subirán los precios, y si esto ocurre una y otra vez, los precios no pararán de subir y así tendremos inflación.

## *h) El rol de los aumentos de salarios*

Otra manera de verlo es que si ante un aumento de salarios, los empresarios suben los precios para pagarlos, ese aumento en los precios hace caer la cantidad de dinero en términos reales, sube la tasa de interés y ahí tenemos recesión. De nuevo, para evitar la recesión el BCRA emitirá y al hacerlo estará validando el aumento de precios de los empresarios para pagar el aumento de salarios. Luego habrá suba de precios e inflación si este circuito se repite sin solución de continuidad.

Así es, amigo progre. Me duele tener que dar esta noticia, pero el aumento de salarios puede ser inflacionario.

Si un déficit fiscal se financió con reservas (o con emisión monetaria) el BCRA se quedará en algún momento sin ellas, devaluará para recuperarlas, subirá el nivel de precios, subirá la demanda nominal de dinero, habrá atisbos de recesión y el BCRA emitirá para evitar una mayor recesión. Cuando hay emisión, hay inflación, y viceversa. O sea, hay relación.

Durante la última década en la que la inflación se multiplicó por once, pasando de 3,7% en 2003 a más de 40% en el presente, tuvimos bastante de todo lo mencionado en los párrafos anteriores.

En 2004 Néstor Kirchner incidió los aumentos de salarios por decreto. En el

verano de 2005 y ya pensando en las elecciones legislativas, enviaba a su entonces amigo y sindicalista Hugo Moyano a apretar empresarios para que dieran fuertes subas salariales. Desde 2005, el ex ministro Roberto Lavagna beneficiaba a sus amigos proteccionistas con los Mecanismos de Acción Competitiva (MAC), cerrando la economía y complicando a la competencia importada, para que pagaran aquellos mayores salarios sin demasiado esfuerzo. Y luego del récord de superávit fiscal de 2004, en 2005 comenzó el deterioro fiscal más grande de los últimos veinte años, a tal punto que a fines de 2015, antes del cambio de gobierno, casi dos tercios del activo del Banco Central era el *humo* de los pagarés del Tesoro nacional, colocados a cambio de emisión monetaria y reservas del BCRA para financiar su desequilibrio fiscal.

La inflación nunca hubiera pasado del 3,7% (que es como si fuera 0% para nuestro currículum) a más del 400% (casi récord mundial) si no hubiera habido emisión monetaria respondiendo a la mayor demanda nominal de dinero por la suba de precios, producto del capitalismo de amigos, o para financiar a un Estado deficitario. Hubiéramos tenido suba de la tasa de interés y recesión, pero nunca inflación. Hubo inflación porque hubo emisión.

Y si además tenemos en cuenta que el que tiene el monopolio de la emisión del dinero, única unidad de medida de los precios de los productos y servicios que consumimos a diario, es el BCRA, es claro que la causalidad va desde la emisión a la inflación y no a la inversa. Por si lo anterior fuera poco, no sólo hay abundante econometría que la prueba sino que también es importante recordar que las teorías no monetaristas de la inflación ya tuvieron su agosto en el país en los 70 y los 80 y terminamos chamuscados por la hiperinflación.

No será fácil salir de la estanflación causada por “el modelo” sin antes pasar por el purgatorio de un plan antiinflacionario, como hacen todos los países que no aspiran a ser la Venezuela de Hugo Chávez, es decir casi todos. Esto significa ajuste fiscal y monetario. Sí, es el revival de la ortodoxia. Cristina lo hizo.

La Argentina es un ejemplo de que esa ciencia social llamada Economía es casi una ciencia dura o exacta. Porque hemos probado tantas ideas fracasadas para combatir la inflación, para crecer, para ser competitivos, que somos casi un experimento controlado de ésos que la física o la química repiten hasta comprobar o rechazar una teoría. Para decirlo de algún modo, desde hace décadas tratamos de obtener una molécula de agua mezclando dos átomos de hidrógeno y el número 0, como supo decir la exitosa abogada y faraona que presidió los

destinos de nuestro querido país. No va a ocurrir, amigos. Una molécula de agua se hace con dos átomos de hidrógeno y uno de oxígeno (113).

## *i) Financiamiento vía uso de reservas internacionales*

Para evitar las consecuencias inflacionarias de financiar los déficits fiscales vía emisión de dinero, muchas veces se han usado las reservas de los bancos centrales. En este caso el banco central sale a vender sus reservas en dólares, lo que hace que el peso se aprecie con respecto al dólar. Si aumenta la oferta de dólares en la economía, el valor del dólar respecto al peso caerá. El tipo de cambio nominal es lo que mide el valor del peso respecto al dólar. Si el peso se aprecia, eso significa que el tipo de cambio nominal, definido como la cantidad de pesos necesaria para comprar un dólar, cae.

Por otro lado, cuando el gobierno usa las reservas del banco central para financiar el déficit, saca pesos del mercado a cambio de dólares. De esta forma evita las consecuencias inflacionarias de corto plazo del financiamiento por medio de la emisión monetaria del banco central. Pero a la larga, si esto no se corrige, el banco central se quedará sin reservas. Cuando esto ocurra, al gobierno no le quedará otra opción que abandonar el sistema de tipo de cambio predeterminado y devaluar o pasar a un sistema de tipo de cambio flexible, donde el mercado, sin intervención estatal, fija el nivel de tipo de cambio nominal (Krugman 1979). Estas situaciones donde el gobierno, al ir quedándose cada vez con menos reservas, abandona el sistema de tipo de cambio fijo, y se produce una depreciación del tipo de cambio, se lo conoce como “crisis de balanza de pagos”.

En general, los gobiernos abandonan el sistema de tipo de cambio predeterminado antes de que las reservas lleguen a cero. Pero lo que es cierto es que si el tamaño del déficit no se reduce el financiamiento por medio del uso de reservas eventualmente llevará a una crisis cambiaria. Lo que ocurre al pasarse a un sistema de tipo de cambio flexible (o devaluar el tipo de cambio fijo si el sistema cambiario es de tipo de cambio fijo) es que el tipo de cambio nominal, el valor del dólar respecto al peso aumentará. O sea el tipo de cambio nominal

se devalúa. Cuando esto ocurre el nivel general de precios aumenta.

Si en un principio se usaron las reservas internacionales para financiar el déficit fiscal, con el objetivo de evitar las consecuencias inflacionarias del financiamiento monetario, a la larga, si no se reduce el déficit fiscal, se pierden las reservas, lo que genera una devaluación de la moneda y un aumento del nivel general de precios.

## *j) Financiamiento vía deuda externa*

El financiamiento de los déficits fiscales por medio de la deuda externa tiende a apreciar el tipo de cambio, lo que daña las exportaciones e incentiva las importaciones. El peligro de tener grandes déficits fiscales que son financiados por medio de préstamos provenientes del exterior, deuda externa, es desembocar en una crisis de deuda externa.

La apreciación cambiaria se genera porque aumenta la cantidad de dólares existentes en la economía. Como hay más dólares relativos a la cantidad de pesos, entonces el dólar “vale menos”. Si antes con \$15 compraba un dólar, ahora para comprar un dólar necesitaré menos pesos, por ejemplo \$10. Como mi moneda se aprecia, puedo adquirir los bienes del exterior a un menor costo. Por lo tanto, voy a importar más bienes. Por el contrario, los bienes que yo le vendo al resto del mundo son ahora más caros para los residentes del exterior. Como consecuencia, me comprarán menos bienes. Esto puede generar déficits comerciales, que serán la contrapartida de los dólares que ingresan por la deuda externa colocada por el gobierno para financiar su déficit fiscal.

Este atraso cambiario genera pérdida de competitividad en la economía. Como consecuencia, el sector exportador se contrae, lo que reduce el crecimiento del país. Si el país no crece, no se incrementa la producción nacional, el gobierno no puede obtener los recursos necesarios para repagar la deuda externa y esto puede derivar en una crisis de deuda, que puede desembocar en un default.

La apreciación cambiaria, como consecuencia de financiar déficits fiscales por medio de deuda externa, atenta contra la competitividad del país y el crecimiento, e incrementa las posibilidades de enfrentar una crisis de deuda y un default. La única manera de incurrir en deuda externa pero que la misma sea sostenible es que el déficit fiscal se reduzca, sino la deuda crecerá de forma

sostenida generando un círculo vicioso de cada vez más deuda, más atraso y menos crecimiento.

### *k) Financiamiento vía deuda interna*

Cuando el gobierno pide prestado al mercado interno, reduce el crédito que de otra forma hubiese estado disponible en el sector privado, lo que presiona para que aumente la tasa de interés doméstica. Cuando la tasa de interés aumenta, el costo del crédito es más alto y por lo tanto el sector privado pedirá menos crédito que antes. Por otro lado, a una tasa de interés más alta se incentiva el ahorro. Si por depositar mi dinero en el banco me pagan más interés que antes, entonces aumentará mi ahorro. Diferentes proyectos de inversión tienen diferentes tasas de retornos. Si la tasa de interés aumenta, algunos proyectos que tengan un retorno menor que el que puedo obtener depositando esos recursos en el banco dejarán de ser rentables, lo que implica que caerá la inversión privada.

La deuda interna (114) se utiliza para obtener recursos para financiar el déficit fiscal del gobierno, pero también para pagar los intereses del stock de deuda previa. La sostenibilidad de la deuda interna depende entonces de 3 factores: (i) el tamaño inicial a financiar del déficit fiscal, (ii) la tasa de interés, que determina los pagos por intereses de deuda pre-existente y (iii) la tasa de crecimiento de la economía, que da margen para financiar parte de los gastos con el aumento de la recaudación por impuestos.

Si utilizamos la deuda interna para financiar al gobierno cuando sus gastos son mayores que sus ingresos, entonces, cuanto mayor sea el tamaño del déficit fiscal inicial a financiar, o sea el factor (i), más deuda interna deberá emitir el gobierno. Cuanto mayor sea la tasa de interés que debe pagar por la deuda, o sea el factor (ii), más deuda interna deberá emitir. Por fin, cuanto mayor sea el crecimiento de la economía, o sea el factor (iii), mayor serán los ingresos por impuestos del gobierno y menor el nivel de deuda interna que debe emitir para cubrir el déficit fiscal.

¿Por qué decimos que la sostenibilidad de la deuda depende de estos tres factores? Porque si por los factores (i) y (ii) la deuda crece más rápido que lo que se reduce por el factor (iii), entonces la misma crecerá sin límites. Esto implica

que puede darse una situación de crecimiento económico y sin embargo una dinámica explosiva de deuda, si es que el tamaño del déficit fiscal inicial a financiar es suficientemente alto y/o si la tasa de interés que debe pagar el gobierno por emitir deuda interna es también suficientemente alta.

¿Cómo juega la deuda del Banco Central, el déficit “cuasifiscal”, en este esquema?

Hasta ahora la deuda que hemos analizado es la que emite la tesorería de un país. Pero bien podría ocurrir (como ocurre hoy en la Argentina) que parte del financiamiento del déficit fiscal, en los hechos, lo termine haciendo el banco central emitiendo su propia deuda, las conocidas LEBACS (Letras Bancarias).

Esto lo hacen a veces los bancos centrales cuando, preocupados por las consecuencias inflacionarias de financiar los déficits fiscales con emisión monetaria, deciden absorber dinero de la economía haciendo licitaciones de deuda propia contra dinero, pagando a cambio, una tasa de interés, como cualquier agente que decide endeudarse.

Un problema con la deuda que emite el Banco Central es que si en algún momento tiene que pagarla (y sería lógico que ello ocurra), como los bancos centrales en general no tienen grandes superávits (ni grandes déficits), tendrá que emitir dinero para hacerlo, poniendo en peligro la baja tasa de inflación que se había logrado inicialmente con su política de endeudamiento contra pesos.

Una alternativa sería pagar la deuda que vence emitiendo más deuda (lo que se llama “refinanciar” una deuda). Pero es probable que para pagar deuda con más deuda, el banco central tenga que pagar una tasa de interés más alta por las LEBACS. Si a medida que se va renovando cada vencimiento de deuda, el banco central tiene que pagar una tasa de interés más alta, el mercado puede pensar que en algún momento el banco central tendrá que emitir demasiado dinero, esto puede hacer subir la tasa de inflación esperada, esto genera una caída de la demanda de dinero hoy. Me quiero sacar de encima los pesos hoy porque en un futuro podré comprar menos bienes con esa cantidad de dinero. Esto genera una presión inflacionaria.

Por lo que hay dos efectos: por un lado saco pesos de la economía con las LEBACS, lo que reduce las presiones inflacionarias, pero por otro se reduce la demanda de dinero, lo que incrementa las presiones inflacionarias. A medida que el stock de LEBACS crece, el segundo efecto se potencia, y podría eventualmente disparar la inflación. Con lo cual una política monetaria

aparentemente contractiva podría convertirse en inflacionaria.

La única forma de evitar la dinámica explosiva de la deuda en esta situación es reducir el déficit fiscal, con lo cual liberar recursos para pagar la deuda emitida por el banco central.

Para que la deuda sea sostenible en el tiempo, el tamaño del déficit fiscal inicial a financiar con deuda debe ser pequeño, pero también la tasa de interés real debe ser menor que la tasa de crecimiento de la economía. En este caso el crecimiento económico “erosionaría” a lo largo del tiempo el stock de deuda interna como proporción del PBI.

Otro tema es que la deuda interna genera un “crowding-out” de la inversión privada. Esto significa reducir la inversión privada, con lo cual, por un lado, la actividad crece por el déficit fiscal, pero cae por la caída de la inversión privada, porque la tasa de interés es mayor y por ende hay menos proyectos de inversión que sean rentables financiar. La caída en la inversión privada atenta contra el crecimiento económico. Por otro lado, si el Banco Central emite deuda, esa dinámica del déficit cuasifiscal puede inducir procesos inflacionarios. Las tasas que debe pagar el Banco Central para renegociar la deuda generalmente son altas lo que potencia el efecto *crowding-out*. La forma de reducir el stock de deuda, tanto de la Tesorería como del Banco Central, es reduciendo el déficit fiscal.

Por otro lado, cuanto mayor es el crecimiento mayor es el tamaño del déficit fiscal que puede ser sostenible. De aquí se desprende la siguiente conclusión, que es muy relevante para la actualidad de nuestro país: si partimos de una situación donde la economía crece poco, está estancada o incluso en recesión, no podemos darnos el lujo de tener un gran déficit fiscal, porque será insostenible. Si partimos de una economía estancada con un gigantesco déficit fiscal, la idea de incrementarlo para darle un empujón a la economía lo único que hará es aumentar el problema de la deuda y, eventualmente, complicar la situación macroeconómica.

La teoría y la evidencia empírica, así como la experiencia argentina en particular, confirman que los grandes déficits fiscales generan importantes amenazas a la estabilidad macroeconómica y por ende al crecimiento y desarrollo económico.

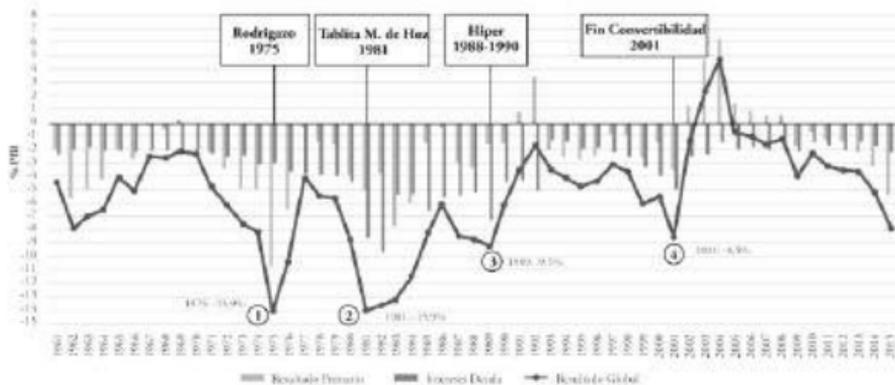
## *1) La experiencia argentina*

“La historia monetaria y fiscal de Latinoamérica” (115), es un proyecto en desarrollo dirigido por tres personas notables: Tim Kehoe, profesor de la Universidad de Minnesota e investigador del banco de la reserva federal de Minneapolis, Juan Pablo Nicolini, investigador del banco de la reserva federal de Minneapolis y profesor de la Universidad Di Tella, y Thomas Sargent, Premio Nobel de Economía 2011 y profesor de la Universidad de Nueva York. El proyecto busca analizar la historia monetaria y fiscal de varios países latinoamericanos, entre ellos Argentina.

Juan Pablo Nicolini, junto con Francisco Buera, profesor de la Universidad de California en Los Ángeles e investigador del banco de la reserva federal en Chicago, se encargaron de estudiar el caso argentino (Buera y Nicolini 2011). Parte de las conclusiones de su estudio junto a otros, como Rodríguez (1991) y Easterly y Schmidt-Hebbel (1993), y fundamentalmente mis propias consideraciones, se encuentran en esta sección.

La economía argentina entre 1961 y 1976 estuvo cerrada a los movimientos de capital. La deuda como proporción del PBI era baja, y la mayor parte era deuda interna (aproximadamente el 80% de la deuda total). El déficit fiscal promedio del período fue del 4,8% del PBI. Al ser una economía cerrada, el déficit se financió principalmente por medio de la emisión monetaria y la deuda interna. El déficit fiscal durante el período no dejó de crecer, llegando a ser el 13,9% del PBI en 1975 cuando estalló el Rodrigazo, un ajuste salvaje de tipo de cambio y tarifas que significó un parate transitorio en los déficits fiscales financiados con emisión monetaria del Banco Central porque Argentina, desde ahí, entraría al club de los pocos países del mundo con tres dígitos de inflación anual.

### GRÁFICO 13. RESULTADO FISCAL CONSOLIDADO (NACIÓN MÁS PCIAS.)



Fuente: Elaboración propia en base a Secretaría de Hacienda.

Entre 1977 y 1982 se genera el comienzo de la crisis de la deuda. En estos años se redujeron sustancialmente las tarifas al comercio exterior y se abrió la economía a los movimientos de capital. Se dieron dos cambios claves que repercutieron sobre la evolución de la deuda. En primer lugar, la desregulación del mercado financiero, y en segundo, un seguro de depósitos garantizado por el gobierno. La desregulación del mercado financiero y la apertura a los movimientos de capital permitieron endeudarse en los mercados externos. El seguro de depósitos es deuda contingente porque en caso de una crisis bancaria los pasivos (deudas) de los bancos pasarían a ser pasivos (deudas) del banco central, o sea del gobierno consolidado.

Entre 1975 y 1982 la deuda del gobierno creció de forma sostenida, con un promedio anual del 30%. La mayor parte de la deuda contraída en esta etapa fue deuda externa, que se utilizó para pagar la deuda contingente que el gobierno asumió por el seguro de depósitos cuando al final del período la crisis bancaria generó que el gobierno se hiciera cargo de parte de los depósitos de los bancos comerciales, mientras que al mismo tiempo se dio una fuerte devaluación.

En enero de 1981 el entonces ministro de Economía, Alfredo Martínez de Hoz, antes de renunciar, devaluó la moneda y dejó su lugar a Lorenzo Sigaut, que continuaría con devaluaciones de gran magnitud y los intentos de estabilización basados en acuerdos de precios y salarios. Los ataques

especulativos contra la moneda Argentina arreciaban. El atraso cambiario heredado era feroz.

Luego de algunos años de recurrir al financiamiento con deuda pública de los déficits fiscales (así como antes del Rodrigazo en 1975 era con emisión monetaria), en 1982 se declaró el default de la deuda pública y como consecuencia la Argentina quedó fuera de los mercados internacionales de crédito. La deuda externa del gobierno entre 1983 y 1991 prácticamente no creció, por lo que la mayor parte del déficit fiscal fue financiada con emisión monetaria (otra vez, como antes del Rodrigazo) y en menor medida con colocación de deuda interna.

Esto generó una tendencia sistemática a tener una economía con alta inflación y altas tasas de interés reales. Una economía que no crece y tiene tasas reales de interés altas implica un stock de deuda en relación al PBI que crece en el tiempo.

Durante algunos años el stock de deuda fue licuado por fogonazos inflacionarios o devaluaciones drásticas. Pero el mercado eventualmente aprendió las conductas del gobierno y se anticipó a las devaluaciones, exigiendo que la deuda se indexara al nivel general de precios o al tipo nominal de cambio. Como consecuencia, el gobierno dejó de tener la capacidad de licuar la deuda. Para incentivar la tenencia de moneda argentina el gobierno debió pagar altas tasas de interés, lo que generó pagar altos servicios de deuda que o bien se monetizaron o se cambiaron por más deuda. El sistema finalmente “explotó” en 1989, con la hiperinflación.

El plan Bonex de 1990 permitió cambiar esta deuda del banco central de corto plazo por deuda de largo plazo. A su vez, la convertibilidad y el cambio de rumbo hacia una economía más integrada volvieron a darle al gobierno la posibilidad de financiar los déficits fiscales con deuda externa.

La hiperinflación marcó el fin transitorio de los déficits fiscales financiados con emisión monetaria. A partir de 1991 la deuda pública creció en promedio un 10%, hasta la crisis del 2001. Luego, entre 2002 y 2004, volvió a crecer hasta que finalmente en 2005 tuvo una drástica reducción luego de su reestructuración.

Una cuestión que afectó la proporción de deuda con respecto al PBI en Argentina es la volatilidad del tipo nominal de cambio. La deuda denominada en dólares, ante bruscas devaluaciones, como en 1982, 1989 y 2001, incrementa drásticamente su valor en pesos, por lo que el ratio deuda sobre PBI crece

fuertemente. A su vez, estos períodos devaluatorios en general vienen asociados a períodos recesivos en la economía, por lo que también generan un efecto de mayor deuda sobre PBI al reducir el valor de este último. Durante los 80 la deuda como proporción del PBI se mantuvo constante por la imposibilidad de acceder al crédito externo, pero durante los 90 se mantuvo constante tanto por el efecto del crecimiento económico como por la apreciación del peso, que redujo el valor nominal de la deuda en dólares expresada en pesos.

### *m) El default y después*

La deuda externa como proporción de la deuda total creció fuertemente durante 1975 y 1981. Luego permaneció en niveles bajos y constantes durante la década del 80 y en la década del 90 creció, pero suavemente. Esto implica que durante los 90, si bien creció la deuda externa, también lo hizo la deuda interna. Finalmente, a partir la crisis del 2001, como consecuencia de la fuerte devaluación, el valor en pesos de la deuda en dólares creció significativamente con respecto a la deuda interna.

La dinámica de la deuda del gobierno se explica por el déficit fiscal y por dos elementos más: en primer lugar, los seguros de depósitos, y en segundo, la indexación de la deuda por el tipo de cambio nominal. Esto explica los aumentos drásticos de la deuda del gobierno en períodos de crisis bancarias, que generalmente vienen acompañadas de grandes devaluaciones. El gobierno en estos casos se hace cargo de la deuda con los depositantes y el valor en pesos de esa deuda por la devaluación crece fuertemente.

Luego del default de diciembre de 2001 y ante la imposibilidad de financiarlo con deuda por la falta de acceso a los mercados de capitales, los déficits fiscales de la década larga kirchnerista se financiaron con emisión monetaria del Banco Central. Hasta que en 2015, al llegar la Argentina a tener una de las inflaciones más altas del mundo, y ya con Mauricio Macri en el poder, se inició un nuevo proceso de endeudamiento para financiar el déficit fiscal.

Parece una película que ya vimos muchas veces. En realidad, desde que se tienen cifras fiscales metodológicamente comparables desde 1961, hay varios patrones que se han mantenido (116).

Uno: a partir de la segunda mitad del siglo XX no sólo la presión impositiva

ha sido muy alta y con una tendencia creciente, sino que los gastos del Estado han crecido aún más rápido, generando cincuenta y tres años de déficits fiscales de los cincuenta y cinco del período 1961-2016. Como se puede observar en el gráfico adjunto, los únicos años con superávit fiscal fueron 2003 y 2004.

Esto obedeció a varias causas. En primer lugar, se produjo una sensible recuperación de los ingresos fiscales, porque la gente comenzó a ponerse al día con los impuestos luego de financiarse con el no pago durante la estancamiento 1997-2000 y la crisis 2001-2002. Segundo, con la economía en recuperación desde 2003, comenzaron a dar sus frutos en términos recaudatorios dos impuestos creados durante la crisis; el impuesto al cheque en 2001 por parte de Domingo Cavallo y las retenciones a las exportaciones en 2002 durante la presidencia de Eduardo Duhalde. Tercero, no se estaba honrando la deuda tras la dantesca declaración del default en diciembre de 2001 (que recibió un aplauso de pie en el Congreso), como consecuencia de lo cual el Estado se estaba ahorrando el equivalente a un 3% del PBI en gasto público. La suma de estos tres puntos por lo menos alcanza el 7% del PBI de mejora en las cuentas públicas respecto de 2002.

Dos: siendo la regla la existencia y permanencia de los déficits fiscales, lo que ha cambiado luego de cada crisis es la manera de financiarlos. Si el financiamiento previo a la crisis era con emisión monetaria como antes del Rodrigazo (punto 1 en el Gráfico 12) y antes de la hiperinflación (punto 3 en el Gráfico 12), entonces luego de la misma se procedía a emitir y a colocar deuda interna y externa. Si el financiamiento antes de la crisis era con la emisión de deuda interna y externa, como fue previamente a la crisis de la *tablita* de Martínez de Hoz (punto 2 en el Gráfico 12) y a la crisis de 2001/2002 de la convertibilidad (punto 4 en el Gráfico 12), luego de la misma se procedía a emitir moneda desde el BCRA.

O sea que se va alternando el mecanismo de financiamiento según la crisis de financiamiento previa. Es fácil adivinar –luego de que el kirchnerismo a fines de 2015 dejara al país en la antesala de una crisis inflacionaria por pasarse diez años seguidos emitiendo dinero y usando reservas del BCRA para financiar los desequilibrios fiscales– a qué mecanismo de financiamiento ha recurrido Macri en su primer año de gobierno. La deuda otra vez. ¡Sorpresa!

Tres: a medida que se aproxima la crisis, el déficit fiscal se profundiza. Luego del estallido tiende a desaparecer, pero al tiempo vuelve a profundizarse

hasta la nueva crisis, y así sucesivamente.

Cuatro: tal como se muestra en Dabós, Espert y Vignoli (2015), la trayectoria expansiva del gasto público durante el período 1961-2014 fue clave para explicar la evolución del tipo real de cambio (valor real de dólar) y los procesos de desalineamiento del tipo real de cambio observado respecto del de equilibrio (el sostenible estimado por nuestro modelo), con las consiguientes crisis cambiarias ocurridas.

Es más, en el mencionado trabajo damos cuenta que durante el 65% del período, el tipo real de cambio estuvo apreciado por encima del de equilibrio (o sea, el 65% del tiempo el dólar estuvo barato), herramienta populista por antonomasia, cosa que cierra perfectamente con las políticas populistas llevadas a cabo durante el período (sí, Menem fue un populista, aunque haya llevado a cabo una reforma pro mercado espectacular; no en vano terminó con una deuda externa tan alta que la Argentina terminó en default a fines de 2001 e hizo una apertura comercial pírrica como el Mercosur (117)).

Los grandes y persistentes déficits fiscales son lo que ha generado que nuestra economía sea, como dice Juan Carlos de Pablo, “ciclónica” en vez de “cíclica”. La Argentina ha sido campeona mundial en afrontar las consecuencias negativas de las cuatro formas de financiación del déficit fiscal: la emisión monetaria nos ha llevado a dos hiperinflaciones y décadas de inflaciones crónicas; el uso de reservas nos ha llevado a crisis de balanzas de pagos que generaron dramáticas devaluaciones que generan fogonazos inflacionarios, que licúan el poder de compra de los argentinos; la deuda externa nos ha llevado a incrementar los problemas de atraso cambiarios y perder competitividad con finales dramáticos de defaults, reestructuraciones de deuda y de contratos como a fines de 2001; y la deuda interna ha generado altas tasas de interés real que desincentivan la inversión y a crisis de deuda que muchas veces se han resuelto licuándolas con devaluaciones.

A lo largo de estos últimos cincuenta y cinco o sesenta años hemos utilizado estas cuatro formas de financiamiento de forma combinada, por lo que también se han retroalimentado entre ellas de forma viciosa. La deuda del banco central luego fue monetizada destruyendo la demanda de dinero y asentando las bases para que las hiperinflaciones ocurrieran.

La inestabilidad macroeconómica es uno de los peores enemigos de la inversión. Y la inversión es el motor del crecimiento. Los gobiernos argentinos,

desde la segunda mitad del siglo pasado, se han encargado sistemáticamente de destruir nuestras posibilidades de retomar la senda del crecimiento sostenido.

Argentina ha perdido cerca de 25 puntos porcentuales de PBI como consecuencia de las cuatro crisis (el Rodrigazo, la *tablita* de Martínez de Hoz, la hiperinflación y el 2001) que están marcadas en el Gráfico 12, todas producto de graves colapsos de financiamiento del fisco. Para tener una idea de lo que significa en números fáciles de digerir, dado que el PBI de 2017 está en el orden de los u\$s 550.000 millones, el 25% son u\$s 137.500 millos, algo más que toda la deuda externa de Argentina o cuatro veces las reservas internacionales del BCRA.

Si no se corrigen los desequilibrios fiscales, no hay forma de que la Argentina retome el camino del crecimiento. El círculo virtuoso entre crecimiento y buen manejo del fisco es uno de los argumentos más fuertes a favor de déficits fiscales bajos y estables. Pero la corrección de la diferencia entre los ingresos y gastos del gobierno no es suficiente. La presión impositiva sobre el mercado formal es altísima y sin una reducción del tamaño del Estado es imposible alcanzar niveles de eficiencia mínimos que nos permitan crecer.

---

111. En este apartado se dejará de lado la posibilidad de que los intereses tanto del Banco Central como del Tesoro sean intereses reales iguales a 0 o sea que sean sólo una compensación al tenedor de bonos del gobierno (bonos de capital nominal fijo) por la inflación (éste es el caso de los intereses de las LEBACS, las letras emitidas por el Banco Central argentino).

112. Los dos puntos que siguen forman parte de un guión todavía no llevado a video por @tiernopolis que es nuestro divertimento en Twitter junto con mis amigos @juancristonomo y @Mr\_Bugman [https://www.youtube.com/results?search\\_query=tiernopolis](https://www.youtube.com/results?search_query=tiernopolis)

113. Para una buena referencia de la relación entre dinero e inflación <http://focoeconomico.org/2012/04/01/que-sabemos-sobre-la-emision-y-la-inflacion/>

114. Los siguientes comentarios valen también para la colocación de deuda externa.

115. <https://bfi.uchicago.edu/events/monetary-and-fiscal-history-latin-america>

116. El sector público que está definido en los próximos párrafos es el que incluye los ingresos y gastos de Nación y provincias (los municipios “entran” por la transferencia de provincias a municipios e incluye los intereses nominales (compensación por la inflación al tenedor de un bono con valor nominal fijo en pesos más el pago del servicio de capital por el préstamo recibido) en vez de sólo los reales (remuneración al capital). El resultado global incluye como gasto los intereses de la deuda pública, mientras que el resultado primario los excluye.

117. No confundir con buena o mala fe, atraso cambiario con apertura al comercio. Durante los 90 Argentina sólo tuvo libre comercio con Brasil pero siguió siendo una economía muy cerrada al comercio. Lo que ocurrió fue un atraso cambiario fenomenal por el financiamiento con deuda externa del déficit fiscal. Para estilización del tema ver Rodríguez (1980).

# ANEXO PARA NERDS: EL DINERO PASIVO Y EL BANCO CENTRAL

## (118)

### *a) Introducción*

En los debates cotidianos se suele desconectar la relación entre la evolución de los salarios nominales y la política monetaria del Banco Central. La cultura económica de los dirigentes políticos acepta fícticamente que los salarios nominales se ajustan porque la inflación ha reducido su poder de compra. Sin embargo, esos mismos actores son menos contundentes, o lo que es peor, se equivocan de manera grosera, cuando tienen que argumentar sobre cuáles son las causas del proceso inflacionario.

Con el objetivo de avanzar sobre la relación entre los salarios nominales (y otros casos que vamos a presentar) y la política monetaria del Banco Central, aceptemos que hay una serie importante de premios Nobel en Economía y pruebas econométricas contundentes que aseguran que sin emisión de dinero por parte de los bancos centrales, sería muy difícil hablar de inflación.

En fin, reconozcamos con entusiasmo que la inflación es un fenómeno monetario, sin olvidar que el mecanismo de introducción del dinero en el sistema económico siempre tiene algún efecto sobre la economía real (actividad, empleo, salarios reales, etc.), como se ilustra en los modelos que se describen más abajo.

Además, el objetivo de este apartado es enfatizar que si bien la inflación tiene su causa en la emisión de dinero del Banco Central (por encima de la deseada, que en el largo plazo depende esencialmente de la tasa de crecimiento de la economía), el canal por el cual esta última entra en la economía puede transformar a la oferta monetaria en endógena (en el sentido que ya no será determinada a discreción por el Banco Central sino dentro del propio modelo). O sea, con un banco central que no emite dinero de manera autónoma sino como

consecuencia de decisiones que, a veces, pueden ser hasta de tipo políticas, dejando al banco central como un emisor “pasivo” de dinero.

## *b) El efecto Keynes*

Si la inflación lleva al ajuste de salarios, y la inflación es un fenómeno monetario, ¿de qué modo la práctica indexatoria de salarios-precios podría influenciar la política monetaria futura del Banco Central?

Empecemos con el “efecto Keynes”, que se ocupa de una suba de salarios nominales de una única vez y a partir de ese momento son inflexibles a la baja, es decir que nadie puede trabajar por un salario inferior, por ejemplo, a un mínimo legal. Este supuesto es muy realista en un país como la Argentina, donde el marco legal establece una virtual prohibición de las bajas nominales de los salarios.

Sin abundar en detalles innecesarios, John Maynard Keynes fue un brillante economista inglés que trató de encontrar una explicación a la depresión económica de los años 30 por fuera del contexto de la economía clásica de principios del siglo XX. Las ideas keynesianas rompieron con la tradición de los economistas clásicos, para quienes la economía tiende al pleno empleo en forma automática, e introdujeron una teoría del ciclo económico con raíces reales y monetarias. Keynes creó tres conceptos que le dieron identidad a la macroeconomía moderna: las funciones consumo e inversión, la existencia de precios que no son flexibles a la baja y la aparición embrionaria de expectativas.

Estas nuevas nociones moldearían las respuestas fiscales y monetarias para que la economía pudiera moverse hacia mayores niveles de producción y empleo. Todo este nuevo andamiaje se fue reflejando progresivamente en el popular modelo de IS y LM desarrollado por sir John Hicks.

El mantra innovador del modelo keynesiano fue incorporar un aspecto de la realidad donde existían precios que no eran flexibles a la baja, es decir que se fijaban contractualmente al inicio de un período y se mantenían fijos por un tiempo predeterminado, impidiendo que el equilibrio donde la oferta y la demanda pudieran encontrarse.

Esta situación resulta más dramática en el mercado de trabajo, porque si el poder de compra de ese salario mínimo (fijado por la administración política y

acordado con los sindicatos) excediera el nivel de equilibrio que surgiría de la interacción libre de la oferta y demanda de trabajo, se produciría un desempleo involuntario, ya que al salario mínimo habría más trabajadores dispuestos a prestar servicio que empleadores.

En el modelo clásico los salarios nominales tenderían a bajar para reestablecer el nivel de pleno empleo. Pero en el mundo keynesiano esa alternativa no está disponible, porque los salarios no pueden reducirse en términos nominales. Entonces, el nivel de empleo global sufriría un retroceso, ya que la estructura sindicalizada no permitiría el ingreso al mercado laboral de aquellos que estuvieran dispuestos a trabajar por un salario nominal menor. Hoy día en la Argentina se podría visualizar esta misma situación como la dualidad entre la remuneración de los empleados de la economía formal y aquella en negro.

### *c) El aporte de Sargent*

Considerando el contexto descrito, vamos a utilizar a continuación una versión estilizada del trabajo de Thomas Sargent, que considera un modelo clásico con los agregados keynesianos mencionados: salario nominal fijo por encima del nivel compatible con el pleno empleo, funciones consumo e inversión, expectativas de inflación dadas y un Banco Central que fija la oferta monetaria. Es importante destacar que el mandato de la autoridad monetaria es ayudar a que la economía se acerque lo más posible al pleno empleo. Para eso, el único instrumento disponible es el incremento de la cantidad de dinero, vía la compra de títulos públicos, para mejorar la liquidez del sistema financiero y hacer que la tasa de interés baje para que, a su vez, aumente el consumo y la inversión.

En este modelo keynesiano “a la Sargent” es interesante analizar qué ocurriría si el gobierno tuviera un arranque de progresismo y decidiera dar un aumento de salarios por única vez a sus empleados, extendiéndolo también para los trabajadores del sector privado (Néstor Kirchner lo hizo a poco de comenzado su mandato). Se enfatiza que es por única vez para describir los mecanismos que se ponen en marcha cuando se modifica una situación de equilibrio de corto plazo con la fijación de un objetivo nominal por parte del

gobierno, en este caso un salario más alto.

Si se partiera de una situación de equilibrio presupuestario, el financiamiento del mayor gasto público se realizaría inicialmente emitiendo nuevos títulos públicos, que presionarían al alza la tasa de interés. Dado que a los títulos los compra el sector privado, si éste estaba en equilibrio antes de la nueva colocación de deuda pública (tenía la cantidad de bonos públicos que deseaba), el gobierno tendrá que pagar una tasa de interés más alta.

Por otro lado, los empleadores privados tratarían de trasladar a los precios el impacto del aumento salarial antes de que el mismo fuera efectivo para no tener un descalce financiero. Esta reacción instantánea presionaría los precios y la tasa de interés hacia arriba, ya que también incrementaría la demanda por nuevos préstamos para financiar el aumento salarial.

El aumento de la tasa de interés detonaría un impacto recesivo sobre el consumo y la inversión, con un derrame deflacionario sobre los precios de la economía que fueran flexibles. En definitiva, la caída de la demanda agregada terminaría sesgando a la baja el nivel general de precios que, con sueldos nominales más altos e inamovibles, implicaría también un mayor poder de compra por parte de los asalariados. Lamentablemente, a salarios reales por encima de cualquier aumento de la productividad del trabajo, las empresas se verán obligadas a reducir el nivel de producción y empleo para adaptarlos a una demanda agregada más débil.

Recapitulando: la dinámica del “efecto Keynes”, que es básicamente un aumento de salarios nominales de una única vez, genera un impacto que es equivalente a una reducción en la oferta de dinero de la economía, dado que se materializa con un aumento en el nivel de la tasa de interés de equilibrio, pero dado que los precios no son flexibles a la baja, perturba la economía real, haciendo caer el empleo.

Avanzando un paso más en esta historia, la situación descrita generaría una presión política para que el Banco Central incrementara su oferta de dinero, vía la compra de títulos públicos, con el objetivo de bajar las tasas de interés del mercado y permitir un financiamiento más acomodado de la suba salarial. Esta política monetaria más laxa sólo terminaría convalidando un nivel general de precios más alto (compatible con el mayor nivel de salario nominal) y, al final del proceso de ajuste, la economía, volvería a la situación previa de nivel de empleo, producción y salarios reales.

Moraleja: la introducción de sindicatos que pugnan por fijar salarios nominales que son inflexibles a la baja y por encima de los compatibles con la productividad del trabajo terminan generando una situación recesiva. Ésta es aliviada por el Banco Central, que aumenta su oferta de dinero y, de este modo, facilita el acomodamiento de los precios relativos de la economía sin pasar por un proceso deflacionario.

### *d) El dinero pasivo propiamente dicho*

Ha pasado medio siglo desde que Julio H. G. Olivera acuñara el término “dinero pasivo” para identificar los modelos económicos donde la cantidad de dinero no está fijada exógenamente por el Banco Central. En este caso, la autoridad monetaria ajusta la emisión de dinero para fijar otras variables nominales de la economía, como el tipo de cambio, el nivel general de salarios (el caso analizado antes) o la tasa de interés de corto plazo.

En realidad, el trabajo de Olivera es una suerte de generalización del “efecto Keynes” sobre la suba de salarios nominales y además introduce un contexto dinámico, explicitando la reacción del Banco Central para sostener una variable nominal objetiva como se verá a continuación.

Cuando el Banco Central establece el tipo de cambio nominal al cual compra y vende la divisa extranjera, Olivera lo define como un régimen de dinero pasivo “patrón mercancía” en sintonía con la idea del patrón oro. Cuando la meta de política económica es sostener el salario nominal de la economía lo denominó dinero pasivo “patrón trabajo” y cuando la finalidad es mantener un nivel nominal de crédito lo bautizó con cierta obviedad como “patrón crédito”.

Es importante remarcar dos aspectos:

Primero: en estos modelos “pasivos” la cantidad de dinero deja de ser una variable exógena del sistema controlada por el Banco Central para transformarse en una variable endógena, es decir que se determina dentro del sistema económico.

Segundo: el nivel general de precios, con la consiguiente tasa de inflación, siguen siendo una variable que se determina endógenamente en todos los casos pero con las particularidades de cada patrón. Adicionalmente, dependerá también de las expectativas de inflación que tengan los operadores económicos.

Algunos ejemplos servirán para identificar regímenes de “dinero pasivo” dentro de la historia económica argentina reciente.

El “patrón mercancía” se utilizó durante todo el período de la convertibilidad, ya que el Banco Central compraba o vendía dólares, expandiendo o contrayendo la cantidad de dinero a un tipo de cambio inamovible por Ley. En general, todos los regímenes de tipo de cambio fijo tienen de algún modo un esquema de dinero pasivo donde el Banco Central no controla directamente la cantidad de dinero, sino que la misma se determina por la voluntad de los inversores de tener la moneda doméstica. Es decir que la única alternativa para tener más pesos es conseguir más dólares para vendérselos al Banco Central. En ese régimen, sólo cabría endeudarse en dólares o bajar el gasto, generando un superávit comercial para hacerse de las divisas, y luego canjearse al Central por pesos. En este modelo, la inflación doméstica dependería básicamente de la inflación internacional y de las expectativas acerca de la sustentabilidad de la política fiscal y de endeudamiento del país.

El “patrón trabajo” (ya planteado al principio del apartado), se podría definir “a la argentina” considerando el objetivo de una “política de ingresos” donde los salarios nominales se ajustaran en función del resultado de la negociación entre tres corporaciones: los representantes de los trabajadores (sindicatos), los mandantes de las empresas y la homologación mandataria del Estado (Ministerio de Trabajo). Una vez que se acuerda un nuevo nivel nominal de salario, el Banco Central deberá de arreglárselas para ajustar la cantidad de dinero a fin de generar la liquidez que haga posible el pago de esas nuevas remuneraciones.

Esta sería una variante dinámica del “efecto Keynes”, ya que los salarios nominales suben en el período corriente, el Banco Central aumenta la cantidad de dinero para que las empresas puedan trasladar a su precio de venta el aumento de la nómina salarial. Adicionalmente, la autoridad monetaria debería de pretender controlar la tasa de inflación ya que este sistema podría ser inestable.

Ya Olivera advertía sobre los problemas inflacionarios de esta alternativa, en el caso en que los sindicatos trataran consistentemente de recuperar cualquier desfase entre el incremento del salario nominal del período corriente y la inflación del período anterior.

En efecto, si el Banco Central convalidara ese comportamiento diligentemente, la cantidad de dinero se indexaría por la inflación del período

anterior. Entonces, si las expectativas inflacionarias no fueran estables en el tiempo se correría el riesgo de que la cantidad de dinero creciera aceleradamente, financiando un nivel general de precios cada vez más alto.

El dinero pasivo “patrón crédito” se define con el Banco Central fijando la tasa de interés nominal para dotar a la economía del nivel de crédito que considere óptimo para financiar un nivel de actividad compatible con el pleno empleo. A esa tasa de interés el Banco Central prestaría o tomaría todos los fondos que el sistema financiero le demandara o le ofreciera.

La dificultad del modelo consistiría en acertar con el nivel de la tasa. Si se fijara por debajo de la tasa de equilibrio, la demanda de crédito sería infinita, lo que presionaría acumulativamente tanto la inversión como el consumo hacia arriba y, consiguientemente, el nivel general de precios de la economía tampoco tendría límite. Si, por otro lado, la tasa de interés fuera fijada por encima del nivel de equilibrio, se contraería la demanda de crédito, generando una deflación de la demanda agregada que también desestabilizaría el sistema económico. Este diagnóstico ya había sido adelantado por Olivera y contemporáneamente por Milton Friedman.

Pero profundicemos un poquito más esta variante de patrón dinero dado que es de extrema actualidad en nuestra querida Argentina.

### *e) El inflation targeting*

En la historia monetaria argentina se encuentran episodios esporádicos de fijación de tasas de interés nominales por parte del Banco Central en dos tipos de situaciones históricas: i) Toda vez que se quieren estimular políticamente actividades con líneas de créditos especiales o temáticos que, por lo general, tienen impactos monetarios limitados; ii) Cuando se produjeron previamente acumulaciones de stocks de deuda impagables, ya sea generados por incentivos errados en el sistema financiero o por megadevaluaciones de la moneda doméstica que requerían una “licuación” inflacionaria de esas deudas. Estos casos sí están asociados con severas crisis como la del final de la última dictadura militar (1976-1983) o la de la salida de la convertibilidad (2001-2002).

En los últimos treinta años la idea de dinero pasivo “patrón crédito” ha

evolucionado y se ha sofisticado considerablemente, hasta transformarse en lo que hoy se conoce como *inflation targeting*, que es el mandato para un Banco Central independiente de obtener una determinada tasa de inflación anual, que se considera razonable para favorecer el normal desarrollo de la actividad económica.

¿En qué consiste básicamente el *inflation targeting*?

En primer lugar, el Banco Central fija su tasa de referencia de corto plazo, cuyo nivel es función de la evolución de la medición de tasa de inflación. Un ejemplo aclarará la cuestión. Supóngase que la economía convive con una tasa de inflación anual del 10% y que existe una decisión política de reducir el crecimiento de los precios al 3% anual. Con este mandato el directorio del Banco Central se propone comenzar con el ejercicio de sintonizar su tasa de referencia para hacer converger la inflación a la meta anual. Así, la establece inicialmente en el 10% anual y va observando el comportamiento de las mediciones de evolución del nivel general de precios, que luego de un período prudencial proyectan una tasa de inflación anual en el entorno de 8%, generando un desvío de 5 puntos en relación al objetivo, la prescripción sería subir la tasa de interés alrededor de 7 puntos para que el nivel general de precios tienda a estabilizarse. Entonces la tasa debería subirse al 17% anual, no sólo para que el proceso de ajuste sea estable, sino para que la conducción del Banco Central vaya ganando credibilidad y demostrando su compromiso con la estabilidad monetaria.

Moraleja: se han descrito los tres patrones básicos de dinero pasivo que proliferaron en nuestro país. La pregunta que surge es si podrían convivir al menos dos de ellos al mismo tiempo y si así fuera cuáles serían las condiciones para que ello ocurriera. El lector ya adivinará que lo que se busca investigar es si podrían ser compatibles los objetivos de una política de ingresos (dinero pasivo patrón salarios) con el *inflation targeting* descrito más arriba. La respuesta que decanta a esta altura de la historia es que podrían convivir ambos objetivos únicamente si el aumento salarial que deviene de la negociación sectorial fuera consistente con la meta de inflación del Banco Central. Esta conclusión prioriza el objetivo de la autoridad monetaria para que las expectativas de inflación de los agentes económicos fueran convergentes y estables.

Para apreciar la dinámica de la convivencia imaginemos un escenario interesante que obviamente está relacionado con las incógnitas cotidianas.

Asumamos que el Banco Central acaba de fijar una meta de inflación para el año entrante de 17% y que los sindicatos requieren un aumento salarial del orden del 30%. Este número mágico incluiría una expectativa de inflación coincidente con la “oficial” más un desfásaje real de alrededor del 10% y 3% por aumento de la productividad del trabajo, coincidente con la meta de crecimiento de la economía.

La respuesta es directa: si prima la política monetaria del Central, fijará la tasa de interés en línea con una meta de inflación del 17%, que no estaría muy lejos de los niveles actuales, y a las empresas les costaría pagar aumentos salariales que no fueran consistentes con el crecimiento de sus ingresos, que también orillarían la meta de inflación, si el Central calibrara convenientemente su tasa. Si, por otro lado, el aumento salarial que se homologara estuviera más cerca de lo pretendido por los sindicatos, la situación se complicaría. En efecto, si el directorio del Banco Central se mantuviera con la misma meta inflacionaria, la tasa de interés de mercado tendería a subir, siguiendo los preceptos de la dinámica del “efecto Keynes”, y muy probablemente el directorio del Banco Central se vería presionado a flexibilizar su política monetaria para evitar una recesión. Sin duda éste será el tema del 2017.

---

118. Este apartado ha sido escrito en colaboración con Roberto Zоргno (UChicago, UCEMA) y enriquecido por los comentarios de Daniel Lema (UCEMA e Instituto de Economía del INTA).

# Capítulo 6

## PROPUESTA DE CAMBIO

a) *¿Por qué algunos países son más pobres que otros?*

¿Por qué, en efecto?

Los modelos clásicos de crecimiento (que fue el enfoque que hicimos, aunque sin decirlo explícitamente, de nuestra decadencia en la primera parte del libro), es decir Solow (1956), Cass (1965) y Koopmans (1965), explican las diferencias en ingreso per cápita entre países por una diferente evolución en la acumulación de factores (capital físico, capital humano, tecnología, etcétera). Por ejemplo, los países cuyo ahorro sea mayor en el largo plazo tendrán una tasa de inversión mayor y un nivel de capital superior y en consecuencia un mayor ingreso per cápita. Pero en estos modelos el ahorro y las preferencias de la gente (qué tipos de bienes quieren consumir) son exógenas, es decir que no quedan explicadas dentro del modelo de crecimiento que se desarrolla.

Ahora bien, en la teoría clásica del crecimiento cosas como la acumulación de capital, la educación o la innovación son exógenas, cuando en realidad, como señalan North y Thomas (1973), no son fuentes del crecimiento, sino que son crecimiento en sí mismo. Acemoğlu, Johnson y Robinson (2004) afirman que entonces hay una “grieta” o falla en la teoría clásica del crecimiento que no puede explicar por qué los países crecen.

Para explicar el progreso económico de los países, o sea para explicar por qué en los países hay innovación, educación, avances tecnológicos, Acemoğlu, Johnson y Robinson consideran que es clave el rol de las *instituciones económicas*.

Un resumen del interesante enfoque de Acemoğlu, Johnson y Robinson sería el siguiente.

*Las instituciones económicas incluyen la estructura de derechos de propiedad* y la presencia y perfeccionamiento de los mercados donde se realizan

los intercambios comerciales de cualquier economía de mercado.

*Las instituciones económicas importan porque moldean los incentivos económicos de una sociedad.* Por ejemplo, sin derechos de propiedad no existen incentivos para invertir en capital, ya sea físico o humano, o invertir en desarrollo de nuevas tecnologías, ya que el individuo se haría cargo de los costos de la inversión, pero no podría recabar los beneficios.

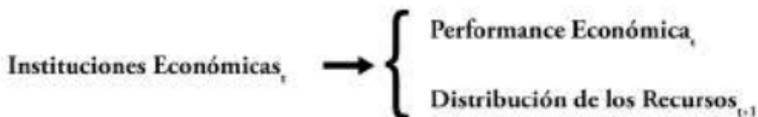
*El segundo punto importante de las instituciones económicas es que ayudan a distribuir los recursos de la manera más eficiente al determinar qué actividades generan beneficios y cuáles no.* En ausencia de un mercado, las ganancias del intercambio no son explotadas, y en consecuencia los factores se colocan de manera no eficiente. Las sociedades cuyas instituciones económicas faciliten y alienten la acumulación de factores, la innovación y la colocación eficiente de recursos serán más prósperas en el largo plazo que aquellas que no lo hacen.

En consecuencia, la pregunta de por qué algunas sociedades son más pobres que otras está íntimamente relacionada con la pregunta de por qué algunas sociedades tienen peores instituciones económicas.

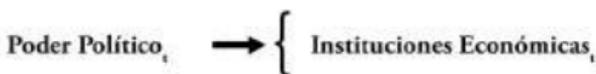
## *b) El modelo*

- Las instituciones económicas importan, ya que dan forma a los incentivos de los actores económicos de la sociedad. En particular, influyen en la acumulación de capital físico y humano y en tecnología, al tiempo que afectan la organización de la producción. Aunque cuestiones geográficas y culturales también importan, la principal variable que empíricamente explica las diferencias en el crecimiento económico de largo plazo son las instituciones económicas. Entonces las instituciones económicas hoy determinan cuál será la performance económica futura.

Pero no solo eso: las instituciones económicas determinan la distribución de los recursos en el futuro, ya sea de la riqueza, del capital físico o humano, etcétera. En otras palabras, no sólo influyen el tamaño de la economía, sino también cómo se divide la riqueza entre diferentes grupos o individuos.



- *Las instituciones económicas son endógenas*, es decir que están determinadas por decisiones colectivas de la sociedad. Sin embargo, diferentes grupos (en Argentina podrían ser, por ejemplo, los proteccionistas industriales versus los partidarios del librecambio) generalmente quieren diferentes instituciones económicas ya que éstas, como dijimos, determinan distintas distribuciones de recursos. Entonces, ¿qué instituciones económicas prevalecerán? La respuesta dependerá del poder político de los grupos. El grupo con mayor poder político seguramente será capaz de imponer las instituciones económicas que prefiera, o sea que más lo beneficien.



- Una pregunta podría ser: ¿por qué los diferentes grupos no llegan a un acuerdo sobre qué instituciones económicas tienen que regir de modo de maximizar la riqueza total, asignando eficientemente los recursos y luego, a través de su poder político, simplemente organizan cómo dividirla o distribuirla? Dicho de otra forma, ¿por qué el conflicto de intereses para imponer las instituciones es casi la regla? La explicación está en que un individuo con poder político no puede comprometerse a no usarlo en beneficio propio en vez de a favor del bienestar general.

- *La distribución de poder político en la sociedad también es endógena*. Distinguiremos entre dos componentes del poder político: el poder político *de jure* (o institucional) y el poder político *de facto*. El poder político *de jure* se origina desde las instituciones políticas de una sociedad; de manera similar a las instituciones económicas, las instituciones políticas determinan restricciones e

incentivos a los actores políticos (Por ejemplo pensar en cómo cambió el poder político *de jure* cuando en Europa las instituciones políticas pasaron de ser una monarquía absoluta a una monarquía parlamentaria).

Instituciones Políticas, → { Poder Político *de jure*,

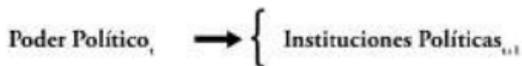
- El poder político no son sólo las instituciones políticas. Las revueltas, el uso de las armas, la capacidad de contratar mercenarios, de cooptar a las fuerzas armadas o la capacidad de usar protestas sociales para imponer los deseos del grupo son formas de poder político. Esto es lo que llamamos poder político *de facto*. Éste, en primer lugar, depende de la capacidad del grupo de solucionar sus problemas de acción colectiva, es decir, su capacidad de actuar juntos, incluso cuando algunos individuos dentro del grupo tengan incentivos a ser *free riders*. En segundo lugar, el poder político *de facto* también depende de los recursos económicos que tenga el grupo, que determinan su capacidad de uso a su favor de las instituciones políticas y su capacidad de ejercer o reclutar individuos para utilizar la fuerza contra otros grupos. Ya que no hay teorías generales satisfactorias sobre cómo los grupos se organizan colectivamente, el foco estará en la segunda cuestión.

Distribución de los Recursos, → { Poder Político *de facto*,

- Esto nos lleva al análisis del rol de las *instituciones políticas*. Porque hay que tener claro que las instituciones políticas y la distribución de recursos determinan las instituciones económicas y la performance económica. Si las instituciones políticas colocan todo el poder político en manos de un individuo, entonces las instituciones económicas que protegen los derechos de propiedad y aseguran igualdad de oportunidades difícilmente se sostengan en el tiempo. Indirectamente las instituciones políticas determinan el poder político *de jure*, lo que a su vez afecta la elección de instituciones económicas. En resumidas

cuotas, las instituciones políticas influyen en las instituciones económicas, que a su vez determinan la distribución futura de recursos. Las instituciones políticas que colocan trabas a aquellos que ostentan el poder político, creando un balance de poderes en la sociedad, son útiles para la creación y mantenimiento de buenas instituciones económicas.

*Las instituciones políticas, aunque suelen cambiar lentamente, son endógenas.* La distribución del poder político en una sociedad es el factor determinante de su evolución. Esto genera una tendencia a la persistencia: las instituciones políticas dan poder político *de jure* y aquellos que ostentan el poder político van a favorecer que no haya cambios en las instituciones que les dan poder. No obstante, el poder político *de facto* ocasionalmente genera cambios bruscos en las instituciones políticas (por ejemplo revoluciones).



Poniendo todos estos elementos juntos obtenemos una representación esquemática del modelo:



Obsérvese en el esquema cómo, sabiendo las instituciones políticas y la distribución de recursos en el momento  $t$ , es suficiente para encontrar todas las demás variables del sistema hasta que cierre, al final.

El esquema tiene dos filas y cuatro columnas. Mientras que las instituciones políticas (primera fila, primera columna) determinan la distribución del poder político *de jure* (primera fila, segunda columna) en la sociedad, la distribución de recursos (segunda fila, primera columna) afecta el poder político *de facto* (segunda fila, segunda columna) en el tiempo  $t$ . El poder político (el *de jure* más el *de facto*) determinan las instituciones económicas en el momento  $t$  (primera fila, tercera columna) y la evolución futura de las instituciones políticas (segunda fila, tercera columna). Las instituciones económicas a su vez

determinan la performance económica en  $t$  –es decir el tamaño de la economía en  $t$ – (primera fila, cuarta columna) y la distribución de recursos en el futuro en  $t+1$  (segunda fila, cuarta columna). Aunque las instituciones económicas son las que determinan el crecimiento, aquellas a su vez dependen del poder político.

Con esta afirmación de Acemoğlu, Johnson y Robinson, la clase política argentina moriría de amor. No por eso deja de ser cierta.

Hay dos factores que hacen que el sistema sea, para bien o para mal del país, estable en el tiempo, o sea que se sostenga, aunque sea dañino (el peronismo sería un ejemplo: nos destruye, pero los argentinos lo siguen votando desde hace décadas).

En primer lugar, las instituciones políticas por lo general son duraderas y se necesita un gran cambio en la distribución del poder político para cambiarlas (por ejemplo, pensar en pasar de un sistema democrático a uno dictatorial, o una modificación significativa de la Constitución).

En segundo lugar, cuando un grupo particular es rico (119) (como hoy ocurre con las tres oligarquías que hemos analizado a lo largo del libro) en términos relativos a los demás, esto incrementará su poder político *de facto* y le permitirá presionar para lograr instituciones políticas y económicas que le sean favorables a sus intereses. De esta forma, el grupo más rico presionará para que la distribución de la riqueza se mantenga de esa forma. Argentina es un ejemplo claro de este segundo factor de la estabilidad del sistema planteado por Acemoğlu, Johnson y Robinson.

Cambios importantes en las instituciones pueden sobrevenir entonces por cambios tecnológicos (sin embargo, en Argentina ni la siembra directa ni la revolución transgénica de los últimos veinte años, que favorecieron tanto al agro, cambiaron el desequilibrio de poder político *de facto* a favor de nuestras tres oligarquías) o cambios a nivel internacional que afecten drásticamente la distribución del poder político *de facto*.

Cuestión importante: los individuos no sólo se preocupan por su riqueza actual, sino también por la futura. Esto explica por qué algunos grupos incurren en altos costos con tal de afectar las instituciones políticas y económicas a su favor, de modo de conseguir mayores rentas en el futuro.

c) *¿Qué instituciones económicas son buenas?*

Entonces, ¿cuáles son las buenas instituciones económicas? Podríamos decir que las buenas instituciones económicas son las que generan crecimiento económico, cayendo en una tautología. El problema reside en que ciertas instituciones económicas pueden generar crecimiento en un momento pero no en otro (pensar la URSS a corto y largo plazo).

Tratemos de alcanzar una fórmula concisa, de esas que pueden grabarse a la entrada de los edificios públicos y servir como teorema para todos los tiempos:

*Las buenas instituciones económicas son aquellas que proveen seguridad sobre los derechos de propiedad individuales y un acceso relativamente igualitario a los recursos.*

En segundo lugar, buenas instituciones económicas tenderán a aparecer cuando el poder esté en manos de un grupo relativamente grande y amplio con posibilidades de invertir. Esto es así ya que los miembros del grupo, en pos de asegurar sus derechos de propiedad, dado que el grupo es amplio, también aseguraran los derechos de propiedad de los demás.

En tercer lugar, las buenas instituciones económicas aparecen cuando las rentas que pueden extraer los dueños del poder político de la sociedad son limitadas, ya que si estas rentas fuesen altas, generarían un incentivo a modificar las instituciones de modo de apropiárselas (pensar en la pesificación de los depósitos de 2002 y la estatización de las AFJP decididas por sucesivos gobiernos, o sea, por la clase política).

El gráfico muestra la relación que existe entre protección a los derechos de propiedad e ingreso per cápita. Obsérvese cómo la relación entre ambos es positiva, es decir, a mayor seguridad en los derechos de propiedad, mayor nivel de ingreso por habitante.

## GRÁFICO 1. IMPORTANCIA DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD



Volvamos ahora a la Argentina.

Nuestro problema es de sistema. Lo que hay que cambiar es un mecanismo de relojería que, como tal, por más perjudicial que sea, funciona de manera aceptada. Dado que los argentinos somos tan proclives a frases grandilocuentes, deberíamos decir “Nunca más” al populismo industrial que venimos aplicando con intensidad suicida desde hace por lo menos setenta años.

Este libro ha pretendido mostrar por qué es inviable lo que hacemos en la Argentina desde hace setenta años (y podrían ser más si no hubiera sido benévolo), que a su vez en los últimos cuarenta nos ha provocado una crisis en promedio cada diez años (el Rodrigazo en 1975, la *tablita* de Martínez de Hoz en 1981, la hiperinflación de 1989-1990 y la crisis de la convertibilidad de 2001-2002) y que en los últimos treinta años nos ha generado un 30% de pobres con picos de casi 50% en la hiperinflación y casi 60% en la post crisis de 2001-2002.

El modelo de sustitución de importaciones y Estado gigante no puede hacer otra cosa que mantenernos en el camino del fracaso y la decadencia. Porque aunque los argentinos hayan llegado a verlo como algo natural, va en contra del ADN del país. La Argentina es un país de gran extensión territorial con importantes llanuras, bellezas naturales extraordinarias, un enorme potencial agropecuario, petrolero y energético. Esto requiere estar abiertos al mundo, no

para pedir prestado, sino para una actividad mucho más noble: el comercio. Esto requiere, a su vez, de un Estado pagable y con los funcionarios necesarios: pocos, eficientes y decentes, en vez de ñoquis, inoperantes y muchas veces corruptos.

La Argentina equivocó su camino. Es como haber comprado las máquinas para viajar a la luna y después usarlas para fabricar pochoclo. O como si a Messi tratáramos de hacerlo jugar de pilar en los Pumas. Lo más seguro es que Messi, uno de los mejores jugadores de fútbol de la Historia, terminaría todo roto.

La Argentina tiene todo para venderle al mundo: agro, energía, minería, petróleo, toda la industria transformadora de esas materias primas, los servicios de turismo asociados a nuestras bellezas naturales, los servicios profesionales de nuestro capital humano. Pero, para producir aquello en lo que somos buenos, necesitamos una economía con libre comercio, y para esto también se necesita un Estado sin déficits fiscales, que cobre un monto bajo de impuestos y que además vuelvan a la sociedad como bienes públicos de primera calidad (seguridad, justicia, diplomacia, defensa exterior y educación y salud básicas para los más pobres).

Sin embargo, la Argentina ha decidido desde hace más de medio siglo cerrarse al comercio con un proteccionismo cavernícola (120) y armar un Estado tan grande que ha recreado una doble esclavitud: la esclavitud impositiva de los contribuyentes y la esclavitud mental y política de quienes viven de las prebendas del Estado. Por un lado, se trata de una esclavitud de ciudadanos que sostienen el sistema con sus impuestos; y por otro lado se trata de otra esclavitud de los dependientes del Estado que, para mantener sus prebendas, continúan con sus piquetes, con sus huelgas extorsivas y con su voto apoyando la oligarquía política, empresaria y sindical que usufructúa corruptamente este modelo.

En la Argentina, los que están en blanco (no más del 60% del PBI total) pagan impuestos por el equivalente a más del 50% del PBI. Es imposible ser competitivos cuando los que producen tienen semejante soga atada al cuello. Para agregar el daño al insulto, esa exorbitante presión tributaria no va a parar a obras de infraestructura que facilitan la competitividad, sino a prebendas estatales que incentivan a quienes las reciben a no trabajar y así restan mano de obra a actividades productivas; o financian ñoquis estatales, con las mismas consecuencias.

Nuestro país tiene que cambiar hacia un verdadero capitalismo competitivo, en el que el empresario compita con el mundo de manera abierta, sin protección arancelaria, mientras el Estado se dedica, con una presión tributaria moderada, a la prestación de bienes y servicios básicos. Que la defensa del trabajador se haga generando las condiciones de estabilidad para que la inversión multiplique las oportunidades de empleo, en vez de utilizar regulaciones y aumentos “políticos” de salarios que ahuyentan la inversión. Que haya una auténtica revolución educativa con participación de los padres, en donde los sindicatos docentes terminen de impedir la calidad educativa.

#### *d) Es el sistema, estúpido*

Lo que hay que cambiar es un sistema que funciona mal. Y hay que cambiarlo por completo. Esto no se arregla sólo con bajar la inflación. Ni estabilizando el valor del dólar. Ni eliminando el cepo. Menos aún endeudándonos con el exterior. No se trata de atacar los síntomas de un sistema fallido. Tampoco se trata de andar con chiquitas. Hay que girar 180 grados en las políticas fundamentales, que son nuestras relaciones comerciales con el mundo y el rol que le damos al Estado.

Estamos frente a un sistema con fortísimos intereses que lo apoyan para no cambiar. Es un sistema que, como tal, reacciona con actos casi reflejos cuando se siente amenazado. En 2016 la aparición del servicio de taxis Uber motivó la airada reacción del sindicato tradicional (CGT) de los taxistas a cargo de Omar Viviani y la posterior clausura del servicio por parte de la justicia porteña, a instancias del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Cuando, en el mismo año, las importaciones totales dejaron de caer y algunas de bienes de consumo a aumentar, el diputado Sergio Massa, del Frente Renovador, salió a pedir la suspensión de las importaciones por ciento veinte días. Finalmente, en el mismo año, la única baja de gasto público que el gobierno de Macri se mostró dispuesto a hacer –reducir los subsidios a la energía– terminó con un ajuste de tarifas a menos de la mitad de camino y con un gasto en subsidios económicos mayor que durante 2015. Y como este ejemplo se pueden encontrar muchos más que demuestran que el problema es de sistema; no se trata de alguna cosita que funciona mal.

Con el sistema económico imperante en Argentina los precios de los bienes son relativamente altos para los ingresos promedio de los habitantes de nuestro suelo, porque el esquema al cual los someten las tres corporaciones oligárquicas denunciadas en las páginas de este libro es de explotación. A su vez, los bienes y servicios que consume la gente son caros porque los impuestos (que financian el dispendio de la política) al consumo (que obviamente se cargan sobre los precios que pagan los consumidores) son de los más altos del mundo y porque el proteccionismo industrial argentino no existe en ningún otro país del globo, lo que hace que el industrial pueda cobrar lo que se le antoja por lo que vende, total, no existe la competencia. Al mismo tiempo, los salarios tienden a ser bajos (para esos precios de los bienes que la sociedad consume) porque los impuestos al trabajo que alimentan a la oligarquía mafiosa y parasitaria de los gordos sindicales son récord en el mundo (la gente de a pie prefiere un mal salario a no trabajar, ergo los impuestos al trabajo los pagan relativamente más los trabajadores que los empleadores). La consecuencia es una sociedad pobre y con miseria cada vez más extendida.

Lo dijimos en las primeras líneas de este libro: la Argentina, por su potencial, debería ser un país desarrollado, pero no lo es. Porque tres corporaciones se la fuman en pipa.

Es el sistema de economía cerrada y Estado omnipresente el que ha creado a esas corporaciones. Esto no se arregla dejando el sistema como está y confiando en una clase política, empresaria y sindical que se regenere por arte de magia. Porque mientras continúe este sistema, los incentivos seguirán presentes para el comportamiento corrupto de todos ellos. No podemos pretender tener políticos decentes cuando le damos el enorme poder discrecional y corruptor del actual Estado omnipresente. No podemos pretender tener sindicalistas honestos cuando tienen el enorme poder extorsionador que les otorga la legislación laboral. No podemos tener empresarios competitivos cuando el Estado los protege y esa protección determina que los beneficios están en la ineficiente producción para el mercado interno. O peor aún, en el capitalismo de amigos. La única manera de cambiar la dirigencia y los resultados es cambiar las políticas fundamentales de este sistema que nos llevó a la decadencia.

*e) Trece propuestas para cambiar de verdad*

Para que esto no quede en recomendaciones demasiado generales, voy a precisar algunas de las medidas concretas que Argentina –después de una transición que es tema aparte– debería adoptar para revertir la decadencia.

Uno: eliminar, o reducir a un mínimo muy bajo y uniforme, los aranceles a la importación, adscribiendo además a las disposiciones de la Organización Mundial del Comercio que implican la eliminación de toda restricción para importar, como las licencias automáticas y no automáticas.

Dos: firmar tratados de libre comercio con todas las regiones o países que deseen acceder a nuestros mercados, en la medida que nosotros podamos acceder en términos similares a los suyos (121).

Tres: terminar con la práctica de gravar con derechos de exportación nuestras exportaciones de commodities, reemplazando la imposición a esos sectores con impuestos internos que graven la renta y no la producción agropecuaria, minera o hidrocarburífera.

Cuatro: bajar el gasto público del 40% del PBI de hoy a poco más de la mitad, 25% del PBI, que es el nivel promedio que Argentina tuvo durante los poco más de cuarenta años que van desde 1961 a 2002, antes del aluvión de gasto maníaco del kirchnerismo, continuado luego por el gobierno de Cambiemos. Para ello habría que despedir gradualmente a millones de empleados ñoquis, terminar con las jubilaciones y pensiones no sustentadas en aportes previos y eliminar el asistencialismo financiado con transferencias de dinero o tarifas políticas o sociales.

Cinco: la política distributiva debe focalizarse en atender a los sectores más desprotegidos, proveyendo la asistencia en especie que da una escuela básica gratuita, un comedor escolar gratuito, un hospital público gratuito, un entrenamiento laboral gratuito. Hay que cambiar dramáticamente de un asistencialismo en dinero, y por lo tanto incondicionado, que destruye la cultura del trabajo y genera clientes del populismo, a una asistencia que le permita a los marginados salir por sí mismos de la pobreza. Hay que enseñar a pescar y no regalar pescado. No será posible ser competitivos y revertir la decadencia que trae la existencia de un 50% de la población que vive (sin trabajar en algo útil) del otro 50%.

Seis: eliminar los planes sociales y entregar a cambio a sus ex beneficiarios una tarjeta que diga “Exento de Aportes Personales y Contribuciones Patronales por diez años”. Es preferible subsidiar transitoriamente empleos productivos a

mantener gente aparentemente empleada en actividades que no agregan valor. El aumento de la oferta laboral para actividades genuinas es esencial para que la mayor inversión no enfrente cuellos de botella.

Siete: la baja del gasto público es el único camino posible para una baja de la presión tributaria, que debe empezar por la eliminación de los impuestos distorsivos como el impuesto al cheque e ingresos brutos y continuar con una baja sustantiva de la tasa de los impuestos de alta evasión como el IVA y las cargas sociales sobre el trabajo, cuyo elevado nivel es un incentivo formidable para la evasión y la ampliación de la actividad informal.

Ocho: la baja del gasto público es también necesaria para mantener las cuentas fiscales equilibradas. La ausencia de déficit fiscales, y en particular aquellos financiados con endeudamiento externo, es un imperativo en una economía abierta que necesita de un tipo de cambio competitivo para prosperar y crecer sostenidamente. Un endeudamiento público bajo o inexistente es además lo que permitiría un financiamiento barato para la expansión de las actividades privadas productivas.

Nueve: un componente importante de la baja del gasto público deberá ser la reducción de los gastos del aparato político, cobijado en bancas y empleados excesivos en el Congreso, en las Legislaturas Provinciales, en los Consejos Municipales y en numerosas empresas y organismos estatales.

Diez: una parte sustantiva de la baja del gasto debe producirse en las Provincias y Municipios. Su reducción permitirá la eliminación de la coparticipación federal de impuestos, que es un sistema perverso de transferencias no condicionadas, que promueve el comportamiento económicamente irresponsable y políticamente feudal en las jurisdicciones locales. Si hay provincias que no pueden financiarse, hay que terminar con el artificio, regionalizando grupos de provincias para obtener jurisdicciones que sean autofinanciables.

Once: todos los regímenes de promoción industrial y regional deben ser eliminados, tanto el régimen de Tierra del Fuego como cualquier otro régimen promocional en las Provincias. El desarrollo provincial debe ser genuino y para ello bastará con la liberación de impuestos a las exportaciones de commodities, mantener un tipo de cambio competitivo y liberar mano de obra para las actividades agroindustriales a través del achicamiento de los empleos provinciales y municipales.

Doce: el sindicalismo debe perder su poder concentrado de extorsión política a través de huelgas generales. Para ello deberá eliminarse el “unicato” sindical, la afiliación obligatoria y la falta de democracia en la elección de los representantes de los trabajadores, prohibiendo las reelecciones continuas. El sindicalismo debe perder su rol de intermediador en la provisión de la salud a través de las obras sociales, rol que los sindicatos no cumplen en ningún país digno de ser considerado como modelo. Las negociaciones salariales deben ser por empresas, eliminando la negociación colectiva, que no contempla la situación diferencial de distintas empresas dentro de cada rama.

El derecho de huelga debe eliminarse en el sector público, y en el sector privado debe ser condicionado a la pérdida de los salarios durante los días de huelga. La Ley de Emergencia Social, sancionada a fines de 2016 para darles decenas de miles de millones de pesos a los piqueteros y hasta una obra social, debe ser derogada. Es una afrenta imperdonable que a la gente de trabajo se le cobren impuestos para darles fondos a personajes que les cortan las calles cuando quieren o necesitan transitar por las ciudades o las rutas. No puede ser que el pago de impuestos sea tan abiertamente perjudicial para aquellas personas que viven en regla. No se puede construir una sociedad civil con semejante subversión de valores.

Trece: reformar a fondo el sistema educativo es un imperativo si pretendemos que nuestra gente compita con éxito en la economía mundial. Esto requiere eliminar el control que los sindicatos y las burocracias provinciales tienen sobre el sistema. El Estatuto del Docente debe ser eliminado y como contrapartida los docentes deben formarse y competir para progresar. Los maestros deben ser promovidos y remunerados según sus méritos. Los padres deben tomar un rol fundamental, fundado en la elección del colegio para sus hijos. Para ello el Estado debe subsidiar la educación básica, independientemente de dónde decida la familia enviar a su chico, sea una escuela pública o privada. Para que los padres tomen las mejores decisiones, deben existir exámenes estandarizados a nivel nacional de cobertura universal, que permitan comparar los rendimientos escolares de todas las escuelas. La inserción y competitividad internacional de nuestro sistema educativo debe ser alentada a través de la participación en los exámenes PISA o similares; y que haya un sistema público de becas a los mejores graduados universitarios con intención de dedicarse a la docencia para que se capaciten en las mejores universidades del mundo.

Estas propuestas están concentradas en aspectos fundamentalmente económicos para que Argentina tome la decadencia en prosperidad. No incluyen otras medidas necesarias que hacen al funcionamiento eficiente de una democracia republicana, como las referidas a cambios en el régimen electoral, el funcionamiento eficiente y no corrupto de la justicia, la eficiencia del aparato de seguridad y la lucha contra el narcotráfico. Esos aspectos son esenciales, pero exceden a este libro.

En definitiva, y para ser claros, se trata de reemplazar un modelo de explotación de la sociedad por parte de esas tres corporaciones corruptas y decadentes que son los sindicatos, los empresarios prebendarios y los políticos actuales por otro basado en el libre comercio y un Estado que cobre impuestos razonables.

Como dijo aquel extraordinario prócer y maestro, Domingo Faustino Sarmiento, es necesario educar al soberano. A esta idea podemos agregar otra más antigua. La formuló Confucio en el siglo V antes de nuestra era: “Los cambios pueden tener lugar despacio. Lo importante es que tengan lugar”. Argentinos, manos a la obra.

---

119. Se podría agregar “poderoso y sin escrúpulos”.

120. El agro, la agroindustria, el petróleo, la energía, la industria exportadora y el turismo deberían ser los abanderados del reclamo por una economía abierta al comercio con el mundo. El cierre de la economía los perjudica y mucho por definición.

121. Los partidarios de la economía cerrada en Argentina, en general populistas que detestan a los EE.UU. (probablemente por frustración y envidia), no tienen pudor en usar hoy a Donald Trump para justificar sus propuestas de autarquía comercial. Mala de ellos. EE.UU., siendo una superpotencia mundial, no tiene necesidad de ser abierto al comercio porque tiene, comparado con un país chico como Argentina, poco para ganar. Sin embargo, es muy abierto al comercio. En efecto, medido por el arancel promedio de importación es el 5to. país con más apertura comercial del mundo (Argentina es el más cerrado con un arancel promedio de 13,6%) y teniendo un PBI per cápita 40 veces más grande e importaciones 33 veces mayores que Argentina, sólo aplicaba (a principios de 2017) 10 veces más de medidas para anclarias que nosotros.

# Capítulo 7

## METODOLOGÍA

Ver a la Argentina corporativa, cooptada por las tres oligarquías que vimos en las páginas anteriores en una decadencia ya casi secular, es una manera de ver nuestro triste derrotero desde mediados del SXX.

Otra manera, totalmente complementaria, es tener en cuenta en qué medida Argentina se ha alejado sistemáticamente de considerar a la Economía como una Ciencia (Social) que tiene sus leyes, sus protocolos para la formulación de hipótesis y de contrastación de las mismas con la realidad, para pasar a considerarla como un chamuyo berreta tercermundista, donde todo es posible, no hay consecuencias de las malas decisiones económicas, donde si socialmente lo que se decide es potable, eso no tendrá efectos negativos (122).

Las líneas que siguen, enfatizan el punto de que la Economía es una Ciencia Social (más Ciencia Exacta que Social), que el lugar de discusión científica está acotado a lo que hay más allá de que se quiera hacer y que esto último escapa a la esfera de la Economía como Ciencia y está más cerca de la política.

### 1. Introducción

#### **I. El conocimiento científico**

A lo largo de la historia de la humanidad el hombre ha tratado de comprender el mundo en el que habita, con el objetivo de hacerlo más confortable. En su camino para “comprender” el universo que nos rodea, el hombre tuvo que crear una especie de “mundo artificial”: un conjunto de ideas llamado “ciencia”.

La Real Academia Española define a la “ciencia” como un: “Conjunto de conocimientos obtenidos mediante la observación y el razonamiento,

sistemáticamente estructurados y de los que se deducen principios y leyes generales con capacidad predictiva y comprobables experimentalmente.” (123)

Este libro trata de explicar la decadencia de la Argentina utilizando los conocimientos que se han desprendido del desarrollo de la ciencia económica a lo largo de la historia. Creemos que nuestra decadencia esta explicada en gran parte por el desconocimiento, que en general predomina en nuestra sociedad, sobre las más básicas y consensuadas conclusiones que la ciencia económica nos ha aportado.

El conocimiento científico se diferencia de la “sabiduría convencional” en la rigurosidad a la que se somete el estudio de los hechos. Mientras que la “sabiduría convencional” no implica una puesta a prueba de las relaciones que queramos establecer, ni tampoco necesariamente está acompañada por una teoría elaborada, el conocimiento científico surge tanto de la observación y contrastación empírica como de la elaboración de teorías que son desafiadas sistemáticamente a lo largo del tiempo por los científicos.

Podemos dividir a la ciencia en dos grandes ramas: las formales (o ideales), la matemática y la lógica, y las fácticas (o materiales), la física, la química, la economía, etc.

Las ciencias formales, la lógica y la matemática, tratan de entes ideales; éstos sólo existen en la mente humana. A los lógicos y matemáticos no se les da objetos de estudio, ellos construyen sus propios objetos. Sus objetos no son cosas ni procesos, sino formas en las que se puede verter un surtido ilimitado de contenidos, tanto fácticos como empíricos.

Por otro lado, las ciencias fácticas, como la física, la química, la fisiología, la psicología, la economía, recurren a la matemática y la lógica (ciencias formales), empleándola como herramienta para realizar la más precisa reconstrucción de las complejas relaciones que se encuentran entre los hechos y entre los diversos aspectos de los hechos

Las ciencias fácticas necesitan más que la lógica formal: para confirmar sus conjeturas necesitan de la observación y/o experimento. En otras palabras, las ciencias fácticas tienen que mirar las cosas, y, siempre que les sea posible, deben procurar cambiarlas deliberadamente para intentar descubrir en qué medida sus hipótesis se adecuan a los hechos.

Únicamente después que haya pasado las pruebas de la verificación empírica podrá considerarse que un enunciado es adecuado a su objeto, o sea que es

verdadero, y aun así hasta nueva orden. En última instancia, sólo la experiencia puede decirnos si una hipótesis relativa a cierto grupo de hechos materiales es adecuada o no.

Los rasgos esenciales del tipo de conocimiento que alcanzan las ciencias de la naturaleza y de la sociedad son la racionalidad y la objetividad.

Bunge (1960), explica que las ciencias fácticas tienen 15 características. A continuación se expondrán estas características tomadas, textualmente, del texto de Bunge:

1) El conocimiento científico es fáctico: parte de los hechos, los respeta hasta cierto punto, y siempre vuelve a ellos. La ciencia intenta describir los hechos tal como son, independientemente de su valor emocional o comercial: la ciencia no poetiza los hechos ni los vende, si bien sus hazañas son una fuente de poesía y de negocios. En todos los campos, la ciencia comienza estableciendo los hechos; esto requiere curiosidad impersonal, desconfianza por la opinión prevaleciente, y sensibilidad a la novedad. Los enunciados fácticos confirmados se llaman usualmente “datos empíricos”; se obtienen con ayuda de teorías (por esquemáticas que sean) y son a su vez la materia prima de la elaboración teórica.

2) El conocimiento científico trasciende los hechos: descarta los hechos, produce nuevos hechos, y los explica. La investigación científica no se limita a los hechos observados: los científicos exprimen la realidad a fin de ir más allá de las apariencias; rechazan el grueso de los hechos percibidos, por ser un montón de accidentes, seleccionan los que consideran que son relevantes, controlan hechos y, en lo posible, los reproducen.

3) La ciencia es analítica: la investigación científica aborda problemas circunscriptos, uno a uno, y trata de descomponerlo todo en elementos (no necesariamente últimos o siquiera reales). La investigación científica no se plantea cuestiones tales como “¿Cómo es el universo en su conjunto?”, o “¿Cómo es posible el conocimiento?” Trata, en cambio, de entender toda situación total en términos de sus componentes; intenta descubrir los elementos que explican su integración.

4) La investigación científica es especializada: una consecuencia del enfoque analítico de los problemas es la especialización. No obstante la unidad del método científico, su aplicación depende, en gran medida, del asunto; esto explica la multiplicidad de técnicas y la relativa independencia de los diversos sectores de la ciencia

5) El conocimiento científico es claro y preciso: sus problemas son distintos, sus resultados son claros. El conocimiento ordinario, en cambio, usualmente es vago e inexacto; en la vida diaria nos preocupamos poco por definiciones precisas, descripciones exactas, o mediciones afinadas: si éstas nos preocuparan demasiado, no lograríamos marchar al paso de la vida. La ciencia toma impreciso lo que el sentido común conoce de manera nebulosa; pero, desde luego la ciencia es mucho más que sentido común organizado: aunque proviene del sentido común, la ciencia constituye una rebelión contra su vaguedad y superficialidad. El conocimiento científico procura la precisión; nunca está enteramente libre de vaguedades, pero se las ingenia para mejorar la exactitud; nunca está del todo libre de error, pero posee una técnica única para encontrar errores y para sacar provecho de ellos.

6) El conocimiento científico es comunicable: no es inefable sino expresable, no es privado sino público. El lenguaje científico comunica información a quienquiera haya sido adiestrado para entenderlo. Hay, ciertamente, sentimientos oscuros y nociones difusas, incluso en el desarrollo de la ciencia (aunque no en la presentación final del trabajo científico); pero es preciso aclararlos antes de poder estimar su adecuación. Lo que es inefable puede ser propio de la poesía o de la música, no de la ciencia, cuyo lenguaje es informativo y no expresivo o imperativo. La inefabilidad misma es, en cambio, tema de investigación científica, sea psicológica o lingüística.

7) El conocimiento científico es verificable: debe aprobar el examen de la experiencia. A fin de explicar un conjunto de fenómenos, el científico inventa conjeturas fundadas de alguna manera en el saber adquirido. Sus suposiciones pueden ser cautas o audaces simples o complejas; en todo caso deben ser puestas a prueba. El test de las hipótesis fácticas es empírico, esto es, observacional o experimental. El haberse dado cuenta de esta verdad hoy tan trillada es la contribución inmortal de la ciencia helenística. En ese sentido, las ideas científicas (incluidos los enunciados de leyes) no son superiores a las herramientas o a los vestidos: si fracasan en la práctica, fracasan por entero.

8) La investigación científica es metódica: no es errática sino planeada. Los investigadores no tantean en la oscuridad: saben lo que buscan y cómo encontrarlo. El planeamiento de la investigación no excluye el azar; sólo que, a hacer un lugar a los acontecimientos imprevistos es posible aprovechar la interferencia del azar y la novedad inesperada. Más aún a veces el investigador

produce el azar deliberadamente. Por ejemplo, para asegurar la uniformidad de una muestra, y para impedir una preferencia inconsciente en la elección de sus miembros, a menudo se emplea la técnica de la casualización, en que la decisión acerca de los individuos que han de formar parte de ciertos grupos se deja librada a una moneda o a algún otro dispositivo. De esta manera, el investigador pone el azar al servicio de orden: en lo cual no hay paradoja, porque el acaso opera al nivel de los individuos, al par que el orden opera en el grupo con totalidad.

9) El conocimiento científico es sistemático: una ciencia no es un agregado de informaciones inconexas, sino un sistema de ideas conectadas lógicamente entre sí. Todo sistema de ideas caracterizado por cierto conjunto básico (pero refutable) de hipótesis peculiares, y que procura adecuarse a una clase de hechos, es una teoría. Todo capítulo de una ciencia especial contiene teorías o sistemas de ideas que están relacionadas lógicamente entre sí, esto es, que están ordenadas mediante la relación “implica”. Esta conexión entre las ideas puede calificarse de orgánica, en el sentido de que la sustitución de cualquiera de las hipótesis básicas produce un cambio radical en la teoría o grupo de teorías. El fundamento de una teoría dada no es un conjunto de hechos sino, más bien, un conjunto de principios, o hipótesis de cierto grado de generalidad (y, por consiguiente, de cierta fertilidad lógica). Las conclusiones (o teoremas) pueden extraerse de los principios, sea en la forma natural, o con la ayuda de técnicas especiales que involucran operaciones matemáticas.

10) El conocimiento científico es general: ubica los hechos singulares en pautas generales, los enunciados particulares en esquemas amplios. El científico se ocupa del hecho singular en la medida en que éste es miembro de una clase o caso de una ley; más aún, presupone que todo hecho es clasificable y legal. No es que la ciencia ignore la cosa individual o el hecho irrepetible; lo que ignora es el hecho aislado. Por esto la ciencia no se sirve de los datos empíricos —que siempre son singulares— como tales; éstos son mudos mientras no se los manipula y convierte en piezas de estructuras teóricas.

11) El conocimiento científico es legal: busca leyes (de la naturaleza y de la cultura) y las aplica. El conocimiento científico inserta los hechos singulares en pautas generales llamadas “leyes naturales” o “leyes sociales”. Tras el desorden y la fluidez de las apariencias, la ciencia fáctica descubre las pautas regulares de la estructura y del proceso del ser y del devenir. En la medida en que la ciencia es legal, es esencialista: intenta llegar a la raíz de las cosas. Encuentra la esencia

en las variables relevantes y en las relaciones invariantes entre ellas.

12) La ciencia es explicativa: intenta explicar los hechos en términos de leyes, y las leyes en términos de principios. Los científicos no se conforman con descripciones detalladas; además de inquirir cómo son las cosas, procuran responder al por qué: por qué ocurren los hechos como ocurren y no de otra manera. La ciencia deduce proposiciones relativas a hechos singulares a partir de leyes generales, y deduce las leyes a partir de enunciados nomológicos aún más generales (principios). Por ejemplo, las leyes de Kepler explicaban una colección de hechos observados del movimiento planetario; y Newton explicó esas leyes deduciéndolas de principios generales explicación que permitió a otros astrónomos dar cuenta de las irregularidades de las órbitas de los planetas que eran desconocidas para Kepler

13) El conocimiento científico es predictivo: Trasciende la masa de los hechos de experiencia, imaginando cómo puede haber sido el pasado y cómo podrá ser el futuro. La predicción es, en primer lugar, una manera eficaz de poner a prueba las hipótesis; pero también es la clave del control y aun de la modificación del curso de los acontecimientos. La predicción científica en contraste con la profecía se funda sobre leyes y sobre informaciones específicas fidedignas, relativas al estado de cosas actual o pasado. No es del tipo “ocurrirá E”, sino más bien de este otro: “ocurrirá E1 siempre que suceda C1, pues siempre que sucede C es seguido por o está asociado con E”. C y E designan clases de sucesos en tanto que C1 y E1 denotan los hechos específicos que se predicen sobre la base del o los enunciados que conectan a C con E en general.

14) La ciencia es abierta: no reconoce barreras a priori que limiten el conocimiento. Si un conocimiento fáctico no es refutable en principio, entonces no pertenece a la ciencia sino a algún otro campo. Las nociones acerca de nuestro medio, natural o social, o acerca del yo, no son finales: están todas en movimiento, todas son fálibles. Siempre es concebible que pueda surgir una nueva situación (nuevas informaciones o nuevos trabajos teóricos) en que nuestras ideas, por firmemente establecidas que parezcan, resulten inadecuadas en algún sentido. La ciencia carece de axiomas evidentes: incluso los principios más generales y seguros son postulados que pueden ser corregidos o reemplazados. A consecuencia del carácter hipotético de los enunciados de leyes, y de la naturaleza perfectible de los datos empíricos la ciencia no es un sistema dogmático y cerrado sino controvertido y abierto. O, más bien, la ciencia es

abierta como sistema porque es falible y por consiguiente capaz de progresar. En cambio, puede argüirse que la ciencia es metodológicamente cerrada no en el sentido de que las reglas del método científico sean finales sino en el sentido de que es auto correctivo: el requisito de la verificabilidad de las hipótesis científicas basta para asegurar el progreso científico.

15) La ciencia es útil: porque busca la verdad, la ciencia es eficaz en la provisión de herramientas para el bien y para el mal. El conocimiento ordinario se ocupa usualmente de lograr resultados capaces de ser aplicados en forma inmediata; con ello no es suficientemente verdadero, con lo cual no puede ser suficientemente eficaz. Cuando se dispone de un conocimiento adecuado de las cosas es posible manipularlas con éxito. La utilidad de la ciencia es una consecuencia de su objetividad; sin proponerse necesariamente alcanzar resultados aplicables, la investigación los provee a la corta o a la larga. La sociedad moderna paga la investigación porque ha aprendido que la investigación rinde. Por este motivo, es redundante exhortar a los científicos a que produzcan conocimientos aplicables: no pueden dejar de hacerlo. Es cosa de los técnicos emplear el conocimiento científico con fines prácticos, y los políticos son los responsables de que la ciencia y la tecnología se empleen en beneficio de la humanidad. Los científicos pueden, a lo sumo, aconsejar acerca de cómo puede hacerse uso racional, eficaz y bueno de la ciencia.

(Bunge, 1960, pp. 11-22)

## **II. Ciencia Económica**

La rama de la ciencia que se dedica a estudiar a la economía es la que denominamos ciencia económica. Pero ¿Qué es la economía? Existen tres definiciones típicas de economía:

- (i) El estudio de la distribución de los bienes materiales para satisfacer las necesidades materiales.
- (ii) El estudio del sector del mercado.
- (iii) El estudio de la distribución de los bienes escasos para satisfacer fines competitivos.

Si bien la última de las definiciones es la más general entre las tres, no deja de ser limitada. En palabras del genio, y Premio Nobel de Economía en 1992

(124), Gary Becker (1998): “Todas estas definiciones de economía simplemente definen su alcance y ninguna nos dice nada sobre qué es el enfoque económico” (p. 4).

Según Becker (1998) lo que distingue a la economía de otras ciencias como la sociología, la antropología o la psicología, no es el objeto de estudio (el hombre y comportamiento), sino su enfoque. El enfoque económico asume que los agentes económicos, individuos, empresas, etc., aplican un proceso maximizador a la hora de tomar decisiones. Los individuos buscan maximizar su “utilidad”, es decir, su felicidad, mientras que las empresas maximizan sus beneficios.

La conducta maximizadora junto con la existencia de mercados que coordinan las acciones de sus integrantes y preferencias estables, usadas incesante y constantemente, forman el corazón del enfoque económico.

Una de las afirmaciones más ambiciosas de Gary Becker es que el enfoque económico es aplicable a todo el comportamiento humano. La idea es que el enfoque económico es una herramienta poderosa que nos ayuda a entender y analizar problemas sociales. De hecho, Gary Becker realizó numerables contribuciones al estudio de la elección de la pareja, la economía del crimen, la economía de la discriminación, la economía de la fertilidad, la economía de los mercados de venta de órganos, etc.

La ciencia económica se distingue de otras ciencias en el enfoque que utiliza para estudiar al comportamiento humano. A su vez, es posible distinguir entre economía positiva, “lo que es”, y economía normativa, “lo que debe ser”.

La economía positiva se refiere a la descripción y explicación de los fenómenos económicos. No emite ningún tipo de juicio de valor, sino que se limita a entender las relaciones económicas. Por otro lado, la economía normativa sí incorpora juicios de valor. Es la que incorpora, por ejemplo, la noción de la equidad.

Históricamente ha existido un conflicto entre economía positiva, “lo que es”, y economía normativa, “lo que debe ser” (J. N. Keynes, 1914). En la visión de Friedman (1953) la economía positiva es independiente de la normativa porque sólo “(...) provee un sistema de generalizaciones que pueden ser usadas para hacer predicciones correctas sobre las consecuencias de cualquier cambio en las circunstancias” (p. 2) (125). Mientras que, por el contrario, la economía normativa no puede ser independiente de la economía positiva porque, en

palabras de Friedman (1953), “Cualquier conclusión de política necesariamente depende de la predicción sobre las consecuencias de hacer cierta cosa en vez de otra, y esta predicción está basada – implícita o explícitamente – sobre la economía positiva” (p.2 ) (126).

La enseñanza de Friedman es que la economía positiva está al servicio de la normativa. Esto implica que es necesario primero conocer “lo que es” para luego decidir qué es lo mejor que podemos hacer para llegar a cierto objetivo (“lo que debe ser”). Para mostrar esto Friedman da como ejemplo la discusión sobre el salario mínimo. Muchos están a favor de una política que obligue a pagar un salario mínimo por encima del de equilibrio del mercado porque, argumentan, reduce la pobreza al mejorar el ingreso de los que menos tienen. Sin embargo, la economía positiva, “lo que es”, nos dice que la imposición de un salario mínimo, si bien aumenta el ingreso de quienes permanecen en el mercado laboral formal, genera desempleo (127) y/o un aumento de las personas empleadas, de forma menos ventajosa, en el mercado informal.

Este ejemplo expone los beneficios de tener en cuenta los conocimientos que se desprenden de la economía positiva. Los que argumentan a favor de la imposición de un salario mínimo deben tener en cuenta que esta política también genera desempleo y unas condiciones laborales menos ventajosas para quienes se trasladen al mercado informal. Únicamente conociendo estas consecuencias las personas estarán en condiciones de decidir “qué es lo que se debe hacer”.

Otra discusión es la que surge en torno a la validez de las teorías. Muchos críticos de la ciencia económica argumentan que las teorías no son válidas porque los supuestos adoptados no son realistas. Sin embargo, la validez de una teoría, en la visión de Friedman (que yo comparto), pasa por la capacidad de predicción de la misma y no por lo realistas que sean los supuestos.

La forma que tenemos para determinar si una teoría es válida o no, o mejor dicho si es aceptada o rechazada, es mirando la evidencia empírica. La evidencia empírica es lo que nos permite analizar si las predicciones de un modelo efectivamente se cumplen o no en la realidad. Si las predicciones no se contradicen con la evidencia entonces la hipótesis o teoría es aceptada. Esto no significa que la evidencia pueda “probar” una hipótesis sino que a lo máximo que puede aspirar es a “no desaprobarla”. En este caso nos referimos en general a que la hipótesis ha sido aceptada, pero más formalmente significa que no fue

rechazada por la evidencia.

Por otro lado, la imposibilidad de realizar “experimentos controlados”, como ocurre en la física o la química, no es un obstáculo a la hora de testear las hipótesis porque la evidencia arrojada a lo largo de la historia es abundante y concluyente. Muchas veces esta evidencia es difícil de interpretar porque se encuentra de forma compleja e incompleta. Pero hay otros casos donde la evidencia es sumamente directa y convincente como la que pueda surgir de un “experimento controlado”. El ejemplo más importante es el de la evidencia que surge de los procesos inflacionarios. En este caso es contundente la evidencia a favor de la hipótesis de que un aumento sustancial en la cantidad de dinero es seguido por un aumento sustancial en los precios (McCandless y Weber 1995).

Una hipótesis será más importante cuando más explique con menos. Es decir, una hipótesis será mejor cuanto más logre abstraer los elementos más cruciales de la compleja masa de circunstancias que está presente en torno al fenómeno que se quiera explicar. Esto nos permite distinguir de forma más precisa la causa que antecede a cada consecuencia. Para lograr tal nivel de abstracción muchas veces es necesario introducir supuestos poco realistas pero la pregunta relevante en este caso no es si los supuestos son realistas, que de hecho por definición nunca lo son, sino si sirven para lograr los propósitos que nos planteemos. Y esta pregunta sólo se puede responder observando si la teoría funciona o no en la realidad, es decir, si predice bien o no. Este es entonces el único examen al que hay que someter a las hipótesis, si lo que predican ocurre o no a la luz de la evidencia empírica.

Este libro se propone explicar la teoría y a su vez contrastarla con la evidencia empírica. Intenta, entre otras cosas, desarrollar la teoría del comercio internacional. Esto significa aplicar los determinantes del comercio, quienes se benefician y cómo lo hacen, los efectos re-distributivos del comercio y su relación con el crecimiento económico. Pero también se exponen las principales conclusiones que se desprenden de la evidencia empírica entorno a la relación entre apertura y crecimiento.

La evidencia muestra que en general los países que más crecen son aquellos que están abiertos al comercio. Esto no significa que en todos los casos en los que algún país se abrió el crecimiento posterior fue positivo sostenidamente. Pero sí se muestra con más rigurosidad que no hay país que haya estado cerrado y haya crecido sostenidamente en el tiempo. Es decir, la apertura no asegura el

crecimiento, no es una “condición suficiente”, pero la no apertura te condena a la decadencia. La apertura comercial es vista entonces como una “condición necesaria” pero no “suficiente” para crecer de manera sostenida en el tiempo. Hay otras condiciones que se tienen que cumplir, además de la apertura de la economía, para que el crecimiento se dé sostenidamente en el tiempo. Pero sobre esto ahondaremos más adelante.

Este libro tratará de exponer tanto las conclusiones que se desprenden de la economía positiva como la evidencia empírica en torno a la misma. Analizará, entre otras cosas, cuáles son los efectos de la existencia de sindicatos, del proteccionismo industrial y de la intervención de Estado en varios ámbitos.

¿Por qué la Argentina es un país en decadencia?

Como en el ejemplo de Friedman sobre el salario mínimo, la falta de conocimientos sobre las cuestiones objetivas en la economía es parte de la respuesta. Los debates en cuanto al papel del Estado y las políticas adoptadas por los diferentes gobiernos se han dado sobre un vacío intelectual alarmante en materia económica, desconociendo muchas de las principales conclusiones básicas y la evidencia empírica a la que la ciencia económica ha arribado en los últimos 240 años, desde que Adam Smith publicara en 1776 su extraordinaria obra “La riqueza de las Naciones”.

Es necesario dejar en claro las enseñanzas de la economía positiva para poder llevar a cabo un debate con la información completa. De haber sido claras muchas de estas enseñanzas es probable que gran parte de los errores, que nos llevaron a nuestro camino de decadencia, se hayan evitado.

Los tres temas centrales a analizar en este libro son la problemática del sector industrial que promueve la protección, es decir, cerrar la economía, el poder de los sindicatos y la corporación política. Estas tres oligarquías atentan claramente contra la eficiencia económica, como mostraremos a lo largo del libro. Una exposición rigurosa acerca de las consecuencias de estos tres jugadores y de las posibles soluciones dotará al lector de más y mejores herramientas para luego decidir qué es lo que cree que se debe hacer. Esto es poner la economía positiva, “lo que es”, al servicio de la economía normativa, “lo que debe ser”.

Para comprender por qué el cierre de la economía, el poder sindical y la corporación política atentan contra la eficiencia económica es necesario primero definir rigurosamente qué significa eficiencia, qué condiciones se deben cumplir para que el mercado por sí solo, sin la intervención del Estado, arribe a un

equilibrio eficiente y cómo es ese camino. Las próximas páginas intentan exponer estas cuestiones.

## 2. Eficiencia Económica

Los economistas para referirse a la eficiencia utilizan un concepto al que denominan “eficiencia en el sentido de Pareto” (u “óptimo de Pareto”). Stiglitz (1999) define a la eficiencia en el sentido de Pareto como:

“Las asignaciones de recursos que tienen la propiedad de que no es posible mejorar el bienestar de ninguna persona sin empeorar el de alguna otra se dice que son eficientes en el sentido de Pareto u óptimas en el sentido de Pareto” (p. 69).

De forma simple: una situación es Pareto óptima si no puedo mejorar a uno sin empeorar a otro/s. Yo tengo dos manzanas y Juan tiene una, si me sacan una manzana y se la dan a Juan entonces Juancito está mejor pero yo peor. Esto significa que la situación inicial era “Pareto óptima” porque para mejorar a Juan me empeoraron a mí. Pero fíjese el lector que el caso contrario, Juan tiene dos manzanas y yo una, también es “Pareto óptimo”, esto implica que van a haber muchas distribuciones que son eficientes en el sentido de Pareto.

La idea que vamos a desarrollar en las próximas páginas es que bajo ciertas condiciones el mercado por sí solo, sin intervención del Estado, llega a una situación Pareto óptima, es decir, donde no se puede mejorar a uno sin empeorar a otro/s. Sin embargo, si alguna de esas condiciones no se cumple el mercado por sí sólo no llega a un óptimo paretiano. Es ahí donde los economistas buscan generar “mejoras en el sentido de Pareto”. Estas mejoras, que no necesariamente puede ser un sólo cambio sino que puede ser un conjunto de cambios, son las que llevan de una situación que no es Pareto óptima a una que sí lo es. Esto significa que el gobierno tendría la capacidad de mejorar a uno sin empeorar, o quizás hasta mejorando, a otro/s. Esas van a ser las situaciones donde en principio habría argumentos para la intervención estatal, bajo el criterio de eficiencia.

Para construir el modelo donde el mercado por sí sólo nos lleva a una situación de eficiencia paretiana lo primero que nos tenemos que preguntar es qué condiciones necesitamos para que esto se cumpla. Básicamente lo que tiene que ocurrir es que el mercado sea un “mercado de competencia perfecta” (128). A continuación vamos a explicar en detalle qué significan estas dos cosas.

¿Qué significa que un mercado es perfectamente competitivo? Hay 5 condiciones que se deben cumplir para que un mercado sea perfectamente competitivo (Frank 2015):

**(i) Las empresas venden un producto homogéneo:** en un mercado perfectamente competitivo se supone que el producto que vende una empresa es un sustituto perfecto del que vende la otra. Ejemplos de esto son los commodities: da lo mismo a que productor le compre un grano de soja porque son todos iguales. Si dos empresas venden dos productos que son parecidos pero no del todo iguales, la competencia perfecta se rompe. Por ejemplo, si bien Freddo y Volta venden “helados”, un mismo producto, en ojos de los consumidores los helados de ambas empresas no son “iguales”. El helado de dulce de leche granizado de Freddo y Volta no tiene exactamente el mismo gusto, hay personas que prefieren el de Freddo y otras el de Volta. Lo mismo ocurre con todas las otras heladerías, no son iguales entre sí los productos que venden. Esto explica en parte por qué los precios de los helados varían de empresa en empresa. Esto nos da la pauta de que las mismas tienen cierto poder de mercado, derivado de vender productos que son parecidos pero no iguales. Es como que cada empresa sea “dueña” de una parte del mercado total de venta de helados y como es la “única empresa” de su mercado entonces puede decidir precios.

**(ii) Los ofertantes se comportan competitivamente:** significa que no tienen capacidad de influir en el precio de mercado, que una empresa incrementalmente o disminuya las cantidades producidas no impacta en el precio del mercado de ese bien. La condición habla de “ofertantes” y no empresas porque también abarca a la oferta laboral. Un grupo de trabajadores que se unió y formó un sindicato tendrá poder para fijar precios, en este caso salarios. Por lo tanto tendrá capacidad de influir en los precios. En general se piensa que esta condición se cumple cuando hay muchos ofertantes (empresas) que participan en el mercado de forma tal que la producción de cada ofertante

(empresa) de forma individual es casi insignificante en relación a la producción total del mercado y por lo tanto un cambio en su producción no tiene la capacidad de alterar la oferta total y por ende el precio. De vuelta, pensemos en el caso de un productor de soja en la provincia de Buenos Aires. Por más hectáreas que tenga, produce tan solo una ínfima proporción de lo que se produce a nivel mundial de soja y por lo tanto no tiene capacidad de alterar su precio. Pero no necesariamente se debe cumplir que hayan muchas empresas para que esta condición se cumpla, es decir, para que las empresas no tengan capacidad de influir en los precios. Existen situaciones en donde hay un reducido número de empresas pero que si una disminuye su producción, incrementando el precio, entonces a este precio mayor otras empresas entran al mercado al haber aumentado la rentabilidad. Cuando estas empresas ingresan, aumenta la producción total del bien y el precio vuelve a caer a su nivel original. Entonces, aún con pocas empresas la amenaza de la entrada de posibles competidores ante aumentos de precio hace que las empresas ya establecidas se comporten como tomadoras de precios. Relacionado a esto se desprende la siguiente condición.

**(iii) Libre entrada y salida de empresas:** justamente para que se cumpla el caso de pocas empresas que son tomadoras de precios por la amenaza de entrada de otras empresas, se tiene que dar que efectivamente estas empresas puedan ingresar o salir del mercado libremente. Si hay algún tipo de barrera a la entrada, como por ejemplo un régimen de patentes que otorgue el beneficio de ser el único vendedor de un producto innovado por cierta empresa para cierto período de tiempo, entonces no va a haber competencia perfecta. Las barreras de entrada le permiten a las empresas ya participantes del mercado obtener cierto poder de mercado que les permite influir sobre los precios.

**(iv) Empresas y consumidores deben tener información completa:** este supuesto se suele interpretar en el sentido de que las personas pueden conseguir sin grandes dificultades la mayor parte de la información que es más pertinente para sus opciones. Por ejemplo, en el caso del mercado de venta de autos usados los dueños saben mejor que los potenciales compradores el verdadero estado del auto. En este caso, los primeros se pueden aprovechar de la falta de información de los segundos y hacer pasar su auto por uno en mejor estado haciendo que los consumidores compren

un bien que no era el que esperaban y por ende paguen un monto distinto a lo que en realidad valoran ese auto.

**(v) Los demandantes deben actuar competitivamente:** este supuesto es el equivalente al (ii) pero del lado de los compradores. Si hay empresas competitivas pero los consumidores, por ejemplo, son pocos, entonces los mismos van a tener poder de mercado que les permita comprar los bienes a un menor precio, por ende tienen capacidad de fijar precios. Análogamente al caso en (ii), no necesariamente tienen que ser pocos compradores sino que pueden ser pocos pero que ante una eventual caída en el precio muchos otros entren al mercado, aumentando la demanda y ejerciendo una fuerza a un aumento del precio. Un ejemplo del caso dónde pocos compradores tienen poder de mercado es el de una empresa que es la única demandante de cierto factor de producción. En este caso la empresa “compra” (o “alquila”) el factor de producción, por ejemplo una única empresa petrolera en cierta zona que es la única que contrata ingenieros en petróleo. En este caso a los ingenieros en petróleo les pagará un salario menor al que estos recibirían en el caso de que otras empresas participaran. Nuevas empresas con el objetivo de contratar a los ingenieros de la empresa ya instalada, o de buscar a los mejores de ellos, competiría con la empresa ya instalada aumentando el salario para atraer a estos ingenieros.

Ya vimos entonces las condiciones que se deben cumplir para que un mercado sea perfectamente competitivo y por ende para que el mercado por sí sólo llegue a un óptimo de Pareto, es decir, a una situación de eficiencia paretiana. A pesar de que los 5 supuestos que se tienen que cumplir son un tanto extremos, el modelo de competencia perfecta genera ideas útiles y predicciones que en la práctica se cumplen en la mayoría de los casos.

Es útil, antes de adentrarnos en mayor detalle en la “construcción” de este modelo de competencia perfecta, analizar dos resultados muy importantes que se desprenden del estudio de la “economía del bienestar”, la rama de la ciencia económica que se ocupa de estas cuestiones. Son dos resultados que se conocen como los “teoremas fundamentales de la economía del bienestar”.

El primer teorema postula que “*si una economía es competitiva entonces es eficiente en el sentido de Pareto*”. Esto es lo que hemos comentado hasta el momento, que el mercado cuando se comporta competitivamente arriba a una

situación, un equilibrio, eficiente en el sentido de Pareto (u óptimo en el sentido de Pareto).

Habíamos comentado también que existen muchas distribuciones de recursos que son Pareto óptimas. El segundo teorema dice que “*al redistribuir la riqueza, si dejamos que actúen libremente las fuerzas del mercado, obtendremos una asignación de los recursos eficiente en el sentido de Pareto*”.

Inicialmente, si le sacamos riqueza a una persona y se lo damos a otra estaríamos empeorando el bienestar de la primera y mejorando el de la segunda. Pero una vez que la riqueza está re distribuida el mercado competitivo actúa y nos lleva a un equilibrio Pareto óptimo. Este equilibrio será distinto al inicial, el de antes de re distribuir, pero una vez alcanzado llegaremos a una situación donde si queremos mejorar a uno tendríamos que empeorar a otro. En el caso de las manzanas de Juan y mías, si inicialmente yo tengo 2 y Juan 1 y luego me sacan una y se la dan a Juan esto genera una situación Pareto óptima. Es así porque si quisiera mejorar a Juan me tendrían que sacar la única manzana que me quedó y yo estaría peor, o si me quisieran mejorar a mí Juan perdería.

Lo que este teorema nos dice es que podemos alcanzar cualquier situación eficiente en el sentido de Pareto sólo distribuyendo recursos. En teoría un “planificador paretiano” podría decir: “quiero llegar a tal equilibrio eficiente en donde tal individuo consume X cantidad de un bien y el otro individuo Z cantidades”. Cambiando la distribución inicial hacia una compatible con el objetivo buscado, los dos individuos en el mercado comerciarían y llegarían a esa distribución elegida por el “planificador paretiano”. En resumen, según Stiglitz (1999) del segundo teorema se desprende que: “*Toda asignación de los recursos eficientes en el sentido de Pareto puede conseguirse a través de unos mercados competitivos con una redistribución inicial de la riqueza. (...) Este teorema proporciona, pues, una importante justificación para utilizar el mecanismo del mercado*” (p. 72).

Ahora sí indagemos en cómo es el proceso por el cual el mercado arriba a una situación Pareto óptima, bajo condiciones de competencia perfecta. Básicamente para arribar a un equilibrio eficiente en el sentido de Pareto se tienen que cumplir tres aspectos de eficiencia: (1) eficiencia en el intercambio, los bienes deben quedar en manos de quienes más los valoren; (2) eficiencia en la producción, dados los recursos no debe ser posible producir una unidad más de un bien sin disminuir la producción de otro; y (3) eficiencia en la

combinación de intercambio y producción, que los bienes producidos sean los que desean los consumidores (es la “unión” de la eficiencia en el intercambio y la eficiencia en la producción). Es conveniente analizar por separado primero la eficiencia en el intercambio, luego en la producción y finalmente en la combinación de productos.

## ***I. Eficiencia en el intercambio:***

Supongamos que hay dos individuos y dos bienes. Cada individuo nace con una dotación inicial de ambos bienes y no hay producción. Por ejemplo, Juan es dotado inicialmente con 8 manzanas y 2 naranjas, mientras que Pedro es dotado inicialmente por 2 manzanas y 8 naranjas. Por lo tanto, en esta “economía de intercambio” hay 10 manzanas y 10 naranjas, con su respectiva distribución. Supongamos también que a Juan le gustan las naranjas más de lo que le gustan a Pedro, o lo que es lo mismo, a éste último le gustan las manzanas más de lo que le gustan al primero.

Ante esta situación ni Juan ni Pedro se van a quedar de brazos cruzados. ¿Por qué? Porque Juan tiene muchas manzanas que no valora mucho, pero que a Pedro sí le interesan, y pocas naranjas, de las cuales Pedro tiene muchas pero las no valora tanto como Juan. O sea con la distribución inicial de bienes: Juan valora más las naranjas que Pedro y, por lo tanto, Pedro valora más las manzanas que Juan. Esto significa que Juan estará dispuesto a desprenderse de más manzanas que Pedro para obtener una naranja más de consumo. O lo que es lo mismo, Pedro estará dispuestos a desprenderse de más naranjas que Juan para obtener una manzana más de consumo.

La cantidad de un bien a la que una persona está dispuesta a renunciar a cambio de una unidad del otro bien se denomina “relación marginal de sustitución”, y esto depende de la “valoración marginal del consumo” de ambos bienes.

La “valoración marginal” es el nombre que le ponemos al aumento de la “felicidad” que me generó la última unidad consumida de cierto bien. Los economistas en vez de “felicidad” hablamos de “utilidad”, pero es simplemente un sinónimo. Por lo tanto, la valoración marginal de mi consumo de naranjas será igual al aumento de “utilidad” que me generó la última naranja que me comí. Y la valoración marginal de mi consumo de manzanas será igual al aumento de “utilidad” que me generó la última manzana que me comí.

Por otro lado, a medida que aumenta el consumo de un bien la “valoración marginal” del mismo cae. Es decir, si yo consumo cada vez más manzanas valoro cada vez menos la “última” manzana que me consumí. Por ejemplo: si tengo 5 manzanas y consumo una más mi utilidad aumenta en, digamos, “10 unidades de utilidad”. Que la “valoración marginal” caiga a medida que consumo más manzanas significa que si me consumo una manzana más, la séptima, entonces el aumento de utilidad que esta séptima manzana me generó es de menos de “10 unidades de utilidad”, que fue lo que me agregó de utilidad el consumo de la sexta manzana.

Que la “valoración marginal” vaya cayendo a medida que aumenta mi consumo significa que la “valoración marginal” es “decreciente” con el aumento del consumo. Esto es muy importante porque implica que aunque Juan valore más las naranjas que Pedro no va a ocurrir que Juan sólo consuma naranjas y Pedro sólo manzanas. Veamos por qué.

A medida que aumenta el consumo de naranjas de Juan, el “valor” que le genera este aumento de consumo de naranjas va cayendo. Y para Pedro ocurre lo contrario, a medida que éste resigna naranjas las valora cada vez más. Con el consumo de manzanas ocurre lo contrario. A medida que Juan le da manzanas a Pedro, la valoración que Juan le da a las manzanas es cada vez mayor porque tiene cada vez menos. Y la valoración del consumo de la última manzana para Pedro caerá a medida que el consumo de estas aumente.

Dijimos que la relación marginal de sustitución es la cantidad de un bien a la que una persona está dispuesta a renunciar a cambio de una unidad de otro. Si Juan inicialmente tiene muchas manzanas y pocas naranjas pero goza más del consumo de éstas últimas, quiere decir que para consumir una unidad más de naranjas estará dispuesto a renunciar a una cantidad  $X$  de consumo de manzanas. Pedro también tiene inicialmente una relación marginal de sustitución, en este caso para consumir una unidad más de naranjas estará dispuesto a renunciar a una  $Z$  cantidad de manzanas por consumir una unidad más de naranjas. Como Juan valora más las naranjas que Pedro, el primero estará dispuestos a renunciar a más manzanas que el segundo para consumir una naranja más (es decir,  $X$  es mayor que  $Z$ ).

Alternativamente, como Pedro valora más las manzanas que Juan entonces el primero estará dispuesto a renunciar a más naranjas por consumir una manzana más que el segundo. Es decir, inicialmente Juan tiene una mayor disposición a

vender manzanas para conseguir una naranja más que Pedro y por consiguiente Pedro tiene una mayor disposición que Juan a vender naranjas por consumir una manzana más. Por lo tanto, como la relación marginal de sustitución entre manzanas y naranjas es diferente para Juan y Pedro entonces re-asignando manzanas y naranjas entre los individuos podremos mejorar a uno sin empeorar a otro.

Una vez que Juan le da manzanas a Pedro a cambio de naranjas, las relaciones marginales de sustitución tenderán a volverse más parecidas. A medida que Juan adquiere más naranjas por más que sea la fruta que más le gusta, como tendrá cada vez menos manzanas entonces empezará a valorar un poco más éstas últimas. Esto significa que a medida que obtiene más naranjas y tiene menos manzanas cada vez está dispuesto a perder menos manzanas por consumir una naranja más. Es decir, a medida que tiene menos manzanas las valora más y a medida que tiene más naranjas las valora menos.

Lo contrario ocurre con Pedro, a medida que tiene más manzanas y menos naranjas valorará cada vez menos las manzanas, a pesar de ser su fruta preferida, y más las naranjas. Esto se desprende de una de las leyes básicas en la economía que es la que dice que a medida que algo escasea su valor aumenta.

¿Cuándo se dará el óptimo? Cuando la cantidad de manzanas que Juan está dispuesto a resignar por aumentar en una unidad el consumo de naranjas sea igual a la cantidad de manzanas que Pedro esté dispuesto a resignar por aumentar en una unidad su consumo naranjas. Es decir, en el óptimo la “relación marginal de sustitución” entre manzanas y naranjas será la misma para Juan y para Pedro. Esto significa que en el óptimo tanto Juan como Pedro quedarán satisfechos con sus respectivas cantidades de consumo de manzanas y naranjas.

En esta situación habremos alcanzado el “óptimo de Pareto en el intercambio”, porque a partir de allí si quisiéramos mejorar el bienestar de uno sería en detrimento del bienestar del otro. Antes de este punto, como la “relación marginal de sustitución” entre manzanas y naranjas era distinta para Juan y Pedro entonces había incentivos al intercambio porque sus valoraciones relativas de los bienes eran diferentes. Por lo tanto, ambos podían estar mejor, “mejorar su utilidad”, intercambiando.

Ahora bien, ¿Por qué el mercado nos llevará a un óptimo de Pareto? Como estamos en presencia de un “mercado” además de cantidades

consumidas habrá un precio relativo de equilibrio. Hablamos de precio relativo porque nos referimos a la cantidad de manzanas (naranjas) que debo dejar de consumir por consumir una naranja (manzana) más. Si las manzanas cuestan \$10 y las naranjas \$5, entonces para consumir una manzana más debo dejar de consumir dos naranjas. En este caso el precio relativo de una manzana es igual a 2 naranjas. O lo que es lo mismo, el precio relativo de una naranja es de media manzana.

En este mercado Juan y Pedro intercambian manzanas y naranjas a cierto precio relativo. ¿Cuál va a ser el precio relativo de equilibrio? El que deje “satisfecho” a los individuos, es decir, será tal que no hayan incentivos a que sigan comerciando. Y como habíamos dicho para que esto ocurra la “relación marginal de sustitución” entre manzanas y naranjas para Juan y Pedro deben ser iguales. Esto significa que en equilibrio el precio relativo de las manzanas en términos de las naranjas será igual a la “relación marginal de sustitución” de manzanas por naranjas, que es igual para Pedro y para Juan. Esto implica que el equilibrio es un óptimo de Pareto.

Intuitivamente esto significa que bajo competencia perfecta la “valoración subjetiva de los individuos”, la “relación marginal de sustitución” para Juan y Pedro, debe ser igual a la “valoración objetiva del mercado”, el precio relativo de los bienes. Como hay competencia perfecta ni Juan ni Pedro tienen poder de mercado como para determinar precios, es decir, los toman como “dados”. Entonces el precio relativo que surge del libre accionar del mercado será aquel que deje “satisfechos” los consumos de los individuos. Es decir, el que nos lleve a una situación de “eficiencia en el sentido de Pareto” porque si quisiera mejorar a uno tendría que empeorar al otro.

## ***II. Eficiencia en la producción:***

En este caso vamos a suponer que existen dos factores de producción, trabajo y tierra, y dos bienes, manzanas y naranjas.

Que haya eficiencia en la producción va a implicar que lleguemos a una situación donde no se puede producir una unidad más de un bien sin resignar producción del otro bien. Es decir, una situación eficiente en el sentido de Pareto u óptima en el sentido de Pareto. Es en el fondo la misma idea que rige para el caso anterior, el de una economía de intercambio.

Una situación Pareto óptima dijimos es cuando no se puede mejorar a uno

sin empeorar a otro. En este caso, se dice que es Pareto óptimo si no puede aumentar la producción de un bien (“mejorar a uno”) sin reducir la del otro bien (“sin empeorar a otro”).

Nuevamente, dada la distribución inicial de trabajo y tierra en los sectores productores de manzana y naranjas, si dejamos al mercado funcionar libremente llegaremos a un óptimo de Pareto.

En este caso en vez de igualar las relaciones marginales de sustitución entre bienes para los dos individuos, se igualarán las “relaciones marginales de sustitución técnica entre factores de producción en los dos sectores”.

La relación marginal de sustitución técnica entre trabajo y tierra me dice cuánto cambiará la producción ante una reducción del trabajo en una unidad que es compensada con un aumento de la tierra en una unidad. Si lo que se reduce de producción, por reducción en una unidad de trabajo, es mayor que lo que aumenta la producción, por usar una unidad más de tierra, entonces la producción caerá. Esto ocurrirá siempre y cuando la productividad de ese trabajador que deje de usar, la productividad marginal del trabajo, sea menor que la productividad de la unidad de tierra que agregué, la productividad marginal de la tierra.

Entonces, si la productividad marginal del trabajo es mayor que la productividad marginal de la tierra, si dejo de usar un trabajador y agrego una unidad más de tierra, la producción caerá. En el caso contrario, si la productividad marginal del trabajo es menor que la de la tierra, ante una reducción del trabajo en una unidad y un aumento de la tierra que uso en una unidad, la producción aumentará.

En este caso sigue rigiendo la “ley de productividad marginal decreciente” que vimos en el capítulo de comercio. Esta ley me dice que ante la existencia de un factor fijo, a partir de cierto nivel de producción al aumentar la cantidad de un factor la producción aumenta pero menos que antes. Es decir, a medida que agrego factores la productividad marginal de ese factor cae. Esto es lo mismo que decir que la productividad marginal del factor es decreciente.

De la misma forma en que en una economía de intercambio se debían igualar las relaciones marginales de sustitución entre bienes, en la producción se deberán igualar las relaciones de sustitución técnica entre factores.

Supongamos que la distribución de trabajo y tierra entre sectores es tal que la relación de sustitución técnica de trabajo y tierra en la producción de naranjas es

igual a 1. Esto significa que si reduzco en una unidad el trabajo y aumento la tierra en una unidad lo que disminuye la producción por reducción del trabajo es igual a lo que aumenta la producción por el aumento de la tierra. Por lo tanto, la producción no varía. Esto implica que en este caso la productividad marginal de la tierra y del trabajo en este sector es igual.

Supongamos a su vez que, dada la distribución inicial, la relación de sustitución técnica de trabajo y tierra en la producción de manzanas es igual a 4. Esto significa que si reduzco en una unidad el trabajo y aumento la tierra en 1 unidad, entonces la producción se reduce 4 veces más por usar un trabajador menos de lo que aumenta por usar una unidad más de tierra. Por lo tanto, si uso un trabajador menos y una unidad de tierra más entonces la producción caerá. En este caso la productividad marginal de trabajo es muy superior a la de la tierra.

¿Qué pasará en esta situación?

Como dijimos anteriormente en el óptimo se deberán igualar las relaciones de sustitución técnica entre trabajo y tierra en la producción de manzanas y naranjas.

¿Por qué?

Supongamos que se va un trabajador del sector productor de naranjas hacia el sector productor de manzanas y a su vez se incorpora una unidad de tierra al sector productor de naranjas que proviene del sector productor de manzanas. Es decir, aumenta el trabajo en una unidad y disminuye la tierra en una unidad en la producción de manzanas y, por el contrario, disminuye el trabajo en una unidad y aumenta la tierra en una unidad en la producción de naranjas. El trabajador que llegó al sector productor de manzanas se fue del sector productor de naranjas y la unidad de tierra que se incorporó al sector productor de naranjas se dejó de usar en la producción de manzanas.

Dado que la relación de sustitución técnica entre trabajo y tierra en el sector productor de naranjas era 1 entonces la producción en este sector no habrá variado. Lo que cayó la producción por reducir en una unidad el trabajo es igual a lo que aumentó por usar una unidad más de tierra. O sea la cantidad de naranjas producidas no cambiará.

Por otro lado, al sector productor de manzanas llegó un nuevo trabajador y se dejó de usar una unidad de tierra. Como la relación de sustitución técnica entre trabajo y tierra en este sector era igual a 4 entonces la producción de manzanas aumentará. La producción se incrementó cuatro veces más por contratar un

trabajador más de lo que se redujo por utilizar una unidad menos de tierra.

Fíjese que en este caso la producción de manzanas aumentó mientras que la de naranjas permaneció constante. Esto significa que la distribución inicial no era Pareto óptima, porque aumentamos la producción de manzanas sin reducir la de naranjas. Esto significa que conviene aumentar la cantidad de trabajo en el sector productor de manzanas, en detrimento del trabajo en la producción de naranjas, y aumentar el uso de la tierra en el sector productor de naranjas, en detrimento del uso de la tierra en la producción de manzanas.

Pero como las productividades marginales de los factores son decrecientes esto significa que: a medida que use más trabajo en el sector tierra la productividad marginal del trabajo (lo que aporta a la producción) disminuirá y a medida que utilice menos tierra lo que la producción se reduzca por este efecto sea cada vez mayor, su productividad marginal aumentará (la productividad marginal de la tierra es mayor cuanto menos tierra hay, es el razonamiento inverso al del trabajo en este sector); y en el sector productor de naranjas a medida que utilice más tierra la productividad marginal de la misma caerá y cuánto menos trabajo use mayor será la pérdida de producción por este efecto, es decir su productividad marginal aumentará.

Resumiendo, en el sector productor de manzanas se reducirá la productividad marginal del trabajo y aumentará la de la tierra. Esto significa que la relación de sustitución técnica de trabajo y tierra en este sector irá cayendo porque cada vez lo que agrega el trabajo a la producción es menor y lo que pierdo por reducir el uso de la tierra es mayor. Y en el sector productor de naranjas ocurrirá lo contrario, la productividad marginal del trabajo se incrementará y la de la tierra disminuirá entonces la relación de sustitución técnica de trabajo por tierra en este sector aumentará.

¿Hasta qué punto se reducirá la relación marginal de sustitución técnica de trabajo por tierra en el sector productor de manzanas y aumentará en el sector productor de naranjas? Evidentemente, hasta que se igualen. En dicho caso ya no podré aumentar la producción de un bien sin reducir la producción del otro. Por lo tanto, habremos arribado a una situación de eficiencia en el sentido de Pareto o Pareto óptima.

¿Por qué la competencia perfecta nos llevará a un equilibrio Pareto óptimo? Porque como hemos dicho bajo competencia perfecta los precios se toman como “dados”. En este caso los precios no son los de los bienes, como en el

caso de eficiencia en el intercambio, sino que son los “precios de los factores”, es decir, la remuneración del trabajo, el salario nominal, y de la tierra.

Supongamos que estamos en el caso de la producción de manzanas donde inicialmente la relación marginal de sustitución técnica de trabajo y tierra era igual a 4. O sea una unidad más de trabajo me aumenta la producción cuatro veces más de lo que lo hace la tierra. Esto significa que el valor del trabajo en este sector es el cuádruple del valor que tiene la tierra. Por otro lado en el sector productor de naranjas como la relación marginal de sustitución técnica entre trabajo y tierra es igual a 1, esto significa que el valor del trabajo en este sector es igual al de la tierra.

Supongamos también que el precio relativo del trabajo en términos de la tierra es igual a 2, es decir, lo que me cuesta contratar un trabajador más es el doble de lo que me cuesta utilizar una unidad más de tierra. Como el trabajo y la tierra es la misma en los dos sectores entonces el costo relativo de los factores será el mismo en los dos mercados.

Si en el mercado de manzanas el valor del trabajo es cuatro veces mayor al de la tierra pero su costo es sólo dos veces más que el de la tierra, entonces va a convenir contratar más trabajadores. Por otro lado, en el mercado de naranjas valoro igual el trabajo y la tierra pero la tierra cuesta la mitad que el trabajo, entonces me convendrá utilizar más tierra.

El sector productor de manzanas contratará trabajadores provenientes del sector productor de naranjas y éste último utilizará más tierra que se dejará de usar en el primero. Al igual que cuando analizamos el óptimo en el sector productor de manzanas la productividad marginal del trabajo caerá y la de la tierra aumentará, reduciendo la relación marginal de sustitución técnica entre trabajo y tierra. Y en el sector productor de naranjas la productividad marginal del trabajo aumentará y la de la tierra caerá, aumentando la relación marginal de sustitución técnica entre trabajo y tierra.

¿Hasta cuándo?

Hasta que las relaciones marginales de sustitución técnica entre trabajo y tierra en ambos sectores se igualen al precio relativo de los factores, es decir, hasta que el valor del trabajo en ambos sectores sea el doble que el de la tierra porque el costo del trabajo es el doble que la tierra.

Nuevamente, el mercado competitivo nos lleva a un equilibrio Pareto óptimo o eficiente en el sentido de Pareto.

### ***III. Eficiencia en la combinación del intercambio y producción:***

De la eficiencia en la producción llegamos a que en el óptimo el trabajo y la tierra se distribuirán de forma tal que no se pueda aumentar la producción de un bien sin reducir la del otro bien al mover factores entre sectores. Mientras que la eficiencia en el intercambio mostramos que en el óptimo los dos individuos tendrán una cantidad de cada bien tal que no pueda mejorar el bienestar de uno sin reducir el del otro al redistribuir los bienes.

En la eficiencia en la combinación del intercambio y la producción lo que ocurrirá es que estas dos condiciones se igualen. Es decir, en el óptimo se estará en una situación donde no pueda aumentar la producción de un bien sin reducir la del otro y que a su vez las valoraciones marginales relativas de los bienes entre los individuos coincidan con esa relación técnica de producción.

De la eficiencia en la producción obtengo cuánto es posible producir de un bien dado una cantidad de producción del otro bien y dado la cantidad de recursos que hay (la cantidad disponible de trabajadores y de tierra). Es decir, si hay 3 manzanas obtengo cuánto es la máxima cantidad de naranjas que puedo producir con los recursos que hay. Supongamos que esa máxima cantidad de naranjas es 10. También puedo saber si hay 4 manzanas cuánto es la máxima cantidad de naranjas. En este caso como estaré produciendo más manzanas (4 en vez de 3) entonces estoy usando más recursos en ese sector en detrimento de menos recursos para producir naranjas, supongamos que solo muevo trabajo entre sectores, lo que hará que pueda producir menos naranjas que antes (menos de 10). Supongamos que en este caso la producción de manzanas fuera de 8. Esto significa que si inicialmente producía 3 manzanas y 10 naranjas entonces si quisiera producir una manzana más debería dejar de producir 2 naranjas.

A medida que quiera producir más manzanas, como lo que aporta el trabajador extra a la producción de manzanas es cada vez menor (la productividad marginal del trabajo es decreciente) entonces para seguir incrementando en una unidad la cantidad de manzanas necesitaré atraer cada vez más trabajadores. Esto significa que de la producción de naranjas cada vez se van más trabajadores, a medida que incremento la producción de manzanas en una unidad. Como cada vez se van más trabajadores en la producción de naranjas la cantidad producida de naranjas se reduce de forma creciente.

La tasa a la que cae la producción de un bien como consecuencia de aumentar la producción del otro bien en una unidad se denomina “tasa marginal de

transformación técnica entre bienes”. En nuestro ejemplo se llamará “tasa marginal de transformación técnica entre manzanas y naranjas”.

En la eficiencia en el intercambio vimos que en óptimo la cantidad de un bien que se está dispuestos a perder para incrementar en una unidad la cantidad del otro bien deberá ser igual para los dos individuos. Es decir, la “relación marginal de sustitución entre bienes” debe ser igual para los dos. En nuestro caso era la “relación marginal de sustitución entre manzanas y naranjas”.

En el óptimo en la combinación del intercambio y producción lo ocurrirá es que se igualará la “relación marginal de sustitución entre bienes” para los dos individuos con la “tasa marginal de transformación técnica entre bienes”. Esto significa que, dada la tecnología y la cantidad de factores en esta economía, la cantidad que se consume y produzca de los dos bienes será tal que la valoración relativa entre bienes para los individuos coincidirá con lo que la tasa a la cual puedo sustituir producción de un bien por otro.

En un mercado competitivo de vuelta arribaremos a una situación Pareto óptima. Como los precios de los bienes están dados la valoración marginal relativa de los bienes, la “relación de sustitución entre bienes”, para los individuos se tiene que igualar al costo relativo de los bienes. Y también se igualará a la tasa a la que puedo sustituir producción, es decir, a la “tasa marginal de transformación técnica entre bienes”. ¿Por qué? Porque si el precio de las manzanas relativo a las naranjas es mayor que la tasa a la que puedo sustituir producción de manzanas por naranjas entonces me convendrá producir más manzanas. A medida que produzco más manzanas cada vez pierdo más naranjas entonces esta relación de sustitución caerá, cada vez perderé más naranjas por producir una manzana más. En el equilibrio el precios relativo de las manzanas por naranjas será igual a la “tasa marginal de transformación técnica” entre manzanas y naranjas.

Por lo tanto, en una economía de competencia perfecta se habrá llegado a un óptimo de Pareto en la producción, el intercambio y el mix.

En resumen: en la eficiencia en el intercambio lo que ocurre es que los bienes van a manos de los que más los valoran; en la eficiencia en la producción llegamos a que, dado los recursos de la sociedad no es posible producir una cantidad mayor de un bien sin reducir la del otro; y en la eficiencia en la combinación de intercambio y producción llegamos a que los bienes producidos serán los que los individuos desean.

### 3. Fallas de Mercado y Argumentos para la Intervención del Estado bajo criterio de Eficiencia

Por el momento vimos que si los mercados se comportan de forma competitiva entonces el equilibrio al que llegan es eficiente en el sentido de Pareto. En este sentido no hay argumento alguno para la intervención estatal bajo el criterio de eficiencia. Sin embargo, el modelo presupone cierta intervención estatal. Como bien destaca Stiglitz (1999): “para que funcionen los mercados, tiene que haber un Estado que defina los derechos de propiedad y vele por el cumplimiento de los contratos, (...) son actividades que sientan las bases en las que se apoyan todas las economías de mercado”.

En esta parte del capítulo vamos a analizar cuándo fallan los mercados. Es decir, bajo que situaciones el equilibrio al que se arriba por medio del uso del mercado no es eficiente en el sentido de Pareto. Esto significa que se puede mejorar a uno sin empeorar a otro, es decir, se pueden lograr mejoras en el sentido de Pareto. Esto brinda argumentos para que, en teoría, el Estado lleve a cabo estas mejoras en el sentido de Pareto por medio de la intervención en los mercados.

A las razones por las cuales los mercados no se comportan competitivamente se las denomina “fallas de mercado”. Existen 4 fallas de mercado: (i) bienes públicos, (ii) externalidades reales, (iii) poder de mercado, e (iv) información asimétrica.

#### ***I. Bienes Públicos:***

Son bienes que no son suministrados por el mercado, o que si lo son, la cantidad suministrada es insuficiente. El bien debe presentar dos características para que sea esencialmente público (o un bien público puro):

(i) Que no haya “rivalidad” en el consumo: esto significa que el consumo de unos no afecte al consumo de otros.

(ii) Que haya “no exclusión” en el consumo: esto significa que es difícil evitar que quienes no paguen por ese bien lo consuman.

Un ejemplo típico de un bien público puro es la defensa nacional. No hay rivalidad en su consumo porque que un ciudadano más disfrute de la defensa

nacional no afecta a que otro también lo haga. No cuesta más defender a un país de 40 millones y una persona que defender uno de 40 millones. Y no hay exclusión porque si un ciudadano evade impuestos y no financia a la defensa nacional no es posible hacer que la defensa nacional no cubra a ese ciudadano pero sí a los demás.

Otros ejemplos de bienes públicos puros son la administración básica del Estado, que comprende la burocracia político-administrativa y la seguridad interna.

El caso del servicio de bomberos es un bien público impuro porque si bien se podría excluir a los que no pagan por su servicio sería muy costoso hacerlo y llegado el caso se asistiría igual. Puede ser por razones humanitarias o porque es posible que el incendio se expanda y afecte a otros que hayan contribuido.

¿Por qué el mercado no proveería bienes públicos o lo haría de forma insuficiente? Porque es difícil evitar que quienes no pagan no consuman. Supongamos que un grupo de privados decidiera poner una empresa que brinde el servicio de defensa nacional. Si el servicio funciona los individuos no tendrán incentivos a pagar por el mismo porque podrían no hacerlo y disfrutar del consumo igualmente, a este comportamiento oportunista se lo denomina “free-riding”. Pero esto es lo que harían todos los consumidores. Como consecuencia el mercado por sí sólo no proveería el servicio de defensa nacional o lo haría de forma insuficiente. En este caso el Estado que podría proveer el servicio financiándolo con impuestos.

La solución óptima, la que me lleve al primer mejor, es la que se conoce como “precio de Lindahl” (Lindahl 1919). El nivel eficiente será dónde la demanda colectiva, la suma de las demandas individuales, sea igual a la oferta. En el caso de los bienes públicos la cantidad que se consuma será la misma para todos los individuos. Todos consumimos la misma cantidad de “defensa nacional”. Lo óptimo sería cobrarle a cada persona lo que valora esa cantidad de equilibrio, para lo cual habría que preguntarle a cada consumidor cuánto estaría dispuesto a pagar por consumir esa cantidad. Más allá de la dificultad en la vida real de preguntarle a cada habitante del país cuánto valora su consumo del bien público, existe otra dificultad. Como no hay exclusión en la demanda de bienes públicos, que yo disfrute de una unidad de defensa nacional no evita que otro ciudadano también lo haga, ¿Qué incentivos tendría para revelar mis preferencias?

Supongamos que para consumir X cantidad del bien público estaría dispuesto a pagar \$100. Si X es la cantidad de cantidad óptima del bien público que el gobierno va a proveer para que voy a decir que yo pagaría \$100. Me convendría decir que la valoro menos y pagaría \$80, o \$40, o mejor digo que no la valoro y pago \$0. Este problema de incentivos de revelar las verdaderas preferencias hace que esta solución no sea factible. Por lo tanto, no hay forma de volver al primer mejor en bienes públicos en la realidad. Esto implica que deberíamos ir a lo que llamamos “el segundo mejor”, una situación que no es óptima pero es lo mejor dado que no puedo llegar al óptimo.

Mientras el riesgo de la provisión privada de un bien público es una asignación inferior a la óptima, el riesgo de provisión pública es un gasto excesivo. Como no hay forma de averiguar el valor que cada persona le da al bien público, y por ende cuánto está dispuesto a pagar, es normal que el gasto público, influenciado por los lobbies sectoriales, termine siendo muy superior al necesario.

## ***II. Externalidades reales:***

Externalidades existen toda vez que los beneficios de un productor o la utilidad de un consumidor se ven afectados directamente por las acciones de otro productor o consumidor. Existen cuando hay recursos comunitarios sobre los cuales hay uso o apropiación privada de beneficios sin pagar los costos correspondientes. La asignación de recursos en estas situaciones puede no ser eficiente.

De forma más sencilla: las externalidades existen cuando los actos de una empresa o persona afectan a otras personas o empresas. El típico ejemplo es el de la contaminación generada por una empresa. En este caso la producción de la empresa afecta a los residentes de la zona contaminada.

Cuando los actos de una persona o empresa generan costes para otros estamos hablando de externalidades negativas. En estos casos la producción o consumo del bien es mayor que la óptima. Siguiendo el ejemplo de la empresa contaminadora, si la misma internalizara los costos sociales que genera entonces la cantidad que produzca debería ser menor.

Cuando los actos de una persona o empresa generan un beneficio para otros estamos hablando de externalidades positivas. En este caso la producción o consumo es menor que la óptima. Un ejemplo de esto es el reciclaje de una

vivienda vieja. Si el dueño de la vivienda la recicla entonces el vecindario entero se beneficiará de este acto. En este caso puede ser que el dueño no decida rehabilitar la vivienda porque le es más costoso que beneficiosos pero si como los vecinos también se benefician podrían aportar parte del dinero y concretar la remodelación.

Como no recae sobre los individuos la totalidad del coste de las externalidades negativas que generan, las realizan en exceso; por el contrario, como los individuos no reciben todos los beneficios de las actividades que generan externalidades positivas, realizan pocas. Así, por ejemplo, si el Estado no interviniera, el nivel de contaminación sería demasiado alto.

En la teoría la mejor forma de solucionar el problema de la contaminación es poniendo un impuesto que eleve el precio a un nivel tal que la producción sea la óptima, a esto se lo conoce como impuesto pigouviano (Pigou 1920), en honor al economista británico Arthur Pigou. La tarifa debe ser igual al “daño marginal”. De esta forma la empresa internalizaría el costo social que genera y llegaríamos a un óptimo. Sin embargo, en la realidad es muy difícil calcular el daño marginal generado por la empresa por lo que se tiende a intervenir por cantidades en vez de precios. Es decir, se determina una cantidad máxima de producción. Los países que han llevado a cabo este tipo de regulaciones no han implementado el criterio de eficiencia. Las cantidades máximas a producir no surgieron de un análisis costo-beneficio sino de recomendaciones de científicos.

Otra forma de regular es por medio de permisos comercializables. Sería el caso donde se determina, por ejemplo, el nivel de contaminación de dióxido de carbono tal que se produzca la cantidad óptima de cierto bien. Una vez determinada la cantidad de emisiones de dióxido de carbono que me llevan al óptimo, se generan unos permisos comercializables que se reparten entre empresas. Luego las empresas comercian esos permisos y producen de acorde a la cantidad de permisos que tengan en cada caso. Sin embargo, la determinación de la cantidad de contaminación no se hace sobre la base de un análisis costo-beneficio sino sobre recomendaciones de científicos.

Todas estas formas de intervenir con el objetivo de arribar al óptimo tienen sus complicaciones teóricas y prácticas, por lo que no hay una solución en general que nos lleve al primer mejor. Nuevamente estaremos en un mundo del segundo mejor.

### ***III. Información asimétrica:***

Cuando las partes involucradas en la transacción económica tienen información diferente, asimétrica, el mercado por sí sólo no llega a una situación óptima.

El típico ejemplo es el del mercado de autos usados (Akerlof 1970). El dueño del auto que está en venta tiene mejor información acerca del estado del mismo que el comprador. Pero el precio de venta de los autos usados es más o menos el mismo entre los mismos modelos. Este precio surge de un promedio entre el precio de los autos usados “buenos” y los “malos”. Pero esto plantea un problema porque podría darse que el mercado desaparezca.

Los dueños de los autos en buen estado podrían no estar dispuestos a vender su auto a un precio inferior al que le corresponde al suyo de acorde a su calidad. Como consecuencia de ello, los autos en buen estado desaparecerán del mercado. Esto implica que el precio promedio de los autos caiga y por ende otros autos de menor calidad ahora valgan más que el precio al que se venden. Los vendedores de estos autos también dejarán el mercado. Eventualmente como el precio promedio sigue cayendo el mercado tenderá a desaparecer y sólo quedarán los autos de peor calidad, por lo que no se habrá arribado a un óptimo. A este fenómeno se lo conoce como “selección adversa”. Si existiese información completa se sabría el valor de cada auto y por ende el mercado asignaría bien los bienes.

Otro mercado que es afectado por la existencia información asimétrica es el de los seguros. Los seguros de automóviles tienden a cobrar una prima uniforme, lo que hace que los conductores prudentes se auto-excluyan, y el mercado queda reducido a los conductores más riesgosos que están dispuestos a pagar primas altas. Lo mismo ocurre con los seguros médicos, los seguros de vida y el sistema de jubilaciones. En este caso el paciente, o el asegurado, tienen en general más información sobre su estado de salud que el asegurador.

La solución óptima implicaría discriminar entre los asegurados riesgosos y no riesgosos y brindar una distinta cobertura según cada tipo de individuo. El desarrollo de la tecnología ha permitido una mejora en este proceso de identificación. Por ejemplo, avances en genética permiten detectar individuos más y menos riesgosos.

La intervención estatal en estas cuestiones genera costos económicos asociados al “riesgo moral”. El “riesgo moral” implica un comportamiento del

asegurado que aumenta las probabilidades del siniestro, comportamiento que es incentivado por el hecho que es el asegurador el que pagará los costos eventuales de sus acciones. Por ejemplo, un seguro de desempleo incentiva al desempleado a no esforzarse lo suficiente para buscar un nuevo trabajo o incentiva la realización de trabajos informales.

En muchas ocasiones los costos asociados al riesgo moral, como consecuencia de la intervención estatal, pueden ser mayores que los beneficios de la intervención y por ende no sería conveniente intervenir. Esto significa que mercados aún imperfectos pueden funcionar mejor sin intervención estatal que con intervención del Estado.

El problema de la información es que la misma es en cierto sentido un bien público impuro, ya que, suministrar información a una persona más no implica reducir la cantidad que tienen otras. La eficiencia implica que la información se difunda al costo real de transmitirla. Un ejemplo de la intervención del Estado con el objetivo de difundir información que los privados no harían, o lo harían insuficientemente, es el de las campañas contra enfermedades como pueden ser el dengue o el zika. Por supuesto que hay que tener en cuenta las distorsiones que genera la intervención del Estado a la hora de intentar resolver esta problemática de forma tal de analizar si el costo es o no mayor que el beneficio. En una ocasión un conocido periodista del canal C5N justificó la existencia de “Fútbol Para Todos” porque de esa manera se podían transmitir las campañas para la prevención del dengue. Obviamente que esto es absurdo porque los costos para los contribuyentes son altísimos y porque además existen otra vías de difusión mucho menos costosas, como las campañas de prevención del dengue organizadas por los municipios o por medio de las escuelas a lo largo y ancho del país.

Las intervenciones estatales a la hora de solucionar los problemas de información asimétrica deben tener en cuenta las consecuencias que la misma intervención genera sobre otras cuestiones, como el riesgo moral. Es posible que el daño que causen sea mayor que el reparen, en tal caso el Estado no debería intervenir. Por lo que estaremos también en un mundo del segundo mejor.

#### ***IV. Poder de mercado:***

Son situaciones que se alejan del ideal dónde las empresas no tienen capacidad de influir en los precios y por ende los toman como “dados”. Estas situaciones se dan cuando hay pocas empresas que participan en el mercado y

por lo tanto éstas tienen una cuota de mercado lo que les permite influir en los precios. Cuando hay una única empresa en el mercado estaremos en presencia de un monopolio y cuando son unas pocas lo que habrá es un oligopolio. Hay otra situación donde las empresas tienen poder de mercado que es el caso donde, si bien hay muchas empresas, los productos que producen son parecidos pero se diferencian en alguna característica. A esta situación se la denomina competencia monopolística. Por ejemplo, hay un mercado que es el de autos. Si bien hay muchas empresas que producen autos hay pocas que producen autos de lujo. En este caso Ferrari y Porsche entre otras es como si tuvieran una parte del mercado de autos, la parte de los autos de lujos, y por ende tienen capacidad de fijar precios.

En los casos donde haya poder de mercado (monopolio, oligopolio o competencia monopolística) la producción será menor y el precio mayor que en el caso de competencia perfecta. Esto implica un problema de ineficiencia de asignación de recursos (además de un problema distributivo) al aumentar la rentabilidad de un capital concentrado.

El problema de los monopolios puede ser provenir de dos situaciones diferentes. Uno es el monopolio común que se genera por causas artificiales y superables, es decir, por alguna distorsión que no existe naturalmente. Ejemplos de estas distorsiones que generan monopolios son los aranceles, las licencias oficiales, las patentes, la colusión entre productores privados, etc. en estos casos, eliminando los aranceles o por medio de una acción antimonopólica del Estado que evite la colusión no devuelve a la situación competitiva.

El otro caso es el de los “monopolios naturales”. Se da en situaciones donde la tecnología disponible es tal que el abastecimiento de la demanda se realiza a un costo más bajo por una única empresa que por dos o más. Cuando existen costos fijos iniciales muy altos estos funcionan como barrera para la entrada de otras empresas. Ejemplos de esto son los servicios públicos como el transporte, donde no se justifica que compitan dos o más líneas férreas alternativas o dos o más rutas para unir los mismo puntos geográficos.

En este caso la solución que replique a la situación de competencia perfecta sería la de un monopolio estatal “benigno”, que produzca la cantidad y cobre el precio que habría bajo competencia perfecta, o un monopolio privado regulado eficientemente. Pero ambas son construcciones teóricas de muy difícil aplicación.

El caso del monopolio estatal “benigno” es el caso de la promesa de que los burócratas se comporten como productores competitivos. El comportamiento estaría guiado por el interés general y no por la explotación de los beneficios del monopolio. Pero en la realidad la operación fue distinta a la que la teoría planteaba. La figura de un propietario que maximiza sus beneficios fue reemplazado por una puja de intereses de usuarios y proveedores de las empresas públicas, cada uno buscando su propio interés. Como consecuencia de esto, los sindicatos adquirieron una fuerte influencia. El resultado fue la coexistencia de costos excesivos e ingresos insuficientes que determinaron enormes déficits que impedían las inversiones y requerían el auxilio constante del Presupuesto Público. La consecuencia fue una pésima calidad del servicio.

En el caso de la regulación a un monopolio natural privado hay varias variantes. Por un lado, existe la regulación de un precio máximo. El precio máximo se determina en el proceso de privatización y en general permite a la tarifa ajustarse a la variación en el nivel de precios. En este sistema se generan fuertes incentivos a minimizar los costos, de esta forma la rentabilidad de la firma aumentaría. Otro es el caso de la regulación por tasa de retorno. Se determina en este caso una tasa de beneficios “justa” o “razonable” para la firma y por ende las tarifas se ajustan a la variación de sus costos. En este esquema no hay incentivos para ganar eficiencia vía la disminución de costos porque la tarifa se reduciría para mantener el margen de rentabilidad. La regulación por precio máximo es entonces preferida ya que no castiga los incentivos a la mejora de eficiencia. Existen también otros esquemas híbridos de regulación, como la combinación de precio máximo con tasa de retorno que permite incrementos en la tasa de retornos sólo si los precios son simultáneamente disminuidos.

Dada la ineficiencia y corrupción que afectan generalmente a las empresas estatales en los países emergentes, la provisión privada de los servicios públicos es preferible a la gestión pública. Sin embargo, en todos estos casos la regulación estatal a los monopolios privados es difícil de implementar y los entes reguladores son pasibles de ser cooptados por los intereses privados. Por estas razones, el monopolio privado regulado debe ser utilizado como excepción, cuando organización competitiva de la industria no sea posible.

El mundo del primer mejor, nuevamente, es un tanto utópico por lo que vamos a estar en una situación del segundo mejor.

## 4. Principio del Segundo Mejor

Sabemos que la mejor opción, el primer mejor, es el óptimo de Pareto. Cuando estamos frente a alguna de las fallas de mercado hemos visto que en teoría existen mecanismos por el cual volver al primer mejor pero que en la práctica son un tanto utópicos. Esto implica que tanto frente a una falla de mercado como ante una situación donde no hubiesen fallas pero que por alguna razón existiesen distorsiones que no podamos eliminar en su totalidad (aranceles a la importaciones, impuestos, subsidios, etc.), la pregunta que se desprende es, ¿Qué es lo mejor que puedo hacer dado que no puedo llegar al primer mejor? Es decir, ¿Cuál es el segundo mejor? Y, ¿Hay alguna receta para llegar al mismo?

Es aquí donde entra el juego el principio del segundo mejor que se desprende del trabajo de Lipsey y Lancaster (1956). En un sistema donde hay distorsiones la eliminación de todas ellas nos lleva al primer mejor, que es la opción donde se llega al máximo de eficiencia. Pero, el principio del segundo mejor nos dice que: si no puedo eliminar todas las restricciones, la eliminación de una o algunas de ellas no necesariamente incrementan la eficiencia; de la misma forma, agregar una o algunas distorsiones más no necesariamente disminuyen la eficiencia. Es decir, si no voy a eliminar todas las distorsiones e irme a un primer mejor, entonces cada distorsión que agregue o quite no sabemos qué efecto tendrá con respecto a la eficiencia. Puede incrementarla, disminuirla o mantenerla igual.

Para quienes toman decisiones de política la interpretación literal del principio se vuelve desalentadora porque la única recomendación basada en mejoras es la eliminación simultánea de todas las distorsiones. Sin embargo, la conclusión del trabajo de Lipsey y Lancaster es que hay que “medir” o “mirar un poco”. Es decir, si quiero eliminar o agregar una distorsión lo que tengo que hacer es estimar los efectos que puede tener antes de tomar la decisión.

En de Pablo (2005), el autor da el ejemplo de una situación donde hay dos distorsiones: un arancel a la importación y un impuesto al consumo de energía. Supongamos que un productor local de alfombras, como dice de Pablo, se “banca” un mayor costo interno de la energía si puede vender el producto localmente a un precio mayor que el internacional, como consecuencia de la protección arancelaria. Aquí plantea la siguiente pregunta, ¿En qué sentido es buena una “apertura de la economía” que no elimine simultáneamente las dos

distorsiones? Si quito el arancel se reduce el precio de venta de las alfombras, pero si al mismo tiempo no quito el impuesto al consumo de energía el costo del productor de alfombras permanecerá igual y por lo tanto existe la probabilidad de que quiebre. En este caso lo ideal es eliminar las dos distorsiones de forma tal que, si bien cae el precio de venta de la alfombra, se reduzcan los costos del productor y no quiebre. La enseñanza del principio del segundo mejor es mirar la imagen en su totalidad: tener en cuenta otras distorsiones (impuesto al consumo de energía) que pueden influir sobre los que se benefician y perjudiquen (el productor de alfombras) por la eliminación de alguna otra distorsión (el arancel). Esto implica que es necesario “medir” las consecuencias de quitar o agregar distorsiones.

Esto plantea otro problema, que ya hemos visto, que es el problema de aplicación de lo que en teoría hay que hacer en la realidad. Hay casos donde puedo medir estas cuestiones más fácilmente y otras donde no.

Sobre este último problema escriben Posner y Rebello (2002). Ellos hacen una revisión de los métodos que se utilizan para medir los costos y beneficios de agregar o quitar distorsiones. En su trabajo no encuentran una solución ideal pero arriban a la conclusión de que es probable que en una economía con cierto número de distorsiones, donde hay algunas distorsiones que son más grandes que otras, lo que probablemente sea mejor en términos de eficiencia es remover la mayor cantidad de las distorsiones más graves. Es decir, si hay una distorsión pequeña y una grande, es más probable que si quito la grande mejore más la eficiencia que si quito la pequeña. Sin embargo, la ciencia económica no ha llegado a una respuesta concreta y rigurosa sobre esta cuestión.

Dado que es difícil cuantificar los efectos de agregar o quitar distorsiones y que el principio del segundo mejor nos dice que puede ocurrir cualquier cosa, en este mar de incertidumbre lo más cauto de hacer ante alguna problemática es elegir la opción que aparentemente sea la menos distorsiva. Todo lo contrario a lo que Argentina ha hecho a lo largo de su historia.

Si hay desempleados y quiero arreglar esta situación en vez de darles un seguro de desempleo, que desalienta la búsqueda de trabajo, puedo otorgarles un “carnet” que diga “exentos del pago de contribuciones patronales por X cantidad de años (quizás de por vida...)”. En este caso, estoy reduciendo el costo de contratar al desempleado, sin generar incentivos a que no busque trabajo. De hecho, estoy generando incentivos a que las empresas lo contraten.

Si puedo optar por alguna de las dos opciones es más lógica optar por el “carnet” que por el seguro de desempleo. De pasó reduzco el gasto y hasta quizás, en una de esas, la presión tributaria...de ser que al final termino reduciendo la presión tributaria y el gasto terminará eliminando, o reduciendo el impacto, de otras distorsiones importantes. Esto es un poco el mensaje de Posner y Rebello. Optemos por reducir el mayor número de distorsiones graves en vez de pocas y pequeñas.

## 5. Poder Sindical, Proteccionismo Industrial y Corporación Política

¿Cómo afectan el poder sindical, el proteccionismo industrial y la corporación política a la eficiencia económica? Rompiendo las condiciones que se necesitan para tener una economía perfectamente competitiva.

El poder sindical no permite que los ofertantes se comporten competitivamente porque concentra la oferta laboral lo que le da poder de mercado. Esto significa poder a la hora de fijar precios, en este caso salarios.

Por otro lado, el proteccionismo industrial, el cierre de la economía, no permite que se cumpla la condición de libre entrada (y salida) de empresas. Las empresas del exterior no pueden ingresar al mercado local, o no pueden ingresar sus productos, en las mismas condiciones que las empresas argentinas porque o bien se les imponen altos aranceles o directamente se les prohíbe la comercialización de sus productos. De esta forma los consumidores no pueden acceder a los bienes a precios menores de los que acceden actualmente y la asignación de la producción se realiza ineficientemente. A su vez, debido a que el mercado argentino es chico la producción de ciertos bienes se hace de forma más eficiente si una o pocas empresas participan, como en el caso del acero con Techint, lo que genera que exista poder de mercado. Es decir, se viola otras de las condiciones, la que nos dice que los ofertantes se tienen que comportar competitivamente.

Finalmente, la corporación política, que está compuesta por los principales representantes del sector industrial proteccionista y los sindicatos, es la que abala el poder de las otras dos corporaciones.

Tanto el poder sindical, el proteccionismo industrial y la corporación política generan una dinámica de tipo círculo vicioso donde ambas se alimentan recíprocamente. El poder de los sindicatos en los sectores productores de bienes que compiten con las importaciones ha generado muchas de las políticas proteccionistas de la historia de nuestro país, abaladas e impulsadas por los políticos. Este cierre económico a su vez ha fortalecido aún más el poder que los sindicatos tienen en la Argentina y ha fortalecido la relación con los políticos.

Este es el círculo vicioso que nos ha llevado a nuestra decadencia. Es el propósito de este libro mostrar de forma contundente, a partir de la ciencia económica y la evidencia empírica, cómo estas tres corporaciones se han aprovechado de los argentinos explotándolos y llevándonos a un camino de decadencia, en el que entramos hace aproximadamente 70 años y que cada día transitamos con más intensidad.

## 6. Corolario

Argentina se ha alejado de la eficiencia económica en los últimos 70 años y eso es lo que explica su decadencia.

Las fallas de mercado, bienes públicos, externalidades reales, información asimétrica y poder de mercado, impiden que los mercados por sí solos, sin intervención del Estado, alcancen la eficiencia económica. Por lo que hay, en principio, argumentos para la intervención estatal ante la aparición de alguna falla de mercado. En la teoría cada falla tiene una solución de “first best”, es decir, una solución tal que el equilibrio de mercado puede replicar el óptimo de Pareto, la eficiencia. Sin embargo, estas soluciones son en la práctica utópicas. Como consecuencia de ello el mundo se vuelve un mundo del “second best”, por lo que empieza a jugar el principio del segundo mejor.

El principio del segundo mejor nos dice que en una economía distorsionada la eliminación o creación de una distorsión puede volvernos más o menos eficientes, es decir, no sabemos qué puede pasar. La conclusión es que hay que “medir” las acciones que tomemos. Por ejemplo, en el caso de la información asimétrica en los seguros si el gobierno interviene y fija una prima baja entonces los asegurados de mayor riesgo tendrán un incentivo a tomar más riesgos e incrementar las probabilidades de siniestros, este es un caso donde la

intervención genera “riesgo moral”. En esta situación hay que tener en cuenta lo que la eficiencia pueda mejorar por incrementar el número de asegurados pero también la ineficiencia que se genera por el riesgo moral. Lo mismo ocurre con cualquier intervención estatal, por lo que cada acción del gobierno, cada política, debe estar previamente analizada de forma rigurosa.

En este sentido nuestros gobiernos, ante la eventual existencia de alguna falla de mercado, a lo largo de la historia en vez de acercarnos a la eficiencia económica han tomado medidas que no tuvieron en cuenta los costos asociados de la intervención y como consecuencia de ello nos hemos alejado cada vez más a la eficiencia.

Por otro lado, el poder sindical, el proteccionismo industrial y la corporación política han creado inmensas distorsiones que nos han alejado severamente de niveles aceptables de eficiencia económica. En este caso no había una falla inicial que justificara la intervención, sino que esa intervención es la que generó las distorsiones que nos alejaron de la eficiencia. Lamentablemente, las tres corporaciones se han retroalimentado a lo largo del tiempo y como consecuencia de ello cada día hemos profundizado un poco más nuestra decadencia.

Como conclusión, en Argentina nos hemos alejado de la eficiencia económica por dos razones: (i) por no haber tenido en cuenta los costos asociados a la intervención a la hora de querer resolver fallas de mercado, es decir, no hemos tenido en cuenta el principio del segundo mejor; y (ii) por el poder sindical que concentra la oferta de trabajo y fija un salario por encima del de mercado, lo que produce desempleo y una expansión del sector informal en detrimento del formal, el proteccionismo industrial, que nos ha prohibido adquirir bienes que el exterior se obtienen a un precio ridículamente menor y que, como veremos más adelante, ha generado consecuencias negativas al sector exportable que fue en su momento el motor del crecimiento de nuestro país, y por la corporación política, que nos esclaviza impositivamente y a cambio no genera servicios decentes sino que utiliza esas rentas para fortalecerse a ellos mismos y a los otros dos cánceres, el poder sindical y los sectores proteccionistas.

social y solidaria en la currícula de los economistas

[https://twitter.com/Min\\_Ciencia/status/809033142136897536](https://twitter.com/Min_Ciencia/status/809033142136897536)

123. Ciencia (s/f). En Real Academia Española. Recuperado de: <http://dle.rae.es/?id=9AwuYaT>

124. El premio le fue otorgado por “haber extendido el dominio del análisis microeconómico a un amplio rango de comportamiento e interacción humano”.

[http://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/economic-sciences/laureates/1992/](http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/1992/)

125. Traducción propia.

126. Traducción propia.

127. Como el costo de cada trabajador es mayor las empresas ahora pueden contratar menos trabajadores que antes.

128. También se debe cumplir que “no haya saciedad local en las preferencias”, porque de haberlo no existiría en la función de utilidad un máximo global ni local. Pero esta es una condición técnica y matemática que no hace al análisis de este libro.

# REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acemoğlu, D., Robinson, J.A. (2014). *Por qué fracasan los países*. Buenos Aires: Ediciones Ariel.
- Acemoğlu, D., Johnson, S., and Robinson, J. A. (2004). *Institutions as a Fundamental Cause of Long-Run Growth* (NBER Working Paper N° 10481). Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research.  
Recuperado de: <http://economics.mit.edu/files/4469>
- Akerlof, G. A. (1970). *The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism*. The Quarterly Journal of Economics, Vol. 84, N° 3. (Aug., 1970), pp. 488-500.
- Ávila, J. (2015). "Libre comercio pactado con una superpotencia". En *Antídotos contra el riesgo argentino* (pp. 21-61). Buenos Aires: Grupo Unión.
- Baldwin, R. and Seghezza, E. (1996). *Testing for Trade-Induced, Investment-Led Growth* (NBER Working Paper N° 5416). Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research.
- Baracat, E., Finger, J., Leon, R., and Nogués, J., (2013). *Sustaining Trade Reform: Institutional Lessons from Argentina and Peru*. The World Bank.  
Recuperado de:  
<http://issuu.com/world.bank.publications/docs/9780821399866?mode=embed&layout=http://skin.issuu.com/v/light/layout.xml&showFlipBook=1>  
and [http://www.amazon.com/Sustaining-Trade-Reform-Institutional-Development/dp/0821399861/ref=sr\\_1\\_1?s=books&ie=UTF8&qid=1375130353&sr=1-1&keywords=sustaining+trade+reform](http://www.amazon.com/Sustaining-Trade-Reform-Institutional-Development/dp/0821399861/ref=sr_1_1?s=books&ie=UTF8&qid=1375130353&sr=1-1&keywords=sustaining+trade+reform)
- Barro, R.J. (1991). *Economic Growth in a Cross Section of Countries*. Quarterly Journal of Economics 106(2): 407-43
- Barro, R.J. and Sala-i-Martin, X. (1991). *Convergence Across States and Regions*. BPEA, 1:1 991, 107-58.
- Barro, R.J. and Sala-i-Martin, X. (1992). *Convergence*. Journal of Political Economy 100 (2): 223-51

- Baumol, W.J., Nelson, R.R., and Wolff, E.N. (1994). *Convergence of Productivity: Cross-National Studies and Historical Evidence*. New York: Oxford University Press.
- Berlinski, J. and Schydrowsky, D. (1977). *Incentives for Industrialization in Argentina*. Occasional Paper Series N° 1. Boston: Boston University.
- Binder, A., Mauro, P., Romeu, R., and Zaman, A. (2013). *A Modern History of Fiscal Prudence and Profligacy* (IMF Working Paper No. 13/5) Washington: International Monetary Fund. Recuperado de: <http://www.imf.org/external/np/fad/histdb/>
- Becker, G. S. (1998). *The Economic Approach of Human Behavior*. The University of Chicago Press. Recuperado de: [http://www.pauldeng.com/pdf/Becker\\_the%20economic%20approach%20to%20](http://www.pauldeng.com/pdf/Becker_the%20economic%20approach%20to%20)
- Buera F. and Nicolini J.P. (2011). *The Monetary and Fiscal History of Argentina: 1960- 2007*; Project in Process: The Monetary and Fiscal History of Latin-America, The Becker Friedman Institute of the University of Chicago.
- Bunge, M. (1960). *La ciencia: su método y su filosofía*. Recuperado de: [https://users.dcc.uchile.cl/~cgutierrez/cursos/INV/bunge\\_ciencia.pdf](https://users.dcc.uchile.cl/~cgutierrez/cursos/INV/bunge_ciencia.pdf)
- Cass, D. (1965). *Optimum Growth in an Aggregative Model of Capital Accumulation*. The Review of Economic Studies, Vol. 32, N° 3 (Jul., 1965), pp. 233-240. Recuperado de: <http://piketty.pse.ens.fr/files/Cass1965.pdf>
- Conesa, E. R. (1983). *Términos de Intercambio y tarifa óptima en la Argentina*. Buenos Aires: INTAL.
- Dabós M., Espert, J.L. y Vignoli G. (2015). *Determinantes del tipo real de cambio en la Argentina: una aproximación empírica 1961-2014* (Documento de Trabajo N° 309). Escuela de Posgrado de Negocios, UB [http://repositorio.ub.edu.ar/bitstream/handle/123456789/5663/309\\_Dabos.pdf;sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.ub.edu.ar/bitstream/handle/123456789/5663/309_Dabos.pdf;sequence=1&isAllowed=y)
- De Pablo, J. C. (1998). *Frondizi-“nomia”, 40 años después*. Revista Contexto, N° 450. Recuperado de: <http://www.juancarlosdepablo.com.ar/download-articulo.php?s=45-1>
- De Pablo, J. C. (2005): *La economía argentina durante la segunda mitad del siglo XX*. Buenos Aires: La ley.

- Diamand, M. (1972). *La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio*. Desarrollo Económico Vol. 12 N° 45.
- Díaz Alejandro, C. (1975). *Ensayos sobre la historia económica de Argentina*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Dornbusch, R. y de Pablo, J.C. (1988). *Deuda Externa e Inestabilidad Macroeconómica en la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Easterly, W. and Schmidt-Hebbel, K. (1993). *Fiscal Deficits and Macroeconomic Performance in Developing Countries*. The World Bank Research Observer, Oxford University Press. Recuperado de: [https://williameasterly.files.wordpress.com/2010/08/5\\_easterly\\_schmidthebbe](https://williameasterly.files.wordpress.com/2010/08/5_easterly_schmidthebbe)
- Edwards, S. (1997). *Openness, Productivity and Growth: What Do We Really Know?* (NBER Working Paper N°5978). Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research. Recuperado de: <http://www.nber.org/papers/w5978.pdf>
- Fernández, R. B. (2011). *El modelo presa-predador y el ciclo populista* (Documento de Trabajo N° 466). Buenos Aires: CEMA. Recuperado de <https://www.ucema.edu.ar/conferencias/download/2011/10.21AE2.pdf>
- Frank, R. (2015). *Microeconomics and Behaviour*. Unite States: McGraw Hill, 9th edition.
- Frankel, J. A. and Romer, D. (1999). *Does Trade Cause Growth?*. The American Economic Review Vol. 89, N° 3 (Jun., 1999), pp. 379-399. Recuperado en: [http://eml.berkeley.edu/~dromer/papers/AER\\_June99.pdf](http://eml.berkeley.edu/~dromer/papers/AER_June99.pdf)
- Fischer, S. (1989). *The Economics of the Government Budget Constraint* (Working Paper, The World Bank, May 1989, WPS 224). Washington: The World Bank.
- Friedman, M. (1953). *Essays in Positive Economics*. The University of Chicago Press. Recuperado de: [https://campus.fsu.edu/bbcswebdav/orgs/econ\\_office\\_org/PowerPoint\\_Files/20Joe\\_Calhoun/2023\\_Chapter\\_01/Friedman-Essays\\_in\\_Positive\\_Economics.pdf](https://campus.fsu.edu/bbcswebdav/orgs/econ_office_org/PowerPoint_Files/20Joe_Calhoun/2023_Chapter_01/Friedman-Essays_in_Positive_Economics.pdf)
- Gallacher, M. and Lema, D. (2014). *Argentine Agricultural Policy: Producer and Consumer Support. Estimates 2007-2012* (Documento de Trabajo N° 554). Buenos Aires: CEMA.

- Keynes, J. M. (1919). *The Economic Consequences of the Peace*. Reprinted as *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, vol. 2. London: Macmillan, 1971.
- Keynes, J.M. (1936). *The General Theory of Employment, Interest, and Money*. Reprinted London: Macmillan for the Royal Economic Society, 1973.
- Keynes, J. N. (1914). *The Scope and Method of Political Economy*. *Economic Journal*, volume 24 (1914) pp. 1-23. Presidential Address to Section F of British Association, Birmingham, 1913. Recuperado de: <http://socserv2.socsci.mcmaster.ca/econ/ugcm/3113/keynesjn/Scope.pdf>
- Koopmans, T. C. (1965). *On the Concept of Optimal Economic Growth*. In (Study Week on the) *Econometric Approach to Development Planning*, chap. 4, pp. 225-87. North-Holland Publishing Co., Amsterdam. Recuperado de: <http://cowles.yale.edu/sites/default/files/files/pub/d01/d0163.pdf>
- Kornai, J. (1992). *The Socialist System: The Political Economy of Communism*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Krugman, P. R. (1979a). *A Model of Balance of Payments Crises*. *Journal of Money, Credit and Banking* 11, 3 (August), 311-325.
- Krugman, P. R. (1979b). *Increasing returns, monopolistic competition, and international trade*. *Journal of International Economics*, Elsevier, vol. 9(4), pp. 469-479, November.
- Krugman, P. and Obstfeld, M. (2006). *Economía internacional*. Buenos Aires: Pearson Editores, 7.a edición.
- Lancaster, K. and Lipsey, R. (1956). *The General Theory of Second Best*. *The Review of Economic Studies*, Oxford University Press.
- Landes, W. M. and Posner, R. (1981). *Market Power in Antitrust Cases*. *Harvard Law Review* 94(5). Cambridge Mass: Harvard University.
- Lerner, A. (1936). *The Symmetry Between Import and Export Taxes*. *Economica*, New Series, Vol. 3, N° 11 (Aug., 1936), pp. 306-313.
- Levine, R. and Renelt, D. (1992). *A Sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions*. *American Economic Review* 84(4):942-63.
- Lindahl, E. (1919). *Positive Lösung. Die Gerechtigkeit der Besteuerung*. Traducido al inglés como: *Just Taxation – A Positive Solution*, en R. A,

Musgrave y a. T. Peacock, eds., *Classics in the Theory of Public Finance*, Nueva York, St. Martin's Press, 1958.

Llacht, J. (2002). "La Industria (1985-1983)". En *Nueva historia de la nación argentina*, Tomo IX, Buenos Aires, Academia Nacional de la Historia, Planeta.

Marx, K., and Engels, F. (1848). *The Communist Manifesto*. In Karl Marx: Selected Writings, edited by David McLellan. Oxford: Oxford University Press, 1977.

Medina, J. (1987). *Protection, True Protection and The Aggregate Protection* (Phd thesis). Economic Department, The University of Chicago.

Medina, J. (2000). *Efectos de la política comercial externa y fiscal sobre el sector agropecuario argentino*. Ministerio de Economía. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación. Buenos Aires.

McCandless Jr, G. T. and Weber, W. E. (1995). *Some Monetary Facts*. Federal Reserve Bank of Minneapolis, Quarterly Review Vol. 19, N° 3, Summer 1995, pp. 2-11. Recuperado de:

<https://www.minneapolisfed.org/research/qr/qr1931.pdf>

McMillan, J. C., Rausser, G. C. and Johnson, S. R. (1994). *Economic Growth, Political and Civil Liberties*. Occasional Paper 53. San Francisco: International Center for Economic Growth.

Mussolini, B. (1943). *Memorias. Notas del cautiverio*. Buenos Aires: Editorial DP, 1955.

Nogués, J. (2011). *Agro e industria: del centenario al bicentenario*. Buenos Aires: Ciudad Argentina Editorial de Ciencia y Cultura.

Nogués, J. (2014). *Tierra del Fuego y el costo de vivir con lo nuestro*. Manuscrito Inédito.

Nogués, J. and Grandes, M. (2001). *Country Risk: Contagion, Economic Policies or Political Noise?*. Buenos Aires: Journal of Applied Economics, vol. 4, N° 1, pp. 125-162.

Nogués J., Porto A., Ciappa C., Di Gresia L. y Onofri A. (2007). *Evaluación de impactos económicos y sociales de políticas públicas en la cadena agroindustrial*. Buenos Aires: Foro de la Cadena Agroindustrial.

- Nogués J., Porto A., Ciappa C. y Onofri A. (2009). *Fundamentos para el desarrollo sostenido y sustentable de la agroindustria*. Buenos Aires: Foro de la Cadena Agroindustrial.
- North, D.C., and Thomas, R.P. (1973). *The Rise of the Western World: A New Economic History*. United Kingdom: Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Pigou, A. C. (1920). *The Economics of Welfare*. London: Macmillan.
- Posner, R. and Rebello, J. (2002). *The Problem of Second Best: Are Partial Equilibrium and third-Best Analyses Solutions?*. Recuperado de: <http://home.uchicago.edu/~rposner/rebello2.htm>
- Reca, L. (2006). *Aspectos de desarrollo agropecuario argentino*. Anales de la Academia Nacional de Agronomía y Veterinaria, Tomo XL.
- Ricardo, D. (1821). *On the Principles of Political Economy and Taxation*. Recuperado de: <http://socserv.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/ricardo/Principles.pdf>
- Romer, P. M. (1986). *Increasing Returns and Long-Run Growth*. Journal of Political Economy 94(5): 1002-37
- Rodríguez, C.A. (1980). *Gasto público, déficit y tipo real de cambio: Un análisis de sus interrelaciones de largo plazo* (Documento de Trabajo N° 18). Buenos Aires: CEMA. Recuperado de: <https://www.ucema.edu.ar/publicaciones/download/documentos/18.pdf>
- Rodríguez, C.A. (1981). *Política comercial y salarios reales* (Documento de Trabajo N° 24). Buenos Aires: CEMA. Recuperado de: <https://ideas.repec.org/p/cem/doctra/24.html>
- Rodríguez, C.A. (1991). *The Macroeconomic Effects of Public Sector Deficits: Argentina* (Documentos de Trabajo N° 76). Buenos Aires: CEMA. Recuperado de: <https://ideas.repec.org/p/cem/doctra/76.html>
- Rodríguez, F. and Rodrik, D. (2000). *Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence*. In Ben Bernanke, and Kenneth Rogoff, eds., NBER Macroeconomics Annual 2000. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Rogowski, R. (1989). *Commerce and Coalitions: How Trade Affects Domestic*

*Political Alignments*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

- Sachs, J. D., and Warner, A. (1995). *Economic Reform and the Process of Global Integration*. Brookings Papers on Economic Activity. Recuperado de:  
[https://www.brookings.edu/wpcontent/uploads/1995/01/1995a\\_bpea\\_sachs\\_w](https://www.brookings.edu/wpcontent/uploads/1995/01/1995a_bpea_sachs_w)
- Schenone, O. H. (1984). *La regla "gravar en función inversa a la elasticidad" y la tributación óptima* (Documento de Trabajo N° 46). Buenos Aires: CEMA. Recuperado de:  
<https://www.ucema.edu.ar/publicaciones/download/documentos/46.pdf>
- Schuknecht, L. and Tanzi, V. (2000). *Public Spending in the 20th Century: A Global Perspective*. United Kingdom: Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Smith, A. (1776). *The Wealth of Nations*. Chicago, IL, University of Chicago Press, 1976.
- Stiglitz, J. E. (1999). *La economía del sector público*. Buenos Aires: Antoni Bosch editor, 3.ª edición.
- Solow, R. (1956). *A Contribution to the Theory of Economic Growth*. The Quarterly Journal of Economics, Vol. 70, N° 1. (Feb., 1956), pp. 65-94. Recuperado de: <http://piketty.pse.ens.fr/fichiers/Solow1956.pdf>
- Stolper W. and Samuelson P. (1941). "Protection and real wages." The Review of Economic Studies, Vol. 9, N° 1, pp. 58-73.
- Summers, R. and Heston, A. (1991). *The Penn World Table (Mark 5): An Expanded Set of International Comparisons, 1950-1988*. Quarterly Journal of Economics 106 (2): 327-68.
- Taylor, A. (1997). *Argentina and the World Capital Market: Saving, Investment, and International Capital Mobility in the Twentieth Century* (NBER Working Paper N° 6302). Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research.
- Tornell, A. (1998). *Reform from Within* (NBER Working Paper N°6497). Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research.
- Viner, J. (1937). *Studies in the Theory of International Trade*. London: Harper & Brothers.

Wacziarg, R. (2001). *Measuring the Dynamic Gains from Trade*. World Bank Economic Review 15(3):393–429.

Wacziarg, R. and Welch, K. H. (2008). *Trade Liberalization and Growth: New Evidence*. World Bank Economic Review (2008) 22(2): 187-231.